

Droit de la fonction publique

Leçon 1 : L'Histoire du droit de la fonction publique

Frédéric COLIN

Table des matières

Section 1 : L'Ancien Régime.....	p. 2
§1 : L'Office.....	p. 2
§2 : La Commission.....	p. 3
A - Les commissaires.....	p. 3
B - Les commis.....	p. 4
C - La Ferme.....	p. 4
Section 2 : La Révolution française.....	p. 5
§1 : La consécration de nouveaux principes.....	p. 5
§2 : L'élection.....	p. 5
Section 3 : L'influence Napoléonienne.....	p. 7
§1 : La remise en cause des principes révolutionnaires.....	p. 7
§2 : La réorganisation des services publics.....	p. 7
§3 : Le préfet.....	p. 8
Section 4 : Le retour de la Monarchie.....	p. 9
§1 : La modernisation du droit de la fonction publique.....	p. 9
§2 : Des insuffisances persistantes.....	p. 9
A - L'absence de statut général.....	p. 9
B - Le favoritisme.....	p. 10
Section 5 : La IIIème République.....	p. 11
§1 : Les textes.....	p. 11
§2 : Le « statut jurisprudentiel ».....	p. 12
Section 6 : Le régime de Vichy.....	p. 14
Section 7 : L'après seconde guerre mondiale.....	p. 15
§1 : L'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945.....	p. 15
§2 : La loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946.....	p. 15
Section 8 : La Vème République.....	p. 17
§1 : L'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.....	p. 17
§2 : La réforme du statut général de la fonction publique en 1983.....	p. 17
A - Les enjeux.....	p. 17
B - Contenu de la réforme.....	p. 18

L'histoire de la fonction publique française suit largement celle de l'État. Les pouvoirs publics, dès l'Ancien régime, ont nécessairement eu besoin d'agents pour faire exécuter leurs décisions. Progressivement, des « corps administratifs » se sont constitués et spécialisés dans la gestion des affaires publiques. Ce personnel, chargé de missions de service public, fortement attaché à l'État, va voir ses conditions d'emploi se perfectionner avec le temps.

L'Ancien régime marque les balbutiements de l'organisation de ce que l'on qualifiera bientôt de « *fonction publique* », grâce à l'institutionnalisation de la relation d'emploi, particulière, entre État (et autres personnes publiques) et certains individus, chargés d'accomplir pour son compte des fonctions d'intérêt général. L'assimilation trop flagrante entre la personne du Roi et l'État conduit, lors de la Révolution française, à la fin du XVIII^{ème} siècle, à la recherche d'un nouveau système, fondé sur la reconnaissance, au contraire, d'un lien direct entre les agents publics et la Nation qui va désormais incarner la souveraineté. Paradoxalement, peu de temps après, Napoléon, qui se présente comme l'héritier des principes de la Révolution, va largement remettre ceux-ci en cause. Sa volonté de mainmise sur l'Administration le conduit à revenir à certains principes classiques d'organisation administrative, qui ont fait leurs preuves. Après une période de relative stabilité, qui se traduit sous la Restauration et la Monarchie de Juillet par une sédimentation des règles relatives aux agents publics, la III^{ème} République va s'attacher à essayer de formaliser diverses garanties propres à ce salariat d'un type particulier. Malgré ces efforts, le droit de la fonction publique n'a toujours pas trouvé son unité. La première tentative d'élaboration d'un statut général de la fonction publique n'est en effet consacrée que sous le régime de Vichy.

C'est l'immédiat après-guerre qui consacre une vision moderne de la gestion de la fonction publique, désormais juridiquement unifiée par un statut législatif qui définit les droits et les obligations des fonctionnaires de l'État. Mais l'interventionnisme public, doublé d'une réorganisation en profondeur de la carte administrative, conduit petit à petit à la nécessité de la reconnaissance de particularités d'emploi de certains agents publics. C'est au début des années 1980 que la fonction publique voit enfin sa structure modernisée, grâce à la consécration d'un statut véritablement général, et à la reconnaissance de trois branches distinctes : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Section 1 : L'Ancien Régime

Sous l'Ancien régime, il n'existe pas de véritable fonction publique, en tout cas comme on l'entend aujourd'hui (cf. leçon 2). On peut donner deux raisons à ce phénomène : tout d'abord le roi n'accepte pas de se départir d'une part de son pouvoir ; d'autre part les services publics ne sont pas suffisamment développés pour nécessiter le recrutement organisé d'agents. Ceci étant, l'entourage du roi, formé notamment de juristes, se développe, et forme progressivement une structure permanente dédiée à la gestion des affaires publiques. Ainsi, depuis Philippe Le Bel (1285-1314), la monarchie se renforce et fait appel à un nombre grandissant d'agents.

L'office est le prototype de la fonction publique classique. Parallèlement, la Commission tend à se développer.

§1 : L'Office

La multiplication des services publics va conduire à l'apparition d'une nouvelle catégorie d'agents publics, à savoir **les officiers**. On peut affirmer qu'il s'agit des **premiers fonctionnaires indépendants du pouvoir royal**. Leur nom s'explique par le fait qu'ils sont titulaires d'un office, fonction publique (en réalité une dignité personnelle) pourvue par le Roi, rémunérée par des gages complétés par une taxe sur certaines opérations qu'ils réalisent.

Les officiers obtiennent progressivement, tout au long de l'Ancien régime, un statut qui définit leurs droits et obligations : ils sont nommés par le roi au moyen de lettres de provision d'office. Celles-ci déterminent leurs attributions de façon précise. Surtout, ils sont inamovibles à compter de 1467 (avec la déclaration du 20 octobre 1467 par laquelle Louis XI s'interdit toute mutation ou destitution d'officier.

