

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA FONCTION
PUBLIQUE ET DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION



CDL-UD(2016)023

Or. fr

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA
MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem

**“REFORME DU STATUT GENERAL DE LA FONCTION
PUBLIQUE”**

**Centre d'Accueil et de Conférences
Avenue Assanaoubar, Hay Riad, Rabat, Maroc**

31 octobre - 3 novembre 2016

AFFERMIR LES VALEURS DU SERVICE PUBLIC

par

**M. Laurent ANSELMi (Membre de la Commission de Venise au titre de
la Principauté de Monaco)**

Conférence UNIDEM

Rabat (31 octobre – 3 novembre 2017)

LE SERVICE PUBLIC ET SES VALEURS, A L'AUNE DE L'EXPERIENCE MONEGASQUE

Mesdames et Messieurs,

Chers amis,

Les organisateurs m'ont demandé de traiter devant vous du thème des valeurs du service public, ce que j'ai accepté bien volontiers tant ces valeurs sont chères à mon cœur puisque je suis moi-même, de longue date, serviteur de l'Etat. Cet Etat que je sers depuis bientôt 30 ans, c'est la Principauté de Monaco.

A l'instar du Maroc qui nous accueille si bien, la Principauté est une monarchie constitutionnelle. Elle a en effet été historiquement dotée de deux constitutions successives, l'une en 1911 et l'autre en 1962 laquelle est toujours en vigueur et n'a connu qu'une révision en 2002.¹ Monaco est un Etat de droit dont l'édifice institutionnel est fondé, d'une part, sur le principe de la hiérarchie des normes au sommet de laquelle se trouve précisément la Constitution, et, d'autre part, sur celui de la séparation des fonctions exécutive, législative et judiciaire.

Du point de vue exécutif, le gouvernement est exercé sous la Haute Autorité du Prince par un Ministre d'État – l'équivalent d'un premier ministre – assisté de cinq autres membres, appelés conseillers de gouvernement-ministres.

Ils composent le conseil de gouvernement – le conseil des ministres monégasque – une instance collégiale dont les délibérations, notamment celles validant des projets de lois ou de textes réglementaires, ne sont exécutoires qu'après avoir reçu la Haute Approbation du Prince Souverain.

../..

¹ Pour être précis, il importe de souligner que le Prince Florestan I^{er} (1785-1856), avait également octroyé à ses sujets une charte constitutionnelle, le 25 février 1848. Ce texte, d'essence libérale et fort moderne pour son temps, assurait la séparation des pouvoirs, proclamait des droits et libertés publiques, instituait une assemblée élue ayant compétence pour voter les lois, le budget de l'État et consentir aux impositions de toute nature et garantissait l'indépendance de la justice. Il n'entra cependant jamais en vigueur pour des raisons historiques qui aboutirent au rattachement à la France des communes de Roquebrune-Cap-Martin et de Menton par le traité du 2 février 1861. Le texte intégral de la constitution de 1848 est publié in L. FROLLA, *Notions d'histoire de Monaco*, ministère d'État, Monaco, 1973, p. 212. V. également l'analyse de L. AUREGLIA sur la « Constitution mort-née » in *Contribution à l'histoire constitutionnelle de Monaco*, Imprimeries réunies de Chambéry, 1960, p. 9-12 et surtout Joël-Benoît D'ONORIO *Monaco, Monarchie et démocratie*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014, pp. 46-50. Cet ouvrage constitue désormais une référence pour l'ensemble de l'histoire constitutionnelle monégasque

Le Ministre d'État exerce, quant à lui, personnellement la direction des services exécutifs afin d'assurer l'exécution des lois, le fonctionnement des services publics ainsi que le maintien de l'ordre public en vue duquel il dispose de la force publique². A ce titre, il est le supérieur hiérarchique ultime des fonctionnaires de l'État³ dans le respect de leur statut fixé par la loi n° 975 du 12 juillet 1975, un texte du reste en cours de révision. J'aurais l'occasion d'y revenir.

Le Prince exerce le pouvoir réglementaire, dérivé ou autonome⁴, par des actes unilatéraux dénommés ordonnances souveraines, et le Ministre d'État par des arrêtés.

Il est à noter que le paysage institutionnel monégasque comprend également une commune, deux autorités administratives indépendantes⁵, des personnes privées investies de missions d'intérêt général, dont des concessionnaires et des délégataires de services publics, ainsi qu'un Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation, fonction équivalente à celle des *Ombuds(women)* ou Médiateurs existant dans nombre de pays européens.

Pour ce qui est du législatif, il est incarné par le Conseil National, une chambre unique de 24 membres élus au suffrage universel direct par les nationaux. Celle-ci partage l'initiative des lois avec le Prince, la loi étant, aux termes mêmes de la Constitution (article 66), le fruit de « *l'accord des volontés du Prince et du Conseil National* ». L'assemblée ne peut en revanche renverser le Gouvernement lequel ne procède pas d'elle mais du Prince seul.

En ce qui concerne le judiciaire, le Prince, bien que détenteur originaire du pouvoir de juger, en délègue, par la Constitution (article 88), le plein exercice aux cours et tribunaux en s'abstenant de toute intervention directe ou indirecte dans le cours de la justice.

