

Rapport sur la visite d'expertise effectuée en Arménie (EREVAN, 29 septembre – 2 octobre 2002)

Hélène PAULIAT

Présidente du Conseil scientifique d'EUROPA

Professeur de droit public à l'Université de Limoges

et Giuseppe BETTONI

La délégation du Conseil de l'Europe comprenait Monsieur Alexis KOJEMIAKOV, Directeur du Département de droit public, Direction des Affaires juridiques, chef de la délégation ; Madame Hélène PAULIAT, Professeur de droit public à l'Université de Limoges (France), Présidente du Conseil scientifique de l'Association EUROPA ; Monsieur Giuseppe BETTONI, Professeur à l'Université Cattaneo Castellanza de Milan (Italie), Vice Président de l'Association EUROPA.

Les personnalités rencontrées lors de la visite étaient : Monsieur Manvel BADALYAN, Président du Conseil supérieur de la Fonction publique ; Monsieur Armen HARUTUNYAN, Recteur de l'Académie d'Administration publique (vice représentant du Comité de Venise) ; le responsable du pôle des relations juridiques du Conseil supérieur de la Fonction publique ; le chef du département juridique du Conseil supérieur de la Fonction publique ; les membres du Conseil supérieur de la Fonction publique (en particulier la vice présidente, Madame Arevik PETROSYAN).

I- Le contexte de la visite.

Une loi sur la fonction publique du 4 décembre 2001 a été votée en Arménie, dans le vaste cadre de la réforme de l'Etat. La visite avait donc pour objectif de déterminer les besoins ou les difficultés qu'éprouvait l'Arménie pour la mise en place de ce texte, plus précisément, pour sa mise en œuvre concrète : règlements d'application de la loi, organisation des concours de recrutement, modalités des épreuves...

Une première visite exploratoire avait été effectuée en mars 2000 : la réforme de l'Etat commençait à peine, et la reconstruction de la fonction publique était à peine envisagée. Un certain nombre de difficultés théoriques et pratiques existaient alors et avaient été soulevées par les interlocuteurs de l'époque. Le contexte en 2002 a beaucoup changé depuis trois ans, puisqu'il y a eu un développement du programme administratif, l'objectif général pour la fonction publique étant d'en optimiser la gestion, en harmonisant les structures et les personnels. Ainsi a-t-il été procédé à des suppressions de postes pour éviter les doublons, à des modifications structurelles pour restaurer le lien avec les citoyens et regagner la confiance du public. De manière plus générale, les lois étaient jusque-là sectorielles (elles concernaient un secteur d'activité : Education, Justice...), elles s'attachent désormais à englober de manière transversale un ensemble : la loi sur la fonction publique prend en compte le statut.

La loi est donc entrée en vigueur et un certain nombre de textes réglementaires ont commencé à être élaborés. Mais il semble qu'un certain nombre de difficultés, d'ordre à la fois théorique et pratique, se fassent jour et que la demande de coopération porte sur différents points, mais orientés

tous vers le sens de l'efficacité du système de concours, de l'amélioration de la qualité du recrutement et du professionnalisme dans une perspective de meilleur fonctionnement de l'administration, avec le souci constant d'assurer l'indépendance de cette fonction publique par rapport au pouvoir politique. Cette réforme apparaît cruciale pour la réforme globale du système administratif et politique en Arménie.

II- Les apports essentiels de la visite.

Le problème majeur des discussions a porté sur l'absence quasi totale de lien existant entre la fonction publique et le service public. Les personnalités que nous avons rencontrées ont toujours dissocié ces deux aspects, ce qui rend très problématique la construction d'un véritable statut spécifique pour ce personnel (le "civil service"). Il est difficile de justifier l'existence d'une fonction publique avec un statut spécifique si elle ne s'appuie pas sur un service au public : la prise en compte des intérêts des citoyens ou des administrés a été largement absente des débats. Il existe une différence claire entre le service public et le service civil.