Aujourd'hui, la fonction publique s'en inspire avec le système de la titularisation). Le Roi confère l'office au moyen d'une lettre de provision (il en garde donc, juridiquement, en quelque sorte, la nue-propriété, et n'en cède que l'usufruit). **Les officiers présentent deux particularités importantes :**

- **le système de la vénalité de leurs charges (les fonctions sont monnayables).** L'office est une charge détenue à titre personnel. Ce principe permet à la monarchie de contrôler indirectement les titulaires des charges car certaines conditions sont requises à leur obtention : une condition de diplôme universitaire est nécessaire, ainsi qu'un examen de moralité. La quasi-propriété sur les charges permettait au Roi d'obtenir une certaine fidélité des officiers, même si celle-ci s'efface progressivement. C'est un système qui s'oppose à celui fondé sur le mérite ;
- **les charges deviennent héréditaires, avec le temps : à compter du début du XVII^{ème} siècle :** ce principe a été introduit en France par l'arrêt en Conseil d'Etat du 7 décembre 1604 (et la déclaration du 12 décembre du roi Henri IV) admettant la transmission de charge (*resignatio in favorem*) : moyennant une « *Paulette* » (du nom de son créateur, Charles Paulet) représentant le soixantième du prix de l'office, versée chaque année, l'agent bénéficie du droit de transmettre sa charge à ses héritiers. **L'office peut aussi être héréditaire au sens strict :** il se transmet sans que le Roi ne donne provision au preneur, moyennant un droit de mutation de 10 %. Leur indépendance par rapport au pouvoir royal résultait de l'obligation de rachat de leur charge par les pouvoirs publics, en cas de destitution. De façon traditionnelle, deux offices utilisaient ce système : **les Finances** (receveurs) ou encore **les fonctions de juge** (des Parlements – non soumis à approbation royale -, ou encore des juridictions inférieures : les baillis, représentants locaux du pouvoir central chargés de fonctions judiciaires, étaient aidés dans leur ressort géographique par des lieutenants, qu'ils choisissaient librement, sénéchaussées équivalent, dans le Sud, des bailliages, présidiaux, prévôtés...). La fin de l'Ancien Régime marque le déclin des officiers, trop attachés à la défense de leurs privilèges corporatifs. Ils étaient néanmoins quelque 60000 à la fin du XVIII^{ème} siècle.

§2 : La Commission

La commission est une solution juridique novatrice, qui développe une notion plus moderne d'Administration, conçue comme un instrument d'exécution de la volonté des pouvoirs publics. Différents agents publics sont issus de ce système : les commissaires, mais on peut aussi y rattacher, plus ou moins directement les commis et les fermiers.

A - Les commissaires

Les commissaires sont les premiers « hauts fonctionnaires » français, chargés en principe de fonctions financières. Ils sont investis par des lettres de commission qui définissent leurs pouvoirs et leurs attributions. Par ce moyen, le souverain dispose d'agents qui lui sont soumis, contrairement aux officiers.

Les commissaires sont nommés par le Roi, qui peut les révoquer à tout moment.

Remarque

Ils ont des missions au niveau local, principalement dans le domaine financier. Ils ne sont pas propriétaires de leur charge. Par exemple les receveurs de tailles : cf. Ordonnance de juillet 1493 de Charles VIII.

Ils se sont multipliés à compter du XVII^{ème} siècle. Leur rémunération provient de la Couronne. Les commissaires verront leur influence grandir progressivement au détriment des officiers. Ils marquent la professionnalisation de la fonction publique, et son rattachement à une conception « exécutive ».

Exemple

On peut en donner différents exemples : contrôleur général des finances ; certains membres du Conseil du Roi ; gouverneur de province (leurs attributions sont triples : chef militaire de la province, lieutenants-généraux placés au-dessus de tous les autres officiers royaux de la circonscription, ce sont eux enfin qui disposent de la force publique), ambassadeur, Garde des Sceaux.

Le commissaire marque un progrès intéressant par rapport au système de l'Office : **on passe d'une conception judiciaire de l'action des pouvoirs publics, à une conception « exécutive » des volontés du pouvoir souverain, conception plus moderne de l'Administration.**

Il développe l'idée de pouvoir hiérarchique. Institution bien connue, l'« *Intendant de Justice, Police et Finances* » est un commissaire compétent à l'échelle d'une circonscription administrative (la « généralité » pour exécuter la politique du Roi.

B - Les commis

Le commis est le signe du passage à une fonction publique plus moderne, à caractère « bureaucratique » (au sens wébérien du terme : il s'agit d'un mode d'organisation rationnelle d'une organisation).

La catégorie des commis émerge plus tard, courant XVIII^{ème} siècle, lorsque l'Administration se structure et voit croître ses besoins en personnel. Le commis est nommé et révoqué, en principe, par le chef de service. Souvent entré en « *surnuméraire* », il peut espérer devenir « premier commis » à l'issue de sa carrière, entièrement développée au sein d'une hiérarchie développée en grades. Si le surnuméraire travaille sans aucune rémunération durant une période variable considérée comme un stage (de plusieurs mois à plusieurs années), le commis est rémunéré par un traitement, et bénéficie d'une pension de retraite. Malgré la Révolution, ils continueront à bénéficier de certaines garanties intéressantes : stabilité de la carrière. Mais certaines pratiques discutables perdurent : favoritisme, népotisme.

C - La Ferme

La Ferme, apparue sous le règne de Philippe le Bel (1285-1314), qui avait besoin d'une administration afin d'assurer son pouvoir sur un vaste territoire, constitue un cas bien connu : le Roi confiait à un particulier (ou une société) par contrat (affermage) le recouvrement de certains impôts (la Traite, la gabelle, la taille) ou revenus du domaine, en contrepartie d'un loyer annuel et forfaitaire. Elle compta au maximum 60 membres. La « nomination » relevait du ministre des finances.

Système proche du contrat de concession de service public, la Ferme, ou plus précisément la « Ferme générale », créée en 1726, a conduit à de graves abus, les fermiers prélevant beaucoup plus d'impôts que prévu. Les receveurs (généralement titulaires d'un Office) reçoivent les sommes prélevées par les fermiers. La Ferme (en 1790) et l'Office furent supprimés à la Révolution française.

La fin de l'Ancien Régime marque cependant une fracture entre la haute fonction publique, devenue complètement fermée, et la base de la fonction publique, qui ne peut plus envisager d'accéder aux postes de responsabilité.

Section 2 : La Révolution française

La Révolution française modifie profondément le système politico-administratif français. En ce qui concerne la fonction publique, deux changements majeurs interviennent :

- la nuit du 4 août 1789 consacre l'abolition des privilèges. Or, parmi eux, figurent la vénalité et l'hérédité des offices ;
- surtout, les pouvoirs publics issus de la révolution française deviennent représentatifs. Dès lors, la nation se substitue au roi. Comme pouvoir doit être représentatif, les fonctionnaires eux-mêmes doivent être élus.

La Révolution française renouvelle profondément la conception de la fonction publique. Cela passe par la consécration de nouveaux principes. Surtout, les révolutionnaires tentent de mettre en place un système entièrement nouveau de choix des agents publics, qui doit répondre à leurs aspirations démocratiques, l'élection.