L'organisation juridictionnelle de la Principauté se caractérise, quant à elle, par une dualité de compétences exercées, d'une part, par le Tribunal Suprême, et, d'autre part, par les juridictions de droit commun. Le premier, réputé pour être la plus ancienne juridiction constitutionnelle du monde,⁶ statue essentiellement en matière d'inconstitutionnalité des lois et d'excès de pouvoir des décisions administratives ; les secondes connaissent de tous les autres litiges. Elles comprennent, entre autres, un Tribunal de première instance, une Cour d'appel et une Cour de révision qui joue un rôle comparable à celui de la Cour de cassation française.

² Une loi récente, la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale a conforté son pouvoir de police administrative générale sur tout le territoire de la Principauté

³ À l'exception de ceux relevant de l'autorité du Directeur des services judiciaires et du Conseil National. *A fortiori*, il n'est pas le supérieur hiérarchique des agents de la commune et des établissements publics (cf. infra).

⁴ Dans des domaines non réservés à la loi par la Constitution

⁵ La Commission de contrôle des informations nominatives (C.C.I.N.) et la Commission de contrôle des activités financières (C.C.A.F.)

⁶ cf. R. DRAGO, *Le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco : Revue de droit monégasque* n° 1, 1997, pp. 29 et s. ; et *Éloge du droit public*, discours à l'audience solennelle de la rentrée de la Cour d'appel de Monaco du 1^{er} octobre 1999 ; B. COTTE, *Notice sur la vie et les travaux de R. Drago : Annonces de la Seine* 23 août 2012, p. 6-7).

Les magistrats du corps judiciaire sont soumis à un statut législatif spécifique⁷ qui assure leur indépendance grâce notamment à un Haut Conseil de la magistrature, organe comparable au Conseil supérieur de la magistrature français.

Pour le reste, l'indépendance de la justice, telle qu'appréhendée à Monaco, s'étend à son administration de sorte que le Gouvernement ne comporte pas, en son sein, de Ministre de la Justice. Cette fonction est confiée à un Directeur des Services Judiciaires qui n'est responsable que devant le Prince seul.⁸

Au terme de cette brève - mais non moins nécessaire - présentation des institutions monégasques, revenons sur notre questionnement initial tenant aux valeurs du service public. D'une apparente simplicité, celui-ci implique en réalité une réflexion profonde sur l'identité et le sens de l'action publique, sur ce qui la fonde et qui la singularise. Le service public étant l'incarnation de valeurs propres à un Etat⁹, il se comprend toujours comme un engagement.

La question des valeurs du service public est à la fois ancienne et très actuelle. Les « *lois du service public* », savoir des principes s'imposant au fonctionnement de tous les services publics, ont, en France, été théorisées au début du XX^{ème} siècle par Louis ROLLAND (1877-1956), et « *semblent défier le temps* »¹⁰ par leur longévité. Le triptyque « *continuité, égalité, mutabilité* » correspond à une vision forte et cohérente du service public, qui est toujours très présente en France mais aussi à Monaco tant notre droit s'abreuve à la source de celui du grand pays voisin et ami.

Pendant longtemps, l'Etat n'éprouvait pas la nécessité de rechercher ses valeurs dans d'autres références que les siennes. Dans une société stable et prospère, service public et entreprise privée coexistaient sans tension majeure et dans une certaine ignorance réciproque. On le sait, les services publics ont connu à la fin du XIX^{ème} siècle et jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle une irrésistible progression. Aux services publics régaliens traditionnels, ou de souveraineté, sont venus s'ajouter des services économiques, puis les services publics sociaux et culturels.

Dans les années 1980, toutefois, l'affaiblissement de l'Etat-providence, de même que l'influence européenne ont conduit à une remise en cause sans précédent du rôle des services publics. L'Etat-providence se vit reprocher son inefficacité, son improductivité et son coût tandis que les valeurs du marché furent, elles, remises à l'honneur. Un colloque sur l'actualité de cette critique de l'Etat providence sera du reste très prochainement organisé sous l'égide du Centre d'études prospectives pour Monaco (C.E.P.R.O.M.)¹¹

⁷ la loi no 1.364 du 16 novembre 2009. Il en est de même pour les greffiers (Loi n° 1.228 du 10 juillet 2000)

⁸ Sur l'ensemble de l'organisation institutionnelle monégasque, voir Laurent ANSELMi, *Les spécificités du droit monégasque* in *Code Monégasque*, LexisNexis 2015

⁹ F. MODERNE, *Analyse comparative des notions de service public dans les Etats-membres*, in *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, ISUPE, 1994, p. 57.

¹⁰ D. TRUCHET, *Unité et diversité des grands principes du service public*, AJDA, 1997, p. 38.

¹¹ "On the worldwide collapse of the Welfare State. Will the end of a Daydream Turn into a Nightmare?" International Jacques Rueff Conference (Monaco, 8 novembre 2016)

Progressivement, les valeurs d'éthique, d'efficacité, de performance, et de compétitivité vont imprégner l'ensemble de la société et, puisqu'elle en est proche désormais, toute la sphère publique. Incontestablement, le dernier tiers du XX^{ème} siècle a mis le « *service public en examen* »¹².

