



HAL
open science

Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable . La Revue administrative, 1996, Le cinquantenaire du statut de la fonction publique pp. 7-21. hal-01722251

HAL Id: hal-01722251

<https://hal.science/hal-01722251>

Submitted on 3 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES DE 1946 : UN COMPROMIS DURABLE

Par : Jacques CHEVALLIER
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

In *La Revue administrative*, n° spécial 1996 sur « Le cinquantenaire du statut de la fonction publique », pp. 7-21

Le 5 octobre 1946, la seconde Assemblée nationale constituante votait à l'unanimité le projet de loi relatif au statut général des fonctionnaires : ainsi, tous les obstacles qui, depuis près d'un siècle, avaient interdit l'adoption d'un tel statut étaient-ils enfin levés. Cinquante ans après, le statut est devenu un élément constitutif du système français de fonction publique. Là se situe sans doute la plus belle réussite du texte de 1946 : le fait que cette conception difficile, cette naissance au forceps, à la faveur du contexte politique de la Libération, cette jeunesse relative aient été si vite oubliées ; cette acclimatation exceptionnelle témoigne évidemment de la parfaite *congruence* entre le statut de 1946 et une certaine conception de l'administration et de l'Etat.

Ce constat rend en même temps l'analyse complexe : tout se passe comme si le statut de 1946 était affecté d'une surcharge de significations, formant halo ; il est dès lors indispensable de procéder à un examen critique, allant au-delà de la simple lettre du texte. D'une part, il convient de prendre en compte la *trajectoire historique* dans laquelle le statut de 1946 s'inscrit : son adoption est indissociable d'un *contexte politique* (la Libération, le tripartisme) qui a pesé sur ses conditions d'élaboration (sous l'égide d'un ministre communiste et par la voie de contacts étroits entre gouvernants et syndicalistes) et explique le consensus politique qui a pu être obtenu à son propos ; mais il prend place aussi dans une *histoire longue* de la construction de l'administration et de l'Etat ; et la lecture qui peut en être faite en 1996 ne saurait être la même qu'en 1946, compte tenu des enseignements de la *pratique* et des *inflexions* qui ont été apportées par les réformes ultérieures de 1959 puis de 1983-84. D'autre part, il convient de prendre l'*exacte mesure* des innovations de 1946, en introduisant les perspectives nécessaires. Le statut de 1946 reste *fidèle* à la conception de la fonction publique qui a été lentement forgée au fil de l'évolution historique¹ : bien des dispositions ne font d'ailleurs que reprendre et confirmer des règles issues des textes antérieurs ou posées par le juge administratif ; cependant, il constitue aussi une *rupture*, du seul fait de son existence, mais aussi parce qu'il contient d'importantes innovations². Le statut de 1946 traduit la *singularité* du modèle français de fonction publique : il pousse jusqu'à ses conséquences ultimes la logique de la professionnalisation ; néanmoins, cette spécificité est *relative*, les fonctionnaires ayant été dans tous les pays européens couverts par un ensemble de règles définissant leurs droits et

¹ Comme le disait R. Grégoire (*La fonction publique*, 1954), « le régime actuel de la fonction publique, aboutissement logique d'une conception durable, n'est pas différent dans ses grandes lignes de celui que la France connaît depuis plus d'un siècle ».

² « L'enthousiasme et la volonté du rupture qui marquèrent la Libération de la France permirent les conditions d'une réforme en profondeur » (A. Rossinot, Colloque du 23 février 1995, *Revue admi.*, n° spécial 1995, p. 59) ; dans le même sens, J. Imbert, *ibid.*, p. 11.

obligations, leurs conditions d'emploi et de rémunération, les sanctions qu'ils peuvent encourir³ ; et la formule d'un statut général était connue en Europe avant même 1946⁴. Enfin, le statut de 1946 pose les fondements d'une fonction publique de *qualité* : il maximise l'indépendance professionnelle des agents, en assurant leur protection contre l'arbitraire ; cependant, il contient aussi des mécanismes générateurs de *rigidité*, de fermeture, voire de sclérose. Une analyse réaliste du statut de 1946 doit intégrer ces diverses dimensions, sans sombrer dans une mythologie à base de fétichisme (le statut étant paré de toutes les vertus) ou d'exorcisme (le statut étant accusé de tous les maux).

Pour mesurer l'apport du statut, il est nécessaire de dresser au préalable un *état des lieux* : l'échec de toutes les tentatives d'adoption d'un statut général des fonctionnaires s'expliquait avant la Seconde guerre mondiale par un désaccord de fond sur les implications d'un tel statut, enjeu récurrent de luttes politiques et sociales ; cet échec n'empêchait pas qu'existaient des règles protectrices pour les fonctionnaires ; le contexte de la Libération a permis le rapprochement des points de vue et l'élaboration d'un *compromis* acceptable pour toutes les forces en présence.

1° *Jusqu'à la Seconde guerre mondiale*, la question statutaire, pourtant inscrite périodiquement sur l'agenda politique, sera bloquée, faute de consensus entre les parties en présence⁵.

Si les fonctionnaires se sont organisés à la fin du XIX^e siècle pour obtenir des garanties contre l'arbitraire politique, ces garanties ont d'abord été recherchées dans le sens d'un alignement sur la situation des travailleurs du secteur privé. Se situant dans la ligne du syndicalisme révolutionnaire, les premiers syndicats de fonctionnaires revendiquent avec force l'appartenance pleine et entière des fonctionnaires à la classe ouvrière⁶ et militent pour la soumission au droit commun du travail : les relations entre l'Etat et ses agents sont du même type que les relations entre un patron et ses salariés ; l'agent « public » n'est rien d'autre qu'un employé ou un ouvrier ordinaire, qui doit être lié à son employeur par un contrat de louage de service régi par le droit commun et dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires⁷. Il n'est donc pas question d'accepter un statut qui couperait les fonctionnaires de la classe ouvrière et les assujettirait à un Etat qu'il s'agit de détruire, en le remplaçant par la libre association des travailleurs. Sans doute, ce « syndicalisme intégral », d'inspiration révolutionnaire, est-il concurrencé par d'autres courants, « statutiste » et « réformiste » : les associations professionnelles de fonctionnaires plaident pour leur part pour l'obtention d'un statut qui définirait les droits et obligations des fonctionnaires et conduirait à l'institution de conseils professionnels paritaires⁸ ; quant aux réformistes, ils ne remettent en cause, ni la nécessité de l'Etat, ni la hiérarchie administrative, mais réclament le droit syndical. Ces

³ J. Chevallier, *Science administrative*, 2^eme éd., PUF, Coll. Thémis, 1994, p. 308.

