

Institution des Secrétaires d'Etat

par le Baron de GRUBEN,
Ambassadeur honoraire.

★

La pratique gouvernementale belge fait laborieusement l'expérience d'une institution qui est en vigueur depuis longtemps dans certains Etats et tend à se généraliser. Nous en sommes encore aux tâtonnements empiriques, tandis que le statut de droit public du Secrétaire d'Etat n'est pas encore sorti de l'aire de l'incertitude voire de la contradiction « in terminis ». Il peut par conséquent être opportun de clarifier les idées à ce sujet*.

La fonction ministérielle a pris depuis une quarantaine d'années (1919) une ampleur croissante, due notamment à l'accroissement des tâches incombant à l'Etat — accroissement résultant lui-même du développement de la vie sociale — et à la complexité, à l'enchevêtrement qui en découlent fatalement. Un ministre est normalement un membre d'une des deux chambres législatives et fréquemment en outre un mandataire provincial ou communal ; il doit assister aux séances de la chambre dont il fait partie, tout au moins pour prendre part à certains votes ; en tant que ministre il doit siéger dans l'une et l'autre chambre, soit lorsqu'il est interpellé ou que l'on discute son budget, soit lorsque des débats graves intéressent tout le gouvernement ; il doit se rendre fréquemment aux séances des commissions parlementaires compétentes pour son département ; il assiste naturellement au Conseil des ministres, à certains comités ministériels restreints ; il a des rapports suivis avec le Roi et le Premier Ministre ; il est membre d'un parti politique et il se doit de participer aux réunions et parfois à la direction de ce parti ; il doit maintenir le contact avec ses électeurs et prendre part aux campagnes électorales. Les exigences de la vie publique l'obligent à recevoir des hommes politiques et des journalistes nationaux et étrangers, à assister à de nombreuses manifestations et à y prendre la parole.

L'énumération de ses tâches n'a pas compris jusqu'à présent l'obligation essentielle du ministre qui est la gestion du secteur du pouvoir exécutif dont il a la charge ; en termes concrets, la direction de son département. Il y aurait beaucoup à dire au sujet de l'attribution d'une telle tâche à un membre d'une des chambres législatives ; le moins que l'on puisse souligner est quelle requiert à elle seule toute son attention intellectuelle et toute sa puissance de travail.

Or, en plus de ces deux ordres d'activité, radicalement différents, les ministres sont appelés à exercer une action étendue à l'étranger. La participation à des conférences internationales, à des comités ministériels, leurs contacts avec leurs collègues correspondants dans les gouvernements étrangers, d'une manière générale l'extension et l'interdépendance des relations internationales, amènent les ministres à faire de fréquents séjours en dehors du pays. Cette remarque s'applique particulièrement au ministre des Affaires étrangères, qui se doit d'être présent aux comités de ministres de nombreuses organisations internationales, de présider la délégation nationale à l'assemblée annuelle de l'ONU et de prendre de multiples contacts individuels avec ses collègues européens.

Cette simple énumération suffit à établir que si chacune de ces tâches est remplie avec la conscience et le soin qu'elles exigent, leur ensemble dépasse largement les forces d'un homme, si titanique que soit sa constitution.

* Il existe en Belgique une étude approfondie de la matière : celle de M. Francis C. DE WEERT, *La création en Belgique de Secrétaires d'Etat* (Editions du Centre Paul Hymans). Bien que l'auteur de l'étude qui suit aboutisse à des conclusions opposées à celles de cet ouvrage, il se plaît à reconnaître tout ce dont il est redevable à celui qui a le premier débroussaillé le terrain et examiné le sujet sous les divers angles propres à le définir et à l'éclairer.

Le remède vient naturellement à l'esprit : il faut lui donner une aide, lui assurer une collaboration, le concours d'agents qualifiés. Les ministres disposent d'un corps de collaborateurs : les fonctionnaires de leur département. Chacun d'eux a un ressort d'attributions qui absorbe toute son activité ; ils forment en outre une hiérarchie au sein de laquelle direction, coordination et contrôle doivent être assurés, ce qui est plus spécialement le devoir des fonctionnaires supérieurs et leur demande un effort très soutenu. Il est de règle, par ailleurs, que les fonctionnaires publics se cantonnent dans leur secteur administratif : si, en y consacrant toutes leurs forces, ils fournissent un travail efficient, ils auront rendu au ministre (et à l'Etat) un service précieux et qui leur incombe. Si le ministre veut bien collaborer avec eux et remplir son rôle obligé de chef d'une administration publique, le meilleur parti possible sera tiré de l'institution administrative et il ne convient pas de lui demander davantage. En particulier, il peut être utile que les fonctionnaires accompagnent leur Ministre en qualité d'expert, sortent parfois du pays, prennent un contact direct avec des réalités étrangères et des ambiances internationales. Il est par contre inadmissible qu'ils exercent fréquemment une activité continue à l'étranger.

