

Belgique : la nomination des grands commis de l'État

David Renders

Volume 36, Number 4, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027167ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027167ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Article abstract

There are in Belgium not one but several categories of top civil servants, the so-called "grands commis de l'État." The rules for the recruitment of those top civil servants vary completely with the category concerned. In substance, three types of procedures can be identified. Depending on the degree of precision they allow, there are the transparent procedures, the translucent procedures and the opaque procedures. The examination of those procedures leads to the following statement: the degree of precision provided by the legal text is not an absolute guarantee for the transparency which one may expect for the recruitment of women and men assigned to lead the Administration. For all that, guarantees are provided in all legal procedures. But beyond that noting, the recruitment of top civil servants is a political issue, which, quite obviously, is not ideal. The legal rule can contribute to fight the tendency for politicization. But the ethics of those who take part in the procedures for recruitment is as much essential.

Cite this article

Renders, D. (2006). Belgique : la nomination des grands commis de l'État. *Revue générale de droit*, 36(4), 709–737. <https://doi.org/10.7202/1027167ar>

Belgique : La nomination des grands commis de l'État

DAVID RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain, Belgique
Avocat au barreau de Bruxelles

RÉSUMÉ

Il existe, en Belgique, non pas une, mais différentes catégories de hauts fonctionnaires, ceux que l'on appelle parfois les « grands commis de l'État ». Selon la catégorie concernée, les règles de recrutement de ces hauts fonctionnaires varient du tout au tout. En substance, trois types de procédures de recrutement peuvent être identifiés. Selon le degré de précision qu'elles consacrent, il y a les procédures transparentes, les procédures translucides et les procédures opaques. L'examen de ces procédures aboutit à un constat important : le degré de précision consacré par les textes ne constitue pas le gage absolu de la transparence à laquelle il s'impose de tendre pour opérer le recrutement de celles et ceux qui sont appelés à diriger l'Administration. Pour autant, des garanties

ABSTRACT

There are in Belgium not one but several categories of top civil servants, the so-called "grands commis de l'État." The rules for the recruitment of those top civil servants vary completely with the category concerned. In substance, three types of procedures can be identified. Depending on the degree of precision they allow, there are the transparent procedures, the translucent procedures and the opaque procedures. The examination of those procedures leads to the following statement: the degree of precision provided by the legal text is not an absolute guarantee for the transparency which one may expect for the recruitment of women and men assigned to lead the Administration. For all that, guarantees are provided in all legal procedures. But beyond that

sont consacrées dans chacune des procédures instituées. Au-delà de ce constat, le recrutement des hauts fonctionnaires est politisé, ce qui, de toute évidence, n'est pas idéal. La règle de droit peut certes contribuer à combattre cette dérive. Mais l'éthique de celles et de ceux qui sont appelés à prendre part à la procédure de recrutement s'avère tout aussi indispensable.

noting, the recruitment of top civil servants is a political issue, which, quite obviously, is not ideal. The legal rule can contribute to fight the tendency for politicization. But the ethics of those who take part in the procedures for recruitment is as much essential.

SOMMAIRE

I.	Les procédures qui se présentent comme transparentes.....	712
A.	Le « top manager » à l'Administration fédérale.....	713
B.	Le fonctionnaire général de l'Administration de la Région wallonne	718
II.	Les procédures qui se présentent comme translucides	722
A.	Le haut fonctionnaire de police.....	722
B.	Le commissaire d'arrondissement	725
C.	Le recteur et le vice-recteur d'une université d'État	729
III.	Les procédures qui se présentent comme opaques	730
A.	Le commissaire du gouvernement de la Communauté française près les organismes d'intérêt public qui en dépendent	731
B.	Le gouverneur de province.....	733

1. Le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu enseigne que l'expression « grand commis de l'État » sert à « désigner certains hauts fonctionnaires » qui se signalent « par un sens exceptionnel de l'intérêt public »¹.

Dans cette perspective, examiner le mode de sélection des « grands commis de l'État » n'est pas sans générer un paradoxe. L'on peut, en effet, se demander comment mesurer le « sens exceptionnel de l'intérêt public » dont est doté un agent qui — fût-il revêtu d'un grade élevé dans la hiérarchie administrative — s'apprête seulement à être désigné? L'expression ne trouve-t-elle pas plutôt à s'appliquer à l'agent arrivé en fin de carrière? N'est-elle pas, en d'autres termes, destinée à caractériser celui qui, investi de hautes responsabilités administratives, a démontré, dans la réalité du quotidien, qu'il avait un sens particulier de l'État?

Plutôt qu'à une analyse du mode de sélection des « grands commis de l'État », c'est à un examen de la désignation de l'ensemble des hauts fonctionnaires², tous susceptibles de se révéler être un jour des « grands commis de l'État », qu'il convient de se livrer.

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution, la Belgique est un État fédéral qui se compose de régions et de communautés. Eu égard à cette réalité juridique, les hauts fonctionnaires attachés à une administration belge ne servent pas tous l'« État » entendu au sens strict du terme. Les hauts fonctionnaires sont à la direction générale d'administrations tantôt fédérales, tantôt communautaires, tantôt régionales.

Par ailleurs, il existe des hauts fonctionnaires qui, servant l'autorité fédérale, la région ou la communauté, assurent la gestion à un autre niveau de pouvoir ou au sein d'une autre entité juridique que celui ou celle pour le compte duquel ou de laquelle ils agissent. L'on songe, en particulier, au gouverneur de province et au commissaire d'arrondissement, qui sont des commissaires du gouvernement de la Région dans la province.

1. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1992, p. 154-155, v^o « commis ».

2. Voir, en ce sens, Le grand dictionnaire terminologique, élaboré par l'Office québécois de la langue française, <http://www.granddictionnaire.com>, v^o « commis ». On peut y lire : « Précédé de l'adjectif "grand", le terme "commis" désigne parfois un haut fonctionnaire ».

L'on peut aussi mentionner les différents commissaires de gouvernement, fédéraux, régionaux et communautaires, qui sont appelés à surveiller l'action des organismes d'intérêt public institués aux différents niveaux de pouvoir.

Les hauts fonctionnaires peuvent encore montrer leur utilité ailleurs dans l'organigramme administratif de la Belgique. C'est le cas au sein des services, non plus « généraux », mais « spéciaux » de l'Administration³, qu'il s'agisse, par exemple, de l'armée, de la police, de l'enseignement ou encore de la justice⁴.

3. Quelle que soit l'administration qu'ils servent, les hauts fonctionnaires sont tous désignés par le truchement d'un acte de *nomination*. Pour autant, le processus qui conduit à leur sélection n'est pas, en tous points, identique. Les modalités de la nomination dont ils sont l'objet peuvent, par ailleurs, varier.

Un examen des différents textes qui régissent la désignation des hauts fonctionnaires aboutit à l'établissement d'une typologie des procédures et des modalités de recrutement, dont il convient de tirer un certain nombre d'enseignements en termes de transparence.

Sur le papier, trois ordres de procédures de recrutement peuvent, en substance, être identifiés. Il y a les procédures qui paraissent transparentes (I), les procédures qui semblent translucides (II) et celles qui se présentent comme opaques (III).

