

**Collection Droit - Sciences Économiques**

# **La fonction publique**

par

**Eliane Ayoub**

Maitre-Assistant  
à l'Université de Paris-Sud



Masson et C<sup>ie</sup>, Editeurs  
120, boulevard Saint-Germain, Paris VI<sup>e</sup>  
1975

BIBLIOTHEQUE DU CERIST



Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

---

© Masson et Cie, Paris, 1975

ISBN : 2-225 40 690-1

---

*Imprimé en France*

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introduction générale .....                                                                                                                                                               | 7   |
| <b>Titre I. Les problèmes généraux</b>                                                                                                                                                    |     |
| <i>Chapitre 1.</i> L'agent public .....                                                                                                                                                   | 19  |
| I. La notion d'agent public, 19. - II. Les différentes catégories d'agents publics, 24. - III. Nature du lien unissant les agents publics à l'administration, 32.                         |     |
| <i>Chapitre 2.</i> Les sources du droit de la fonction publique .....                                                                                                                     | 37  |
| I. La période antérieure à 1946, 37. - II. Le droit de la fonction publique depuis 1946, 39.                                                                                              |     |
| <i>Chapitre 3.</i> L'organisation administrative de la fonction publique d'Etat .....                                                                                                     | 53  |
| I. La coordination des politiques ministérielles, 53. - II. La participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique, 56.                                                 |     |
| <i>Chapitre 4.</i> La structure interne de la fonction publique .....                                                                                                                     | 67  |
| I. Les notions de catégories et de corps, 67. - II. Emplois et grades, 71.                                                                                                                |     |
| <b>Titre II. La carrière des fonctionnaires</b>                                                                                                                                           |     |
| <i>Sous-titre I. L'accès aux emplois publics</i>                                                                                                                                          |     |
| <i>Chapitre 1.</i> Le principe d'égale admissibilité aux emplois publics ....                                                                                                             | 81  |
| I. Les conditions d'accès à la fonction publique, 81. - II. Les conséquences du principe d'égalité, 83. - III. Les tempéraments au principe, 88.                                          |     |
| <i>Chapitre 2.</i> Le recrutement .....                                                                                                                                                   | 95  |
| I. Le principe du recrutement par concours, 95. - II. L'organisation des concours, 96. - III. Le régime juridique du concours, 99. - IV. Les exceptions au recrutement par concours, 105. |     |
| <i>Chapitre 3.</i> La nomination - La formation - La titularisation .....                                                                                                                 | 109 |
| I. La nomination, 109. - II. La formation, 115. - III. La titularisation, 116.                                                                                                            |     |
| <i>Sous-titre II. Le déroulement de la carrière</i>                                                                                                                                       |     |
| <i>Chapitre 1.</i> Le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires d'un même corps .....                                                                                           | 123 |
| I. Signification, 123. - II. Limites, 124.                                                                                                                                                |     |
| <i>Chapitre 2.</i> L'avancement .....                                                                                                                                                     | 127 |
| I. La notation, 127. - II. Les différents types d'avancement, 130. - III. La promotion sociale, 137.                                                                                      |     |
| <i>Chapitre 3.</i> Les positions .....                                                                                                                                                    | 143 |
| I. La position normale : l'activité, 143. - II. Les positions exceptionnelles, 146.                                                                                                       |     |

|                    |                                                                                                                                                                                                                                     |     |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Chapitre 4.</i> | La mobilité .....                                                                                                                                                                                                                   | 159 |
|                    | I. La mobilité traditionnelle : la mutation, 159. - II. La mobilité spéciale, 162.                                                                                                                                                  |     |
| <i>Chapitre 5.</i> | La fin de la carrière .....                                                                                                                                                                                                         | 173 |
|                    | I. La décision de radiation des cadres, 173. - II. Les modes normaux de radiation des cadres, 174. - III. Les modes exceptionnels de radiation des cadres, 176. - IV. Les conséquences d'une radiation des cadres irrégulière, 182. |     |