En dehors du secteur administratif, l'attention est portée ici sur des tâches qui dépassent la compétence normale des fonctionnaires réguliers. Une première catégorie a trait aux activités « politiques », plus proprement : parlementaires, électorales, publiques. On peut estimer que dans leur accomplissement, le ministre est irremplaçable, encore que dans certains pays, en Grande-Bretagne par exemple, il est assisté d'un Parliamentary Secretary, qui peut assumer une partie de ses obligations envers le Parlement. Dans la République fédérale d'Allemagne, le Secrétaire d'Etat peut répondre en séance du Bundestag aux questions posées par ses membres. Il n'y a rien d'inconcevable, ni de contraire à notre droit public, à remplacer le Ministre par délégation, dans les comités ministériels restreints et les commissions parlementaires, où la coutume a déjà introduit la présence de fonctionnaires à titre d'experts assistant le Ministre, (comme elle a permis l'admission aux Chambres de « commissaires du gouvernement »).

Il suffirait qu'elle s'étende jusqu'à autoriser un

délégué qualifié à remplacer le Ministre dans ces comités et ces commissions.

Dans deux ordres d'activité : la direction du département ministériel et la représentation à l'étranger, le dédoublement du Ministre s'impose avec plus d'évidence encore, le premier parce qu'il est négligé par un chef peu apte à s'y consacrer, le second parce qu'il absorbe trop de temps par des tâches périphériques. Dans ces différents domaines, une autorité exceptionnelle paraît indispensable. L'aide nécessaire doit avoir le caractère d'une « suppléance », dont le titulaire puisse être substitué au ministre avec le prestige requis. Ce suppléant sera désigné ici sous le titre de Secrétaire d'Etat.

*
**

Le Secrétaire d'Etat a des origines lointaines dans l'organisation politique britannique où il est encore toujours employé pour désigner certains ministres, notamment celui des affaires étrangères (H.M. principal secretary for foreign affairs). Les Etats Unis ont le même terme pour l'homme qui seconde le Président dans les relations extérieures (Secretary of State). La république fédérale allemande a institué des Secrétaires d'Etat dont le choix et la fonction correspondent aux propositions développées dans ce chapitre. Chaque département ministériel fédéral compte un — et parfois deux — Secrétaire d'Etat, nommé par le Président de la République, sur proposition du Ministre, Chef du département. Il est soumis à l'autorité de celui-ci, qui porte la responsabilité politique de ses actes, comme il en va de tous les autres agents du Ministère. Jusqu'à présent, les Secrétaires d'Etat allemands ont toujours été choisis en dehors du Bundestag.

Dans les pays contigus, l'institution du Secrétaire (ou du Sous-Secrétaire) d'Etat, a donné lieu à des tâtonnements, des incertitudes, des contradictions. En France, la fonction de Sous-Secrétaire d'Etat créée en 1816 pour seconder le Ministre, a été progressivement absorbée par les parlementaires. Elle sert dans la répartition de portefeuilles entre partis politiques, au point que le Sous-Secrétaire d'Etat appartient parfois à un parti différent de celui de son Ministre, ce qui place leur collaboration aux antipodes de la conception originale.

L'article 86 de la constitution néerlandaise (récentement révisée), après avoir stipulé que le Secrétaire d'Etat agit en qualité de Ministre, à la place de son Ministre, chef du département, chaque fois que celui-ci l'estime nécessaire, tout en observant ses instructions, poursuit en statuant que le Secrétaire d'Etat est de ce chef responsable, sans préjudice de la responsabilité du Ministre, chef du département. Après quoi, cet article précise que tous les attributs constitutionnels du Ministre sont dévolus au Secrétaire d'Etat. Celui-ci est nommé sur proposition du Ministre, qui lui délègue des compétences administratives définies, mais il ne siège ni au conseil des Ministres, ni au conseil de Cabinet. Par conséquent, tout en étant un subordonné du Ministre, qui conserve la responsabilité politique de ses actes, il revêt la plénitude de la qualité de Ministre, donc les prérogatives et les responsabilités que la Constitution confère à ce dernier dans ses rapports avec le Souverain et avec les Etats généraux. Ils sont recrutés pour partie parmi les membres de ces Etats et pour partie en-dehors de ceux-ci. Les définitions précitées ne sont pas exemptes de contradictions.