I. LES PROCÉDURES QUI SE PRÉSENTENT COMME TRANSPARENTES

Pour recruter les hauts fonctionnaires au sein des services généraux de l'Administration, l'on recourt à des procédures qui, à la lecture des textes, peuvent être qualifiées de « transparentes ». Le processus de recrutement du « top

3. Sur la notion de « services spéciaux » ou d'« administrations spéciales », voir C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 37 et suiv.; C. MOLITOR, « L'article 107 », in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri-essai, 2004, p. 253.

4. S'agissant de la justice, voir la contribution de R. ANDERSEN, « La nomination des juges en Belgique », dans ce même numéro de la R.G.D.

manager » à l'Administration fédérale (A) et celui du fonctionnaire général à l'Administration de la Région wallonne (B) constituent deux illustrations du recours à ce type de procédures⁵.

A. LE « TOP MANAGER » À L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

4. Le « top manager » est la nouvelle dénomination de ce qui, jusqu'il y a cinq ans encore, constituait le directeur général d'Administration⁶.

L'Arrêté royal du 29 octobre 2001 « relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation » constitue le texte qui établit les conditions d'accès (1), définit la procédure de recrutement (2) et fixe les modalités de la désignation du « top manager » (3). Les informations qu'il livre sont nombreuses et précises.

1. Les conditions d'accès

5. Comme tout candidat à un emploi dans la fonction publique, en Belgique, le candidat à la fonction de management doit « être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction », « jouir des droits civils et politiques », « satisfaire aux lois sur la milice » et « justifier de la possession de l'aptitude médicale exigée pour la fonction à exercer »⁷.

Au-delà des conditions générales ainsi énumérées, l'Arrêté royal du 29 octobre 2001 ajoute des conditions qui s'imposent, en particulier, au candidat à une fonction de management.

5. Sur les procédures relatives au recrutement de fonctions de direction, voir A. FEYT, M. MARESCHAL, « Les fonctions de management », *Administration publique trimestrielle*, 2006, p. 270-288.

6. Pour un examen plus général de la réforme de la fonction publique fédérale, dénommée « réforme Copernic », voir J. SOHIER, « La fonction publique face à l'effet Copernic : mythe ou réalité », *Journal des Tribunaux*, 2003, p. 221.

7. Art. 1^{er}, § 3, de l'Arrêté royal du 22 décembre 2000 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des collègues de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent », *Mon. b.* du 9 janvier 2001.

Tout candidat doit disposer des compétences et des aptitudes relationnelles et managériales fixées dans la description de fonction et dans le profil de compétences afférents à la fonction de management en cause⁸.

Par ailleurs, le candidat aux plus hautes fonctions de management doit exercer une fonction de direction au sein de la fonction publique ou, à tout le moins, disposer des titres et mérites requis pour participer utilement à une sélection comparative destinée à pourvoir à une telle fonction. Il doit également disposer d'une expérience de management d'au moins six ans⁹ ou d'une expérience professionnelle utile d'au moins dix ans.

Quant au candidat à une fonction immédiatement subalterne aux plus hautes fonctions, il doit nécessairement être titulaire d'une fonction de direction au sein de l'Administration fédérale depuis au moins six ans¹⁰. Il en résulte que seuls des agents de l'Administration sont susceptibles d'y accéder, à l'exclusion de personnalités qui seraient issues du secteur privé et qui ne peuvent ainsi se porter candidats qu'aux plus hautes fonctions.

2. La procédure de recrutement

6. Le candidat qui remplit les conditions d'accès à une fonction de management¹¹ est appelé à participer à une procédure de sélection. Les candidats francophones et néerlandophones concourent de façon séparée¹².

Deux épreuves jalonnent la procédure de sélection du candidat à une fonction de management. Les épreuves sont organisées sous la direction du Bureau de sélection de l'Administration fédérale, qui est un service à gestion séparée,

8. Art. 7, § 1^{er}, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

9. Par « expérience de management », il faut entendre « une expérience en gestion au sein d'un service public ou d'une organisation du secteur privé » (art. 6, § 1^{er}, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 29 septembre 2001).

10. Voir l'art. 6, § 2, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

11. La réunion des conditions d'accès est vérifiée par le Bureau de sélection de l'Administration fédérale (art. 7, § 1^{er}, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001).

12. Voir, à ce sujet, C.E., arrêt *Jadot*, n° 98.735 du 7 septembre 2001.

organiquement indépendant du pouvoir exécutif¹³. Le Bureau de sélection compose, en concertation avec le ministre qui est le chef de l'Administration ou, le cas échéant, avec le plus haut fonctionnaire de l'Administration, la commission de sélection, chargée d'évaluer les différents candidats. Cette commission est composée dans le respect d'un équilibre linguistique. Elle comprend tout à la fois des membres issus de la fonction publique et des experts externes qui présentent des compétences dans des domaines comme celui de la gestion ou du management.

La *première épreuve* prend la forme de tests informatisés, organisés par le Bureau de sélection. Ces tests sont destinés « à cerner les aptitudes de gestion et d'organisation des candidats, ainsi que leur personnalité ». Le contenu des tests est « le même en français qu'en néerlandais ». Les résultats des candidats sont communiqués à la commission de sélection « qui en apprécie et en évalue seule les résultats »¹⁴.

La *seconde épreuve* correspond, pour sa part, à un entretien avec la commission de sélection. L'entretien est organisé au départ d'un cas pratique ayant trait à la fonction de management à pourvoir. Il s'agit d'évaluer « tant les compétences spécifiques à la fonction à exercer que les aptitudes requises à l'exercice d'une fonction de management »¹⁵.

Outre ces deux épreuves, la commission de sélection compare les titres et mérites de chaque candidat au regard du *curriculum vitae* qui est le sien.

À l'issue des deux épreuves et de la comparaison des titres et mérites, la commission de sélection classe les candidats en lice en quatre catégories : A — très apte —, B — apte —, C — moins apte — et D — inapte —¹⁶. Au sein des groupes A et B, « les candidats sont classés »¹⁷.

13. Sur le Bureau de sélection de l'Administration fédérale, voir not. R. ANDERSEN, D. RENDERS, *Droit administratif II*, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit, p. 31.

14. Art. 7, § 2, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

15. Art. 7, § 2, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

16. Art. 7, § 3, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

17. Art. 7, § 3, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

3. Les modalités de la désignation

7. Les résultats sont alors communiqués à l'autorité compétente. Un entretien complémentaire est organisé avec les candidats jugés très aptes¹⁸. L'entretien complémentaire est, en principe, destiné à comparer les candidats concernés « quant à leurs compétences spécifiques, leurs aptitudes relationnelles et leurs capacités à diriger par rapport à la description de fonction et au profil de compétences afférents à la fonction de management à pourvoir »¹⁹. Cet entretien est mené par le ministre en personne s'agissant de la plus haute fonction de management instituée au sein de l'Administration qu'il a en charge. Il est mené par le plus haut manager de l'Administration s'agissant de la fonction immédiatement subalterne, et ainsi de suite.

Le candidat finalement retenu est désigné pour une période de six ans²⁰. Le plus haut fonctionnaire est nommé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Les autres managers sont nommés par le Roi, sur proposition du ministre concerné, après proposition du plus haut fonctionnaire de l'Administration²¹.

Si, à l'issue du mandat, le manager entend se représenter à la fonction qu'il occupait, il est à nouveau désigné, sans devoir se soumettre à une nouvelle sélection comparative, pour autant qu'aux termes de l'évaluation dont il est l'objet, il a reçu la mention finale « très bon »²².