### **Titre III. Les droits et devoirs des fonctionnaires**

#### *Sous-titre I. Les fonctionnaires et les libertés publiques*

|                    |                                                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Chapitre 1.</i> | Les libertés d'opinion et d'expression .....                                                                                                                                                             | 193 |
|                    | I. La liberté d'opinion, 193. - II. La liberté d'expression, 194.                                                                                                                                        |     |
| <i>Chapitre 2.</i> | Droit d'association et droit syndical .....                                                                                                                                                              | 203 |
|                    | I. L'évolution, 203. - II. Les droits syndicaux dans la fonction publique, 206 - III. Les limites du pouvoir syndical, 210. - IV. De quelques cas particuliers, 212. - V. La liberté d'association, 213. |     |
| <i>Chapitre 3.</i> | Le droit de grève .....                                                                                                                                                                                  | 215 |
|                    | I. Historique du droit de grève dans les services publics, 215. - II. La réglementation de la grève, 220. - III. Les conséquences de la grève, 231. - IV. La réquisition, 233.                           |     |

#### *Sous-titre II. Les obligations des fonctionnaires et leurs sanctions*

|                    |                                                                                                                                                                                                                |     |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Chapitre 1.</i> | Les obligations professionnelles .....                                                                                                                                                                         | 239 |
|                    | I. Les obligations du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, 239. - II. Les obligations du fonctionnaire dans sa vie privée, 251. - III. Les obligations du fonctionnaire retraité, 252.              |     |
| <i>Chapitre 2.</i> | Le régime disciplinaire .....                                                                                                                                                                                  | 255 |
|                    | I. L'autorité disciplinaire, 255. - II. La faute disciplinaire, 256. - III. La procédure disciplinaire, 258. - IV. La sanction, 266. - V. Le recours devant le conseil supérieur de la fonction publique, 268. |     |

#### *Sous-titre III. Les garanties des fonctionnaires*

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                      |     |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Chapitre 1.</i> | La protection juridique des fonctionnaires .....                                                                                                                                                                                                     | 273 |
|                    | I. Le système de l'autorisation préalable ou de la « garantie des fonctionnaires », 274. - II. L'article 11 du statut général et la couverture des fautes de service, 275. - III. L'article 12 et la protection contre les menaces et attaques, 275. |     |
| <i>Chapitre 2.</i> | Les avantages matériels des fonctionnaires .....                                                                                                                                                                                                     | 279 |
|                    | I. Traitement et indemnités, 279. - II. La pension de retraite, 288. - III. Les avantages sociaux, 299.                                                                                                                                              |     |

## Introduction générale

L'enseignement de droit administratif en troisième année de licence est consacré pour partie à l'étude du droit de la Fonction publique française. De quoi s'agit-il ? Sans doute, à titre principal, de l'étude « du statut des agents de la fonction publique et de la conciliation du pouvoir hiérarchique avec les droits reconnus à ces agents par leur statut » (Michel Bernard).

Mais, de même qu'il n'est plus possible d'étudier le droit constitutionnel sans faire référence à la science politique, de même, il n'est pas concevable d'isoler le droit de la Fonction publique du contexte sociologique sur lequel il s'appuie. En bref, cet ouvrage n'est pas seulement une analyse des règles juridiques applicables à la fonction publique, il essaie aussi de donner de celle-ci un aperçu de sa réalité vivante et de dévoiler certaines de ses « règles informelles ».

Autant de raisons qui rendent l'étude de cette matière si attachante et qui expliquent, peut-être, pourquoi la réforme de l'administration publique française serait toujours « à faire ».

Cet exposé très rapide des objectifs poursuivis permet de comprendre pourquoi se posent d'ores et déjà, à propos de la Fonction publique française, trois problèmes : un problème d'effectifs, un problème d'adaptation, un problème de conception. Ce sont ces questions qui seront examinées successivement.

### I. Les effectifs

Ils peuvent être étudiés de plusieurs manières.

