

STATUT FEDERAL**UNE NOUVELLE DEONTOLOGIE (VI)**

Le Moniteur du 22 juin 2007 a publié un arrêté royal du 14 juin 2007 modifiant une partie importante du statut des agents de l'Etat, à savoir la partie II relative aux droits et devoirs. Ce texte a été commenté dans nos livraisons de septembre ("d" n° 250, pp. 4 et 5), octobre ("d" n° 251, pp. 4 à 6) et novembre ("d" n° 252, pp. 4 à 7).

Nous analysons maintenant la circulaire du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, organisé en 42 recommandations et qui a été publiée dans le Moniteur belge du 27 août 2007.

Dans notre livraison de décembre 2007 ("d" n° 253, pp. 4 à 6), nous avons analysé le chapitre intitulé "Respect"; dans la livraison de janvier ("d" n° 254, pp. 4 à 6), nous avons analysé le deuxième chapitre intitulé "Impartialité". Dans la présente livraison, nous analysons le troisième chapitre intitulé "Conscience professionnelle".

III. La conscience professionnelle

Ce chapitre est lui-même divisé en cinq recommandations

1re recommandation**Obligation de motivation**

Les agents justifient en droit et en fait, et de façon adéquate, tous les actes juridiques qu'ils prennent dans le dossier administratif établi à cette fin. En cas d'actes juridiques individuels, ils reprennent, en outre, la motivation dans la décision même.

La deuxième partie de la recommandation relative à l'obligation de motivation des actes juridiques individuels n'est que la répétition de l'obligation prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, sauf que cette exigence de motivation est imposée à l'agent alors que la loi vise l'acte lui-même sans se préoccuper de son auteur. Cela signifie donc qu'un agent qui ne motive pas un

acte juridique, indépendamment du risque d'annulation de l'acte, peut éventuellement faire l'objet d'une réprimande, voire d'une procédure disciplinaire.

Par ailleurs, la recommandation va au-delà du prescrit de loi en imposant que la motivation soit reprise dans la décision elle-même alors que la jurisprudence admet la motivation par référence à un autre document. Ainsi, dans un arrêté de promotion d'un agent fédéral, l'autorité peut tout à fait se référer à l'avis du comité de direction en ce qui concerne les titres et mérites du candidat promu. Enfin, la recommandation ne vise que les actes pris par l'agent et non l'acte que l'agent propose et qui est signé par son supérieur hiérarchique, le ministre ou le Roi. A cet égard, la recommandation paraît étriquée et l'exigence de motivation devait également viser les actes que les agents préparent.

Cette obligation de motivation vise particulièrement les fonctionnaires fédéraux qui prennent régulièrement des décisions, notamment au ministère des Finances en matière d'établissement et de recouvrement des impôts.

La première partie de la recommandation est en revanche assez novatrice, puisqu'elle impose une justification générale dans le dossier à propos de tous les actes juridiques que les agents prennent.

Cela implique d'abord qu'un dossier administratif est constitué, qu'il explique les tenants et aboutissants de l'acte juridique qui a été pris, qu'il s'agisse d'un acte juridique individuel ou réglementaire. Cette recommandation vise donc tous les actes juridiques individuels mais également les actes réglementaires que les agents sont susceptibles de prendre.

Cette recommandation ne s'explique concrètement que dans le cas où le fonctionnaire détient par délégation un pouvoir réglementaire, ce qui est exceptionnel dans les ministères fédéraux mais moins rare dans les organismes d'intérêt public. Même dans ces derniers, le pouvoir réglementaire

se réduit souvent à la faculté de prendre de simples mesures d'exécution.

Cette recommandation est donc assez imprécise et fait fi des attributions effectives des fonctionnaires qui ne prennent guère d'actes réglementaires.

Enfin, quoi qu'il en soit, cette recommandation est assez originale et impose au fonctionnaire concerné des obligations plus larges que celles contenues dans la loi sur la motivation formelle.

Obligation de sérieux

Les agents formulent leurs conseils, avis et rapports avec précision, de façon complète et concrète. Ils exécutent leurs missions et tâches en vue de réaliser les objectifs du service auquel ils appartiennent.

La première partie de la recommandation est pratiquement identique à l'art. 7, § 1er du statut qui prévoit :

"A cet effet, il doit : (...)

2° formuler ses avis et rédiger ses rapports avec rigueur et exactitude."

La circulaire impose de formuler les avis et rapports de façon complète et concrète, ce qui est indirectement contenu dans la notion de "rigueur".

La deuxième partie de la recommandation est par contre plus originale, puisqu'elle impose aux fonctionnaires de réaliser les objectifs du service. Encore faut-il que ces objectifs soient déterminés et accessibles.

Pour que cette recommandation soit applicable, il faudra donc que les services soient capables de définir les objectifs et de les faire connaître aux agents; dans l'état actuel de l'administration, peu de services se soucient effectivement de fixer les objectifs et d'y associer leur personnel. Cela implique donc la promotion d'une nouvelle mentalité et cela implique également que du temps soit réservé à la définition des objectifs et à leur connaissance.