*

8. Il résulte des considérations qui précèdent que le candidat à une fonction de management au sein de l'Administration fédérale est appelé à suivre un parcours balisé avec précision. Pratiqué avec indépendance et impartialité, le

18. Voir, à cet égard, M. VAN DAMME, S. WEERTS, « Le régime juridique du mandat », in R. ANDERSEN, K. LEUS (dir.), *La réforme de la fonction publique*, Bruxelles, La Chartre, 2002, p. 150.

19. Art. 9, § 1^{er}, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

20. Voir à ce sujet, M. VAN DAMME, S. WEERTS, *op. cit.*, p. 156.

21. Art. 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

22. Art. 25 de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001. Sur l'évaluation des « tops managers », voir M. VAN DAMME, S. WEERTS, *op. cit.*, p. 154-156.

processus de recrutement ainsi décrit peut conduire à désigner le meilleur candidat.

On l'observe cependant : les épreuves sont évaluées par une commission de sélection dont la composition est élaborée en « concertation » avec le ministre concerné ou celui qu'il a lui-même désigné.

Par ailleurs, l'entretien complémentaire — qui constitue l'épreuve servant à départager les finalistes — est pour le moins confidentiel. Il a lieu, en effet, « entre quatre yeux » et dépend ainsi de l'appréciation d'une seule personnalité qui, s'agissant de la désignation à la fonction la plus élevée dans la hiérarchie, est le ministre concerné lui-même. Un tel entretien — s'il peut se concevoir dans la mesure où les protagonistes sont appelés à travailler en étroite collaboration²³ — peut aussi, en partie, remettre en cause le caractère objectif de la procédure de sélection.

Enfin, la procédure assure la participation — tout au moins pour les plus hautes fonctions managériales — de personnalités issues du secteur privé. À l'évidence, la formule présente l'avantage d'apporter du sang neuf au sein de l'Administration. « Mais elle comporte également un risque : celui de voir des lobbies, des groupes d'intérêt ou des partis investir ces postes pour y faire prévaloir leurs choix »²⁴. Dans le même ordre d'idées, l'on peut se poser la question de savoir ce qu'il advient du top manager issu du secteur privé qui, à l'issue du mandat qui lui a été confié, décide de ne pas poursuivre son expérience dans la fonction publique. La question des interférences entre intérêts publics et privés se pose, là aussi, avec acuité²⁵.

23. Ainsi que le relève J.-L. QUERMONNE, le haut fonctionnaire n'est-il pas « celui qui remplit une fonction de conversion entre le pouvoir politique et l'Administration d'exécution », *La Haute fonction publique sous la V^e République*, Paris, P.U.F., 1983, p. 23.

24. Ch. DE VISSCHER, « Les grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques et les enjeux de la réforme Copernic de l'Administration fédérale », in R. ANDERSEN, K. LEUS (dir.), *La réforme de la fonction publique*, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 23.

25. Voir en ce sens, Ph. QUERTAINMONT, « Conclusions », in S. DEPRE, C. MOLITOR (éd.), *État des lieux de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 2005, p. 160.

9. La procédure de recrutement du top manager a, certes, le mérite d'exister. La transparence et les standards éthiques minimaux y sont présents. C'est à la condition, toutefois, que les acteurs de la procédure — sélectionneurs comme candidats — y jouent le rôle qui leur est imparti dans un esprit d'objectivité.

B. LE FONCTIONNAIRE GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION DE LA RÉGION WALLONNE

10. La procédure qui conduit à la nomination du fonctionnaire général de l'Administration de la Région wallonne est sensiblement comparable à celle qui vient d'être décrite à propos du top manager fédéral. Elle est instituée par le *Code de la fonction publique wallonne du 18 décembre 2003*²⁶.

Quelques particularités méritent cependant d'être mises en exergue. Les unes sont relatives aux conditions d'accès à la fonction (1). D'autres concernent la procédure de recrutement (2). Enfin, certaines sont relatives aux modalités de la désignation du candidat retenu (3).

1. Les conditions d'accès

11. S'agissant des conditions d'accès à la fonction, il convient d'observer qu'à l'opposé de ce qui est prescrit au niveau fédéral, les fonctions de direction les plus élevées dans la hiérarchie sont accessibles aux seuls candidats qui auraient acquis une ancienneté dans le secteur public entendu au sens le plus large. Sont également recevables, les candidats qui ont acquis une ancienneté « en qualité de membre d'une assemblée législative » ou qui ont été conseillers d'une formation politique francophone représentée au sein d'une assemblée législative²⁷. Ainsi, le candidat issu du secteur privé ne pourra-t-il utilement concourir que pour une fonction de direction à responsabilité de second ordre²⁸.

26. Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le *Code de la fonction publique locale wallonne*, Mon. b. du 31 décembre 2003.

27. Voir l'art. 334, alinéa 1^{er}, du *Code de la fonction publique wallonne*.

28. Voir l'art. 335 du *Code de la fonction publique wallonne*.

En outre, il y a lieu d'observer que la mise en concurrence des hauts fonctionnaires wallons avec d'autres candidats du secteur public et, le cas échéant, avec des candidats du secteur privé a été tempérée pour la première attribution des mandats. En vue de permettre aux agents en place d'être désignés par priorité en qualité de mandataire dans la fonction qu'ils occupaient à titre définitif jusqu'au moment de la réforme, les hauts fonctionnaires de l'Administration wallonne sont autorisés, avant tout appel à candidatures, à marquer leur préférence pour un emploi qui doit désormais être pourvu par mandat. Ils pourront alors être désignés comme mandataire dans cet emploi, s'ils développent un projet de gestion qui se rapporte à ce dernier²⁹.

2. La procédure de recrutement

12. Comme au niveau fédéral, le recrutement des managers wallons est opéré par l'intermédiaire du Bureau de sélection de l'Administration fédérale, qui — comme son nom ne l'indique pas — a vocation à servir, non seulement l'autorité fédérale, mais aussi les communautés et, comme en l'espèce, les régions³⁰. Des commissions de sélection sont, ici aussi, instituées et sont présidées par l'administrateur délégué du Bureau de sélection de l'Administration fédérale ou son délégué³¹.

Toutefois, à la différence notable de ce qui est prévu à l'échelon fédéral, c'est le Gouvernement wallon qui compose directement les commissions chargées d'évaluer les candidats³². Dans la mesure où le Gouvernement wallon est, par ailleurs, l'autorité investie du pouvoir de nomination, ce système est fortement critiqué par le Conseil d'État qui a

29. Voir les art. 336 et 337 du *Code de la fonction publique wallonne*.

30. Voir, à cet égard, l'art. 87, § 2, de la *Loi spéciale du 8 août 1980* « de réformes institutionnelles », *Mon. b.* du 9 août 1980.

31. Voir l'art. 340, § 2, du *Code de la fonction publique wallonne*.

32. Voir l'art. 340, § 3, du *Code de la fonction publique wallonne* : « À l'exception des membres de droit, le gouvernement désigne les membres de la commission pour une période de quatre ans renouvelable ».

procédé à l'annulation d'une procédure de recrutement comparable³³.

Les membres qui composent les commissions de sélection, en Région wallonne, sont, par ailleurs, nécessairement des agents publics internes ou externes à l'Administration considérée. La présence de membres provenant du secteur privé est ainsi exclue³⁴.