#### A. Les chiffres globaux

Pendant longtemps, l'établissement, la divulgation et le commentaire de statistiques intéressant le nombre des agents de la Fonction publique française, ont été considérés comme « sujets honteux ». En effet, l'administration apparaissait alors aux yeux de nombreux observateurs comme un « parasite de la société ». Ce point de vue trouvait, d'ailleurs, sa justification dans une certaine conception de l'Etat, aujourd'hui largement remise en cause.

Quoi qu'il en soit, en dépit de multiples « textes-guillotine »<sup>1</sup>, le nombre des

---

1. C'est-à-dire ayant pour objet la réduction des effectifs par quelque moyen que ce soit.

agents de la Fonction publique n'a cessé de croître régulièrement depuis la première guerre mondiale de environ 2 % par an. L'évolution à cet égard se présente de la façon suivante.

— En 1914, on compte environ 500.000 agents civils de l'Etat, auxquels s'ajoutent un peu plus de 150.000 militaires de carrière ;

— En 1967, date du dernier recensement officiel des agents de l'Etat, le personnel civil atteint le chiffre de 1.500.000, alors que le nombre des militaires dépasse à peine 250.000 ;

— En 1973, sur la base d'appréciations budgétaires<sup>2</sup>, l'effectif des personnels civils continue sa progression (1.750.000) alors que celui des personnels militaires décroît<sup>3</sup>.

Donc, en un peu moins de soixante ans, le nombre des agents civils de l'Etat a été multiplié par trois et demi alors que celui des militaires a augmenté d'environ 60 %. De 1914 à 1967, les phases de l'évolution suivent de près le rythme de l'hostilité et de l'après-guerre<sup>4</sup> :

— 1914-1922 : les effectifs augmentent de 26 % en huit ans, avec un maximum en 1919 ;

— 1922-1927 : les excédents consécutifs aux hostilités se résorbent, c'est la période de stabilisation des effectifs ;

— 1927-1941 : les effectifs croissent de 36 % en quatorze ans et cela malgré un coup d'arrêt entre 1932 et 1936. En effet, le nombre des agents de l'Etat est affecté par l'étatisation d'une grande partie des agents des collectivités locales ;

— 1941-1946 : les effectifs, en raison de la période de guerre, font un bond (31 % en cinq ans) ; en 1945, ils atteignent le million ;

— 1946-1952 : c'est l'après-guerre, caractérisée par la compression et la stabilisation des effectifs ;

— 1952-1967 : les effectifs croissent régulièrement (40 % en quinze ans) ; la conception de l'Etat-gendarme et ses séquelles, est depuis longtemps abandonnée ; l'administration n'apparaît plus comme un « parasite » de la société (bien qu'il reste trace de cette vision dans l'esprit et le comportement de beaucoup de Français) ; il n'y a plus de honte à chiffrer ouvertement le nombre des agents de l'Etat. Au contraire, désormais, les plaintes portent plutôt sur l'insuffisance des effectifs des agents de la Fonction publique (au sens large), dans tel ou tel secteur considéré, plus rarement sur les conditions de leur utilisation, sauf, peut-être, à un niveau assez élevé de la hiérarchie.

2. Cf. note du ministère des Finances (service de l'information), *Doc. Française*, 1973.

3. Selon M. Long et Blanc, *L'Economie de la Fonction publique*, p. 42, les effectifs réels des agents civils sont toujours supérieurs au nombre des emplois budgétaires, alors que les effectifs des militaires sont toujours inférieurs au nombre des emplois.

4. Sur tous ces points, cf. Long et Blanc, *L'économie de la Fonction publique*, Coll. SUP, P.U.F., 1969.

## **B. Proportion des agents de la Fonction publique par rapport à la population active**

Pour apprécier l'importance de la Fonction publique en France, les chiffres absolus qui viennent d'être donnés ne sauraient suffire. Il faut aussi évaluer le nombre des agents de la Fonction publique par rapport à celui de la population active.

En France, l'effectif des agents civils de l'Etat et des collectivités locales s'élève en 1967 à environ 2.200.000 ce qui représente au même moment 11 % de la population active. Selon une étude datant de la même époque<sup>5</sup>, l'effectif des agents de l'Etat et des collectivités locales représente environ 9 % de la population active en Grande-Bretagne et 10 % aux Etats-Unis. On peut donc dire que la France n'est pas, contrairement à ce qu'on affirme généralement, plus fonctionnarisée que les autres pays.