Jusqu'à une période récente, la France – pour ne parler que d'elle – n'avait cependant pas éprouvé le besoin d'engager une réflexion d'ensemble sur les valeurs et le sens du service public, qui trouvait sa seule légitimité dans la satisfaction de l'intérêt général. En 2007 y a cependant été lancé un grand débat sur les « valeurs » aboutissant à la rédaction du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*.¹³ Ce rapport, qui préconisait une *réforme par les valeurs*, a consacré de façon significative des développements importants aux « *valeurs des services publics et de la fonction publique (lesquelles) forment un corpus commun en cours d'évolution* ». Il prend modèle de l'exemple de plusieurs pays¹⁴ (Canada, Danemark...) qui se sont appuyés sur une réflexion sur les valeurs du service public pour initier ou enrichir leurs réformes.

Depuis lors, la question des valeurs est bien devenue un objet « *en vogue dans le débat politique, plus discret dans le débat juridique* »¹⁵, un véritable « *axes de la modernisation* »¹⁶ de la sphère publique. L'idée est la suivante : « *c'est en revisitant les valeurs traditionnelles et en identifiant les valeurs nouvelles que l'on peut donner un fondement solide à la réforme de la fonction publique et des services publics* »¹⁷.

A Monaco, la réflexion sur le service public existe aussi mais à l'échelle d'une Cité-Etat de 2 km² où les nationaux sont minoritaires et qui a vocation à l'accueil des investisseurs, des travailleurs comme des visiteurs,¹⁸ cette réflexion a plutôt pris place dans le cadre général d'une politique d'attractivité du pays¹⁹. S'en infère une action quotidienne de modernisation de l'Administration affectant tant la relation administration-administré, au travers notamment de l'administration électronique (*cf. infra*), que le fonctionnement interne des services publics du point de vue éthique comme matériel.²⁰

¹² M. LONG, *Service public et réalités économiques du 19^{ème} siècle au droit communautaire*, R.F.D.A. 2001, p. 1161

¹³ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La documentation française 2008,

¹⁴ S. TROSA, *La mise en œuvre des valeurs : pourquoi et comment ?* Livre blanc, pp. 215-224.

¹⁵ E. SAILLANT, *Les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983*, AJDA, 2013, p. 1207.

¹⁶ *Livre blanc*, op. cit. p. 49.

¹⁷ *Livre blanc*, op. cit. p. 48.

¹⁸ La population de Monaco est, selon les termes de l'Arrêté Ministériel n° 2016-290 du 20 avril 2016, de 38 400 habitants dont un peu plus de 9.000 sujets de nationalité monégasque. Le nombre d'actifs est d'environ 52.000 personnes dont la grande majorité vient de l'extérieur, essentiellement des communes françaises avoisinantes mais aussi de l'Italie. Monaco importe donc de l'emploi. Le secteur public occupe quant à lui environ 4.500 personnes. (*cf. www.imsee.mc*)

¹⁹ Un Conseil Stratégique pour l'Attractivité a du reste été créé par Ordonnance Souveraine n° 3.273 du 25 mai 2011

²⁰ Cf. <http://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Un-Etat-moderne>

Il s'évince des observations qui précèdent que la vision classique du service public reposant sur les *lois de Rolland*, est toujours pertinente. Mais elle ne suffit plus, à elle seule, à couvrir et à fonder toute l'action des Etats de droit contemporains. Une nouvelle tendance est donc aujourd'hui à l'œuvre qui pousse l'organisation publique à s'interroger sur sa « *raison d'être, ses priorités pour l'avenir et ses valeurs* »²¹, ce qui est la source de nouvelles exigences.

Tels seront les deux axes des réflexions ci-après exposées.

²¹ S. TROSA, *La mise en œuvre des valeurs : pourquoi et comment ?* Livre blanc, p. 215.

Première partie - Le service public irrigué par les « lois de Rolland »

Les « lois du service public » désignent, nous l'avons vu, l'ensemble des « caractères communs à tous les services publics », censé guider et encadrer leur fonctionnement dans l'intérêt des usagers. Ces principes, ont été systématisés par Louis ROLLAND au début du XX^{ème} siècle, dans le cadre d'une école doctrinale, l'Ecole dite de Bordeaux, avant d'être ensuite repris par la doctrine, puis par la législation. Le triptyque est devenu classique, il représente encore « l'essence »²² même du service public : continuité, égalité, mutabilité.

L'affirmation des « lois de Rolland »

Au premier rang de la trilogie élaborée par Louis ROLLAND, figure bien sûr le principe de continuité, qui suppose que tous les services publics « doivent fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêts »²³.

Le principe de continuité du service public, comme les deux autres « lois de Rolland » n'est pas affirmé en tant que tel par la loi monégasque. Mais on en trouve notamment trace dans le projet de loi précité, déposé devant l'assemblée législative monégasque, qui tend à réformer le statut des fonctionnaires de l'Etat.²⁴ Celui-ci formalise notamment la faculté, pour l'administration, de recourir à des agents contractuels pour occuper des emplois permanents de l'Etat lorsqu'elle se trouve dans l'impossibilité, temporaire ou non, de les pourvoir par des fonctionnaires titulaires. Il y a là l'affirmation expresse d'une déclinaison, dans le droit de la fonction publique, du principe de continuité, étant cependant précisé qu'à ce jour, une telle faculté existe non en vertu d'une disposition expresse de la loi mais précisément de cette règle non écrite à laquelle on peut logiquement prêter la valeur normative de principe général du droit.²⁵

A ce principe de continuité, il faut ajouter classiquement le principe d'égalité devant le service public, qui régit tant l'accès que le fonctionnement du service. Le principe d'égalité suppose que deux usagers placés dans une situation identique puissent revendiquer un traitement identique, ce qui ne s'oppose pas à l'établissement de catégories fondées sur l'existence d'une différence de situation objective ou sur une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet du service. Ainsi, le principe d'égalité n'interdit pas à l'administration d'établir des différences de traitement entre les usagers d'un même service public, dès lors que ces distinctions sont justifiées.