§1 : La consécration de nouveaux principes

On peut résumer l'apport de la Révolution française par la volonté, très forte, d'émanciper les agents publics de la mainmise de la royauté sur le choix des agents publics. Si l'agent public est bien conçu comme un « *exécutant* » au service des pouvoirs publics, désormais, tout citoyen doit pouvoir briguer une fonction publique. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre explicitement trois principes fondateurs de la fonction publique française :

- L'article 6 de la déclaration consacre **le principe d'égalité** : tous les citoyens « *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».
- L'article 10 de la déclaration dispose que **nul ne doit être inquiété pour ses opinions**.
- L'article 15 de la déclaration consacre le principe de la responsabilité des agents publics : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».
- Le dernier grand principe consacré par les révolutionnaires est le principe de la légalité : « *La Loi est l'expression de la volonté générale.* » (art. 6).

Désormais les révolutionnaires considèrent que les fonctions publiques peuvent être exercées par n'importe quel citoyen, puisqu'il est représentatif de la Nation (déjà la nuit du 4 août 1789, la patrimonialité des offices est abolie, et la Constitution de 1791 proclame qu'il n'y a plus ni vénalité ni hérédité d'aucun office public, et donne la définition suivante des administrateurs : il s'agit des agents élus à temps par le peuple pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives).

A côté des services centraux de la capitale, se développaient des services « extérieurs » à vocation d'exécution sur l'ensemble du territoire, avec des compétences techniques de plus en plus poussées.

Exemple

Les Ponts et chaussées. Le premier corps des ponts et chaussées remonte à 1716.

§2 : L'élection

L'élection paraît aux révolutionnaires **le meilleur gage de respect de la souveraineté nationale par les agents publics**.

Ce principe, applicable pour les représentants du peuple au Parlement, va être « *naturellement* » étendu par les révolutionnaires à la fonction publique. **Les révolutionnaires consacrent donc une fonction publique élective**. Malheureusement, deux conséquences défavorables ont résulté de cette nouveauté, à

savoir **l'amateurisme et la politisation de la fonction publique**. Le système était pourtant intéressant : les fonctionnaires étaient élus pour un mandat en principe bref (souvent d'une année), et le principe de gratuité des fonctions était consacré. L'élection s'appliquait aux fonctions de juge, dans l'armée, et dans le clergé (en application de la constitution civile du clergé de 1790).

La représentativité est donc obtenue grâce à l'élection. L'élection des fonctionnaires par les citoyens constitue une procédure de recrutement très démocratique. Elle crée un lien entre le fonctionnaire et la communauté qu'il doit servir. Elle évite que les agents publics soient tentés d'avoir leur propre conception de l'intérêt général. Cette technique de recrutement ne garantit cependant pas la compétence du fonctionnaire. Elle risque également de donner naissance à la corruption.

En France l'élection fut pratiquée sous la Révolution pour certaines catégories de fonctionnaires (députés des assemblées nationales, aux conseils municipaux, généraux et de districts, évêques, curés, certains officiers de l'armée) et notamment les magistrats ; elle eut des conséquences assez fâcheuses qui expliquent la place mineure de ce procédé dans notre système actuel de fonction publique (contrairement à d'autres, p. ex. aux États-Unis). Certains juges professionnels sont élus par la profession dans laquelle ils exercent leur pouvoir juridictionnel (Tribunaux de commerce, Conseils de prud'hommes, Ordres professionnels).

L'élection fut abandonnée au bénéfice de la nomination (dès le Directoire).

L'organisation de la fonction publique se perfectionne : l'Assemblée Constituante, avec la Loi du 3 août 1790, fixe le régime des retraites des agents publics. L'Assemblée substitue sa propre autorité à celle des chefs de service. On s'achemine vers un système dans lequel c'est l'État, et non le supérieur, qui organise la relation professionnelle avec les agents, dans une relation statutaire. Cependant, la condition matérielle des employés s'est considérablement dégradée, notamment en raison de l'inflation.

Section 3 : L'influence Napoléonienne

On présente souvent Napoléon comme le père de l'administration moderne. Il serait sans doute plus exact de retenir qu'il a su, dans son propre intérêt, fixer et rénover des structures ou fonctions préexistantes de la fonction publique (§1). Le Consulat et l'Empire permettront surtout à l'Administration de bénéficier d'une période de « *sédimentation administrative* » pendant laquelle elle s'érigera en instrument indispensable du pouvoir étatique (§2), à l'image du préfet (§3).

§1 : La remise en cause des principes révolutionnaires

L'arrivée de Napoléon au pouvoir a conduit à l'abandon progressif mais complet de principes révolutionnaires majeurs.

- L'élection a été abandonnée sans contestation, du fait de l'échec du système. En effet, les fonctions étaient trop brèves et les agents insuffisamment formés, donc largement inefficaces.
- Le libéralisme révolutionnaire, dans ses conséquences individualistes a aussi été abandonné. Napoléon décide de regrouper les fonctionnaires au sein de corps (création du Corps impérial des Mines, d'une administration générale des Postes aux lettres...). Son intention est d'instaurer un véritable ordre civil, tout à son service.
- L'Administration intègre en l'an VIII le pouvoir exécutif, sous la direction du gouvernement (qui organise la fonction publique par décrets).

§2 : La réorganisation des services publics

La réorganisation des services publics répond à quatre grands principes :

- **la centralisation,**
- **le principe hiérarchique,**
- **le principe d'aptitude,**
- **et le principe de responsabilité.**

Le principe fondateur napoléonien réside dans la centralisation de l'administration. L'appareil administratif devient un véritable contrepoids face au Parlement. L'administration centrale est renforcée et s'organise désormais en ministères, eux-mêmes composés de directions générales (le ministre est assisté d'un Secrétaire général, qui répartit le travail dans les directions du ministère, dirigées par des chefs de division). Napoléon établira par ailleurs, dans une politique réaliste, une administration déconcentrée sur l'ensemble du territoire afin d'y appliquer sa politique, grâce au préfet de département.

Les administrations modernes construites par Napoléon fonctionnent désormais en appliquant le principe hiérarchique, qui donne des pouvoirs d'organisation importants au ministre sur "son" administration.

De plus, l'administration française consacre désormais le principe de la compétence de ses agents. Cela passe par l'instauration progressive du concours afin de désigner les meilleurs candidats. Le premier concours à être organisé concerne le Conseil d'Etat (l'emploi d'auditeur au Conseil État : examen en 1845, puis concours à partir de 1849). De plus, l'idée de consacrer le stage fait son chemin.