## **C. Répartition des effectifs par ministère**

On remarquera que la très grande majorité des agents civils de l'Etat est concentrée dans deux ministères : celui de l'Education Nationale (40 %) et celui des Postes (près de 20 %). Or ce sont des administrations prestataires de services, dont l'amélioration, tant en qualité qu'en quantité, est souhaitée sinon réclamée par tous. Les effectifs des autres ministères sont beaucoup plus modestes (Finances : 7 % du total, Intérieur : 6 %, Equipement, Logement, Transports : 4 %, ministères sociaux, Agriculture, Justice, Affaires Etrangères : chacun environ 1 %).

## **D. Composition de la Fonction publique**

La Fonction publique n'est pas, en effet, d'une composition homogène et les agents qui la constituent sont soumis à des statuts très différents<sup>6</sup>.

De surcroît, le niveau hiérarchique de ces agents est très divers. On distinguera à cet égard :

— *La catégorie A* : située au sommet, elle est essentiellement composée d'agents recrutés au niveau de la licence. En augmentation depuis quelques années, ces fonctionnaires représentent actuellement 20 % des effectifs, contre 13 % en 1962. Il s'agit, en grande majorité (65 %), de professeurs de l'enseignement public, ce qui explique d'ailleurs l'augmentation numérique de cette catégorie. Après eux viennent, également largement représentés, les inspecteurs des P. et T., des Impôts, du Trésor et des Douanes.

— *La catégorie B* : échelon moyen dont le recrutement s'opère, en principe, au niveau du baccalauréat, cette catégorie est celle des instituteurs et des directeurs d'école qui constituent le corps numériquement le plus important de la

5. Cf. Mignot et d'Orsay, *La machine administrative*, Le Seuil 1968, cité in *L'Economie de la Fonction publique*.

6. On reviendra sur ce point par la suite.

Fonction publique et représentent 60 % de l'effectif total de ladite catégorie. Ils sont suivis d'assez loin, en pourcentage, par les contrôleurs des P. et T., des Impôts, du Trésor et des Douanes.

— *La catégorie C* : recrutée au niveau du B.E.P.C., c'est celle des commis, sténodactylographes et préposés : commis de préfectures, agents d'exploitation des P. et T., agents de recouvrement des douanes, préposés des Postes, des Eaux et Forêts, etc. On notera que plus de 40 % des effectifs de cette catégorie sont constitués par des agents du Ministère des P. et T., les administrations les plus représentées ensuite, étant celle de l'Economie et des Finances, ainsi que celle de l'Equipeement.

— *La catégorie D* : située au plus bas de l'échelle des fonctionnaires, ses effectifs sont en constante régression. Elle comprend les agents de bureau et les agents de service. Or ceux-ci sont progressivement remplacés par des agents plus qualifiés de niveau supérieur, c'est-à-dire de catégorie C. A défaut, les emplois de niveau D sont de plus en plus tenus par des auxiliaires ou des temporaires, eux-mêmes sorte de « sous-fonctionnaires »<sup>7</sup>.

### E. Répartition géographique des fonctionnaires

● Elle peut être analysée sous deux angles : l'origine géographique proprement dite d'abord, l'affectation géographique ensuite.