²² Concl. Tardieu sous Conseil d'Etat 7 août 1909 : Winkell,

²³ L. ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 11^e éd., 1957, Dalloz, p. 18.

²⁴ Projet de loi n°895 modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, cf. www.conseil-national.mc

²⁵ Cette notion est, en droit monégasque, appréhendée globalement de la même manière qu'en droit français, y compris en termes de valeur normative. Cf. L. ANSELMINI, op. cit. p. 6 n° 10

Ces réflexions valent en droit administratif monégasque où toute la construction prétorienne autour du principe d'égalité a été le fait du Tribunal Suprême sur la base de l'article 17 de la Constitution selon lequel « *Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges* ».

L'on ne compte toutefois pas, à Monaco, de décision sur l'égalité entre usagers du service public aussi emblématique, par exemple, que l'arrêt du Conseil d'Etat français *Denoyez et Chorques*.²⁶

Le principe d'égalité entre agents est en revanche souvent invoqué dans le contentieux de la fonction publique et le Tribunal Suprême juge classiquement que « *l'article 17 de la Constitution, qui pose le principe de l'égalité des Monégasques devant la loi, exige seulement qu'il ne soit institué aucune discrimination entre les agents d'une même administration se trouvant dans des situations identiques* ». ²⁷

La trilogie inclut également le principe de mutabilité (ou d'adaptation), que Louis ROLLAND qualifiait de « loi de changement ». Il implique une « *constante plasticité* » du service public en ce que celui-ci doit être régulièrement adapté aux nécessités de l'intérêt général lesquelles sont éminemment variables dans le temps et dans l'espace.²⁸

C'est au nom de ce principe que l'administration peut, par exemple, modifier unilatéralement les contrats de concession.²⁹

Il est également la source de droits pour les usagers et le juge « *sanctionnera pour faute l'administration lorsque le service n'a pas ou mal fonctionné, autrement dit lorsque ses dirigeants ne l'auront pas adapté aux exigences nées des circonstances* ». ³⁰ Mais le principe de mutabilité peut également être invoqué, par l'autorité administrative cette fois, pour justifier une restriction des services publics dès lors qu'il en découle que les usagers n'ont pas de droit acquis au maintien immuable d'un service et qu'il peut donc être supprimé ³¹, sous réserve qu'il ne s'agisse bien entendu pas d'un service public constitutionnel.

²⁶ Conseil d'Etat, Sect. 10 mai 1974, R.D.P. 1974, p. 467, note WALINE ; D. 1975 p. 393 note TEDESCHI

²⁷ Tribunal Suprême, 14 juin 1983 : Syndicat du personnel hospitalier et professions connexes et syndicat des infirmiers et infirmières diplômés d'Etat du Centre Hospitalier Princesse Grace

²⁸ D. LINOTTE, R. ROMI, E. CADEAU : *Droit du service public*, LexisNexis 2014, p. 53

²⁹ Idem p. 54

³⁰ Ibidem

³¹ Conseil d'Etat, 27 janvier 1961, Vannier, Rec. 1962 p. 60 Concl. KAHN : « *Considérant [...] que les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ; qu'il appartient à l'administration de prendre la décision de mettre fin au fonctionnement d'un tel service lorsqu'elle l'estime nécessaire* »

L'on ajoutera, pour être complet que d'aucuns estiment qu'existe une « quatrième loi » classique du service public, en l'occurrence le principe de neutralité, consistant à prohiber, de la part des agents ou des usagers du service public, toute manifestation d'opinions confessionnelles ou politiques³² ; mais celle-ci peut également être reliée à l'obligation d'impartialité³³ qui, elle, se rattache aux nouvelles exigences abordées ci-après.

La permanence des « lois de Rolland »

Au fil du temps, l'évolution économique et sociale, ainsi que le développement des services publics de nature industrielle et commerciale n'ont pas manqué d'affecter la portée et le contenu des « lois de Rolland », suscitant de nouvelles interrogations pour le juriste. Si les « les trois principes ne sont plus autant que naguère ce bloc homogène et compact »³⁴ commun à tous les services publics, les nombreuses interrogations n'ont pour autant pas remis en cause l'unité et l'existence de ces principes fondamentaux.

Parmi les nombreux questionnements liés à l'évolution des services publics, peut, entre autres, être évoqué celui de la conciliation du principe de continuité avec l'exercice du droit de grève dont l'encadrement législatif demeure encore très fragmentaire.