⁴ En dehors de la Prusse, l'Espagne (1852), le Piémont-Sardaigne (1853), puis l'Irlande (1924), les Pays-Bas (1929) la Grèce (1931)... Voir A. Claisse, M.C. Henry-Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Coll. Clefs, 1994.

⁵ On ne peut donc vraiment dire que « juristes, fonctionnaires et gouvernements s'accordaient à dénoncer l'absence dans notre droit public d'un statut d'ensemble fixant l'essentiel des droits et des obligations des agents permanents de l'Etat » (F. Gazier, *Commentaire, Dalloz*, 1947, III, p. 177).

⁶ « Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs ordinaires, et nous voulons être traités comme tels » (Lettre ouverte à Clémenceau du Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des départements, des communes et des services publics, 1907).

⁷ D. Lochak, « Les syndicats dans l'Etat ou les ambiguïtés d'un combat » in *L'actualité de la Charte d'Amiens*, PUF, 1986, p. 134.

⁸ Elles participeront à un « comité d'études » animé par un haut fonctionnaires, G. Demartial (*Le statut des fonctionnaires*, 1908).

courants restent cependant minoritaires jusqu'à la Première guerre mondiale : le projet Allard⁹, déposé en 1909 par le groupe socialiste, montre bien quelle conception les syndicalistes se font alors d'un « statut », qui reconnaît aux fonctionnaires le droit syndical « sans aucune restriction » (art. 2), repose sur un système de contrats collectifs (art. 4) et consacre le paritarisme, notamment en matière disciplinaire (art. 6). Le reflux du syndicalisme révolutionnaire après la Première guerre mondiale ne modifiera pas les perspectives : la priorité pour les syndics de fonctionnaires, et notamment la puissante Fédération des fonctionnaires¹⁰, est la reconnaissance du droit syndical ; en revanche, la méfiance vis-à-vis de l'idée de statut est d'autant plus grande qu'il est clairement conçu par les gouvernants et la doctrine comme un moyen de traduire l'assujettissement du fonctionnaire à l'Etat et d'interdire le droit syndical. Le projet élaboré en 1920 par la Fédération des fonctionnaires réclame ainsi, comme en 1909, des contrats collectifs dans la fonction publique et l'institution de conseils professionnels¹¹.

Refusant l'assimilation des fonctionnaires aux autres salariés¹², les gouvernants s'étaient en effet progressivement ralliés à l'idée, à l'origine libérale¹³, de statut¹⁴ : en revanche, le Conseil d'Etat restera avec constance, tout au long de la Troisième République¹⁵, hostile à l'idée de statut général, craignant que les pressions des syndicats de fonctionnaires ne fassent prévaloir un statut trop libéral¹⁶ ; quant aux ministères, ils étaient trop jaloux de leur indépendance pour accepter de voir limiter leur liberté d'action en matière de gestion des personnels. Le projet Millerand du 1 juin 1920 prévoit ainsi des garanties de carrière pour les fonctionnaires, afin de les prémunir « contre tout arbitraire et contre tout favoritisme », ainsi que l'institution d'un « conseil administratif » dans chaque administration afin d'introduire une « collaboration plus confiante » entre les chefs et les subordonnés ; en revanche, le droit syndical n'était pas reconnu et la « cessation concertée ou simultanée » du service interdite ; le mouvement de réforme de l'Etat des années trente¹⁷, et notamment le projet Bardoux du 3 mars 1939 s'inspirent du même équilibre¹⁸. Ce point de vue, concevant le statut comme un rempart contre le syndicalisme¹⁹, était soutenu par la doctrine juridique, quasiment unanime sur la conception du statut des fonctionnaires : le fonctionnaire n'est pas assimilable aux salariés de l'industrie et du commerce, mais un « citoyen spécial »²⁰ ; il est placé dans une situation, non pas contractuelle, mais légale et réglementaire de droit public, donc soumis à un « statut », entendu comme « l'ensemble des règles déterminant les droits et devoirs des fonctionnaires »²¹ ; il jouit des mêmes droits que le citoyen ordinaire, à l'exception cependant des libertés contraires aux devoirs de sa charge ; donc, le droit de grève et le droit syndical²² ne sauraient être reconnus.

⁹ Reproduit par la *Revue admi.*, n° spécial, 1995, p. 63.

¹⁰ J. Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide (1848-1948)*, PUF 1989.

¹¹ J. Siwek-Pouydesseau, *Revue admi.*, n° spécial, 1995, p. 35.

¹² Dans sa réponse aux instituteurs qui réclament en 1907 le droit de se syndiquer, Clémenceau indique qu'« aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime ».

¹³ Elle avait été soutenue notamment par A. de Tocqueville et E. de Laboulaye : voir E. Pisier, P. Bouretz, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Lévy, 1988.

¹⁴ Voir le projet de 1873 et le projet Clémenceau de 1909.

¹⁵ Voir déjà l'avis sur le projet de 1873.

¹⁶ M. Gentot, « La jurisprudence et les conceptions du Conseil d'Etat », *Revue admi.*, n° spécial, 1995, pp. 16 sq.

¹⁷ J. Chevallier, *Les idées d'une revue libérale sur la réforme de l'Etat à la fin de la Troisième République*, Mémoire DES, Lille, 1965, pp. 318 sq.

¹⁸ Voir le texte des projets Millerand et Bardoux, *RFAP*, n° 27, 1983.

¹⁹ Il convient cependant de mettre à part le projet de statut conçu par la commission consultative mise en place par le gouvernement L. Blum, qui reconnaissait le droit syndical et instituait le paritarisme.

²⁰ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11ème éd., Sirey, 1927, Tome 2, p. 597.

²¹ H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 10ème éd., Rousseau, 1923, p. 60 et aussi L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3ème éd., Fontemoing, Tome 3, 1930, p. 159.

²² Seuls Gaston Jèze et Joseph Barthélémy ont un point de vue plus nuancé sur ce point : voir *infra*.