*Quant à l'origine géographique.* On remarquera simplement que si l'on se réfère au recensement des agents de l'Etat et des collectivités locales établi par l'I.N.S.E.E. en 1962, c'est la région parisienne qui, en pourcentage de la population, fournit le moins de fonctionnaires (1,7) <sup>8</sup>, suivie des Pays de la Loire et de la Haute-Normandie (2). Les régions les plus « productives » sont le Limousin, le Languedoc, la Bretagne et le Midi-Pyrénées (respectivement 4,6 3,7, 3,6 et 3,5) <sup>8</sup>. En règle générale, ce sont les zones les moins industrialisées qui dominent en pourcentage. Par département, « c'est la Corse qui fournit le plus de personnel à l'administration, puis la Lozère, l'Ariège, la Corrèze, le Finistère, la Creuse, le Cantal, l'Aveyron et les départements où la Fonction publique recrute le moins sont ceux de la région parisienne, le Rhône, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, la Seine-Maritime, la Loire-Atlantique »<sup>9</sup>. En tenant compte du niveau hiérarchique occupé dans la Fonction publique, on peut supposer que « vraisemblablement, la géographie de la haute Fonction publique est à l'opposé de celle de la majorité des corps de fonctionnaires : si les régions rurales fournissent à l'administration le gros de ses bataillons, les régions les plus urbanisées restent une pépinière de hauts fonctionnaires »<sup>9</sup>. Cette

7. Théoriquement recrutés pour des tâches provisoires, ils sont très couramment appelés à substituer les fonctionnaires de catégorie D.

8. Ces chiffres indiquent le nombre d'agents civils de l'Etat originaires de chaque région par rapport à la population régionale.

9. Blanc, *La Fonction publique*, P.U.F., 1971, p. 97 et s.

hypothèse est en tout cas vérifiée pour les grandes écoles et plus précisément pour l'E.N.A. et les grandes écoles scientifiques<sup>10</sup>.

● *Quant à l'affectation géographique.* Quelle est la répartition des fonctionnaires de l'Etat en pourcentage par rapport à la population totale de chaque département ? Si on se réfère au recensement des agents de l'Etat de 1967<sup>11</sup>, on constate tout d'abord que la proportion de fonctionnaires est plus importante en général dans les départements où se trouve le chef-lieu d'une région : Gironde, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, etc. Certains autres départements ont un fort pourcentage de fonctionnaires par rapport à la population totale : il s'agit, notamment, de départements montagneux et dépeuplés (en 1967, Hautes-Alpes : 1,97 % ; Basses-Alpes : 1,67 % ; Lorèze : 1,83 %, etc.), un réseau administratif est alors maintenu là où les habitants sont rares. Le Nord et l'Ouest de la France apparaissent au contraire comme sous-administrés : les pourcentages tombent à 0,92 dans le Finistère, à 0,81 dans le Morbihan et dans le Pas-de-Calais, etc.

## F. Répartition par âge et par sexe

La Fonction publique se caractérise par son *vieillesse* et sa *féminisation*. Si l'on examine la pyramide des âges dans la Fonction publique, on observe, en effet, que les effectifs masculins sont les plus nombreux dans les classes plus âgées et notamment entre 40 et 45 ans, alors qu'ils sont rares entre 20 et 25 ans. La situation est inverse chez les femmes qui sont surtout nombreuses entre 20 et 25 ans. En outre la main-d'œuvre féminine, qui constitue un peu plus de 50 % de la population active masculine, est égale à l'effectif masculin dans la Fonction publique, et atteint presque le double de ce chiffre dans la tranche d'âge de 20 à 25 ans.

## II. L'adaptation aux besoins

Rien ne permet d'affirmer avec certitude que la Fonction publique française soit adaptée aux besoins de l'administration publique. Les effectifs de chaque administration sont fixés chaque année par la loi de Finances et le projet de loi de Finances résulte moins d'une évaluation objective des besoins que d'un compromis entre les différents ministères dépeniers, qui veulent toujours obtenir davantage, et l'administration des Finances qui entend contenir l'augmentation des dépenses. Quant aux estimations des ministères dépeniers, elles

10. Voir également, à ce sujet, Darbel et Schnapper, « Les agents du système administratif », Tome 1, *Cahiers du Centre de Sociologie européenne*, La Haye, 1969 et A. Girard, *La réussite sociale*, P.U.F., 1971.