L'apport majeur de l'arrêt *Dehaene* rendu en Assemblée par le Conseil d'Etat français en 1950, toujours appliqué aujourd'hui, tient à ce que le juge administratif français a reconnu qu'en l'absence de législation générale concernant le droit de grève dans la fonction publique, le gouvernement pouvait, sur le fondement de son pouvoir de police, apporter des limitations à l'exercice de ce droit. La continuité du service public et le respect de l'ordre public ont ainsi fondé l'intervention du gouvernement pour réglementer l'exercice du droit de grève alors que cette mission était expressément confiée au législateur par la Constitution.

En l'état du droit monégasque, cette jurisprudence pourrait être regardée comme transposable à Monaco dès lors que, sur la base du second alinéa de l'article 28 de la Constitution,³⁵ le statut des fonctionnaires, précité, dans une disposition relative à l'action syndicale remontant au texte de 1975 et non visée par la réforme en cours, énonce que les fonctionnaires : « [...] peuvent exercer le droit de grève dans le cadre de la loi qui le réglementera ».

Au regard du principe de mutabilité, comment ne pas évoquer le défi du numérique qui, aujourd'hui plus que jamais, se pose aux administrations de nos pays ?

³² J.-F. LACHAUME, C. BOITEAU C. DEFFIGIER et H. PAULIAT, *Droits des services publics*, L.G.D.J. 2015 p. 433.

³³ D. LINOTTE, R. ROMI, E. CADEAU, op.cit. p. 60 n^{OS} 275 et s.

³⁴ D. TRUCHET, *Unité et diversité des grands principes du service public*, AJDA, 1997, p. 38.

³⁵ « Le droit de grève est reconnu, dans le cadre des lois qui le réglementent ».

A cet égard, la Principauté a pris une initiative importante au travers d'une Ordonnance n° 3.413 édictée par le Prince Souverain le 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré³⁶ laquelle a notamment institué l'administration électronique en créant la notion de « *téléservice* » et fixé son régime juridique. En termes de structures, l'Administration centrale monégasque s'est du reste dotée, également en 2011, d'une Direction de l'administration électronique et de l'information aux usagers.

L'on relèvera également qu'en application de cette Ordonnance Souveraine, un Arrêté ministériel n° 2015-703 du 26 novembre 2015 est venu approuver une « *Charte des systèmes d'information de l'État* ». Ce document à portée réglementaire recèle des directives données, à des fins organisationnelles, éthiques ou de sécurité, aux fonctionnaires et agents de l'Etat monégasque pour l'utilisation d'outils ou d'appareils mis à leur disposition (ordinateurs, téléphones ...). Nonobstant l'emploi du terme « Charte », il ne s'agit pas, à notre sens, de « droit mou » (cf. *infra*) dès lors que ces directives sont précises et que leur méconnaissance pourrait, le cas échéant, être qualifiée de faute et donner lieu à une action disciplinaire à l'encontre de leurs auteurs.

Des questionnements ont pu également avoir trait au droit communautaire et ils intéressent tout particulièrement la Principauté qui est actuellement engagée, avec deux autres petits Etats européens³⁷ dans un processus de négociation d'un accord d'association avec l'Union Européenne.

A ce sujet, les observateurs s'accordent à dire que les normes de l'Union ne portent globalement pas atteinte aux « *lois de Rolland* » mais tendent au contraire à les intégrer au sein de la conception européenne du service universel et du service d'intérêt économique général. En d'autres termes, si le droit communautaire agit sur les modalités d'organisation du service public et s'il postule leur évolution, il ne porte pas atteinte aux lois du service public dont il semble, au contraire, renforcer la légitimité en leur offrant une reconnaissance supranationale.

³⁶ Il s'agit d'un texte très important du droit administratif monégasque.

³⁷ La Principauté d'Andorre et la République de San Marino.

Deuxième partie : Le service public vivifié par les exigences contemporaines

Le conseil des ministres français a, le 18 mars 1992, adopté la « *charte des services publics* », instrument de *soft law*, dans laquelle il est rappelé qu'à côté des principes du service public regardés comme classiques tels qu'égalité, neutralité et continuité, émergent de nouveaux principes : transparence, simplicité, participation des usagers et confiance. Ces règles nouvelles qui s'appliquent aujourd'hui aux services publics ne constituent évidemment pas des « lois » et du reste l'impact de la *soft law* sur la qualité de la loi a pu, à juste titre, être décrié même si la position du Conseil d'Etat français sur ce point semble s'infléchir.³⁸

Cela étant, d'aucuns, tel le professeur BRACONNIER, établissent une distinction entre les « *lois réelles* » du service public et les « *principes virtuels* » qu'il qualifie « *d'exigences a-juridiques* »³⁹. Un bon exemple peut être donné avec l'avènement récent d'une déontologie des fonctionnaires. Question jusque-là « a-juridique » la déontologie s'est en effet définitivement immiscée dans le champ du droit.

L'éthique du service public : la déontologie

La déontologie s'appuie sur deux termes grecs (*déon-ontos* et *logos*) pour exprimer « *la connaissance de ce qui est juste et convenable* ». Pendant longtemps, les juristes se sont demandé si la déontologie relevait de l'ordre de la morale ou de celui du droit⁴⁰. Historiquement en effet le recours à la déontologie permettait de limiter le recours à la réglementation juridique.