Ainsi, comme le dit J. Siwek-Pouydesseu²³, « durant cette période, les syndicats de fonctionnaires ont réclamé le droit syndical et refusé un statut, les Pouvoirs publics ont presque constamment refusé le droit syndical et voulu imposer un statut. Finalement, il n'y eut ni droit syndical ni statut. L'équilibre des forces ne permettait pas de faire aboutir l'une ou l'autre des thèses ».

2° L'absence de statut général ne signifiait pas pour autant que les fonctionnaires n'avaient pas obtenu de *garanties d'ordre statutaire*. D'abord, des statuts particuliers avaient été établis pour les différentes catégories de fonctionnaires par la voie de décrets²⁴, voire même de simples arrêtés ministériels : d'une extrême diversité²⁵, à la fois par leur origine et leur contenu, ces statuts n'en avaient fini pas moins par comporter un ensemble de règles analogues, concernant le recrutement (généralisation du concours), l'avancement (tableaux d'avancement établis par des commissions) et de discipline (échelle de sanctions et intervention de conseils de discipline), limitant l'arbitraire hiérarchique — même si la participation de représentants du personnel au sein des commissions d'avancement et conseils de discipline restait exceptionnelle ; le problème était cependant que la nature réglementaire de ces statuts les vouait à une grande précarité. Des textes législatifs existaient pourtant, tantôt applicables à certaines catégories d'agents publics²⁶, tantôt applicables de manière générale, telles la loi du 9 juin 1853 (remplacée par celle du 14 avril 1924) sur les pensions de retraite, la loi du 6 octobre 1919 instituant une échelle de rémunérations et surtout la loi du 22 avril 1905 qui, à la suite de l'affaire des fiches, avait prévu dans son article 65 le droit à la communication du dossier en matière disciplinaire. Par ailleurs, un véritable statut jurisprudentiel avait été construit par le Conseil d'Etat, notamment en matière de concours, d'avancement et de discipline²⁷, à la faveur d'une admission large de la recevabilité des recours des intéressés, pour toutes les mesures réglementaires ou individuelles concernant le déroulement de leur carrière (*Lafage*, 1912), mais aussi des associations professionnelles²⁸. Il reste que l'ensemble était extrêmement hétérogène et de portée inégale, ce qui amenait M. Hauriou à conclure que « l'état des fonctionnaires n'est pas complet », les fonctionnaires restant pour l'essentiel soumis à un « régime de police » : il manquait la garantie d'un statut édicté par la loi et s'imposant à l'ensemble des administrations²⁹.

3° Le contexte de *la Libération* a permis de débloquent la question statutaire. Ce changement est d'autant plus surprenant que l'expérience de Vichy aurait pu avoir un effet répulsif, en discréditant pour longtemps l'idée de statut général. Largement inspiré par les travaux du comité de réorganisation administrative, dit « comité de la hache »³⁰, qui avait élaboré un projet en septembre 1939, le statut du 14 septembre 1941 est en effet tout entier sous-tendu par le souci d'assujettissement du fonctionnaire à l'Etat et d'affirmation de l'autorité hiérarchique : on retrouve ainsi, poussé au paroxysme, la logique qui avait conduit les syndicats à rejeter l'idée de statut depuis le début du siècle ; l'abrogation de ce texte, qui était au demeurant resté pour l'essentiel inappliqué, par l'ordonnance du 9 août 1944, semblait en même temps sonner le glas de la thèse statutaire. Or, c'est précisément alors que les positions vont évoluer de manière

²³ « Comment est né le statut général des fonctionnaires », *Cahiers français*, n° 194, janv.-fév. 1980, p. 30.

²⁴ Notamment dans les PTT (décrets de 1901, 1906, 1919), les Travaux publics (décret du 4 juin 1910), l'Intérieur (décret du 27 décembre 1923), du Travail (décret du 8 décembre 1928) etc...

²⁵ J.M. Auby, « L'évolution des sources du droit de la fonction publique », *AJDA*, 1984, p. 267.

²⁶ Officiers (loi du 19 mai 1834), magistrats (loi du 30 août 1883) enseignants (lois des 27 février 1880, 30 octobre 1886 et 10 juillet 1896) etc...

²⁷ M. Querrien, « La part du Conseil d'Etat dans l'élaboration du statut de la fonction publique », *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, 1952, pp. 311 sq.

²⁸ M. Gentot, préc.

²⁹ R. Drago, « Les fondements d'une nouvelle fonction publique », *Revue adm.*, n° spécial, 1995, p. 13.

³⁰ G. Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *Revue adm.*, n° 191, sept.-oct. 1979, pp. 480 sq.

décisive. Le revirement le plus spectaculaire est celui de la CGT qui, en suivant la voie ouverte par la CFTC dès 1937, se rallie au statut, en élaborant un projet au lendemain de la Libération³¹. Ce ralliement s'explique évidemment par le contexte politique : les rapports de proximité, de confiance, voire de connivence, existant entre syndicalistes et gouvernants, notamment avec le ministre d'Etat en charge de la fonction publique, permettent d'envisager l'élaboration du statut comme un moyen de conquête et de protection de nouveaux acquis sociaux³². Le statut a donc « changé de sens »³³ : d'instrument d'assujettissement du fonctionnaire à l'Etat, il se transforme en dispositif de garantie des droits des fonctionnaires face à l'Etat ; la reconnaissance explicite du droit syndical suffit à cet égard à modifier radicalement l'optique et le sens du débat sur le statut. L'élaboration du projet passera en effet par des contacts étroits entre le cabinet du ministre et la Fédération des fonctionnaires, devenue en mars 1946 l'UGFF³⁴.

Ce ralliement suffit à faire basculer le processus décisionnel : non seulement aucune force politique n'est hostile à l'idée d'un statut, que le général de Gaulle voit lui-même d'un bon oeil³⁵, même si les points de vue diffèrent sur certaines dispositions ; et les réticences qu'avaient déjà manifesté certaines administrations, comme les finances³⁶ ou les affaires étrangères³⁷, à propos de l'ordonnance du 9 octobre 1945, sont de peu de poids au regard de cette dynamique politique. Encore fallait-il pourtant ajuster les points de vue des uns et des autres : cet ajustement se fera au prix d'une série de concessions aux partenaires politiques³⁸, syndicaux et administratifs³⁹, notamment concernant la centralisation de la gestion des fonctionnaires qui avait à l'origine été envisagée au profit d'un Secrétariat général à la fonction publique, le système de préparation aux concours administratifs et la représentation des personnels dans les CTP⁴⁰. L'unanimité obtenue à l'Assemblée s'explique par ce caractère d'« oeuvre de compromis » que présente le statut.