11. En excluant cependant les agents du Ministère des Armées et du Ministère de l'Education Nationale, ce qui évite de privilégier les départements où se trouvent une université ou un arsenal militaire important et supprime la distorsion due à un plus grand développement de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public (Voir « L'administration », *Les cahiers français*, n° 143, juillet-août 1970, documents annexés sur les effectifs des agents de l'Etat).

sont établies le plus souvent empiriquement (toujours en augmentation évidemment), plus rarement scientifiquement. Toutefois, une évolution à cet égard est perceptible dans la mesure où, depuis quelques années, les tentatives d'estimation scientifique se multiplient<sup>12</sup>. Il est souhaitable qu'elles se généralisent dans tous les ministères.

### III. La conception : La notion française de Fonction publique

Les allusions faites jusqu'à présent à la notion de Fonction publique se réfèrent toutes à un concept quantitatif : la Fonction publique est l'ensemble des agents des administrations publiques. Mais il est bien certain que cette notion quantitative n'est pas suffisante. La Fonction publique, en effet, c'est aussi un régime<sup>13</sup> : il existe un régime de Fonction publique. Si on opère la synthèse de ces deux notions, on dira alors que la Fonction publique est l'ensemble des agents des administrations publiques soumis à un régime de Fonction publique.

Mais qu'est-ce que le régime de Fonction publique ? On admet généralement qu'il s'agit d'un ensemble de droits et d'obligations exorbitants du droit commun, ce qui justifie d'ailleurs l'intervention du juge administratif pour régler les litiges en la matière. Cette définition du régime de Fonction publique, satisfaisante il y a un siècle, l'est-elle encore aujourd'hui ? La question mérite d'être posée. En effet, l'on constate depuis quelques années un rapprochement de la situation des salariés de droit privé avec celle des agents de la Fonction publique : en particulier un certain nombre d'avantages, congés, sécurité de l'emploi, autrefois l'apanage des fonctionnaires, ont été accordés aux salariés de droit commun. Inversement, les agents de la Fonction publique ont conquis des droits : droit syndical et droit de grève, qui autrefois n'appartenaient qu'au monde professionnel.

Au terme de cette double évolution, peut-on affirmer encore que la situation des agents de la Fonction publique est exorbitante du droit commun ? On essaiera de répondre à cette question en étudiant successivement la conception classique de la Fonction publique et l'évolution de cette conception.

#### A. La conception classique de la Fonction publique

Dans cette conception, issue de la Révolution et de l'Empire, le fonctionnaire ne se distingue pas de l'administration dont il est le moyen d'action. Il est l'agent, le représentant de l'Etat, non son employé. Il n'est d'ailleurs pas conce-

12. Voir sur ces tentatives, F. Billaudot, « Une politique de la Fonction publique au service de la déconcentration », *Annuaire international de la Fonction publique*, 1971-1972, p. 243 et s.

13. On peut aussi définir la fonction publique d'un point de vue fonctionnel : c'est alors un « ensemble de compétences légales que le titulaire doit exercer dans l'intérêt général » (De Laubadère). Mais ce point de vue ne nous retiendra pas ici, car ce ne sont pas les tâches mais l'homme chargé de ces tâches qui nous intéresse dans le cadre de cette étude.

vable qu'il ait des intérêts distincts de ceux du service public avec lequel il se confond <sup>14</sup>.

La puissance publique n'étant pas placée sur un pied d'égalité avec les individus, le fonctionnaire est évidemment dans une *position subordonnée* vis-à-vis de l'Etat, il ne discute pas avec lui des conditions de son travail, il est soumis aux exigences du service public, il n'est pas dans une situation contractuelle. L'Etat peut toujours modifier les conditions de sa situation sans son accord. La jurisprudence a rapidement dégagé ce point (C.E. 16 décembre 1881, Baude, S. 1883.3, p. 40), malgré quelques revirements spectaculaires (C.E., 7 août 1909, Winkell, rec. 826, concl. Tardieu ; *G.A.J.A.*, n° 23, S. 1909.3.145, concl. Tardieu, note Hauriou) et affirmé la compétence du juge administratif en la matière (T.C. 29 décembre 1879, Guidet, S. 1881.3.76).