Ainsi, à l'origine, le statut général des fonctionnaires établi, en France, par la loi du 13 juillet 1983 et, à Monaco, par la loi n° 975 du 12 juillet 1975, précitée, qui est son pendant « *n'a rien d'un code de déontologie* »⁴¹ ; il se contente d'énoncer le « *devoir professionnel et les sanctions* »⁴² des intéressés.

Il s'avère toutefois que l'importante réflexion sur la déontologie dans divers ordres professionnels a pénétré la sphère publique jusqu'à y faire naître une volonté d'afficher le respect de certaines valeurs par les fonctionnaires en vue d'instaurer une véritable « *culture de la déontologie* »⁴³. Tel a été l'objet, en France, de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 21 avril 2016, qui est venue modifier le statut général dont le député Françoise DESCAMPS-CROSNIER a pu dire qu'elle, « *a pour ambition de contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans la puissance publique* »⁴⁴.

³⁸ J. RICHARD, L. CYTERMANN, *Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité ?* Interview in Dalloz actualité, 26 oct. 2016

³⁹ S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, Thémis droit public, 2003, p. 269.

⁴⁰ Cf. B. MALLET-BRICOUT, *Déontologie, morale et droit : une triptyque revivifié*, RTD civ., 2016, p. 694.

⁴¹ Roger GREGOIRE, *La fonction publique*, 1954, Dalloz, rééd., 2005, p. 296, cité par Emmanuel AUBIN, *Les valeurs de la fonction publique en dehors de la loi du 13 juillet 1983*, AJDA, 2013, p. 1212.

⁴² R. GREGOIRE, op. cit. p. 296.

⁴³ Rapport n° 3099 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires,

⁴⁴ Rapport n° 3099 relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

La déontologie a donc désormais toute sa place dans le statut général qui impose aujourd'hui explicitement aux fonctionnaires français le respect des obligations de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité et de laïcité. Y a également été introduite la définition du conflit d'intérêts et les obligations du fonctionnaire confronté à une telle situation.

A Monaco, un arrêt ancien du Tribunal Suprême – du reste commenté par Roger BONNARD⁴⁵ –, a posé un certain nombre d'éléments qui peuvent être regardés comme annonciateurs des préoccupations déontologiques et dont le considérant principal est le suivant :

« Considérant qu'il n'est donc pas contraire à la Constitution que les fonctionnaires exercent les droits et libertés garantis dans des conditions autres moins larges que les conditions dans lesquelles les particuliers exercent les mêmes droits et libertés ; que cette différence résulte naturellement, nécessairement des relations différentes que les fonctionnaires et les particuliers ont avec l'Etat du fait que les fonctionnaires tiennent de l'Etat des avantages auxquels correspondent des obligations qui constituent leur discipline ; que la discipline, ses obligations et ses sanctions concernant non seulement les actes de la fonction, mais aussi les actes hors fonction, lorsque ceux-ci reçoivent de la publicité, causant du scandale, nuisent à la dignité du fonctionnaire et de la fonction ; qu'il en est ainsi, parce que dans les uns et dans les autres actes, une seule et même personne intervient ; qu'ainsi les fonctionnaires doivent exercer les droits et libertés constitutionnels dans les limites qu'impose la discipline, comme les particuliers en exercent dans les limites qu'impose la loi pénale ; que les fonctionnaires doivent en user avec discrétion et réserve, s'abstenir de tous actes, écrits, paroles, manifestations, attitudes, qui témoigneraient d'un esprit d'hostilité ou de sédition contre l'Etat ou ses représentants qualifiés »

Bien plus proche de nous, la loi portant statut des fonctionnaires monégasques telle qu'en vigueur interdit, en ses articles 7 et 8, à tout fonctionnaire, sauf dérogation ministérielle, l'exercice d'une activité lucrative à titre professionnel de même que la détention, directe ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, d'intérêts, de nature à compromettre son indépendance, dans une entreprise quelconque soumise au contrôle du service administratif auquel il appartient ou en relation directe avec lui.

Quant à l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, précitée, traitant de la relation entre l'Administration et l'administré, elle comporte un titre V intitulé « *Des obligations déontologiques des fonctionnaires et agents des services exécutifs de l'Etat* » lequel comporte un article unique faisant renvoi à l'arrêté ministériel pour la fixation concrète desdites obligations.

Est ainsi intervenu l'Arrêté ministériel n° 2011-468 du 29 août 2011, un texte qui notamment prohibe :

- ✓ les collectes ou des démarches, par des fonctionnaires se prévalant de leur qualité, en vue de recueillir des fonds ou des dons, de quelque nature qu'ils soient ;

⁴⁵ Tribunal Suprême, 13 avril 1931, Sieur Chiabaud, note R. BONNARD, Rec.

- ✓ la sollicitation de cadeaux dans l'exercice de fonctions publiques et leur acceptation lorsque ces cadeaux sont susceptibles soit d'influer sur l'impartialité avec laquelle les fonctionnaires doivent s'acquitter de leur mission de service public, soit de constituer une récompense ou une contrepartie de prestations accomplies dans le cadre de ladite mission.

Cette seconde prohibition se retrouve, du reste, dans le projet de loi modificatif du statut des fonctionnaires monégasques.

Pour ce qui est des conflits d'intérêt, ils sont appréhendés par l'article 8 de l'arrêté dans les termes suivants :

« Il est de la responsabilité des fonctionnaires d'éviter tout conflit d'intérêts, réel ou potentiel.