*
**

En Belgique, le statut du Secrétaire d'Etat n'a pas été nettement défini. L'institution fit son apparition dans le gouvernement que M. Eyskens « remania » le 3 septembre 1960, sous le nom de « Ministres, Sous-Secrétaires d'Etat ». Le Premier Ministre se borna à dire à leur sujet dans la déclaration gouvernementale : « J'ai estimé que l'adjonction d'un certain nombre de Sous-Secrétaires d'Etat est favorable au bon fonctionnement d'un gouvernement, vu l'étendue et la complexité des tâches incombant à certains départements. Par ailleurs, l'introduction de quatre à six Sous-Secrétaires d'Etat dans la structure gouvernementale pourrait préparer une génération plus jeune de parlementaires ou d'extra-parlementaires à des tâches plus étendues, qui pourraient leur être réservées dans l'avenir ». En fait, ils furent chargés de la direction d'un secteur particulier dans un ministère : le Budget au ministère des Finances, les PTT à celui des Communications, les Affaires Culturelles à l'Instruction publique, l'Energie aux Affaires économiques.

Le Cabinet constitué par M. Lefèvre le 25 avril 1961 abandonna le titre de Ministre-sous-secrétaire d'Etat pour le remplacer par celui de « Ministre, adjoint à un Département », sans que leurs attributions fussent précisées. Il y eut ainsi des « Ministres adjoints » aux Ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Education nationale.

Dans le gouvernement Harmel, qui prêta serment le 28 juillet 1965, une nouvelle dénomination vit le jour : le Ministre-Secrétaire d'Etat, dont les uns « adjoints » à un ministère, les autres chargés d'attributions particulières au sein du département dont ils n'ont pas la direction. Pas plus que dans le gouvernement Lefèvre, leur statut de droit public, ni leurs attributions ne furent clairement définis. La déclaration gouvernementale avoue à leur sujet : « A côté de quatorze Ministres qui gèrent les départements, figurent sept Ministres, Secrétaires d'Etat. Leur statut définitif sera établi par la Constituante. Entretemps, ils exercent la part de responsabilité qui leur est dévolue dans le cadre de la mission du Ministre auquel ils sont adjoints ». Cette dernière phrase ne brille pas d'un excès de clarté. D'un côté, « la part de responsabilité qui leur est dévolue », n'est pas toujours précisée, d'un autre côté « l'exercice de cette responsabilité dans le cadre de la mission d'un autre Ministre » est encore plus vague. Le statut des deux Ministres, Secrétaires d'Etat, chargés de la « Culture » et non « rattachés à un Ministre » est encore plus flottant. Ils sont donc autonomes et dirigent comme un Ministre normal, un secteur d'administration publique. Alors, pourquoi ne pas en faire des Ministres tout court ? La déclaration gouvernementale se borne à dire à leur sujet : « La culture est confiée à deux Ministres, Secrétaires d'Etat afin d'assurer ainsi l'autonomie culturelle prévue par les travaux de la Table Ronde... »

Le gouvernement présidé par M. Vanden Boeynants a repris l'appellation de Ministre Secrétaire d'Etat et conféré ce titre à quatre de ses membres. L'Arrêté royal du 19 mars 1966 précise que comme dans le gouvernement précédent, l'un d'eux est « adjoint » au Premier Ministre (pour l'Economie régionale), que deux autres sont chargés d'attributions particulières (les PTT et la Fonction publique et le Tourisme) tandis que le quatrième est nommé, *qualitate qua*, « à l'Education nationale ». La syntaxe usitée à ce propos (« nommé

aux Postes... à la Fonction publique ») laisse dans l'équivoque le point de savoir si ces nominations impliquent la création de départements ministériels nouveaux, indépendants de ceux dont les services publics en question font partie, ou s'ils y restent attachés, laissant alors ouverte la nature des relations entre le « Ministre-Secrétaire d'Etat » et le Ministre titulaire du Département d'origine. Cette dernière observation s'applique en fonction au « Ministre Secrétaire d'Etat à l'Education nationale », donc à la totalité de ce Département.

Dans la déclaration qu'il fit à la presse le 21 mars le Premier Ministre aurait dit : « aussi longtemps que la Constitution n'aura pas été modifiée, nous ne pourrions pas faire une structure telle que nous la voudrions et telle qu'elle devrait être faite. Nous ne pouvons, en effet avoir de Sous-Secrétaire d'Etat » (*Libre Belgique* du lundi 21 mars 1966).