13. La procédure de recrutement proprement dite entretient d'indéniables liens de parenté avec la procédure instituée au niveau fédéral. Au cours d'une *première épreuve* — écrite — les aptitudes du candidat sont évaluées. Une *seconde épreuve* — orale — est alors organisée, « en vue d'apprécier [les] compétences managériales » du candidat, de même que « sa motivation notamment en regard de la lettre de mission »³⁵, qui constitue, en quelque sorte, la description de fonction³⁶.

Au terme des épreuves, la commission de sélection rend un avis provisoire motivé sur chacun des candidats. Elle classe alors ceux-ci dans le groupe A ou B, en fonction de ce qu'ils sont jugés aptes ou inaptes à l'exercice de la fonction³⁷. Le choix opéré doit, ainsi que l'exige la Loi du 29 juillet 1991 « sur la motivation formelle des actes administratifs », être motivé en la forme. Par ailleurs, il doit reposer sur des motifs légalement admissibles et doit donner lieu à une comparaison des titres et mérites.

Une procédure de recours est organisée, qui permet au candidat classé inapte de solliciter la reconsidération de son profil. La reconsidération est opérée par la même commission

33. Voir C.E., arrêt *Deguelde*, n° 142.684 du 25 mars 2005; égal. C.E., arrêt *La Centrale générale des services publics*, n° 144.354 du 13 mai 2005. Ces deux arrêts ont été rendus dans le cadre de procédures ayant pour objet des requêtes en annulation dirigées contre l'Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 27 mars 2003 « instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du secteur XVII ».

34. Voir l'art. 340, § 2, du *Code de la fonction publique wallonne*.

35. Voir l'art. 341, § 1^{er}, 3°, du *Code de la fonction publique wallonne*.

36. Pour une définition précise de ce qui se trouve contenu dans la « lettre de mission », voir l'art. 338, § 3, du *Code de la fonction publique wallonne*.

37. Voir l'art. 341, § 2, 2°, du *Code de la fonction publique wallonne*.

de sélection³⁸, ce qui n'incite guère à penser qu'une réformation soit fréquemment envisagée.

3. Les modalités de la désignation

14. Seuls les candidats versés dans le groupe A sont susceptibles d'être désignés³⁹.

Le fonctionnaire général de l'Administration wallonne est nommé pour cinq ans⁴⁰ par le Gouvernement wallon, sur la proposition du ministre de la fonction publique et du ministre dans l'Administration duquel le manager est appelé à exercer ses fonctions⁴¹.

Un renouvellement est possible, sans que l'intéressé ait à devoir de nouveau présenter les épreuves auquel il doit se soumettre avant d'être nommé⁴².

15. L'analyse de la procédure de recrutement destinée à désigner le candidat à un emploi de fonctionnaire général au sein de l'Administration wallonne conduit à observer que celui-ci est également appelé à devoir suivre un cheminement largement balisé.

Là où la Région wallonne prend ses distances par rapport au régime institué au niveau fédéral, c'est toutefois pour laisser aux autorités politiques une marge de manœuvre plus substantielle.

Cette marge de manœuvre se mesure, en particulier, par le système de composition des commissions de sélection, laissée à l'appréciation du gouvernement lui-même. Elle se mesure aussi à travers les membres qui peuvent y siéger, lesquels appartiennent nécessairement à l'Administration wallonne. Elle transparait enfin du système de « primo nominations », lequel est destiné à consolider, pour un temps, le statut de personnalités nommées dans le cadre d'un système qu'on souhaitait pourtant réformer à raison de son caractère trop politisé.

38. Voir l'art. 341, § 2, du *Code de la fonction publique wallonne*.

39. Voir l'art. 341, § 3, du *Code de la fonction publique wallonne*.

40. Voir l'art. 344, § 1^{er}, du *Code de la fonction publique wallonne*.

41. Voir l'art. 341, § 3, du *Code de la fonction publique wallonne*.

42. Voir l'art. 344, § 3, du *Code de la fonction publique wallonne*.

Ainsi, la transparence du système institué en Région wallonne n'est-elle pas aussi nette que celle qui se présente dans les textes fédéraux. Le sentiment domine qu'à la lecture des textes mêmes, le recrutement des hauts fonctionnaires wallons a tendance à fonctionner en vase clos.

II. LES PROCÉDURES QUI SE PRÉSENTENT COMME TRANSLUCIDES

16. Le degré de transparence diminue d'un cran lorsque, laissant de côté les procédures de recrutement qui sont décrites de façon plus ou moins panoramique, l'on prend la mesure de procédures qui n'offrent plus le même éventail de précisions ou qui offrent de plus grandes latitudes au sélectionneur.

Le recrutement des hauts fonctionnaires de police (A), celui des commissaires d'arrondissement dans les provinces (B) et celui des recteur et vice-recteur des universités d'État (C) sont opérés via des procédures que l'on pourrait qualifier de « translucides ».

A. LE HAUT FONCTIONNAIRE DE POLICE

17. La police belge a récemment été réformée, à la suite de la sordide affaire *Dutroux*. Le 31 octobre 2000, le Roi adopte un Arrêté « fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police fédérale et de l'inspection de la police générale, de la police fédérale et de la police locale »⁴³. Dans cet Arrêté figurent les conditions d'accès aux tout nouveaux emplois de hauts fonctionnaires de police (1). Y sont également contenues les indications relatives à la procédure de recrutement (2) et aux modalités de désignation de ces fonctionnaires (3).

1. Les conditions d'accès

18. En soi, l'on ne saurait affirmer que les conditions d'accès qui doivent être réunies pour accéder à de hautes fonctions

43. *Mon. b.* du 4 novembre 2000.

policières pèchent par manque de transparence. Elles sont, en réalité, beaucoup plus précises que celles que l'on a pu recenser dans le cadre de l'examen des procédures de recrutement relatives aux tops managers fédéraux et wallons.

Peut seul se porter candidat, le fonctionnaire de police en poste. Celui-ci « doit être âgé d'au moins quarante ans et de moins de soixante ans », « avoir une ancienneté de service de dix ans en tant qu'officier et pouvoir faire état d'une expérience d'au moins cinq ans dans une fonction dirigeante »⁴⁴. Le candidat ne peut, par ailleurs, « avoir fait l'objet d'une évaluation finale qualifiée « insuffisante » au cours des cinq années qui ont précédé l'introduction de la candidature, ni avoir encouru de sanction disciplinaire grave non effacée »⁴⁵. Enfin, l'intéressé doit revêtir l'un des grades arrêtés par le Roi⁴⁶.

2. La procédure de recrutement

19. La procédure de recrutement témoigne de ce que l'intervention des autorités politiques est, ici, plus marquée.

La procédure est menée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, en étroite collaboration avec une commission de sélection dont la majorité des membres est désignée, de commun accord, par les deux ministres⁴⁷.

Dans un premier temps, les ministres déterminent le profil spécifique auquel le candidat doit répondre pour la fonction à pourvoir. « Ce profil met l'accent sur les capacités de management, les capacités techniques et les éléments de personnalité indispensables pour exercer la fonction sollicitée au sein et dans l'esprit du nouveau service de police »⁴⁸. La commission de sélection est chargée de vérifier « la recevabilité des candidatures et leur adéquation aux conditions objectives du profil requis »⁴⁹.