Le statut de 1946 poursuit *deux ambitions* essentielles. D'une part, un objectif de *rationalisation*, qui représente l'élément fondamental de *continuité* par rapport à la tradition administrative française : il s'agit en tout premier lieu de « codifier en un texte unique les prescriptions relatives aux personnels, éparées dans des textes multiples qui constituent une

³¹ D. de Bellescise (« La Résistance face à la réforme, *Revue admi.*, n° spécial, 1995, p. 20) relève qu'un texte d'ensemble sur le statut des fonctionnaires ne sera proposé par la Résistance entre 1940 et 1944, la Fédération des fonctionnaires restant fidèle alors à l'idée de conventions collectives.

³² On retrouve ici une figure nouvelle de la relation entre le syndicalisme et l'Etat, qui est apparue en 1936 : voir J. Chevallier, « Le syndicalisme et l'Etat : entre autonomie et intégration », in *L'actualité de la Charte d'Amiens*, PUF, 1986, p. 93.

³³ E. Pisier, P. Bouretz, *op. cit.*, p. 29.

³⁴ Les vrais rédacteurs du projet seront Jacques Pruja, un des secrétaires de la Fédération et Max Amiot (J. Siwek-Pouydesseau, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *Revue admi.*, n° spécial, 1995, p. 35).

³⁵ S. Salon, « Le général de Gaulle et la fonction publique », in *De Gaulle en son siècle*, Plon, Tome 3, *Moderniser la France*, p. 432

³⁶ G. Vidal, « La position du ministère des finances », *Revue admi.*, n° spécial, 1995, pp. 41 sq.

³⁷ F. Renouard, « Les réticences des affaires étrangères », *Ibid.* pp. 47 sq.

³⁸ J. Siwek-Pouydesseau fait état d'un marchandage entre Thorez et Bidault, celui-ci s'étant engagé à faire voter le statut de la fonction publique et celui-là à ne pas mettre en cause les projets du MRP concernant l'Union française (« Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946 », *Annuaire inter. de la fonction publ.* 1970-71, p. 12).

³⁹ Voir les observations formulées par le directeur général de la fonction publique, Roger Grégoire, dans une note du 23 mars 1946, et les avis du Conseil d'Etat, les 30 avril 1946 et 10 août 1946 sur les deux versions du projet (M.C. Kessler, « Le rôle du Conseil d'Etat », *Revue admi.*, n° spécial, 1995, pp. 25 sq.).

⁴⁰ Il y a plus que des nuances entre le texte présenté le 27 mars devant la commission syndicale d'études, le premier projet déposé devant la première Assemblée constituant le 16 avril et le deuxième projet posés le 27 août devant la seconde Assemblée constituante voir J. Siwek-Pouydesseau, *ibid.*

véritable forêt vierge où, à moins d'être un spécialiste averti, il est difficile de s'aventurer »⁴¹ ; mais- au-delà, l'ambition est de construire une fonction publique *cohérente*, parce que soumise à des règles identiques, et *efficace*, parce que dotée des garanties de la professionnalisation. Cette rationalisation, par laquelle le statut apparaît comme le prolongement et le couronnement de la trajectoire de construction d'une bureaucratie administrative, reste cependant *relative* : poussée jusqu'à son terme, elle aurait conduit à une fonction publique monolithique et figée. D'autre part, un objectif de *démocratisation*, qui constitue l'élément de *rupture* par rapport à la tradition administrative : il s'agit « d'établir un statut basé sur des principes démocratiques tels qu'ils sont affirmés par la nouvelle Constitution »⁴² ; l'ambition est de faire du fonctionnaire un citoyen comme les autres, en lui donnant les mêmes droits que les autres salariés. Cette démocratisation, qui se situe aux antipodes de la logique bureaucratique fondée sur la hiérarchie reste cependant *aléatoire* : poussée jusqu'à son terme, elle aurait conduit à l'éclatement de l'appareil. Or, comme le dit M. Thorez, s'il s'agit de « démocratiser notre administration », « nous entendons, en tout état de cause, préserver l'autorité du gouvernement et de ses représentants »⁴³. Une tension dialectique traverse donc le statut, travaillé par les deux thèmes de « rationalisation » et de « démocratisation », qui coexistent dans un équilibre instable, en corrigeant mutuellement leur effets.

I / UNE RATIONALISATION RELATIVE

L'objectif de rationalisation se traduit par deux aspects essentiels : *parachever le processus d'unification*, par la soumission des agents à des règles identiques ; *parachever le processus de professionnalisation*, par la normalisation de la carrière des agents. Ces deux objectifs ne sont pourtant qu'imparfaitement atteints : derrière l'apparence d'unification continue à se profiler une grande diversité de situations ; et la logique de la professionnalisation n'est elle-même pas exempte de contradictions.

A) *L'unification, par la soumission à un statut général*

1° En disposant que le fonctionnaire est « vis-à-vis de l'administration dans une *situation statutaire* et réglementaire », l'article 5 de la loi du 19 octobre 1946 met définitivement un terme aux discussions qui avaient agité la doctrine et la jurisprudence concernant la condition juridique du fonctionnaire. La thèse du « contrat de fonction publique », qui avait eu un moment la faveur des auteurs⁴⁴ et que le Conseil d'Etat avait paru accepter dans l'arrêt *Winkell* de 1909, avait été cependant sévèrement critiquée par la doctrine, avant d'être abandonnée en 1937 dans l'arrêt *Dlle Minaire*. Quant à l'idée selon laquelle seuls les agents investis de fonctions d'autorité se trouveraient placés dans une situation statutaire, à l'exclusion des agents chargés de simples tâches de gestion, encore soutenue par certains auteurs après la Première guerre mondiale⁴⁵, elle avait été elle-même condamnée, notamment par l'école du service public : comme le soulignait Duguit⁴⁶, « ce qui fait le fonctionnaire, ce n'est pas la nature des actes qu'il accomplit, c'est sa participation permanente et normale au fonctionnement d'un service public » ; et « tous les individus qui coopèrent normalement et d'une manière permanente au fonctionnement d'un service public doivent se trouver dans une situation spéciale, avoir un caractère propre, être soumis à des règles particulières, qui doivent en

⁴¹ Rapport Fagon, Annexe, Séance 17 septembre 1946.