Qu'il soit permis d'observer à ce propos que cette prétendue impossibilité n'existe que si la question est mal posée et notamment en y introduisant un facteur qui en rend la solution incompatible avec notre droit public, comme nous le verrons dans la suite.

Remarquons enfin que ces attributions ont été décrétées sans souci de leur réalisations pratiques ; notamment de l'existence de services administratifs indispensables pour leur fonctionnement, du choix des services existant qui seraient subordonnés au titulaire nouveau, soit exclusivement (et alors, *quid* des relations de ces services avec le reste du département) soit en commun avec le Chef du département (et dans ce dernier cas, comment s'exercerait ce « condominium »).

*
**

La terminologie, employée en l'occurrence, tout comme les définitions néerlandaises et les coutumes françaises traduisent un double souci. D'une part, on entend créer une catégorie de ministres de deuxième classe, subordonnés à un collègue chef de département, qui, leur impartit des attributions et qu'ils sont censés seconder dans tout ou partie de ses tâches, tout, en étant tenus à l'écart de certains conseils (de politique générale, de coordination politique), dont on estime nécessaire que les membres soient en nombre réduit.

D'autre part, on entend les mettre sur le même plan que leurs collègues au point de vue des prérogatives et des responsabilités de droit public c'est-à-dire le droit d'accès et de parole aux Chambres, le pouvoir réglementaire, celui de countersigner les actes du Roi, la responsabilité politique devant les Chambres et devant le Roi, la participation aux règles de la solidarité ministérielle et partant le droit d'assister aux séances du Cabinet. Ces prérogatives et responsabilités sont normales pour le Ministre chargé de la gestion d'un secteur de l'administration publique. Elles mènent à des difficultés inextricables lorsqu'on veut en faire application à un « Ministre », qui partage avec un collègue le statut constitutionnel du Ministre et la direction d'un département, ou de certains services de ce département, tout en lui étant subordonné d'une certaine manière. Cette formule est manifestement boiteuse et contestable. En ce qui regarde les attributions il est juridiquement loisible que le Roi répartisse la compétence des agents du pouvoir exécutif même entre agents de rang différent. Mais il est abusif que certains parlementaires se partagent la gestion d'un département ministériel, soit par une scission des attributions suivant leurs arrangements particuliers, soit par une répartition effectuée d'autorité par l'un d'eux. Les attributions des fonctions publiques doivent être claires, patentes et définies par un acte du pouvoir exécutif compétent.

Sur le plan de la responsabilité politique, les conséquences du système ne sont pas moins critiquables. En vertu de son statut ministériel, le Secrétaire d'Etat a le droit de soumettre des projets de loi au Roi et, si celui-ci les signe, de les engager dans la procédure législative. Il peut donc être désavoué par le Chef de l'Etat comme par les Chambres. Il peut d'autre part proposer ou prendre des arrêtés réglementaires et procéder à des nominations. Si le Ministre, chef du département approuve et couvre ces agissements, il n'y a pas de problème. Mais s'il refuse son accord, il institue le Souverain, le Parlement, le Conseil des Ministres juge entre lui-même et son subordonné — égal en droit — dans un procès insoluble. Comment condamner ce dernier qui agit conformément au statut de droit public qui lui est reconnu ? Prétendra-t-on établir un départ basé sur le champ d'activité ? Quelle est alors la base de cette répartition en droit public ? Le procès

portera-t-il sur la conformité de l'action du Secrétaire d'Etat avec les instructions reçues. Mais alors que devient l'égalité en droit. Et s'il est un subordonné, comment le rendre pleinement responsable ? Sa politique sera-telle mise en balance avec celle du Chef du Département ? Bref, ce système est indéfendable en logique et en droit pour des raisons qu'on peut résumer dans cet axiome : on ne peut concilier dans le même sujet, l'égalité de droit et la subordination.

D'ailleurs, en créant la fonction amphibie de « Ministre-Secrétaire d'Etat », n'a-t-on pas voulu tourner l'obstacle que présentait l'article 36 de la Constitution en vertu duquel : « Le membre de l'une des deux Chambres nommé par le Gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de Ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection ». Le secrétaire ou Sous-Secrétaire d'Etat étant salarié, comment éviter son éjection des Chambres s'il n'est pas baptisé Ministre ?