La loi de décembre 2001 ne s'applique donc pas à l'ensemble des fonctionnaires : elle s'applique uniquement aux services centraux des ministères et aux agences gouvernementales (plus précisément, le Gouvernement central, le gouvernement régional et la Présidence). Ne sont donc concernés que 8 à 10.000 agents, alors que l'on compte environ 3 millions d'agents publics en Arménie. Ceux qui ne se voient pas appliquer le texte, les autres agents des services publics, sont soumis au Code du travail. L'administration au sens strict ne comprend donc que les ministères. Des services comme les transports, ou la Poste sont actuellement organisés sous forme de sociétés par actions, l'Etat demeurant actionnaire majoritaire. A titre d'exemple, les instituteurs (globalement les personnels de l'Education) sont recrutés au niveau des régions municipales, mais bénéficient d'un contrat de droit du travail. Les critères de distinction entre les employés et les fonctionnaires ne sont pas très clairs, tout dépend, semble-t-il, de l'activité prise en charge. Seuls les fonctionnaires ont un passeport administratif. Il semble que la distinction passe davantage par la différence entre hauts fonctionnaires et fonctionnaires. Il n'existe pas de fonction publique territoriale.

La structure de la fonction publique est assez complexe : au sommet de la hiérarchie, un petit nombre de postes sont directement dépendants du pouvoir politique. Puis, en dessous, la fonction publique proprement dite, qui constitue ce que l'on peut appeler le "pouvoir administratif" : cet ensemble se divise en quatre catégories ou divisions (a, b, c, d) et est totalement distinct du pouvoir politique. Chaque division paraît avoir des degrés. Le vice ministre, au sommet de la hiérarchie, est politique et change en cas de changement de gouvernement ; mais, en principe, le directeur du ministère occupe un poste administratif et ne peut être changé lors d'une évolution politique. En bas de la pyramide, ce qui en constitue la base, regroupe tous les employés soumis au code du travail. L'entreprise en cours en Arménie obéit à un objectif essentiel : dépolitiser la fonction publique, éviter qu'elle ne subisse les influences politiques. On peut affirmer qu'il s'agit d'une fonction publique qui est fondée ici sur le grade (la loi prévoyant des règles pour chaque grade), avec un système d'avancement régulier. C'est le Président de la République qui va nommer à la division et au grade le plus élevé.

La volonté clairement affirmée des autorités arméniennes est de généraliser le procédé du concours comme mode de recrutement de la haute fonction publique de l'Etat (ministères et gouvernement régional). Toutes les personnes, y compris celles qui sont actuellement en poste dans les ministères,

vont avoir l'obligation de passer un concours pour pouvoir continuer à occuper le poste. Les types de concours apparaissent variables selon la catégorie : pour pourvoir aux postes des divisions a et b, il s'agit d'un concours général, sous le contrôle du conseil de la fonction publique. Pour les divisions c et d, il s'agit de concours par ministères (avec simplement un membre du conseil supérieur). Il semble que l'organisation des concours pose de gros problèmes matériels et techniques aux responsables des structures rencontrés. Il semble exister un comité responsable du concours (un jury ?). Plusieurs étapes sont prévues : questions sur un programme défini, questions sur différentes branches du droit, questions de logique.

Deux institutions jouent un rôle essentiel :

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique, créé en janvier 2002. Il comprend 7 personnes : le président du conseil élu pour 6 ans, le vice président élu pour 5 ans, et 5 conseillers (1 élu pour 4 ans, 1 pour 3 ans, 2 pour 2 ans, 1 pour 1 an). Il se compose de 16 départements et de cinq sections dans chaque département. Le Conseil prend la décision d'organiser le concours et semble jouer le rôle d'un grand ministère de la fonction publique. Trois personnes essentiellement ont été rencontrées : le Président de ce conseil, le responsable du pôle relations juridiques et le chef du département juridique. Par la suite, une table ronde a permis de rencontrer l'ensemble des membres du Conseil supérieur, en particulier la vice-présidente. Il y a encore peu de coopération avec l'international. Le début de la construction et des démarches s'est fait avec la Banque de reconstruction (liée au gouvernement britannique) et le programme TACIS. Avec cette banque, il y a eu développement du système juridique, une partie des fonds du programme a été consacrée à la fonction publique. Ce Conseil est une structure indépendante, qui essaie de faire évoluer les mentalités des agents. On peut sans doute se poser la question de sa représentativité, dans la mesure où il semble être en décalage avec la société civile ou politique (pas de représentants des syndicats par exemple). La désignation des membres est assez proche de celle des ministres.

L'Académie d'Administration Publique : elle joue un rôle essentiel en matière de formation initiale et de formation continue. Cependant, elle se heurte à de graves difficultés. Le problème qui a été le plus souvent souligné est l'inadaptation des méthodes de formation. De manière classique, les personnes qui enseignent sont des professeurs, des universitaires. De l'avis de tous les membres de l'Académie que nous avons rencontrés, il serait souhaitable que des experts étrangers et des professionnels puissent enseigner dans l'Académie. Il faudrait donc prévoir des mécanismes pour organiser des formations de formateurs.