⁴² Rapport Fagon, *ibid.* Voir aussi rapport Pruja, La Tribune des fonctionnaires CGT, n° 27, 10 février 1946 - *Revue adm.*, n° spécial, 1995, p. 64.

⁴³ Ass. nat. 5 octobre 1946.

⁴⁴ J. Lafon, « Le contrat de fonction publique : naissance de l'Etat patron », *Revue d'histoire du droit français et étranger* 1974, pp. 658 sq.

⁴⁵ Par exemple H. Berthélémy, *op. cit.* p. 46.

⁴⁶ *Op. cit.* p. 18.

assurer, dans les meilleures conditions et sans interruption possible, le fonctionnement »⁴⁷. De même, pour Hauriou, les fonctionnaires devaient être considérés, au regard de la théorie de l'institution, comme « des organes et des participants dans l'entreprise de l'administration publique »⁴⁸. Le problème était donc tranché, en doctrine comme en jurisprudence ; cependant, cette affirmation n'était pas inutile dans la mesure où le statut de Vichy avait opéré un spectaculaire retour en arrière en distinguant les fonctionnaires permanents et les employés.

Les conséquences juridiques de cette situation statutaire étaient bien connues : règles fixées par les lois et règlements et modifiables unilatéralement ; régime de droit public ouvrant aux fonctionnaires les voies de recours existant devant les juridictions administratives. On retrouve en 1946 les deux idées traditionnelles qui étaient avancées en doctrine pour justifier cette solution : d'une part, l'idée que « la fonction publique n'est pas un métier, une profession comme les autres »⁴⁹, le fonctionnaire étant au *service du public* et subissant à ce titre des contraintes spéciales ; d'autre part, l'idée de *puissance publique*, qui « s'oppose à ce que l'Etat puisse discuter à égalité avec ses agents des conditions de leur emploi »⁵⁰. L'égalité n'est pas de mise dans les rapports entre l'Etat et ses agents⁵¹ : l'Etat n'est pas un « employeur », un « patron » comme les autres⁵² ; le fonctionnaire est placé vis-à-vis de lui dans une position « subordonnée » et cette inégalité est traduite par le fait que le statut est imposé unilatéralement, par voie d'autorité. Ici, apparaît bien la continuité entre le statut de 1946 et la tradition juridique française : sans doute, généralement, l'accent est-il mis en Europe sur la spécificité du service de l'Etat et les agents sont soumis à un régime de droit public ; mais on trouve aussi dans un certain nombre de pays libéraux un système de conventions collectives très proche de celui qui existe dans le privé, soit pour l'ensemble des fonctionnaires⁵³, soit au moins pour certains d'entre eux⁵⁴. La situation statutaire s'appuie ainsi sur deux types de justifications qui, si elles ne sont pas incompatibles, n'en traduisent pas moins une conception différente du lien entre le fonctionnaire et l'Etat et entre lesquelles le statut de 1946 ne tranche pas : elle apparaît à la fois comme « une manifestation d'autorité, de hiérarchie, d'unilatéralité » et comme un facteur « de protection, de garantie, de stabilité »⁵⁵ ; et c'est ce second type de considérations qui ont conduit les syndicats de fonctionnaires à s'y rallier. L'existence de ce statut n'en fait pas moins problème, en contribuant à isoler le fonctionnaire de la classe ouvrière : la lutte pour les acquis statutaires peut apparaître comme une défense d'intérêts corporatistes⁵⁶, voire de privilèges par rapport aux autres salariés ; ce n'est qu'au prix d'un décloisonnement et d'une globalisation des luttes sociales, tendant à montrer, comme en décembre 1995, que tout avantage acquis par les fonctionnaires profite à tous les travailleurs, que les syndicats de fonctionnaires s'efforcent de lever la contradiction.

Paradoxalement, c'est au moment même où la spécificité de la condition des fonctionnaires est explicitement inscrite dans le droit que se développe, dans la haute fonction publique et la doctrine juridique, un discours axé sur la fin de cette spécificité. Pour J. Rivero⁵⁷, le statut de 1946 marquerait, sinon « la fin du droit de la fonction publique », du moins un processus de rapprochement avec le droit commun du travail, illustré par plusieurs phénomènes : la

⁴⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 595.

⁴⁹ Rapport Fagon, préc.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ R. Grégoire, *op. cit.*

⁵² H. Berthélémy, *op. cit.*, p. 54.

⁵³ Norvège (1933), Suède (1965), Etats-Unis (1962), Canada (1967) ...

⁵⁴ Allemagne, Luxembourg, Royaume-Uni, Danemark (A. Claisse, M.C. Henry-Meiningner, *op. cit.*).

⁵⁵ E. Pisier, P. Bouretz, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁶ D. Lochak, préc., p. 135.

⁵⁷ « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », *Dalloz*, 1947, Chron. XXXVIII, pp. 37 sq.