Pour se tirer de ces dilemmes, la doctrine néerlandaise s'est réfugiée dans le postulat « qu'il est absolument nécessaire que le Ministre et son Secrétaire d'Etat se connaissent et se comprennent parfaitement ». Autrement dit, elle donne à l'impasse juridique et politique un exutoire d'ordre sentimental sous forme de souhait pieux — qui laisse évidemment subsister toute la difficulté. Il est clair que chez nous, tout le système repose sur une présomption de bon vouloir des Ministres-Secrétaires d'Etat (trop contents d'être admis dans le gouvernement fut-ce sur un tabouret) et de l'acceptation du rang secondaire, de la subordination, des permissions à demander. Au départ d'une notion juste : la nécessité de seconder le chef d'un département dans certaines attributions importantes, on s'est empêtré dans l'illogisme, la contradiction et l'impasse.

*
**

En vérité, ces acrobaties juridiques dérivent probablement de ce qu'on n'a envisagé les fonctions d'un Secrétaire d'Etat que comme un apanage des membres du Parlement, tout comme les fonctions ministérielles. Dès lors, on n'a pu concevoir qu'un parlementaire ne jouât pas de rôle « politique » et qu'associé au Gouvernement, il ne participe pas

à sa responsabilité devant les Chambres et ne soit pas revêtu des prérogatives que la Constitution octroie au Ministre. Ces déductions sont sans doute fondées, mais à partir de prémisses fausses, à savoir que l'emploi ne peut être rempli que par un parlementaire.

Au lieu d'affirmer que le Secrétaire d'Etat ne peut être vraiment utile que s'il a un caractère et des attributions « politiques », qu'il ne peut seconder efficacement le Ministre que s'il les partage avec lui, baigne dans l'atmosphère parlementaire et, par déduction, en est issu, et que l'évolution de l'institution dans ce sens en fournit la preuve, il serait plus conforme à la vérité historique de soutenir que ce phénomène se place dans le processus d'envahissement constant et croissant de tous les pouvoirs par les élus du peuple, ou plutôt par les groupements, les partis dont les membres ont monopolisé le pouvoir politique. Ce n'est pas parce que ces pouvoirs politiques étaient nécessaires à l'institution que celle-ci en fut nantie, mais parce que les politiciens voulaient en être dotés. Ce n'est pas parce que la fonction doit nécessairement revêtir un caractère politique qu'il convient de la réserver aux parlementaires ; c'est parce que ceux-ci veulent l'occuper qu'ils ne conçoivent pas qu'elle ne puisse avoir ce caractère. Il serait plus juste de présenter ce problème comme un conflit entre deux conceptions : l'une tendant à donner au Ministre un auxiliaire, qui allège sa tâche, en la prenant partiellement en charge, mais qui lui reste subordonné et ne prétend pas revêtir ses prérogatives politiques, l'autre émanant de parlementaires qui veulent s'adjuger une haute charge de l'Etat avec tous ses attributs. S'il est exact que la poussée politique favorise cette dernière formule, elle n'a pu enlever à la première le mérite de la clarté, de l'efficacité et de la pertinence.

Quant à l'usage du terme « Sous-Secrétaire d'Etat », on peut se demander en bonne logique, à quoi rime cette préposition « sous », qui ne se conçoit que s'il existe des agents intitulés « Secrétaires d'Etat » tout court. L'origine du vocable trahit les conceptions de ses usagers : il est emprunté à la terminologie des institutions françaises où l'on trouve en effet des « Sous-Secrétaires d'Etats », qui ont toujours appartenu au personnel politique. A la tendance au mimétisme des mœurs de la France qui règne chez nous, s'ajoute en l'occurrence, le postulat que cet emploi ne peut être rem-

pli que par des parlementaires. De la transposition de la notion, on passe à l'adoption du terme.

*
**

Notre droit public ne connaît pas de partage de responsabilité politique dans l'exercice du pouvoir exécutif dans un secteur déterminé, le département ministériel et, à *fortiori*, de responsabilité de second degré. Dans notre système constitutionnel, c'est le Ministre seul qui doit assumer cette responsabilité et qui par conséquent conserve toute l'autorité de sa fonction. Le Secrétaire d'Etat, loin d'être un « Ministre » au sens de la constitution, ne peut être que l'agent d'un ministre, subordonné et responsable de ses actes devant lui seul comme tous les fonctionnaires de son département tout en occupant une fonction extérieure et supérieure à la hiérarchie administrative. Il agit sur mandat, délégation, instruction du Ministre qui le charge de missions déterminées. Mais son titre, son rang, son caractère unique, lui confèrent par contre un prestige et une autorité, tant sur le plan interne que sur le terrain international, qui lui permettent de prendre, quand il le faut, la place du Ministre à titre d'*alter ego*.