Enfin, Napoléon a fait consacrer le principe de responsabilité des agents publics, même si le système était alors encore peu satisfaisant, passant par un privilège de juridiction. En effet, l'article 75 de la constitution de l'an VIII consacre le système dit de la "*garantie des fonctionnaires*" : « les agents du

gouvernement peuvent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires pour faits relatifs à leurs fonctions, mais après autorisation du Conseil d'état ». C'est le seul cas dans lequel le chef de l'État ne peut pas passer outre à une décision du Conseil. Cette garantie vise à protéger les administrateurs contre des administrés qui tenteraient de les attaquer personnellement, et ne sera supprimée qu'en 1870 (par décret du gouvernement de la Défense Nationale).

§3 : Le préfet

L'article 3 de la Loi du 28 pluviôse an VIII - 17 février 1800 disposait : « *le préfet sera seul chargé de l'administration du département* ». Il dispose donc de l'autorité administrative de droit commun dans le département (sauf dans les domaines de la justice, des finances, et l'Université). Dès l'origine, ce haut fonctionnaire est fortement rattaché au pouvoir exécutif. Le chef de l'État recrute, nomme, mute et révoque discrétionnairement les préfets. Les premiers sont nommés en mars 1800. Le préfet est assisté d'un secrétaire général nommé par le gouvernement, de sous-préfets, et d'agents de bureaux. Le préfet contrôle l'activité politique dans le département, il recrute les troupes, il gère l'approvisionnement des villes, il agit dans le domaine de la santé publique, de l'éducation. Il est le garant de l'ordre public. Il est « *l'œil* » **du pouvoir central**, qu'il renseigne sur tout événement important du département. Il est aussi, en sens inverse, le relais du pouvoir central vers la périphérie : sa marge de manœuvre dans l'exécution des directives du pouvoir central est en théorie réduite.

La Loi du 28 pluviôse an VIII - 17 février 1800 - est dominée par l'organisation de l'institution phare de l'Administration : **le préfet**.

Section 4 : Le retour de la Monarchie

La période est ambiguë en matière de fonction publique : certains progrès comme les tentatives d'établissement de statuts de la fonction publique ne sauraient cacher des dérives et des lacunes encore flagrantes, comme la politisation de l'administration qui paraît sans bornes : c'est le règne des « *parlementaires-fonctionnaires* ». La Monarchie de Juillet et la Restauration seront des périodes, non pas de retour sur les acquis révolutionnaires, mais au contraire d'approfondissement des règles de gestion de la fonction publique.

§1 : La modernisation du droit de la fonction publique

La Monarchie de juillet promulgue le premier statut de la fonction publique, à savoir **celui des officiers de l'armée**.

La loi Gouvion-Saint-Cyr (du nom du célèbre marquis qui en fut à l'origine) du 10 mars 1818 pour la réorganisation de l'armée, était d'un intérêt majeur pour Louis XVIII. En formalisant l'avancement dans l'armée de manière rigoureuse, elle devait permettre au Roi de bénéficier d'un encadrement militaire à la fois motivé, et de qualité, tout en restaurant l'autorité hiérarchique dans l'armée. Notons que c'est cette loi qui organise, par ailleurs, le recrutement militaire par tirage au sort ; elle ne permet plus aux nobles d'entrer directement en qualité d'officiers.

La loi du 19 mai 1834 *sur l'état des officiers de l'armée de terre et de mer* consacre une idée moderne de fonction publique grâce à l'**abandon progressif du pouvoir arbitraire**. Elle constitue le premier statut législatif d'un corps entier de fonctionnaires. L'innovation majeure de ce premier statut réside dans la consécration d'une distinction fondamentale, celle entre le grade et l'emploi : l'officier est titulaire de son grade c'est-à-dire qu'il ne peut en être dessaisi que dans deux hypothèses, à savoir la perte de la nationalité française, ou en conséquence d'une condamnation pénale.

L'emploi reste soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui peut par exemple muter les fonctionnaires même s'ils sont titularisés.

Les concours se multiplient cependant : audiorat au Conseil d'État en 1831, concours d'entrée à l'Instruction publique ou à l'Université.

§2 : Des insuffisances persistantes

Ces imperfections sont encore légion. Les deux plus importantes, qui rattachent toujours la fonction publique à la période « *pré moderne* » sont l'absence de statut général et le favoritisme.

A - L'absence de statut général

La loi précitée du 19 mai 1834 ne remet pas en cause des lacunes fondamentales de la fonction publique française : il n'existe toujours pas de statut général pour les fonctionnaires français.

Il n'existe toujours pas de loi générale qui détermine les droits et obligations des fonctionnaires (dont la définition n'apparaît par ailleurs toujours pas dans les textes). Cette absence de texte est décriée par tous les acteurs du système administratif en France :

- **la grande majorité des agents supporte de moins en moins l'arbitraire du pouvoir politique en faveur de certains agents** (tant en ce qui concerne le recrutement que l'avancement). Le stage, qui tend à se généraliser, devait permettre à l'agent d'apprendre son métier sur le tas, mais n'était pas limité dans le temps,
- **le Parlement lui-même critique le favoritisme interne à l'administration** (on notera cependant que le projet Dufaure, en 1844, permettant d'établir de manière générale les conditions d'accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'avancement, fut repoussé, à une voix de la majorité : 157 voix contre 156),
- **le milieu universitaire critique l'absence de neutralité de l'appareil administratif de l'État** (cf. l'ouvrage de référence en la matière : Vivien, *Études administratives*, 1845).

On doit retenir, plus globalement, que le « secteur public » n'est pas encore unifié sous un régime de droit public : la « fonction publique » fait en effet cohabiter des agents de droit privé et de droit public.

B - Le favoritisme

En France, jusqu'en 1844, les fonctionnaires sont à l'entière discrétion du ministre et un très grand arbitraire règne dans le recrutement, les avancements et les sanctions.

Ce n'est qu'à partir de 1844 que certaines garanties d'indépendance bénéficient aux agents publics. Ainsi, des garanties disciplinaires sont données aux fonctionnaires (arrêté motivé, avis d'une commission d'enquête). Cela n'empêche pas différentes vagues successives d'épurations administratives (p. ex. au Conseil d'État en 1830), preuve de la subordination de l'administration au Pouvoir. Il faut attendre la Constitution du 4 novembre 1848 pour que soit consacré le principe de l'incompatibilité de « *toute fonction publique rétribuée* » avec le mandat de parlementaire (Article 28).