négociation avec les syndicats de fonctionnaires sur le contenu du statut ; l'effacement du principe hiérarchique par le jeu du paritarisme ; le rapprochement des modes de rémunération ; une « harmonie » tendrait ainsi à s'établir entre les deux droits, harmonie au demeurant inévitable, compte tenu de la dilatation du corps social des fonctionnaires. Dans le même sens, R. Grégoire constate en 1954 que « le régime de la fonction publique a cessé peu à peu d'obéir aux deux principes qui faisaient son originalité : l'inégalité des parties en présence et le caractère exclusif des garanties statutaires » : les dispositions statutaires tendraient à s'apparenter de plus en plus au droit du travail ; les fonctionnaires seraient désormais « en fait, sinon en droit, des salariés comme les autres ». Au-delà même du contenu du règles, c'est la logique statutaire elle-même qui est mise en cause, par l'essor des négociations contractuelles. A cet égard, les conditions d'élaboration du statut de 1946 sont significatives : ce statut n'a en effet que l'apparence de l'unilatéralité ; il résulte en fait, on l'a vu, d'une négociation intense avec les syndicats. J. Rivero n'avait donc pas tort de noter que la reconnaissance du syndicalisme dans la fonction publique modifiait en profondeur la logique statutaire : « avec ses agents groupés en syndicats, l'Etat ne peut espérer agir par voie autoritaire, car ils sont, en définitive, sa force » ; « condamné au plan individuel, le contrat reparait au plan collectif ». La démocratisation entraîne donc une inflexion de la logique statutaire elle-même⁵⁸. L'évolution postérieure ne fera que confirmer ce diagnostic : toute modification statutaire passe par de longues négociations avec les syndicats ; le statut de la fonction publique voit ainsi « s'effriter son caractère fondamental d'acte unilatéral pour devenir le simple procès-verbal d'une négociation collective »⁵⁹. L'établissement d'une concertation permanente avec les syndicats de fonctionnaires, puis l'avènement, à la fin des années soixante, d'une politique contractuelle de fait en matière de rémunérations⁶⁰, montreront que l'Etat, renonçant à imposer sa loi, s'efforce de convaincre plutôt que de contraindre et accepte de discuter avec ses agents ; cette évolution a été explicitement entérinée par le statut de 1983, qui officialise le pouvoir de négociation des syndicats de fonctionnaires. Parallèlement, le maintien d'une importante masse de contractuels⁶¹ montre bien que la logique statutaire ne touche en fait, contrairement aux affirmations de principe, qu'une partie seulement des agents publics⁶².

2° Si la logique statutaire n'est pas propre à la France, en revanche la conception d'un *statut général*, de nature législative, applicable à l'ensemble des fonctionnaires et rassemblant l'intégralité des règles auxquelles ils sont soumis, est plus originale. Ailleurs, le « statut » résulte en effet généralement de textes de nature diverse et de portée variable⁶³ : la Constitution, fixant certains principes généraux, des lois générales et spéciales, des règlements, voire des règles coutumières ; le « statut » du *Civil Servant* britannique est ainsi formé de règles disparates. L'idée d'un statut général, identique pour tous les fonctionnaires, avait été jugée irréaliste par le Conseil d'Etat dès 1873 : il ne lui apparaissait en effet « pas possible de soumettre à un ensemble de règles uniformes, qui seraient édictées par la loi, les services d'un personnel administratif qui, par leurs origines, leurs traditions et la nature de leurs travaux, sont aussi différents les uns des autres » ; la voie d'une harmonisation jurisprudentielle de dispositions de nature réglementaire lui semblait préférable, en évitant les dangers de

⁵⁸ Comme le notait R. Grégoire (« Les données d'une politique de la fonction publique », *Revue admi.*, 1949, p. 15), « la politique de la fonction publique doit avoir l'adhésion de ceux à qui elle s'applique ».

⁵⁹ F. Gazier, « Majesté et vanité de l'édifice statutaire dans la fonction publique française », *Annuaire inter. de la fonction publique*, 1971-1972.

⁶⁰ M. Voisset, « Concertation et contractualisation dans la fonction publique », *AJDA*, 1970, pp. 388 sq.

⁶¹ Le taux des non-titulaires qui atteint 47 % en 1946 est ramené seulement à 34 % en 1954.

⁶² R. Grégoire insistait en 1949 sur la nécessité d'une « véritable » politique de « résorption de l'auxiliaire » (préc., p. 14), les tâches permanentes devant incomber à un « personnel recruté avec toutes les garanties exigées des titulaires et bénéficiant, en contrepartie, de tous les avantages liés à la titularisation » ; ce souhait restera très largement lettre morte, les différents plans de résorption successifs n'ayant pas suffi à endiguer le phénomène.

⁶³ A. Claisse, M.C. Henry-Meiningner, *op. cit.*, pp. 26-27.

l'uniformité. La doctrine elle-même restait sceptique sur ce point : constatant l'échec des projets de statut général, L. Duguit estimait qu'« il ne faut pas s'en étonner et peut-être même pas le regretter » ; les services publics sont en effet « tellement différents les uns des autres » qu'il lui paraissait difficile, pour ne pas dire impossible, d'élaborer une loi générale à ce sujet.

Passant outre à ces objections, le statut de 1946 est conçu comme un statut général : s'appliquant « aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration centrale de l'Etat, des services extérieurs en dépendant, ou des établissements publics de l'Etat » (art. 1), il est censé régir l'ensemble des fonctionnaires. En tant que tel, il est conforme aux principes généraux qui commandent le fonctionnement administratif, notamment le *principe de légalité*, puisqu'il place les droits et obligations des fonctionnaires sous la protection de la loi, et le *principe de l'égalité*, puisque tous les fonctionnaires sont désormais en principe soumis aux mêmes règles ; mais il parachève aussi le processus d'*unité* administrative, poursuivi depuis plusieurs siècles, en réalisant l'*unification* de la fonction publique et en garantissant son *uniformité* par les vertus de la dogmatique juridique⁶⁴. Ce souci d'unité était poussé plus loin encore dans la première version du projet, en débouchant sur une gestion centralisée des carrières et une homogénéisation des processus de recrutement : un Secrétariat général de la fonction publique devait hériter de l'ensemble des attributions des services chargés dans chaque ministère de la gestion du personnel et les modalités de recrutement étaient conçues de manière identique. Ces dispositions ont cependant suscité de vives réactions administratives : une centralisation trop poussée risquait de supprimer « une partie de l'autorité des ministres sur leur département » et de « conduire à la constitution d'un organisme trop lourd pour fonctionner dans de bonnes conditions »⁶⁵ ; et la prise en charge par l'administration elle-même de la préparation aux carrières administratives aboutissait à placer les candidats « sous le contrôle étroit de l'administration »⁶⁶. En définitive, le Secrétariat général, bientôt confondu avec la Direction générale de la fonction publique créée en 1945, verra ses attributions progressivement réduites, la liquidation des pensions, qui figurait encore dans le projet d'avril, étant en fin de compte supprimée : elle se verra chargée pour l'essentiel de « veiller à l'application du présent statut », ses autres compétences, en matière de recrutement, rémunérations, ou réforme administrative, s'exerçant « en accord » avec les ministres concernés ; et le système de recrutement et de formation prévu sera abandonné.