Evidemment, ce caractère d'*alter ego* implique un large degré de confiance du Ministre à l'égard du Secrétaire d'Etat. Aussi lui appartient-il de proposer au Roi la nomination et la révocation de son collaborateur immédiat qui vient et part avec lui. Il relève de l'essence de l'institution que le Secrétaire d'Etat ne peut être membre d'une des Chambres (à moins qu'il ne dépose son mandat parlementaire comme l'exige l'article 36 de la Constitution), car on ne peut concevoir qu'un élu du pouvoir législatif soit subordonné à un agent du pouvoir exécutif. Dans cette conception, il est également logique le Secrétaire d'Etat ne siège pas au Conseil des Ministres, non pas seulement pour maintenir le nombre de ses membres dans des limites raisonnables — ce qui serait déjà une raison suffisante — que pour souligner une hiérarchie entre les deux fonctions : les Secrétaires d'Etat bien que d'une certaine manière membres du gouvernement puisqu'ils peuvent remplacer leur ministre dans certaines de ses attributions et sont solidaires avec lui, ne participent cependant pas comme eux à la conduite « politique » du gouvernement et ne sont pas responsables devant les

Chambres, — le Ministre, dont il dépend, portant cette responsabilité comme il le fait pour tous ses subordonnés. Le Secrétaire d'Etat est cependant responsable à l'égard du Roi, comme tous les agents du pouvoir exécutif : de même que le Roi le nomme, il peut le révoquer, bien entendu sous réserve du contre-seing d'un Ministre. Le Secrétaire d'Etat ne peut pas non plus avoir le droit de contresigner les actes du Roi ni le pouvoir réglementaire, ni l'accès aux Chambres, parce que ce sont des prérogatives politiques éminentes ; pour les assumer, il y a un ministre par département. Remarquons enfin que, conçue de la sorte, l'institution du Secrétaire d'Etat ne pose pas de problème constitutionnel, puisqu'il serait un agent auquel s'appliquerait l'article 66 de la Constitution qui porte : le Roi nomme aux emplois d'administration générale. En circonscrivant de la sorte la fonction du Secrétaire d'Etat, on évite les difficultés qui proviennent d'une position fautive du problème. D'une part, il est superflu qu'un parlementaire de plus émigre dans le cénacle de l'Exécutif et d'autre part les chefs d'une douzaine de départements ministériels suffisent à infuser l'esprit, les soucis, les directives politiques à l'administration et à maintenir le lien nécessaire entre celle-ci et le Parlement. Par ailleurs, les délégations prévues ci-dessus déchargeraient considérablement l'agenda du Ministre qui pourrait réserver plus de temps à la pensée et à l'action « politique » et aux autres tâches qu'il estimerait indispensables.

A qui, dès lors, ces fonctions devraient-elles être attribuées ? La réponse est : à une personnalité parfaitement au fait de la technique du département en cause. On pense naturellement à un fonctionnaire ou à un ancien fonctionnaire du département. Si un fonctionnaire en activité de service était nommé Secrétaire d'Etat, il devrait abandonner irrévocablement son statut d'agent de l'Etat. En effet, il est contraire à l'esprit de ce statut que l'agent de l'Etat soit mêlé aux divisions et aux conflits politiques : il doit rester neutre à cet égard : l'inféodation à un parti fait naître le soupçon et la tentation du favoritisme partisan, elle mine la confiance entre l'agent et le Ministre issu d'une autre origine politique, elle gangrène l'intégrité de l'administration et son impartialité à exécuter les ordres de chefs qui peuvent successivement atterrir de tous les points de l'horizon politique et envers lesquels elle doit rester imperturbablement soumise. On peut aussi avoir recours à une per-

sonnalité étrangère à l'administration, mais versée dans ses disciplines particulières, soit par l'exercice d'une profession connexe, soit par des études spécialisées. L'institution du Secrétaire d'Etat, double technique du Ministre, devient de la sorte un élément de la solution du problème crucial posé par le développement des attributions de l'Etat.

Dans la société moderne où la spécialisation dans la connaissance et l'action devient une exigence de plus en plus impérieuse, cette institution contribuerait à résoudre la coopération entre la technique (celle d'un département ministériel déterminé) et la politique (qui est censée être l'expression de la volonté populaire).

