

ROYAUME DU MAROC



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



CDL-UD(2018)004
Or. fr

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

en coopération avec

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

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem Med

**“AMÉLIORER LA RELATION ENTRE L'ADMINISTRATION ET
LES CITOYENS : UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE”**

Rabat, Maroc

23 - 26 avril 2018

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE OUVERTE ET RESPONSABLE

par

M. Pere VILANOVA TRIAS

**(Membre de la Commission de Venise – Andorre ; Professeur en sciences politiques et
politiques publiques, Université de Barcelone)**

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Introduction :

Cette présentation se propose de cadrer quelques éléments de réflexion sur les rapports entre l'Administration et les citoyens à travers le système juridique de l'Etat et le rôle du Gouvernement à ce propos.

A.- Le Droit Administratif et l'Etat : sur le principe normatif.

B .-L'Administration et le régime politique : la question de la stabilité ou instabilité du système politique (Ex : la France, la IV^o et la V^o République.

C : Le Gouvernement, les buts et les moyens : une majorité, les moyens matériels, l'Administration.

D .- L'Etat, le Gouvernement et les Administrations Publiques : les Politiques Publiques

1.- Au niveau du principe normatif, au sein du cadre constitutionnel général, le droit administratif est une branche spécifique du droit public et se compose de règles juridiques régissant l'activité administrative du pouvoir exécutif ainsi que les activités administratives du pouvoir législatif et des entités publiques non étatiques.

2.-La tâche du droit administratif est d'arbitrer les voies légales nécessaires à la défense des droits collectifs, assurant la réalisation des intérêts de la communauté. De ce fait il assure aussi les droits des citoyens. Il a pour objectif d'assurer les droits des citoyens concernés vis-à-vis des pouvoirs publics et vise à leur accorder une protection juridique de leurs droits et intérêts.

3.- Pour cette raison, les tribunaux du contentieux administratif s'occupent (par exemple dans le cas de l'Andorre ou l'Espagne) aussi des questions soulevées par des actes et des dispositions du Conseil général du pouvoir judiciaire (ou organe équivalent), des organes directeurs des chambres législatives, de la Cour constitutionnelle, de la Cour des comptes (ou organes équivalents).

4^a Ainsi, le droit administratif pourrait être défini comme la branche du droit public qui régit les administrations publiques, leur organisation, les relations entre les différentes administrations, le régime juridique de leur activité, leurs pouvoirs et privilèges et le système de garanties. De ce fait, il faut souligner encore une fois que le Droit Administratif est une partie essentielle des mécanismes de protection juridictionnelle des droits fondamentaux.

5^a Une question essentielle : Comment les démocraties occidentales concilient-elles, dans le statut des fonctionnaires, la primauté du politique et la neutralité de l'Administration ?

Pour explorer cette question délicate, il faut souligner que nous entrons dans la dimension non seulement normative du Droit Administratif, mais aussi dans sa dimension fonctionnelle, c'est-à-dire de son fonctionnement matériel.

Ceci implique un suivi de questions et d'hypothèses et: Quand est ce que le politique conquiert l'administratif ? On pourrait dire que, en démocratie, ceci se produit du moment que les élections produisent un changement de Gouvernement et de majorité parlementaire.

Mais comment la politisation se manifeste-t-elle dans les administrations?

Et aussi : les (hauts) fonctionnaires sont-ils en train d'investir le pouvoir politique ?

Que faut-il entendre par politisation ? Que les fonctionnaires aient des opinions politiques ou qu'ils les expriment ? Qu'ils adhèrent à un parti politique ou qu'ils le proclament ? Que leur itinéraire de carrière soit commandé par leur appartenance partisane ? Qu'ils mettent leurs fonctions au service de leurs amitiés politiques?

Où commence la politisation ? Il y a bien des degrés entre une sympathie pour des idées et un comportement partisan. En effet, le fonctionnaire, comme tout citoyen, a le droit d'avoir ses propres convictions politiques ou idéologiques. Il ne sembla pas y avoir de solution magique aux dérapages, ainsi, d'un point de vue *fonctionnel*, nous entrons dans le terrain du *self-control*, c'est à dire d'une autorégulation du comportement du fonctionnaire, qui à la fin ne peut pas dépendre seulement de son degré de connaissance du Droit Administratif, mais aussi de sa formation comme citoyen. Des valeurs civiques apprises à l'école, à l'université, etc.

Des cas spéciaux : les juges, les militaires. En effet, dans nombreux pays ou ces deux professions relèvent du fonctionariat, de par l'importance des fonctions et moyens à leur disposition, les uns et les autres doivent accepter des restrictions quant l'exercice de certains droits (association, manifestation, limitation du droit de participation politique). Cela vise à assurer un plus de neutralité professionnelle.