On peut constater une évolution analogue en Grande-Bretagne. Dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, on y pratiquait encore **le patronage**. Les personnes qui désiraient obtenir un emploi administratif recherchaient l'appui d'un parlementaire ou d'un chef de service.

Aujourd'hui, la neutralité de la fonction publique est considérée comme nécessaire, et on oppose « **Spoils System** » à « **Merit system** ». Le « *Spoils System (ou système des dépouilles)* » exprime le lien entre le parti au pouvoir et les agents publics. Le parti qui remporte les élections installe dans la fonction publique des personnes qui l'ont aidé à conquérir le pouvoir. Cette pratique remonte, à l'élection, aux États-Unis, du président Jefferson : le président précédent, Adam, avait nommé en fin de mandat des connaissances dans l'administration et la magistrature. Les présidents ultérieurs reprennent cette pratique (c'est sous la présidence Jackson que la formule *Aux vainqueurs les dépouilles prend corps*). Or, le « *Spoils System* » est considéré aux États-Unis comme un moyen de contrôle démocratique des agents publics par le peuple.

Il a néanmoins des inconvénients : avec le développement du pouvoir exécutif et l'augmentation de la population, les dérives partisans se sont multipliées, la fonction publique devenant une courroie de transmission non plus de l'exécutif, mais du parti majoritaire. Aussi, on aboutit au XIX^{ème} siècle à l'abandon partiel du « *Spoils System* » au bénéfice de l'instauration quasi généralisée du « *Merit System* », qui s'applique surtout au niveau des fonctionnaires fédéraux (Le mérite, aux États-Unis, est consacré par l'*United States Code of Federal Regulations*).

En France, le choix politique est encore pratiqué très largement jusqu'au début du XX^{ème} siècle. Il permet, toujours aujourd'hui, de choisir, pour l'accès à la haute fonction publique, des fonctionnaires possédant des compétences ou titres similaires.

Section 5 : La III^{ème} République

La III^{ème} République couvre trois quarts de siècle 1871-1945, et s'ouvre par une défaite militaire. La consécration réelle du régime républicain qui n'intervient en définitive qu'en 1884 doit permettre le développement d'une fonction publique moderne, qui ne cessera d'étendre son influence dans la société, et sur le pouvoir, notamment grâce à l'influence des grands corps de l'État. La fonction publique voit incontestablement sa situation juridique s'améliorer, tant dans les textes que grâce à la jurisprudence. L'État, mis à mal, aura besoin tout au long de cette période d'une fonction publique forte, capable de maintenir l'ordre et de mener à bien les fonctions de souveraineté. À cet égard, les effectifs de la fonction publique explosent entre 1871 et le premier quart du XX^{ème} siècle (246 000 agents publics en 1873 ; 888 000 en 1946).

Le fonctionnaire ne bénéficie cependant toujours pas d'une définition juridique, même si l'on s'oriente vers l'identification de quelques éléments de base de son statut.

La *Grande Encyclopédie*, publiée en 1880, précise qu'on « *peut, d'une manière très générale, ranger sous ce terme toutes les personnes qui sont chargées d'assurer la marche des services publics, détiennent, à ce titre, une portion, si minime soit-elle, de l'autorité publique, et émargent au budget de l'État, du département ou de la commune (cette définition inclut les députés, les sénateurs, les préfets, les maires...)* ».

§1 : Les textes

Plusieurs lois importantes, même si elles ne sont que ponctuelles, sont toujours applicables et établissent enfin dans une certaine mesure la situation juridique des agents publics. On indiquera par ordre chronologique les événements majeurs de rénovation de la fonction publique sous la III^{ème} République.

La loi du 1^{er} juillet 1901 **sur la liberté d'association** bénéficie aux fonctionnaires (au nombre de huit dès 1901 ; 90 en 1907). C'est un texte important qui va leur permettre de pallier l'absence de reconnaissance de droit syndical pour défendre leurs intérêts professionnels. Elle s'applique rapidement à tous les fonctionnaires, sauf aux militaires. Le Conseil d'État va reconnaître rapidement la légalité de ces associations destinées à défendre les intérêts des agents devant le juge administratif (CE, 1908, Association professionnelle des employés civils du Ministère des colonies, p. 1016 - défense des statuts des corps). Les associations de fonctionnaires constituaient souvent des façades, tentant de contourner l'interdiction de constitution de syndicats de fonctionnaires.

L'article 65 de la loi du 22 avril 1905, toujours applicable, consacre **le droit à la communication du dossier**. Désormais toutes les poursuites disciplinaires contre un fonctionnaire doivent être précédées de la communication de son dossier. Cette loi fait suite à l'affaire du scandale des fiches : des officiers de l'armée française étaient fichés par leur supérieur, qui prenait en compte notamment leur opinion religieuse ou politique (G. Demartial, *Le statut des fonctionnaires*, Coll. de la Grande Revue, 1908).

La loi du 13 juillet 1911, qui avait pour but de mettre fin aux « *testaments ministériels (spoils system du fait des ministres sur le départ)* », a édicté **diverses règles relatives à l'avancement des fonctionnaires**, ce qui permet de contrôler la pertinence des promotions.

La loi du 27 février 1912 concerne **le tableau d'avancement** : désormais l'avancement des fonctionnaires échappe en partie au pouvoir discrétionnaire du chef de service. Pour partie, l'avancement se déroule à l'ancienneté de façon automatique, par l'intermédiaire de l'avancement d'échelon. Le tableau d'avancement est quant à lui établi par des commissions, s'imposant à l'autorité hiérarchique, en matière d'avancement au choix.

La loi du 30 décembre 1913 a autorisé **le détachement des fonctionnaires auprès des collectivités territoriales**.

La loi Roustand, en 1921, consacre **le principe de rapprochement des époux**, en faisant bénéficier les fonctionnaires mariés de la même résidence que leur conjoint.

La loi du 14 avril 1924 instaure **le premier système de pension de retraite pour les fonctionnaires civils** (et remplace la loi du 9 juin 1853).

Le décret-loi du 29 octobre 1936 (cf. leçon 8) établit **des limites de cumul d'emplois et de rémunérations**. L'idée est que les fonctionnaires doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle à leur fonction. Il s'agit de garantir leur indépendance et leur impartialité.

La III^{ème} République n'a cependant pas consacré l'existence d'un statut général à valeur législative au profit de l'ensemble des fonctionnaires.