Dans tous les cas, *cette uniformité n'est que de façade* : non seulement, un certain nombre de fonctionnaires (magistrats de l'ordre judiciaire, militaires, personnels des services publics industriels et commerciaux) sont placés explicitement hors du champ d'application (art. 1) du statut, qui ne s'étend pas, contrairement aux vœux du MRP et de la CFTC, aux agents des collectivités locales, mais encore les « statuts particuliers », pris pour chaque corps de fonctionnaires, peuvent, pour les grands corps administratifs (Conseil d'Etat, Cour des Comptes, corps diplomatique, corps préfectoral), les enseignants, la police, les corps techniques, déroger aux dispositions du statut général « incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services » (art. 2, § 2). Ce faisant, une brèche importante est ouverte dans l'édifice, puisque « la faculté exorbitante de déroger à la loi (est) ainsi reconnue à de simples décrets pris pour son application »⁶⁷. La prétention de construire un statut identique pour l'ensemble des fonctionnaires s'avère donc d'emblée illusoire, la proportion des

⁶⁴ Selon Jacques Pruja, les dispositions « disparates, incohérentes et souvent contradictoires » qui étaient jusqu'alors applicables aux diverses catégories de fonctionnaires, suscitaient « le désordre et la confusion », en créant un état permanent de concurrence et de rivalité ; il était dès lors nécessaire de « normaliser les règles qui régissent la fonction publique » (préc., p. 64).

⁶⁵ Note R. Grégoire, 23 mars 1946.

⁶⁶ Avis du Conseil d'Etat, 30 avril 1946.

⁶⁷ F. Gazier, *Annuaire*, préc.

fonctionnaires non soumis intégralement au statut général dépassant 60 %, notamment du fait des effectifs de l'Education nationale. On est en présence d'une véritable « mosaïque statutaire »⁶⁸, « chef d'oeuvre de complexité »⁶⁹ déroutant pour les observateurs étrangers, où « la particularité tempère l'uniformité » ; l'existence d'un statut général n'est certes pas dénuée d'importance, dans la mesure où celui-ci constitue un point de repère et une référence ; mais elle ne supprime pas la diversité antérieure. Cette diversité sera dans l'immédiat d'autant plus grande que la rénovation des statuts particuliers, qui devait, aux termes de la loi du 19 octobre, être opérée dans un délai de six mois⁷⁰, s'étalera en fait sur de longues années, au prix d'une situation juridique particulièrement complexe, certaines dispositions du statut général ayant été considérées comme immédiatement applicables. Loin d'être réduites, les possibilités de dérogations seront étendues en 1959, 1961, puis en 1964 pour tous les corps recrutés par la voie de l'ENA, et notamment les administrateurs civils. Le statut de 1983-84 cherchera à revenir aux ambitions originaires de 1946, en attirant cette fois la fonction publique territoriale dans l'orbite du statut général ; néanmoins, le particularisme de celle-ci n'en subsistera pas moins, conformément par le retour en arrière de 1987. L'unification statutaire n'est donc que partielle : l'existence de principes généraux communs ne signifie pas la fin de particularismes à vrai dire inévitables.

Au-delà de ces particularismes, l'entreprise d'unification se traduit par la systématisation de la logique de carrière.

B) La professionnalisation, par la systématisation des garanties de carrière

La substitution du professionnalisme à l'amateurisme est, comme l'avait noté Max Weber, une tendance commune à l'ensemble des administrations contemporaines : la *professionnalisation* signifie que la fonction publique est considérée comme un *métier*, c'est-à-dire comme une activité permanente et stable, exercée de manière exclusive et rémunérée, qui exige la possession d'une *compétence*, vérifiée par le recours à des procédures formelles de sélection destinées à s'assurer de l'aptitude des postulants⁷¹ ; la fonction publique se transforme par là en une profession « fermée »⁷², à laquelle on ne peut accéder qu'à certaines conditions et qui est mise à l'abri de toute ingérence extérieure. La professionnalisation suppose donc la réunion d'un ensemble de conditions, largement remplies dès avant la Seconde guerre mondiale, notamment par la généralisation du procédé du concours et l'introduction de garanties contre l'arbitraire politique ; cependant, ces garanties restaient, on l'a vu, disjointes et précaires. Par ailleurs, la fonction publique française avait, à la différence d'autres fonctions publiques fondées sur le système de l'emploi, où le fonctionnaire est recruté pour une tâche précise et reste dans l'emploi qu'il occupe, évolué rapidement vers le *système de la carrière*, en permettant aux agents de s'élever progressivement dans la hiérarchie, par un système d'avancement : néanmoins, les notions de grade et d'emploi restaient étroitement liées et les fonctionnaires étaient licenciés pour suppression d'emploi ; dans tous les cas, la fonction publique ne faisait pas l'objet d'une structuration d'ensemble. Le statut de 1946 opère cette *structuration*, en parachevant la construction d'une fonction publique de carrière.

1° Le statut pose d'abord le cadre institutionnel et l'enveloppe formelle du système de carrière, par une *opération générale de classification* : classement des fonctionnaires en quatre

⁶⁸ E. Pisier, P. Bouretz, *op. cit.* p. 145.

⁶⁹ J.L. Moreau, « Faut-il supprimer le statut général ? », *AJDA*, 1984, p. 493.

⁷⁰ R. Grégoire (*Revue adm.*, 1949, préc.) p. 13) notait qu'il fallait, pour que le statut général soit « intégralement réalisé, le complément des statuts particuliers », sans quoi les nouvelles règles posées « resteraient lettre morte ».

⁷¹ J. Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 307 sq.