La politisation en effet domine l'histoire de la fonction publique. L'idée d'une séparation du politique et de l'administratif est récente. Des siècles durant les emplois publics importants ont été confiés à des hommes sûrs et récompensaient des amitiés, des fidélités et des services. Il y a peu de temps qu'est apparue en Occident, avec l'approfondissement de l'idéal démocratique, une conception de la fonction publique où la compétence l'emporte sur la faveur du pouvoir politique, l'égal traitement des citoyens sur le clientélisme.

La souhaitable neutralité vs l'impossible neutralité. Il s'agit là du paradoxe le plus important, car si la neutralité est souhaitable, à la limite certains la jugent impossible. De nouveau, ne cherchons pas de « potion magique », c'est sur la durée que cela finit par trouver un point d'équilibre.

L'Etat et le régime politique

On a tendance à sous-estimer l'importance du type de régime politique quant au sujet qui nous occupe. Dans le cas de la France, sous la IV République avant c'était l'instabilité ministérielle qui faisait le jeu de l'administration : les « représentants anonymes de la longue série des ministres » ne pouvaient que s'en remettre à la

« stable corporation des administrateurs » et entériner les programmes que sa permanence la mettait seule en mesure d'élaborer. Avec des gouvernements qui duraient des semaines, ou quelques mois, c'était la pyramide administrative qui assurait le fonctionnement des institutions et du régime tout entier.

Ou bien, selon les moments la séparation des sphères politique et administrative faisait choisir les cadres dirigeants parmi les hommes de parti plutôt qu'au sein des fonctionnaires : ils s'en trouvaient, vis-à-vis de leurs services, en situation de relative faiblesse, car s'ils pouvaient en certains cas imposer leurs vues au nom d'une logique différente et par hypothèse supérieure, on ne les considérait pas moins comme des « hors profession » qu'il fallait contenir ou actionner, mais en tout cas guider.

Sous De Gaulle, en 1958, la Ve République entendit réagir. Comment ? Juridiquement en inscrivant pour la première fois dans la Constitution le principe de la subordination de l'administration au Gouvernement. Aujourd'hui, cette formule se trouve aussi dans nombre de constitutions récentes. Par exemple, c'est le cas de la Constitution espagnole de 1978 :

Article 103

1. L'administration publique sert objectivement les intérêts généraux et agit conformément aux principes d'efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination, en se soumettant pleinement à la loi et à la loi.

2. Les organes de l'administration d'État sont créés, régis et coordonnés conformément à la loi.

3. La loi réglemente le statut des agents publics, l'accès aux fonctions publiques conformément aux principes du mérite et de la capacité, les particularités de l'exercice de leur droit d'organisation, le système d'incompatibilités et les garanties d'impartialité dans le exercice de ses fonctions.

En guise de conclusions (qui mériteraient des approches spécifiques cas par cas et régime politique par régime politique, dans une perspective comparative) :

Les contradictions fonctionnelles de l'Administration ne sont pas faciles à résoudre, il faut les placer dans une perspective « stratégique » que puisse survivre à l'alternance électorale. De même avec l'accès à la fonction publique, le débat sur la méritocratie et ses limites et les systèmes de promotion dans la carrière. Dans la même ligne, on doit poser la question de la transparence vis-à-vis du public, et les problèmes de la mise à jour des systèmes de gestion de la fonction publique (y compris sur la question de l'impact des nouvelles technologies sur le fonctionnement des administrations publiques.

Les débats (souvent faux) parlementaires et/ou gouvernementaux sur une « nécessaire réforme structurelle » de la fonction, qui n'aboutit jamais ou presque de part la discontinuité « du politique » (élections, alliances, coalitions, etc.) qui va à l'encontre de la continuité stratégique de la réforme.

Une perspective nécessaire et encore peu explorée : le rôle de l'Administration dans une transition politique. Quelques exemples qui méritent une recherche approfondie et/ou un Séminaire à ce sujet : l'influence des administrations (et des hauts fonctionnaires) dans les transitions espagnole, portugaise, ou dans l'ensemble de l'espace post-soviétique. L'importance du sujet, ou de cette approche ? Les administrations et les fonctionnaires, dans des crises de changement de régime dans le sens des exemples cités, se trouvent dans la position clé d'être un des outils (et donc des moindres) de ce changement, qu'il peuvent faciliter ou bloquer, ou ralentir, selon leurs convictions de principe ou d'opportunité.

Quelques références bibliographiques

Yves Mény : A la jonction du politique et de l'administratif. Pouvoirs 40-1987

Anna Sanz : Administración Pública, Manual de Ciencia Política (M. Caminal Coord.), Tecnos, Madrid 2005

C. Ramió: Las imposturas de la Administración, El País, 12 Mars 2019

Louis Fougère, L'impossible neutralité, Pouvoirs 40- 1987

Guy Carcassonne, La souhaitable neutralité, Pouvoirs 40-1987

Céline Wiener, Pouvoir Politique et administration : le temps de la discorde, Pouvoirs4-19982.

Renate Mayntz, Sociología de la Administración Pública, Alianza Editorial, Madrid 1996.