44. Art. 1^{er} de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

45. *Ibid.*

46. Art. 2 de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

47. Art. 5, § 1^{er}, de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

48. Art. 5, § 2, de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

49. Art. 5, § 3, de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

Dans un second temps, les candidats retenus par la commission sont soumis à « une épreuve du type *assessment center* organisée sous la tutelle » du Bureau de sélection fédéral⁵⁰. « Cette épreuve a uniquement pour but d'examiner l'aptitude au commandement des candidats. Les résultats sont transmis à la commission » et « mentionnent, par emploi, les candidats estimés aptes et les candidats estimés inaptes au commandement »⁵¹. L'avis est motivé⁵².

Seuls les candidats estimés « aptes » au commandement sont alors entendus par la commission qui classe les candidats en trois catégories — très aptes, aptes ou inaptes à l'exercice de la fonction — et transmet ce classement aux ministres de l'Intérieur et de la Justice⁵³.

3. Les modalités de la désignation

20. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice proposent au Roi un candidat par emploi qui doit nécessairement avoir été classé « très apte » à l'issue de la procédure. Le Roi procède à la nomination de l'intéressé, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Le terme de la désignation est de cinq ans⁵⁴.

*

21. L'analyse de la procédure destinée à recruter les hauts fonctionnaires de police permet d'observer que, si celle-ci est aussi détaillée que les procédures qui se présentent comme « transparentes », le rôle des autorités politiques est très prégnant dans le processus de désignation de ces fonctionnaires. Non seulement les ministres concernés participent largement à la composition de la commission appelée à sélectionner les candidats, mais la sélection se fonde sur des profils établis par les ministres eux-mêmes, qui contiennent des éléments d'appréciation difficiles à objectiver, comme, par exemple, « les éléments de personnalité indispensables pour exercer la fonction ».

50. Art. 5, § 4, de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. Art. 5, § 6, de l'Arrêté royal du 31 octobre 2000.

On peut noter que bon nombre de nominations intervenues ont été annulées par le Conseil d'État qui a jugé que l'autorité investie du pouvoir de nomination n'avait « en rien » exposé les « raisons » qui l'ont amenée à préférer les personnes désignées « aux autres candidats, dont le requérant »⁵⁵.

La presse nationale a récemment fait observer que, nonobstant les arrêts d'annulation intervenus, les hauts fonctionnaires de police dont l'acte de nomination est devenu caduc occupent encore l'emploi, quelques mois après le prononcé des arrêts⁵⁶.

Ainsi, non seulement les textes n'incitent guère à penser que la transparence est au rendez-vous, mais les suites qu'il conviendrait de réserver aux décisions de justice intervenues ne sont pas toujours des plus immédiates.

B. LE COMMISSAIRE D'ARRONDISSEMENT

22. Le territoire de la Belgique est divisé en dix provinces⁵⁷ qui, à leur tour, sont divisées en différents arrondissements administratifs. Le commissaire d'arrondissement est un commissaire du Gouvernement régional dépêché dans un ou plusieurs arrondissements administratifs. D'où le nom qui lui est conféré.

Sous la direction du gouverneur de province, qui est le commissaire du gouvernement régional pour l'ensemble du territoire provincial, le commissaire d'arrondissement est spécialement chargé de veiller « au maintien des lois et des règlements d'administration générale »⁵⁸.

Le recrutement du commissaire d'arrondissement est pour le moins original. Les conditions d'accès (1), la procédure

55. Voir C.E., arrêts *Brasseur*, n^{os} 146.858 et 146.859 du 28 juin 2005. On peut, par ailleurs, observer que la nomination du commissaire général et celle de l'inspecteur général de la police fédérale ont été annulées pour le motif que les syndicats n'avaient pas pu assister aux épreuves qui ont conduit à la sélection des candidats nommés (C.E., arrêt *La Centrale générale des services publics*, n^o 155.630 du 27 février 2006).

56. *La Libre Belgique* du 15 février 2006, p. 5.

57. Art. 5 de la *Constitution belge*.

58. Art. 133 de la Loi provinciale du 30 avril 1836.

de recrutement (2) et les modalités de la désignation du candidat retenu (3) sont définis par l'Arrêté royal du 7 août 1995⁵⁹.

1. Les conditions d'accès

23. Les conditions d'accès à la fonction de commissaire d'arrondissement sont multiples. Il faut « être Belge », « jouir des droits civils et politiques », « être de conduite irréprochable » et « satisfaire aux lois sur la milice ou aux lois portant le statut d'objecteur de conscience ». Il faut, par ailleurs, « être âgé de 35 ans au moins », « posséder les aptitudes physiques requises pour occuper la fonction », « être porteur d'un diplôme donnant accès aux emplois » de direction « dans la fonction publique » et « justifier en Belgique d'une expérience » au barreau, dans la magistrature ou dans le domaine « scientifique » ou « administratif »⁶⁰.

Les conditions apparaissent ainsi multiples et objectives. L'on ne saurait, à leur seule analyse, y percevoir un manque de transparence.

2. La procédure de recrutement

24. La vacance d'emploi de commissaire d'arrondissement est signalée par un avis publié au *Moniteur belge*, qui mentionne les conditions d'accès et la procédure qui sera suivie⁶¹.

Le candidat adresse, outre les pièces démontrant qu'il remplit les conditions d'accès, « une note circonstanciée dans laquelle » il expose « les raisons pour lesquelles » il estime être apte à exercer la fonction. Il y fait aussi valoir les qualités dont il dispose « en matière de gestion des services publics et dans les matières qui relèvent des compétences de la fonction »⁶².

Une commission de sélection est instituée auprès du ministre de l'Intérieur, qui est chargée « de présenter des

59. A.R. du 7 août 1995 « relatif aux commissaires d'arrondissement et aux commissaires d'arrondissement adjoints », *Mon. b.* du 21 septembre 1991.

60. Art. 1^{er} de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

61. Art. 2 de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

62. Art. 3 de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

candidats pour la nomination de commissaire d'arrondissement »⁶³. La commission est composée de hauts fonctionnaires appartenant à ce ministère, de même que du gouverneur de la province dans le ressort de laquelle l'emploi de commissaire d'arrondissement est vacant⁶⁴.

La principale originalité de la procédure découle de ce qu'une fois le délai d'introduction des candidatures expiré, « le président de la commission transmet aux membres une copie de toutes les candidatures et convoque la commission pour une réunion ». À l'occasion de celle-ci, la commission discute et compare les candidatures présentées. Il ne s'agit pas de comparer les titres et mérites respectifs des candidats, mais « leurs aptitudes respectives à exercer la fonction de commissaire d'arrondissement »⁶⁵.

Dans cette perspective, la commission de sélection n'est tenue de faire passer aucun examen, pas plus qu'elle n'est astreinte à l'audition des candidats⁶⁶. Le Conseil d'État va même jusqu'à juger que, dans l'hypothèse où un entretien est organisé, la commission de sélection n'est pas tenue d'en dresser le « procès-verbal » ou le « compte-rendu », ajoutant qu'un tel document « n'est pas indispensable pour étayer les appréciations de la commission de sélection, laquelle doit [...] également, sinon principalement, forger son opinion sur la note circonstanciée déposée par les candidats »⁶⁷.

Pour l'essentiel, la sélection du commissaire d'arrondissement est ainsi opérée sur dossier, ce qui diffère fondamentalement des procédures de recrutement jusqu'ici analysées.