§2 : Le « statut jurisprudentiel »

Faute de statut législatif susceptible d'organiser de façon globale la situation professionnelle des agents publics, le Conseil d'Etat est amené à combler les vides, et à octroyer des garanties minimales, qui établissent un compromis entre les intérêts légitimes et réciproques des agents et de l'Administration :

- L'abandon du principe de l'irresponsabilité de l'état va bénéficier aux fonctionnaires qui pourront demander l'indemnité nation de leur préjudice (CE, 1903, Le Berre),
- les fonctionnaires vont pouvoir demander l'annulation de mesures intéressant le déroulement de leur carrière, réglementaires ou individuelles, qui peuvent les léser indirectement, comme par exemple la nomination ou encore l'avancement d'un collègue (CE, 1903, Lot),
- les fonctionnaires vont se voir ouvrir la possibilité d'utiliser le recours pour excès de pouvoir pour contester des mesures ayant seulement un effet pécuniaire. En principe pourtant ce recours constitue un recours de plein contentieux qui nécessite le ministère d'avocat. Le Conseil d'état ouvre donc son prétoire aux agents publics, grâce à la dispense du ministère d'avocat (CE, 1912, Lafage, p. 348, concl. Pichat). L'arrêt Lafage est toujours applicable dans sa portée :

Exemple

V. p. ex. CE, 25 mai 2023, avis cont, SA La Poste, n° [471035](#) : si le recours dirigé contre un titre de perception « *relève par nature du plein contentieux, la lettre informant un agent public de ce que des retenues pour absence de service fait vont être effectuées sur son traitement ne peut à cet égard être assimilée à une telle décision lorsqu'elle ne comporte pas l'indication du montant de la créance ou qu'elle émane d'un organisme employeur qui n'est pas doté d'un comptable public. Des conclusions tendant à l'annulation de cette décision et du rejet du recours gracieux formé contre celle-ci doivent être regardées comme présentées en excès de pouvoir* ».

Progressivement le Conseil d'Etat (qui exerce, c'est important, la justice déléguée depuis la loi du 24 mai 1872) grâce à sa jurisprudence, va créer un véritable statut des fonctionnaires qui va acquérir une dimension législative après la seconde guerre mondiale. Dans un premier temps le Conseil d'Etat ouvre son prétoire aux fonctionnaires : Le Conseil d'état consacre par ailleurs d'importants principes de la fonction publique favorables aux agents :

- il consacre tout d'abord **le principe du droit à la rémunération après service fait** (CE, 1899, Toutain) ;
- il consacre aussi le principe en vertu duquel l'administration est dans l'obligation de placer ses agents dans une situation régulière (CE, 1924, Reynier) ;
- il est créé **le principe selon lequel tout fonctionnaire est placé en situation légale et réglementaire**. En vertu de cette théorie nouvelle, le Conseil d'état abandonne la théorie contractuelle de la fonction publique qu'il avait pourtant consacrée quelques années auparavant (CE, 1909, Winkell et Rosier, p. 826, concl. Tardieu). Désormais on considère que le fonctionnaire n'est plus lié à l'administration par un « *contrat de fonction publique* » mais par un acte unilatéral qui traduit la titularisation, à savoir la nomination abandon de la théorie du contrat de fonction publique dans l'arrêt CE, 22 octobre 1937, Dlle Minaire, p. 843, concl. Lagrange ;
- enfin **le Conseil d'état consacre le principe du recrutement par la voie du concours comme mode normal d'accès à la fonction publique**, sur la base de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Il s'agit d'une jurisprudence très importante qui favorise le développement de l'égalité dans la fonction publique.

Toutefois la situation des fonctionnaires n'est pas encore totalement satisfaisante :

- ils ne bénéficient pas encore de la reconnaissance du droit syndical qui est pourtant reconnue dans le secteur privé depuis 1884. Le Conseil d'état confirme cette interdiction du syndicalisme dans le droit de la fonction publique (CE, 1922, Bosson) ;
- la neutralité de la fonction publique n'est toujours pas consacrée. On est toujours sous le régime du principe du loyalisme des fonctionnaires, qui doivent appliquer fidèlement les instructions du pouvoir politique ;
- le principe de la laïcité n'est toujours pas reconnu malgré le scandale des « *fiches* » du début du XX^{ème} siècle. Par ricochet, les fonctionnaires sont encore les meilleurs représentants de l'anticléricalisme (on qualifie les instituteurs de hussards noirs de la République).

Enfin, la condition financière des fonctionnaires ne s'améliore pas véritablement. Les rémunérations sont extrêmement diverses : si les « *petits fonctionnaires* » sont dans une situation peu enviable, la haute fonction publique bénéficie d'avantages importants (primes, suppléments de traitement). Au début du XX^{ème} siècle, il n'existe toujours pas de statut général des fonctionnaires.

Section 6 : Le régime de Vichy

Il faut attendre le régime autoritaire de Vichy pour voir consacrer le premier statut général des fonctionnaires grâce à deux des trois lois du 14 septembre 1941 (l'une portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État, et l'autre étant relative à l'organisation des cadres). L'exposé des motifs, signé de l'Amiral Darlan, est un résumé de la politique du régime de Vichy (D. Rémy, *Les lois de Vichy*, Paris, Romillat, 1992).

Les lois du 14 septembre 1941 ont deux apports essentiels :

- **elles codifient de nombreuses solutions dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat,**
- **elles reflètent l'idéologie du régime de Vichy** : le recrutement des fonctionnaires (fonction publique de l'État, de l'armée, de l'enseignement) est désormais interdit aux juifs (premier statut des juifs du 3 octobre 1940) et aux membres des sociétés secrètes ; les devoirs des fonctionnaires sont nettement plus développés que leurs droits (par exemple le principe de continuité du service public est interprété de façon stricte afin d'empêcher tout recours au droit de grève). Par ailleurs, une interprétation stricte du principe hiérarchique domine toute la vie professionnelle du fonctionnaire, même sa vie privée ; le devoir d'obéissance est porté à son maximum, et tous les fonctionnaires doivent éviter dans le service et dans leur vie privée tout ce qui est de nature à compromettre la dignité de la fonction publique. Le statut était profondément hostile à toute reconnaissance du droit syndical dans la fonction publique.

Cependant, ces dispositions législatives n'ont pas été appliquées, pour plusieurs raisons :

- l'administration n'a pas pris de règlements d'application de ce statut ;
- le juge administratif a préféré créer et appliquer différents principes généraux du droit tirés de la Déclaration des droits de l'homme plutôt que d'appliquer la loi de 1941 ;
- le boycott des organisations syndicales dissoutes. En d'autres termes, le Conseil d'État a préféré appliquer la logique libérale à l'idéologie totalitaire.