Le fonctionnaire est non seulement subordonné mais encore il est *isolé*, cet isolement renforçant d'ailleurs son état de subordonné. Le droit de se grouper pour défendre ses intérêts face à l'Etat-patron lui est longtemps refusé, tout ou moins dans sa forme offensive qu'est le syndicat.

Dans cette conception autoritaire, le fonctionnaire est *soumis à de nombreuses obligations* : l'obligation d'obéissance, en particulier, est conçue d'une manière très stricte. Mais, très vite, se fait jour l'idée que si l'Etat veut conserver ses agents et améliorer leur service, il faut leur accorder un certain nombre de garanties : garanties de stabilité, garanties de carrière, avec cette réserve néanmoins que ces garanties sont toujours accordées dans l'intérêt du service public. L'idée dominante alors est que « le fonctionnaire est si étroitement incorporé au service que les gestes qu'il accomplit se confondent avec l'activité du service pris dans son ensemble » (Querrien). Dès lors, les garanties personnelles des agents doivent toujours se concilier avec cette « vérité » (Querrien), tel est en tout cas le sens de la jurisprudence administrative de l'époque.

## B. L'évolution de la conception classique

Un premier tournant est pris lorsque, profitant de la loi du 21 mars 1884 autorisant les syndicats professionnels, les fonctionnaires eux-mêmes se groupent en *syndicats*. Sans doute, la doctrine et la jurisprudence unanimes condamnent-elles au nom de la conception classique de la Fonction publique les syndicats de fonctionnaires <sup>15</sup>, mais le gouvernement, le premier, finit par accepter de les reconnaître en fait. Il faut cependant attendre 1946, pour que le concept classique de la Fonction publique s'effrite sous le coup de l'évolution des idées et des faits. Le droit syndical et le droit de grève sont reconnus aux

14. Il faut remarquer que cette conception devait, selon les premiers auteurs de droit administratif (Berthélémy), être limitée seulement aux agents d'autorité. Les autres, chargés de la gestion courante, étaient considérés comme des employés. On retrouve trace de cette conception dans le Statut des fonctionnaires de Vichy, encore que le clivage ne passait pas entre les agents suivant les actes accomplis (actes de puissance publique, actes de gestion) mais suivant les tâches (tâches de conception, tâches d'exécution).

15. C.E., 13 janvier 1922, Boisson, S. 1922.3.1, note Hauriou.

fonctionnaires. Ce faisant, le particularisme de leur situation s'atténue et cela d'autant plus que les syndicats sont consultés au sein d'organismes paritaires (Conseil supérieur de la Fonction publique et comités techniques paritaires) sur les problèmes d'organisation ainsi que sur les questions statutaires et de rémunérations. Le droit de grève et le syndicalisme conduisent, comme l'avait d'ailleurs prévu M. Rivero<sup>16</sup>, à l'établissement de garanties discutées, négociées, rapprochant ainsi le droit de la Fonction publique du droit du travail.

En outre, l'autorité hiérarchique voit son pouvoir discrétionnaire diminué par la consultation obligatoire, avant toute mesure importante intéressant la situation individuelle des fonctionnaires, de commissions composées paritairement de représentants du personnel et de l'administration.

Toutefois, ces germes d'évolution n'ont que peu transformé la Fonction publique, tout au moins jusqu'à une date récente. En effet, le Conseil supérieur de la Fonction publique et les comités techniques paritaires, surtout depuis 1959 où leur compétence est devenue facultative, ne jouent qu'un rôle très effacé, les commissions administratives paritaires n'ont qu'une influence réduite, en raison de la voix prépondérante de leur président, enfin les négociations avec les syndicats n'interviennent qu'en période de crise.

● C'est seulement *après mai 1968* que ce qui existait à l'état latent depuis 1946 a produit les effets annoncés vingt ans auparavant par certains auteurs. Les négociations, les protocoles d'accord gouvernement-syndicats sont devenus habituels<sup>17</sup>. On peut dire que la situation du fonctionnaire, jusque-là réglementaire sur le plan individuel, tend alors à devenir contractuelle sur le plan collectif.