3e recommandation

Obligation d'information

Les supérieurs hiérarchiques informent régulièrement leurs collaborateurs de la politique, des missions et des objectifs à réaliser par leur service.

En vue de réaliser les missions et les objectifs qui leur ont été assignés, les supérieurs impliquent, de façon ouverte et transparente, leur personnel dans la gestion de leur service. Dans ce cadre, les supérieurs hiérarchiques donnent à leur personnel les moyens, compétences et responsabilités adéquats.

Les supérieurs hiérarchiques contribuent à développer les compétences de leur personnel par la communication interne des nouveaux concepts et de leur application, ainsi que des modifications à la législation et à la réglementation.

La première obligation impose aux chefs un devoir d'information triple au sujet de la politique, des missions et des objectifs du service.

C'est une excellente recommandation, mais qui reste lettre morte dans la plupart des services où les agents sont peu informés de la politique et des objectifs du service. Il y a donc là un travail considérable à effectuer. Cette obligation est évidemment directement en phase avec la précédente qui impose aux agents de réaliser les objectifs du service... à condition évidemment qu'ils en soient informés.

La deuxième obligation impose aux supérieurs hiérarchiques d'impliquer leur personnel dans la gestion. Cette recommandation est également digne d'intérêt, bien que dans le système hiérarchique classique propre à l'administration fédérale, elle constitue en quelque sorte un changement fondamental d'option.

Cela étant, le supérieur doit s'efforcer d'impliquer son personnel dans la gestion, en l'informant, en tenant des réunions, en lui demandant son avis, bref, en l'intégrant, mais il faut aussi que cette intégration soit ouverte et transparente et qu'elle ne soit pas simplement un simulacre.

Cette recommandation constitue donc un nouveau défi car il n'est pas facile de mener cette politique avec efficacité, sans compter qu'un certain

nombre d'agents ne sont pas demandeurs.

La troisième partie de la recommandation impose aux supérieurs de développer les compétences de leurs agents par la communication des nouveaux concepts et des modifications légales ou réglementaires. Ainsi, le supérieur doit être particulièrement vigilant sur ce point et veiller à ce que ses agents soient au courant de toutes les modifications qui peuvent intervenir dans la réglementation. Cette obligation est d'ailleurs consacrée par le statut (art. 11, § 1er commenté dans une précédente livraison, v. "d" n° 252, p. 4).

Cette obligation va de pair avec celle, reprise dans le statut (art. 11, § 2), qui impose à l'agent de se tenir au courant de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont il est professionnellement chargé.

4e recommandation

Droit à la formation et à l'information

Les agents ont droit à l'information et à la formation continue relatives à tous les aspects de leur fonction et satisfaisant aux exigences de compétences génériques et techniques et de développement de carrière.

D'initiative, ils actualisent et développent leurs connaissances et compétences dans leur domaine professionnel.

Les agents participent activement au partage des connaissances au sein du service public.

Cette obligation est reprise dans le statut (art. 11, §§ 2 et 3) et a été commentée dans une livraison précédente (v. "d" n° 252, p. 4).

5e recommandation

Obligation de veiller aux intérêts du service

Les agents utilisent efficacement les biens, installations, services et moyens financiers mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions.

Les supérieurs hiérarchiques gèrent avec soin les biens, installations et moyens financiers de leur service et prennent toutes les mesures utiles en cas d'infraction.

Ils identifient et protègent les actifs et les données sensibles en prenant les mesures de contrôle interne adéquates.

Cette recommandation est assez nouvelle et impose des comportements positifs, alors que précédemment l'agent n'était tenu qu'à des obligations négatives, essentiellement limitées à l'interdiction de détérioration ou de destruction des biens de l'Etat.

La première partie de la recommandation impose que les biens et installations du service doivent être gérés avec efficacité; cela implique notamment que les agents doivent éviter le gaspillage, qu'ils doivent également s'efforcer que les installations fonctionnent correctement.

On est évidemment loin des simples interdictions, puisque l'agent doit adopter un comportement d'efficacité dans son travail quotidien.

La deuxième mesure est plus classique et s'inscrit dans le cadre des infractions; dans ce cas, le responsable ne peut rester inactif et doit prendre toutes les mesures utiles pour protéger les biens de l'Etat; par ailleurs, cette recommandation lui impose également de gérer avec soin les biens mis à sa disposition.

Enfin, la troisième partie de la recommandation impose de prendre toutes les mesures visant à protéger les actifs et les dossiers sensibles. Cette recommandation vise particulièrement tous les agents qui sont responsables de bases de données et qui doivent les protéger de toute agression physique (incendie-vol) ou informatique. En conclusion, cette recommandation est extrêmement importante et impose à l'agent une série d'obligations très larges. D'une certaine manière, en cas de problème, l'agent devra prouver qu'il a pris toutes les précautions nécessaires pour protéger les biens et tout défaut pourra lui être reproché même s'il n'est pas responsable de la perte ou de l'infraction.

Cela étant, comme cette recommandation est particulièrement délicate et sujette à interprétation, il eût été préférable d'en fixer le contenu de manière plus précise et non de faire peser sur les agents un risque permanent qui pourrait peut-être aller au-delà du lien qui le lie à son employeur.

A suivre. La loyauté