L'Acte dit loi, du régime de Vichy, n° 3981 du 14 septembre 1941 qui porte premier statut général des fonctionnaires, a été abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine.

Section 7 : L'après seconde guerre mondiale

La fin de la seconde guerre mondiale consacre le droit moderne de la fonction publique. La Libération, dominée par le « *tripartisme* (*Parti communiste, Parti socialiste, Mouvement Républicain Populaire*) », va conduire à une rénovation de la fonction publique, dans plusieurs directions : démocratisation du recrutement, formation des élites, unification des règles applicables. Deux textes majeurs sont à retenir : l'ordonnance du 9 octobre 1945 (§1), et le premier statut général des fonctionnaires de l'État de 1946 (§2).

§1 : L'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945

Le gouvernement issu de la Libération va avoir l'obligation de reconstruire l'appareil administratif de l'Etat. Michel Debré, Conseiller d'état, va s'atteler à cette tâche.

- La rénovation complète de la formation du recrutement de la haute fonction publique, au moyen de deux structures :
 - **L'ENA** : l'Ecole Nationale d'Administration, cette nouvelle école administrative doit tout d'abord démocratiser la haute fonction publique grâce à la création d'un concours ouvert à tous les candidats. Elle doit aussi décroïsonner les autres fonctions publiques en ouvrant le recrutement des administrateurs civils, destinés à diffuser dans tous les ministères (l'ENA, dans l'esprit du Général de Gaulle, doit devenir au point de vue de la formation, de la conception et de l'action administratives, la base de l'État nouveau, in Mémoires de guerre, Le Salut, 1959),
 - **les IEP** : les instituts d'études politiques doivent compenser les échecs des facultés de droit à intégrer certaines disciplines modernes dans leur offre de formation, comme par exemple l'économie, les sciences sociales, la science politique, ou encore la science administrative. Ils doivent permettre de former les futurs hauts fonctionnaires, ceux qui doivent occuper des responsabilités à la fois administratives et politiques.
- La réforme des corps de l'administration centrale : l'ordonnance de 1945 crée deux corps interministériels de hauts fonctionnaires, à savoir les administrateurs civils issus du concours de l'ENA, et les secrétaires d'administration.
- La création de véritables structures de gestion de la fonction publique. Désormais la fonction publique échappe à la tutelle du Ministère des Finances grâce à la création d'un ministère de la fonction publique.

L'ordonnance n° [45-2283](#) du 9 octobre 1945 donne un fondement législatif au droit de la fonction publique en France. Elle s'organise autour de trois axes fondamentaux : De plus le gouvernement crée la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP), à laquelle il assigne trois objectifs, toujours valables :

1. Préparer les grandes décisions relatives à la fonction publique.
2. Etablir et faire évoluer les statuts d'ensemble relatif à la fonction publique.
3. Harmoniser la fonction publique.

§2 : La loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946

Cette loi n°46-2294 du 19 octobre 1946, issue du projet du gouvernement de Gaulle en 1945, et qui a été élaborée par Maurice Thorez (ministre communiste de la fonction publique), consacre un statut général, mais qui s'applique seulement aux fonctionnaires de l'Etat. Il faudra attendre 1952 pour qu'une loi s'intéresse au statut des fonctionnaires locaux des communes des départements.

Le texte déposé par Maurice Thorez alors ministre de la fonction publique est un texte de compromis. En effet, le projet est issu d'un ministre communiste, au sein d'un gouvernement de droite (et même si le Conseil d'État a amendé le projet du ministre).

Le texte, portant *statut général de la fonction publique*, consacre plusieurs innovations :

- **La loi unifie une nouvelle fois la jurisprudence du Conseil d'état ainsi que de nombreux textes législatifs** auparavant disparates relatifs à la fonction publique, sans toutefois pouvoir endiguer la multiplication des statuts particuliers (J. Rivero, *Vers la fin du droit de la fonction publique ?*, Dalloz, chron., 1947).
- **La loi établit de façon définitive que la relation professionnelle entre l'administration et ses agents est de nature statutaire et réglementaire** (principe confirmé lors de la réforme du statut de la fonction publique en 1983 ; cf. la Loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, article 4 : « *Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire* »).
- **Elle consacre le principe du recrutement par la voie du concours** (sans pouvoir interdire complètement le développement des tours extérieurs). Elle a pour but de doter l'Etat d'une administration efficace.
- La loi, conformément au Préambule de la constitution de 1946, consacre différents droits au profit des fonctionnaires : **le droit syndical** (On verra (leçon 10) que seul les syndicats représentatifs bénéficient de cette disposition ; toujours pas de reconnaissance du droit de grève, qui figure néanmoins dans le Préambule de la Constitution de 1946) **la liberté d'opinion, l'organisation de l'avancement**. Elle se donne aussi pour but d'assurer la neutralité politique de l'administration ainsi que d'en garantir la loyauté.
- La loi consacre aussi **le droit à la participation des fonctionnaires, à la gestion de leur carrière, au moyen de la création d'organismes paritaires** (cf. leçon 2).
- La loi démocratise la fonction publique, en consacrant **la possibilité d'une promotion interne par la voie de concours**.

La IV^{ème} République va ensuite se contenter d'opérer quelques toilettages des textes, ou d'apporter quelques améliorations ponctuelles : ainsi, la loi du 28 avril 1952 instaure un statut général des personnels communaux, fondé sur un système d'emploi, mais qui évoque en même temps le déroulement de carrière.

Section 8 : La Vème République

La cinquième République, dans un premier temps, ne révolutionne pas le droit de la fonction publique. Si l'ordonnance du 4 février 1959 porte de nouveau statut général des fonctionnaires, c'est pour se conformer à la nouvelle répartition des compétences des pouvoirs publics (§1). Il faut attendre l'alternance politique du début des années 1980 pour que la fonction publique prenne sa physionomie actuelle (§2).

§1 : L'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959

L'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 a valeur législative. Elle est adoptée en vertu de l'article 92 de la Constitution, qui donnait le pouvoir au gouvernement de prendre des mesures nécessaires à la mise en place des nouvelles institutions.

L'ordonnance du 4 février 1959 rénove le statut général des fonctionnaires. Si elle abroge le statut de 1946, elle apporte peu de nouveautés en ce qui concerne les principes de fond. En fait, c'est la Constitution qui oblige, en application de ses nouveaux articles 34 et 37, à définir les garanties fondamentales des fonctionnaires dans des textes à valeur législative. L'ordonnance de 1959 ne fait que tenir compte de ce nouvel impératif.