Se trouvent en situation de conflit d'intérêts, les fonctionnaires qui ont, directement ou indirectement, un intérêt privé susceptible d'influer ou de paraître manifestement influencer sur l'exercice impartial et objectif de la mission de service public dont ils ont la charge.

Les fonctionnaires sont tenus de déclarer à l'autorité hiérarchiquement supérieure tout conflit d'intérêts, réel ou potentiel ».

On le voit, la notion d'impartialité se révèle être une composante essentielle de la déontologie. Elle est de surcroît désormais au cœur de l'action internationale puisqu'on en retrouve notamment trace au sein des instruments du Conseil de l'Europe – dont Monaco est un Etat-membre depuis 2004 - sur la lutte contre la corruption comme, par exemple, le *Code modèle de conduite pour les agents publics* approuvé par la Recommandation aux Etats-Membres R (200) 10 lequel comporte un article 5.2 selon lequel :

« L'agent public est appelé à être honnête, impartial et efficace et à remplir ses devoirs au mieux de ses capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire ».

L'on ne saurait mieux dire.

La Principauté de Monaco a du reste, en 2007, ratifié la Convention Pénale sur la Corruption et est *ipso facto* devenue un Etat-Membre du Groupe d'Etats contre la Corruption (G.R.E.C.O.), organe créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption. Le G.R.E.C.O. procède régulièrement à des cycles, poursuivant des objectifs spécifiques, d'évaluation des Etats-membres et le prochain, qui débutera en mars 2017, aura pour thème la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

Mais au-delà de la déontologie, d'autres valeurs s'imposent à l'administrateur de notre temps.

La modernisation du service public : les nouvelles valeurs professionnelles

A ce sujet, il n'est pas inutile de citer le constat de l'O.C.D.E. selon lequel « *les évolutions vers la nouvelle gestion publique ont conduit la plupart des pays à intégrer des valeurs nouvelles, comme la rentabilité, la transparence, la prise en compte de l'utilisateur et la montée d'une gestion plus individualisée* »⁴⁶

Parmi ces valeurs en devenir, figure au premier chef, la transparence.

Celle-ci fait aujourd'hui partie des contraintes pesant sur l'administration. Ce principe, qui se présente avant tout comme une obligation morale peine à se juridiciser ainsi qu'à accéder au rang de principe du service public dans la mesure où le maintien du secret peut être nécessaire dans certaines hypothèses.

Cela est particulièrement vrai aujourd'hui où les impératifs de la lutte contre le terrorisme et de la criminalité technologique imposent aux services publics des contraintes spécifiques en termes de confidentialité. La Principauté n'est pas en reste à cet égard puisqu'elle vient de se doter d'un texte important en la matière - la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale - laquelle a institué le secret de sécurité nationale en s'inspirant du modèle français du secret-défense. Elle a également récemment créé une Agence Monégasque de Sécurité Numérique.⁴⁷

Il n'en demeure pas moins que la période contemporaine a également vu les Etats de droit rendre leurs administrations publiques plus ouvertes et accessibles à leurs administrés. Ont ainsi émergé des principes juridiques tel celui de l'exigence de motivation des actes administratifs qui résulte à Monaco de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 ou celui de l'accès aux documents administratifs, qui y a été introduit par l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, précitée.

Les limitations apportées à ces principes par les textes qui les ont formalisés comme, par exemple, le respect du secret des délibérations du Gouvernement⁴⁸ contrebalancés par les mécanismes institutionnels qui concourent à leur respect - ils impliquent notamment, à Monaco, le Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation - ont amené des observateurs à considérer que désormais, l'équilibre entre transparence et secret ne pose plus de difficultés majeures⁴⁹.

⁴⁶ Pays de l'O.C.D.E., *clarifier les valeurs essentielles, Perspectives Gestions Publiques*, n° 25, Déc. 2007, publication de l'I.G.P.D.E.

⁴⁷ Cf. Ordonnance Souveraine n° 5.664 du 23 décembre 2015

⁴⁸ Cf. Loi n° 1.312 du 29 juin 2006, art. 2 ; Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, art. 24, a)

⁴⁹ V. DONIER, *Les lois du service public : entre tradition et modernité*, RFDA, 2006, p. 1219.

Et de fait, dans la feuille de route donnée au chef du Gouvernement Monégasque le 19 janvier 2016, le Prince Souverain S'est exprimé en ces termes :

« [...] pour toutes les actions de mon Gouvernement, vous serez animé de trois préoccupations majeures : le maintien de la maîtrise de nos finances publiques, le respect de l'éthique et de la transparence de l'Etat ainsi que la préservation de l'environnement ».

Plus discutées sont en revanche d'autres valeurs nouvelles telles que l'efficacité, la performance et la rentabilité.