L'action syndicale est non seulement autorisée mais sollicitée : « Les organisations syndicales constituent vis-à-vis des pouvoirs publics la voie naturelle de représentation des personnels de l'Etat. Le dialogue entre l'administration et les représentants du personnel doit se poursuivre non seulement dans le cadre des organes prévus par la loi (Conseil supérieur de la fonction publique, commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires), mais encore à l'occasion de contacts directs avec les autorités hiérarchiques responsables à tous les niveaux » (instruction du 14 septembre 1970, *J.O.* du 16). Les syndicats sont appelés à participer à la définition de l'intérêt du service ; dans l'accord signé le 10 octobre 1969 sur la revalorisation des carrières des catégories C et D, gouvernement et syndicats ont « exprimé leur intention de développer une politique de concertation destinée à la fois à améliorer l'efficacité de l'administration, à l'adapter aux besoins de la collectivité nationale et à assurer aux fonctionnaires leur part légitime de revenu national ».

Sans doute, certains esprits pessimistes objecteront-ils qu'il en sera de ces paroles comme des engagements pris à la même époque par le gouvernement de réformer les commissions paritaires (suppression, notamment, de la voix pré-

16. Cf., *Vers la fin du droit de la Fonction publique*, D. 1947, ch. xxviii.

17. Protocole Oudinot, mai-juin 1968 ; protocole d'accord sur l'amélioration des carrières des catégories C et D, 10 octobre 1969 ; constat sur les taux d'augmentation des rémunérations, 21 avril 1970 ; accord sur les carrières des catégories B, 11 septembre 1972 ; accord sur les rémunérations, 1973, etc.

pondérante du président), qu'elles ne conduiront à rien de précis, que d'ailleurs les syndicats eux-mêmes ne souhaitent pas participer aux décisions du pouvoir, que les protocoles d'accord sont sans effet juridique faute d'une décision gouvernementale les introduisant dans l'ordonnement juridique<sup>18</sup> et que, par conséquent, la politique de participation dans la fonction publique n'est qu'une illusion. Les points de vue à cet égard peuvent varier, de toute manière, il est difficile de croire que dans une société en plein bouleversement, la Fonction publique pourra longtemps continuer à demeurer sans risque ce monde clos que l'on se plaît à évoquer, généralement pour s'en moquer ou pour le critiquer<sup>19</sup>.

### Plan d'ensemble

*Dans une première partie*, il sera répondu à un certain nombre de questions : tout d'abord, à qui s'applique le régime de Fonction publique ? Ensuite, où trouve-t-on les éléments de ce régime de Fonction publique, en d'autres termes quelles sont les sources du droit de la fonction publique ? Enfin, existe-t-il une organisation administrative particulière à la Fonction publique ? Si oui, quelle est-elle ? Quelle est sa structure interne ?

*Dans une deuxième partie*, on étudiera la carrière du fonctionnaire. Seul le fonctionnaire sera évoqué ici, parce que dans la Fonction publique, le fonctionnaire est le seul agent public à avoir droit à une carrière.

*Dans une troisième partie* seront traités les droits (autres que ceux déjà évoqués) et obligations des fonctionnaires et agents publics. Cette troisième partie est très importante puisqu'elle constitue en quelque sorte le Code de déontologie de la Fonction publique.

---

18. Selon des décisions récentes du Conseil d'Etat, les protocoles d'accord n'ont pas le caractère d'actes administratifs et sont sans portée juridique (C.E. 15 octobre 1971, Syndicat national indépendant et professionnel des C.R.S., rec. 6 ; C.E. 23 mars 1973, Fédération du personnel de la Défense nationale (C.F.D.T.), A.J. 1973.503).

19. On a déjà pu constater que les recours contentieux des fonctionnaires des catégories B et C qui sont assez largement syndiqués étaient moins nombreux que ceux des fonctionnaires de catégorie A où l'adhésion syndicale est moins importante (Cf. Drago, *Etudes relatives aux décisions rendues par le Conseil d'Etat au cours de l'année judiciaire 1965-1966*, E.D.C.E. 1968).