63. Art. 4, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

64. Art. 4, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

65. C.E., arrêt *Rossignon*, n° 109.911 du 29 août 2002; égal. C.E., arrêt *Gevaert et Rossignon*, n° 109.912 du 29 août 2002.

66. Art. 6, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 7 août 1995. En ce sens, voy. not. C.E., arrêt *Rossignon*, n° 109.911 du 29 août 2002. Il advient cependant que la commission de sélection adopte un règlement d'ordre intérieur duquel il résulte que la procédure est davantage objectivée que ne le prévoit le texte établissant la procédure à suivre (C.E., arrêt *Cornet*, n° 86.148 du 21 mars 2000).

67. C.E., arrêt *Rossignon*, n° 109.911 du 29 août 2002; égal. C.E., arrêt *Gevaert et Rossignon*, n° 109.912 du 29 août 2002.

3. Les modalités de la désignation

25. La commission dresse une liste de cinq candidats au plus, dans l'ordre de préférence⁶⁸. La proposition, motivée, est adressée aux candidats qui peuvent faire valoir leurs objections éventuelles, à défaut de quoi la proposition est transmise au ministre⁶⁹.

C'est le Roi qui procède à la nomination du commissaire d'arrondissement⁷⁰. « La priorité est donnée à celui des candidats qui a été proposé à l'unanimité par la commission de sélection »⁷¹, à moins que le ministre estime ne pas pouvoir se rallier à cette proposition. Dans ce cas, le ministre est autorisé à proposer au Roi un autre candidat, pour autant que la proposition qu'il formule soit « spécialement motivée »⁷².

Une marge d'appréciation importante est ainsi laissée à l'autorité qui dispose du pouvoir de nomination.

26. L'analyse de la procédure de recrutement du commissaire d'arrondissement révèle que celle-ci est translucide. Si les conditions d'accès à l'emploi sont multiples et objectives, seule une comparaison de l'aptitude des différents candidats à exercer la fonction est organisée, à l'exclusion de tout autre épreuve de sélection. Une telle procédure paraît ainsi conférer à la commission de sélection une marge d'appréciation plus importante que celle qui est reconnue à la commission de sélection des tops managers ou même à celle des hauts fonctionnaires de police.

Le diagnostic se renforce si l'on observe que la comparaison est opérée sur dossier, sans qu'une audition des candidats doive nécessairement être organisée. Il est encore appuyé par la circonstance que l'autorité investie du pouvoir de nomination peut modifier le choix préconisé par la commission de sélection.

Une véritable garantie de transparence — celle de la motivation — compense légèrement le caractère hautement discrétionnaire de la procédure instituée. L'acte de nomination,

68. Art. 7, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

69. *Ibid.*

70. Art. 8, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

71. Art. 8, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

72. Art. 8, alinéa 3, de l'Arrêté royal du 7 août 1995.

s'il retient une autre candidature que celle préférée par la commission, doit être « spécialement » motivé. Il faut en déduire que la motivation doit être non seulement « pertinente » et « adéquate », mais, qui plus est, circonstanciée⁷³.

C. LE RECTEUR ET LE VICE-RECTEUR D'UNE UNIVERSITÉ D'ÉTAT

27. Toujours dans l'ordre des procédures de recrutement que l'on pourrait qualifier de « translucides », la procédure qui conduit à la désignation du recteur et du vice-recteur d'une université d'État est décrite de façon particulièrement sommaire.

La Loi du 28 avril 1953 « sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'État » contient, en tout et pour tout, deux dispositions relatives à la procédure de nomination de ces hauts fonctionnaires. L'une dispose que « le recteur est nommé par le gouvernement pour un terme de quatre ans, sur une liste de trois professeurs ordinaires présentés par le conseil académique »⁷⁴. L'autre précise que « le gouvernement nomme, en même temps que le recteur, dans les mêmes conditions et pour la même durée de quatre ans, le vice-recteur »⁷⁵.

28. Sur le fondement de la Loi du 28 avril 1953, le Roi a adopté un Arrêté, en date du 23 octobre 1967, qui établit les conditions dans lesquelles le recteur et le vice-recteur d'une université d'État sont nommés.

Ces conditions ne sont pas nombreuses, tant les dispositions qui y ont trait sont sibyllines. Le conseil académique, convoqué à cette seule fin, se réunit « dans le courant du mois de mai qui précède l'expiration du mandat du recteur en fonction »⁷⁶. « Il présente une liste de trois candidats, à la majorité

73. Sur le caractère circonstancié de la décision « spécialement motivée », voy. not., s'agissant de l'urgence spécialement motivée pour échapper à la consultation de l'avis formulé par le Conseil d'État à propos des actes administratifs réglementaires des collectivités fédérale et fédérées, M. LEROY, Avis précéd. C.E., arrêt *Debacker*, n° 23.479, A.P.T., 1984, p. 239; R. ANDERSEN, « L'urgence et la section de législation du Conseil d'État », *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2000, p. 10; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 877.

74. Art. 6 de la Loi du 28 avril 1953.

75. Art. 9 de la Loi du 28 avril 1953.

76. Art. 14, alinéa 1^{er}, de l'Arrêté royal du 23 octobre 1967.

des deux tiers des membres présents »⁷⁷. L'acte de présentations est adressé « au ministre qui a l'enseignement universitaire de l'État dans ses attributions, avant le 1^{er} juin qui précède l'expiration du mandat du recteur en fonction »⁷⁸.

La composition du conseil académique est fixée par la loi. Celui-ci se compose, en substance, du corps enseignant de l'université⁷⁹.

29. L'indigence des précisions apportées par le texte donne à penser que le choix de la personne sélectionnée est largement discrétionnaire et qu'il pourrait pécher par un manque de respect pour les standards éthiques minimaux.

À bien y regarder, l'on observe cependant que la présentation qui doit être opérée est le fruit d'un large consensus. L'ensemble du personnel académique est, en effet, appelé à devoir sélectionner les futurs recteur et vice-recteur. La « présentation » implique, au surplus, que l'autorité investie du pouvoir de nomination — en l'espèce : le ministre — est tenue par la présentation qui lui est faite⁸⁰. En clair, le choix qui lui est laissé est limité entre trois candidats⁸¹. L'autorité est, qui plus est, invitée à respecter l'ordre des candidats. Dans l'hypothèse où l'ordre des présentations devait ne pas être respecté, une motivation particulière devrait se retrouver dans l'acte de nomination.

III. LES PROCÉDURES QUI SE PRÉSENTENT COMME OPAQUES

30. La visibilité n'est plus de mise lorsqu'on investigate des procédures de recrutement dont la carence en précisions est telle qu'à l'inverse de la transparence, c'est l'opacité qui règne en maître.

77. Art. 14, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 23 octobre 1967.

78. Art. 16 de l'Arrêté royal du 23 octobre 1967.

79. Art. 7 de la Loi du 28 avril 1953.

80. Sur la notion de « présentation », voir not. R. ANDERSEN, « Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge », *Revue européenne d'administration publique*, 1993, n° hors série, p. 150; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 431-432; J. SOHIER, *Les procédures au Conseil d'État*, Diegem, Kluwer, 1998, p. 72; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 883.