D'autres éléments ont été évoqués, en particulier le problème de la préparation aux concours, du contrôle des concours et de l'évaluation des fonctionnaires en activité. L'Académie délivre la qualification pour pouvoir se présenter au concours pour pourvoir les postes de la division d. Le contrôle des concours a été évoqué. Il semble qu'il y ait peu de véritables contrôles internes. Il existe un comité de compétition, un représentant du public y participe. La contestation se fait devant un tribunal de droit commun en première instance (la réforme initialement avait prévu la création d'une juridiction administrative, mais les contraintes budgétaires n'ont pour l'instant pas permis cette réalisation). Si l'on replace ces éléments dans le cadre plus général des modalités de contrôle sur les activités des services publics, on se rend compte que c'est l'un des domaines dans lequel des améliorations peuvent être apportées : le contrôle financier est opéré par un comité financier (de caractère parlementaire) ; il n'existe pas encore de contrôle de qualité ; tout au plus peut-on souligner l'institution d'un bureau des plaintes, mais qui n'est pas spécifique à la fonction publique

ou au service public. Sur ce point, un programme d'amélioration constitutionnelle est en cours : il est par exemple prévu de créer un Ombudsman, mais ce n'est pas encore effectif. Le pouvoir disciplinaire est également quelque peu spécifique : le conseil supérieur ne dispose pas lui-même d'un pouvoir de sanction, c'est en principe le ministre qui sanctionne, après enquête administrative. S'agissant du contrôle ou de l'évaluation des fonctionnaires, le mécanisme semble variable. En principe, tous les 6 mois, le chef de service doit présenter un rapport interne de notation, d'évaluation, un rapport d'activité. Il existe un processus d'attestation, qui semble lié à des possibilités de promotion interne : tous les trois ans, l'agent subit un examen pour pouvoir éventuellement acquérir un grade plus élevé tout en restant dans le même poste.

III- Les demandes et les perspectives.

Les personnalités rencontrées sont très demandeuses d'échanges d'expériences dans le domaine de la fonction publique, au sens large, qu'il s'agisse de la fonction publique de l'Etat et au plan local. Cet échange pourrait éventuellement prendre une forme « institutionnelle » avec la création d'un conseil consultatif. Elles souhaitent pouvoir bénéficier de documentation en droit comparé (accès à l'information et à des bases de données), d'échanges d'expériences professionnelles, par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe. Les demandes ont beaucoup porté sur la documentation en droit communautaire (droit de l'Union européenne) et droit européen (droit de la Convention européenne des droits de l'homme, et surtout, car il semble que ce pan soit un peu délaissé, droit du Conseil de l'Europe). Il existe cependant une association de droit européen en Arménie. Les demandes portent essentiellement sur le domaine pratique : comment rédiger par exemple un règlement du concours ? Les expériences étrangères semblent être un élément utile au stade de la réglementation à édicter.

Les domaines de coopération portent sur la formation continue, les processus d'organisation des concours. Il est demandé des renseignements sur la formation des formateurs au sein de l'Académie. Des projets et des expériences ont été menés, auxquels participent une dizaine d'Universités. Le Conseil de l'Europe peut apporter une aide juridique ne faisant mieux connaître les textes sur la fonction publique, en particulier ceux qui sont élaborés en son sein (recommandation sur le statut des agents publics en Europe ; recommandation sur le code de conduite des agents publics en Europe). Il serait sans doute souhaitable que l'Arménie soit présente dans le comité d'experts de droit administratif.

L'Association EUROPA est tout à fait prête à coopérer avec les instances rencontrées. Il semble cependant que les propositions de coopération doivent principalement porter sur des aspects pratiques : la formation des formateurs ne peut pas, à notre sens, être assurée par des universitaires, en tout cas pas uniquement. Il faudrait essayer de fournir un certain nombre d'experts ou de moyens pour aider à établir un règlement de concours, à organiser techniquement et pratiquement un concours, pour aider à développer des processus de qualité, pour donner un regard pratique sur des expériences étrangères dans le domaine du management, de la formation continue, de l'évaluation et de la notation des fonctionnaires.

Certains textes sont appliqués mais vont peut-être susciter des contestations : les personnalités rencontrées demandent également la possibilité d'obtenir des avis sur l'application de certaines dispositions. Il a même été envisagé d'organiser une sorte de conférence sur ce point pour obtenir un système d'organisation de concours efficace. Des visites d'étude sur le terrain dans des pays européens ont été évoquées.