Exemple

Par exemple le principe du recrutement par concours constitue une liberté fondamentale et ne peut être écarté que par une loi, alors que les modalités de tel ou tel concours peuvent être fixées par décret : CC, 19 février 1963, Commissariat de l'Air.

Globalement, le statut de 1959 est la confirmation de celui de 1946, mais s'avère moins favorable à la participation des fonctionnaires.

La situation du droit de la fonction publique semble alors figée. Seuls quelques aménagements viendront moderniser les règles de gestion dans les décennies ultérieures. À compter de la fin des années 1960 (et suite à la crise de mai 1968), on observe le développement d'une politique contractuelle : le gouvernement négocie chaque année, en matière de rémunération, avec les syndicats (alors que les textes sont muets en la matière). De plus, si le statut n'est pas remis en cause, c'est l'opinion publique qui, à compter de la crise pétrolière du début des années 1970, conteste le poids désormais considérable de la fonction publique dans les finances publiques.

§2 : La réforme du statut général de la fonction publique en 1983

Il faut garder à l'esprit que cette réforme, qui agit en profondeur, annoncée par le candidat Mitterrand lors de la campagne présidentielle de 1981, sera menée à terme, une nouvelle fois, par un ministre communiste, M. Anicet Le Pors.

A - Les enjeux

Il s'agit bien d'une réforme d'ensemble, en profondeur, du droit de la fonction publique. Il n'est que de se référer à la première loi, qui forme le Titre 1^{er} du statut général actuel : la loi n°83-634 du 13 juillet 1983

porte « *droits et obligations des fonctionnaires* ». Elle s'applique aussi bien aux fonctionnaires de l'état, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, que des hôpitaux.

La loi n°84-16 du 11 janvier 1984 forme le titre II du statut général et concerne uniquement les fonctionnaires de la fonction publique d'État.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 forme le titre III du statut général et concerne la fonction publique territoriale (commune, départements, régions, et leurs établissements publics).

La loi n°86-33 du 9 janvier 1986, enfin, forme le titre IV du statut général et est relative à la fonction publique hospitalière.

Ces quatre textes sont disponibles, dans leur forme consolidée, sur le site public de l'accès au droit, "[Légifrance](#)".

La loi du 13 juillet 1983 forme le socle du droit actuel de la fonction publique en France. Il s'agit d'un texte de synthèse (mais qui au fil des réformes qui se sédimentent, devient de plus en plus long) qui décrit l'essentiel des droits et obligations de tous les fonctionnaires français. Une telle réforme générale du droit de la fonction publique devenait indispensable pour plusieurs raisons. Tout d'abord l'alternance politique, suite à l'élection présidentielle de 1981, a conduit un ministre communiste à la tête de l'administration française : Monsieur Anicet Le Pors. Ce dernier voulait revenir sur la conception autoritaire du statut de 1959 et voulait améliorer la situation des fonctionnaires des collectivités locales, dont le nombre avait considérablement gonflé, et qui avait vocation à continuer à augmenter du fait des lois de décentralisation (avec les transferts de compétence qu'elles induisent au profit des collectivités territoriales, qui nécessitent un personnel plus nombreux et mieux formé).

Par ailleurs, des raisons techniques et juridiques motivèrent la rénovation du droit de la fonction publique. La situation juridique précaire des agents non titulaires nécessitait la remise à plat de leurs garanties. De plus, la fonction publique locale devait bénéficier des mêmes garanties que la fonction publique d'état (nous verrons que l'alignement des diverses branches de la fonction publique n'est pas total, notamment en ce qui concerne la fonction publique territoriale, particularisée en conséquence du principe de libre administration des collectivités locales). Enfin la loi publique d'état elle-même est harmonisée grâce à la consécration du statut général, qui devait mettre fin à la prolifération des trop nombreux statuts particuliers ou dérogatoires (la loi a largement échoué en ce domaine).

Le ministre amènera la réforme de façon démocratique et non technocratique après six mois de négociations avec les syndicats et deux mois de discussions au Parlement. La réforme, à caractère législatif, se déroulera pendant l'été 1983.

B - Contenu de la réforme

La loi du 13 juillet 1983 on l'a dit est un texte de synthèse. Il concerne l'ensemble des fonctionnaires civils de l'état par son statut général. Il s'applique aujourd'hui à 5,6 millions de personnes. Ce nouveau statut général consacre cinq principes majeurs :

- **Le principe d'unicité** : un corps de règles communes est consacré aussi bien pour les fonctionnaires de l'état que des collectivités territoriales et des hôpitaux.
- **Le principe de parité** : désormais il existe trois branches de la fonction publique : à compter de 1986, à côté des fonctionnaires de l'état, ceux des collectivités territoriales et des hôpitaux sont censés bénéficier des mêmes droits et obligations, ce qui doit leur permettre de mettre en œuvre une mobilité entre ces différentes branches de la fonction publique.
- **Le principe d'égalité d'accès aux emplois publics** est confirmé.
- **Le principe de l'indépendance des fonctionnaires** par rapport à l'autorité politique est lui aussi réaffirmé clairement. En effet le statut consacre bien un système de la carrière de façon généralisée plutôt que le système de l'emploi. Cette consécration met en principe le fonctionnaire à l'abri des pressions politiques ; consacre la neutralité de la fonction publique.

- **Le principe de citoyenneté** : les fonctionnaires doivent dorénavant bénéficier de l'ensemble des droits reconnus au reste de la population.

On peut parler d'un véritable « modèle français » de fonction publique, doté de particularités fortes, résultat d'une longue histoire, ponctuée de crises.

La période contemporaine se caractérise par un rapprochement certain avec le droit du travail, mais sur des points « techniques », comme la sécurité au travail ; ou relatifs à des considérations financières (effets du poids des retraites). D'ailleurs, il n'est plus rare de revenir à une situation politique historiquement connotée : celle du rattachement de la gestion de la fonction publique à un ministère financier.

Enfin, l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 porte partie législative du [Code général de la fonction publique](#) (CGFP). Elle a été publiée au JO du 5 décembre 2021. Le CGFP entre en vigueur le 1^{er} mars 2022. Les objectifs de la codification sont de simplifier et de renforcer la lisibilité du droit de la fonction publique, à droit constant pour les agents publics, titulaires comme contractuels, et d'en favoriser l'accessibilité. La partie législative du code rassemble les quatre lois statutaires de 1983, 1984 et 1986, et des dispositions plus récentes (ex. l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État). Elle regroupe les droits et devoirs des employeurs comme des agents publics.