81. En ce sens, voir not. C.E., arrêt *Gorez*, n° 79.531 du 26 mars 1997.

La procédure qui a récemment conduit au recrutement des commissaires du gouvernement près les organismes d'intérêt public de la Communauté française (A) et celle, beaucoup plus ancienne, relative à la désignation des gouverneurs de province (B), constituent deux illustrations emblématiques de procédures qui paraissent opaques. Dans un cas comme dans l'autre, l'on hésite encore à parler de « procédures ».

A. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE PRÈS LES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC QUI EN DÉPENDENT

31. Quelques semaines avant de se livrer à une réforme en profondeur de la fonction publique, la Communauté française a estimé devoir garantir un sort très particulier aux commissaires du gouvernement près les organismes d'intérêt public qui dépendent d'elles. Ces organismes sont, par exemple, la Radio télévision belge de la communauté française, l'Office de la naissance et de l'enfance ou encore l'Entreprise publique des technologies nouvelles, de l'information et de la communication en Communauté française.

32. Organisée par un Décret du 9 janvier 2003⁸², la procédure de recrutement est pour le moins sommaire. Comme tout candidat à une fonction publique, en Belgique, le candidat à la fonction de commissaire du gouvernement doit « être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction », « jouir des droits civils et politiques », « satisfaire aux lois sur la milice » et « justifier de la possession de l'aptitude médicale exigée pour la fonction à exercer »⁸³.

Pour le reste, il est prévu qu'un « appel public aux candidatures » est organisé, sans que soient précisées les modalités de la publicité⁸⁴. Le recours à des quotidiens, plutôt qu'au

82. Décret de la Communauté française du 9 janvier 2003 « relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française », *Mon. b.* du 21 février 2003.

83. Voir l'art. 31, alinéa 3, du Décret de la Communauté française du 9 janvier 2003; égal. l'art. 1^{er}, alinéa 3, de l'Arrêté royal du 22 décembre 2000, *op. cit.*

84. Voir l'art. 31, alinéa 1^{er}, du Décret de la Communauté française du 9 janvier 2003.

Moniteur belge peut, semble-t-il, être préféré, ce qui — du reste — a déjà été le cas⁸⁵.

L'acte de candidature doit être introduit « auprès du gouvernement »⁸⁶, qui examine les candidatures, procède à une comparaison des titres et mérites des différents candidats au regard de la fonction en cause et nomme celui qu'il estime être le meilleur d'entre eux.

33. Plus que le caractère particulièrement sommaire des précisions apportées en termes de conduite de la sélection, c'est le caractère fondamentalement politisé de celle-ci qui apparaît. En témoigne le fait qu'aucun critère d'appréciation ne soit imposé par la loi, qu'aucune épreuve ne soit organisée et que pas même une commission de sélection ne soit instituée. Le gouvernement de la Communauté française, à qui s'impose, certes, les règles et principes généraux de droit administratif — dont l'égalité⁸⁷, la comparaison des titres et mérites⁸⁸ et la motivation formelle des actes administratifs de portée individuelle⁸⁹ — se ménage, ici, une marge d'appréciation telle que l'objectivité des nominations ne paraît plus nécessairement garantie.

85. Voir, à cet égard, C.E., arrêt *Dubois*, n° 127.184 du 19 janvier 2004. L'on observe que ce mode de publicité contrevient à l'article 9, § 2, de l'Arrêté royal du 22 décembre 2000 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent », *op. cit.*

86. Voir l'art. 31, alinéa 1^{er}, du Décret de la Communauté française du 9 janvier 2003.

87. Voir les articles 10 et 11 de la Constitution.

88. La comparaison des titres et mérites est un principe général de droit. Voir, à cet égard, J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'État à cinquante ans*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 631-633; égal. Ph. BOUCQUEY, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier-De Boeck, 2002, p. 49; C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 254.

89. Voir la Loi du 29 juillet 1991 « sur la motivation formelle des actes administratifs », *Mon. b.* du 5 août 1991. Sur l'application de cette Loi au contentieux de la fonction publique belge, voy. P. BOUCQUEY, « La motivation formelle en matière de fonction publique », in P. JADOUL, S. VAN DROOGHENBROECK, *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 101-137.

B. LE GOUVERNEUR DE PROVINCE

34. La procédure de recrutement du gouverneur de province est plus opaque encore. On atteint, dans cette hypothèse, non pas l'arbitraire, mais, au sein de ce qui relève du discrétionnaire, la marge de manœuvre la plus large : le « grand choix »⁹⁰.

Ainsi qu'on l'a déjà relevé, le gouverneur de province est le « commissaire du gouvernement » régional « dans la province »⁹¹. Il s'agit, en d'autres termes, d'un haut fonctionnaire régional dépêché dans une collectivité décentralisée. En sa qualité de haut fonctionnaire régional, le gouverneur est investi d'un certain nombre de missions. Il assure l'exécution des règles établies par l'autorité supérieure, il vérifie les caisses provinciales ou assure encore le maintien de l'ordre à l'intérieur du ressort territorial qui lui est attaché⁹².

35. La vieille Loi provinciale du 30 avril 1836 — désormais remplacée en Région wallonne par le *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* — indique, en tout et pour tout, que « les gouverneurs sont nommés par le gouvernement régional, sur avis conforme du Conseil des ministres fédéral »⁹³.

Il s'ensuit que, lorsqu'un emploi de ce type est vacant, ce qui donne généralement lieu à un écho dans la presse, aucun appel aux candidatures n'est publié, aucun critère de sélection n'est prédéfini, aucun entretien officiel n'est mené, *a fortiori* par une commission de sélection.

90. Voir en ce sens, F. DELPERÉE, S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 69, note 1. À cet égard, voir C.E., arrêt *Lamalle*, n° 13.939 du 5 février 1970, *Revue de jurisprudence administrative*, 1971, p. 89.

91. Art. 4, alinéa 1^{er}, de la Loi provinciale du 30 avril 1836, *Mon. b.* du 23 décembre 1891.

92. Sur les missions que le gouverneur de province exerce en qualité de haut fonctionnaire régional, voir not. A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, t. I^{er}, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 642-643; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 77; F. DELPÉRÉE, S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 68-70; D. RENDERS, F. PIRET, « La responsabilité pénale et civile des mandataires locaux », voir N. de la D. à la p. 737.

93. Art. 4, alinéa 2, de la Loi provinciale du 30 avril 1836; égal. art. L.2212-51 du *Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation*; art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la Loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles ».

36. À l'occasion de la nomination d'un gouverneur, il y a quelques années, l'autorité investie du pouvoir de nomination est allée jusqu'à soutenir que l'acte en cause était un « acte de gouvernement » qui, partant, échappait à tout contrôle et ne devait pas être motivé en la forme⁹⁴. Pour sa part, la candidate nommée s'était défendue de soutenir pareille argumentation, peu compatible avec les exigences élémentaires que requiert le fonctionnement d'un État démocratique⁹⁵. Elle se contentait de soutenir que, dans la mesure où la marge d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination était large, la motivation formelle de l'acte de nomination pouvait être succincte.