Quant à la performance, l'accent mis sur les résultats peut questionner l'essence même du service public, fondée sur des principes d'éthique de redistribution, d'équité et de solidarité.⁵⁰

A cet égard, et comme le relève Jacques CAILLOSSE, « la performance demeure a priori étrangère au langage ordinaire du droit et des juristes ».⁵¹ Le droit administratif a ainsi longtemps offert à l'administration une méthode lui permettant de se représenter comme un « monde à part »,⁵² organisé autour de l'intérêt général et indifférent aux codes du marché. Le standard de la « bonne administration » s'est effectivement construit et imposé par référence à des impératifs de régularité, sans intégrer les contraintes de coût et de marché.⁵³

Or, on sait aujourd'hui que la concurrence s'impose dorénavant à un nombre important de services publics, notamment lorsqu'ils sont industriels et commerciaux, ce qui fait dire à certains que « le ver s'est introduit dans le fruit ».⁵⁴

Il n'en demeure pas moins que dans le sillage des exigences européennes de concurrence, les valeurs de temps de crise, étroitement liées à la rigueur budgétaire, que sont l'efficacité, la performance et la rentabilité sont présentement et plus que jamais au cœur du fonctionnement des services publics. Telle était précisément l'approche retenue par le Livre blanc français de 2008 qui citait un sondage montrant que les administrés faisaient de la compétence et de la qualité, deux des trois valeurs attendues de la part de ces services.

⁵⁰ A. BARTOLI, O. KERAMIDAS, F. LARAT, B. MAZOUZ, *Vers un management public éthique et performant*, R.F. Adm. Publ. 2011, p. 629-639

⁵¹ J. CAILLOSSE, *Le droit administratif contre la performance publique ?* A.J.D.A. 1999, p. 195

⁵² J. CAILLOSSE, *Sous le droit administratif, quelle(s) administration(s) ? Réflexions sur l'enseignement actuel du droit administratif*, in Mélanges G. Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 63 et ss

⁵³ J. CAILLOSSE op. cit. A.J.D.A. 1999, p. 195.

⁵⁴ D. TRUCHET, op. cit

A Monaco, la rentabilité ne paraît pas être une priorité déclarée, à tout le moins pour les services publics administratifs classiques si ce n'est toutefois que le Gouvernement peut décider de ne plus exploiter en régie des services rentables en recourant à des modes de gestion plus adaptés. Tel a été le cas pour les deux ports publics monégasques confiés, en vertu d'une délégation de service public établie par la loi, à une personne morale de droit privé.⁵⁵

Il importe en outre de garder à l'esprit que la Principauté dispose de finances publiques maîtrisées, étant l'un des rares pays au monde à ne pas avoir de dette publique. De fait, le fonctionnement de l'Etat et de ses services repose sur une « exigence de discipline budgétaire »⁵⁶ et, *in concreto*, sur un système spécifique de contrôle de la dépense publique existant depuis 1959 et confié à un service particulier relevant de l'autorité directe du Ministre d'Etat : le Contrôle Général des Dépenses.⁵⁷

Quant à l'efficacité et à la performance des services publics, qui sont, là encore, des notions de *soft law*, elles sont, à Monaco consubstantielles à la l'attractivité du pays et au cœur d'une démarche confiée à un Comité de pilotage de la modernisation de l'administration, constitué auprès du Chef du Gouvernement. Cette œuvre est entreprise sur la base du constat selon lequel la taille humaine de l'administration monégasque est le gage de sa réactivité. Ce comité a impulsé une « démarche d'efficacité » de toute l'administration avec la mise en place de dispositifs d'écoute visant à vérifier la satisfaction des usagers que ce soit en ligne ou sur les lieux de contact. En ont résulté des résultats notables tels que, entre autres, l'assouplissement de certaines formalités, la simplification de documents, la mise en place progressive des télé-procédures (*cf. infra*) ainsi que l'élargissement des horaires de réception et les nouvelles conditions d'accueil du public.⁵⁸

⁵⁵ Loi n° 1.303 du 20 juillet 2005 fixant les conditions d'exploitation des ports

⁵⁶ <http://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Un-Etat-moderne/Des-finances-publiques-maitrisees>

⁵⁷ Selon l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.972 du 24 mars 1959, « Il ne peut être procédé à aucun paiement par un comptable public si la dépense ou, d'une manière plus générale, l'opération donnant lieu à ce paiement n'a pas été soumise au contrôle préalable du contrôleur général des dépenses ».

⁵⁸ <http://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Un-Etat-moderne/La-Fonction-Publique>

Au terme de ces quelques considérations sur l'actualité des valeurs du service public, illustrées par l'expérience d'un pays dont le chef de l'Etat a pu dire qu'il est à nul autre pareil, la réflexion demeure ouverte.

Il est clair en effet que les administrés sont désormais dans l'attente d'une réactivité optimale du service public tant les progrès des technologies digitales et de l'*Internet* les accoutument à l'immédiateté des réponses. Pour autant, l'ordinateur ne remplacera jamais l'humain et l'intérêt général emportera toujours des exigences insusceptibles de se fondre totalement dans la logique du *business*.

Les Etats de droit, dont d'aucuns aspiraient, avec Léon DUGUIT, à ce qu'ils deviennent des « *gerbes de service public* », sont donc voués à continuer à mettre en œuvre des solutions innovantes, conciliant ces impératifs, et les exemples tirés de pays qui, à l'instar de la Principauté de Monaco, n'occupent pas, dans le concert des nations, les premiers rangs en termes de territoire ou de démographie, sont loin d'être dénués d'intérêt à cet égard. J'espère vous en avoir convaincus.

Je vous remercie.

Laurent ANSELMINI
Membre de la Commission européenne
pour la démocratie par le droit (Monaco)