À juste titre, le Conseil d'État a suivi l'argumentation de la candidate. Il considère que les textes n'imposent à l'autorité « le respect d'aucune forme ni d'aucune formalité particulière »⁹⁶. Il précise que celle-ci peut « nommer à la fonction de gouverneur la personne de son choix, sans avoir à procéder à un appel préalable aux candidats »⁹⁷. Il ajoute encore

« que, si la nomination du gouverneur doit faire l'objet d'une motivation formelle, à l'instar de tout acte unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés, cette motivation ne doit pas, pour être adéquate, s'agissant d'une nomination au grand choix, faire ressortir qu'une comparaison a été opérée entre les mérites de la personne nommée et de quelqu'autre personne, l'une d'elles se fût-elle portée candidate *proprio motu* à la fonction considérée »⁹⁸. Et de conclure « qu'il faut, mais qu'il suffit, que les

94. C.E., arrêt *Vandendoren*, n° 107.561 du 10 juin 2002; sur les « actes de gouvernement », en droit belge, voir not. J. SALMON, *op. cit.*, p. 226-229; M. LEROY, « Les actes de gouvernement : un spectre qui hante la jurisprudence du Conseil d'État belge », *Administration publique trimestrielle*, 1999, p. 183-189; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 576; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, « Entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave : l'impossible existence des actes de gouvernement », obs. sous C.E., arrêt *Reinier*, n° 139.158 du 12 janvier 2005, *Journal des Tribunaux*, 2005, p. 694-696; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État », obs. sous C.E., arrêt *Brynaert*, n° 156.078 du 8 mars 2006 et C.E., arrêt *Vanbergen*, n° 157.044 du 28 mars 2006, *Journal des Tribunaux*, 2006, p. 317-324.

95. C.E., arrêt *Vandendoren*, n° 107.561 du 10 juin 2002.

96. *Ibid.*

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

motifs énoncés de choisir la personne nommée soient exacts et qu'ils aient été régulièrement appréciés »⁹⁹.

37. L'analyse de la procédure de recrutement du gouverneur de province révèle que, plus encore que les commissaires du gouvernement de la Communauté française près les organismes d'intérêt public, ce haut fonctionnaire est recruté, dans le respect des règles de motivation formelle qui s'imposent, sur le fondement de considérations largement politiques.

38. L'examen des procédures qui aboutissent au recrutement des hauts fonctionnaires conduit à un constat important : le degré de précisions consacré par les textes ne constitue pas le gage absolu de la transparence auquel il s'impose de tendre pour opérer le recrutement de celles et ceux qui sont appelés à diriger l'Administration, en Belgique.

Les textes qui consacrent un nombre conséquent d'exigences comprennent, certes, des clauses qui assurent un degré appréciable d'objectivité. L'on songe notamment aux tests qui sont organisés par des services administratifs indépendants, tels que le Bureau de sélection de l'Administration fédérale. Mais les mêmes textes peuvent, par ailleurs, comprendre des clauses qui amenuisent, voire qui annihilent l'impact d'exigences plus objectives. Tel est le cas des formules qui permettent à l'autorité politique de composer, d'initiative, la commission de sélection ou qui, en final, réservent à celle-ci le droit de modifier l'ordre du classement établi par les sélectionneurs indépendants.

Par ailleurs, l'on observe qu'il existe des textes sibyllins qui n'offrent, certes, aucune garantie particulière en termes de transparence. L'on songe notamment à la procédure de recrutement des commissaires du gouvernement de la Communauté française près les organismes d'intérêt public qui en dépendent et à la procédure qui a pour objet de désigner les gouverneurs de province. Mais il existe aussi des textes qui, à peine moins laconiques, consacrent, en quelques mots, des garanties d'objectivité majeures. Les règles qui organisent la désignation des recteur et vice-recteur d'universités d'État, en confiant au corps enseignant une grande part du pouvoir,

99. *Ibid.*

sont, en ce sens, tout à fait remarquables. Sans doute la nature de l'institution joue-t-elle cependant un rôle dans la configuration de cette procédure particulière.

Quels que soient le degré de précision du texte et la quantité de garanties objectives qui s'y trouvent consacrées, il existe, dans le recrutement de tous les hauts fonctionnaires, au minimum quelques garanties qui peuvent mener au contrôle et, le cas échéant, à l'annulation de l'acte qui en contient la nomination.

39. Au-delà de ces constats importants, il faut souligner que la Belgique est une société « où s'entrecroisent les contradictions philosophiques, culturelles et économiques »¹⁰⁰. Cette donnée spécifique conduit au multipartisme qui induit une large tendance à la négociation et, en final, à l'obtention de compromis équilibrés.

Dans ces conditions, s'il est souhaitable que le recrutement des hauts fonctionnaires soit plus largement dépolitisé, il faut, dans le même temps, avoir à l'esprit que la politisation de l'Administration « peut être regardée comme jouant un rôle non négligeable dans le savant système de pacification des rapports conflictuels de la société belge »¹⁰¹, ce que Ch. De Visscher et G. de Bussy ont dénommé la « démocratie consociative »¹⁰².

40. Par ailleurs, il s'impose d'observer que l'autorité politique, susceptible d'être partisane, est, elle-même, sélectionnée suivant des règles consacrées par la Constitution. À cet égard, il convient de rappeler que toutes les procédures instituées par le texte constitutionnel, pour opérer la sélection de celles et ceux qui sont appelés à exercer des responsabilités — politiques ou autres —, procèdent d'un choix qui est celui de la Nation même¹⁰³. En ce sens, Robert Badinter

100. Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 159. En ce sens, voir aussi A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1974, p. 420. Il écrivait : « Il existe selon moi un modèle culturel belge, propre à notre pays en ce sens qu'il se distingue des modèles des autres nations, notamment des nations voisines, et qu'il unit les Belges au-delà de leurs différences et de leurs clivages internes ».

101. *Ibid.*

102. Ch. DE VISSCHER, G. de BUSSY, *Pyramides*, 2000/3, cité par Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 159.

103. L'article 33 de la *Constitution belge* dispose : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

n'écrivait-il pas, si justement, que la légitimité d'une institution consacrée par la Constitution ne tire pas son origine du mode de désignation de ses membres, mais de la volonté, le peuple souverain, qui a voté la Constitution?¹⁰⁴

41. Plus fondamentalement encore, il serait injuste de prétendre que, désigné par une autorité politique, le candidat sélectionné serait nécessairement dépourvu des qualités requises pour exercer, de façon exemplaire, les missions qui lui reviennent. Le degré d'objectivité d'une procédure de recrutement n'est pas le reflet des qualités qui peuvent être reconnues à la personnalité désormais appelée à servir l'Administration. L'une et l'autre de ces réalités ne s'inscrivent pas dans un lien de causalité nécessaire.

42. En définitive, si la règle de droit peut largement contribuer à objectiver le recrutement des hauts fonctionnaires, l'éthique de celles et de ceux qui sont appelés à prendre part à la procédure de recrutement — les sélectionneurs comme les candidats — s'avère tout aussi indispensable.

L'État belge, en marche, ne peut être transparent qu'au prix d'un « esprit d'éthique ». Celui-là même qui caractérise les « grands commis de l'État ».

David Renders
Faculté de droit
Collège Thomas More
Place Montesquieu 2
Université catholique de Louvain
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél. : 00 32 10 47 47 05
Télec. : 00 32 10 47 47 01
david.renders@publ.ucl.ac.be

N. de la R. : in L. LE HARDY DE BEAULIEU (dir.), *Droit à la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires de Namur, p. 114-115.

104. Voir R. BADINTER, « Le pouvoir et le contre-pouvoir », *Le Monde*, 23 novembre 1993, p. 1 et 8.