⁷² J.M. Auby, J.B. Auby, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, Coll. Précis, 1991, pp. 14-15.

catégories hiérarchiques A, B, C, D⁷³ (art. 24), dont le recrutement est effectué à des niveaux de titres différents ; regroupement des emplois en *cadres*, intégrant, dans les départements ministériels, l'ensemble des emplois réservés à des agents soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière (art. 25) ; pyramide de *grades*, subdivisés en *échelons* (art. 44) ; *échelles de traitement*, sur lesquelles devaient être rangés les cadres d'emploi (art. 34) ; étagement des *traitements* en fonction de la succession des grades et des échelons (art. 34). La fonction publique est ainsi structurée suivant un ordonnancement homogène et complet, qui couvre les aspects fonctionnels (les emplois) personnels (les grades et échelons) et financiers (les rémunérations). Cet ordonnancement comporte cependant quelques équivoques⁷⁴ : la notion de « cadre » est entendue en effet, tantôt au sens purement fonctionnel d'un ensemble d'emplois, tantôt comme une série de grades, c'est-à-dire en fait en « corps » ; mais surtout, et paradoxalement, le principe de séparation du grade et de l'emploi ne figure pas explicitement dans le statut. Néanmoins, la distinction résulte de l'article 45, qui définit le grade comme « le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés », ouvrant ainsi la possibilité de changer d'emploi tout en conservant le même grade ; et surtout, en prévoyant qu'en cas de suppression d'emplois permanents, les fonctionnaires ne peuvent être licenciés qu'en vertu de « lois spéciales de dégagement des cadres », l'article 134 donne aux fonctionnaires une garantie essentielle, alors qu'auparavant la jurisprudence faisait du licenciement la conséquence automatique de la suppression d'emploi.

La fonction publique française se retrouve dès lors enserrée dans un ordre logique, exhaustif, rigoureux, qui est la garantie de son unité. On sait les difficultés auxquelles se heurtera cette opération de classification, du fait des implications qu'elle comportait en matière de rémunérations : il faudra attendre le décret du 10 juillet 1948 pour que soit mise sur pied la grille des rémunérations. La conséquence d'un tel ordre, qui peut apparaître comme un véritable carcan, c'est une extrême rigidité, notamment en ce qui concerne l'évolution des rémunérations, en raison du sacro-saint « principe de parité »⁷⁵.

2° Le système de la carrière est cependant conçu en 1946 comme un *moyen de rationalisation*, dans la mesure où il vise explicitement à améliorer l'*efficacité* de la fonction publique, ainsi que les *performances* des fonctionnaires. D'abord, par la généralisation du procédé du *concours* — concours propres à chaque spécialité professionnelle pour les catégories C et D (art. 27), concours externes ou internes pour les catégories A et B (art. 28) : le concours est censé permettre à la fois de sélectionner les plus aptes (efficacité) et d'assurer l'ouverture et la démocratisation de la fonction publique (équité) ; il constitue ainsi la clef de voûte du système méritocratique. Ensuite, par les règles en matière d'*avancement* : si l'avancement d'échelon est fonction de l'ancienneté et de la notation, l'avancement de grade a lieu exclusivement, contrairement au souhait des socialistes, au choix (art. 44), après inscription sur un tableau d'avancement soumis aux CAP ; comme le dit M. Thorez⁷⁶, « s'agissant de l'avancement de grade, il semble que le procédé du choix est de nature à empêcher la sclérose, la routine, dont souffre notre administration. Les fonctionnaires les meilleurs, les plus capables, les plus aptes, je dirai : les plus dévoués à la cause de la République sont parfois infériorisés, alors que les fonctionnaires médiocres sont assurés d'un avancement égal ». Il s'agit bien de mettre fin à l'avancement automatique à l'ancienneté. La notation, qui incombe au chef de service (art. 38), sous réserve du pouvoir des CAP de demander une révision de la note (art. 43), est elle-même destinée à exprimer « la valeur réelle et inégale » des agents (M.

⁷³ Et non pas seulement trois, conformément au vœu du Conseil d'Etat.

⁷⁴ F. Gazier relevait dans son commentaire au *Dalloz* 1947 un « flottement regrettable dans la terminologie employée » ...

⁷⁵ S. Salon, « Les principes de la réforme », *Revue adm.*, n° spécial, 1995, pp. 53 sq.

⁷⁶ Ass. Nat. 5 octobre 1946, *JO*, p. 4696.

Thorez), à travers une note chiffrée, suivie d'une appréciation générale exprimant la « valeur professionnelle » de l'intéressé (art. 38). Enfin, par le *régime disciplinaire* : sans doute, le statut encadre-t-il strictement ce régime, en prévoyant une échelle de sanctions (art. 61), l'intervention des CAP en tant que conseils de discipline (art. 63), la communication du dossier et le respect des droits de la défense (art. 67), une procédure d'appel passant par le Conseil supérieur de la fonction publique (art. 71) et le ministre (art. 75) ; il reste que « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination » (art. 62) et que le « licenciement pour insuffisance professionnelle » est explicitement prévu (art. 135).

On mesure ici l'écart entre ces objectifs et la pratique, qui glissera à des concours privilégiant la culture livresque, la prédominance de l'ancienneté dans l'avancement et le formalisme de la notation, l'absence d'effectivité du pouvoir disciplinaire. Tout le problème est de savoir si cette dérive était inévitable et si le retour aux ambitions originaires du statut est concevable. Tout se passe en fait comme si la logique de rationalisation avait été parasitée et court-circuitée par la logique de démocratisation, qui a contribué à infléchir le jeu des mécanismes institués pour encadrer le déroulement de la carrière ; la tension entre les deux logiques apparaît ici clairement.

II / UNE DEMOCRATISATION PARTIELLE

Le statut de 1946 ne se borne pas à parachever l'évolution vers l'unification des statuts et la construction d'une fonction publique de carrière ; il entend aussi modifier en profondeur la rationalité même de cette fonction publique, par la rupture avec les fondements « autocratiques » hérités de la période napoléonienne : « les principes constitutionnels de la démocratie postulent un aménagement des services publics et du statut des agents chargés de faire fonctionner ces services »⁷⁷. Cette démocratisation, qui a pour effet de transformer la signification même de l'idée de statut, se traduit par deux implications essentielles : faire des fonctionnaires de véritables citoyens, en leur accordant des droits nouveaux ; les faire participer à la gestion même des services, au prix de l'inflexion du principe hiérarchique. Néanmoins, le poids de l'institution administrative fait que ces deux objectifs ne peuvent être qu'imparfaitement atteints.

A) *La citoyenneté, par la reconnaissance de droits nouveaux*

Pour la doctrine juridique, l'existence d'un statut était, on l'a vu, sous-tendu par l'idée que « le fonctionnaire est un citoyen spécial »⁷⁸, cette « situation spéciale »⁷⁹ se traduisant par le fait qu'il ne jouissait pas des libertés incompatibles avec les devoirs inhérents à la fonction publique : pour Duguit d'ailleurs, les garanties accordées aux fonctionnaires contre l'arbitraire étaient justifiées, « non par leur intérêt personnel, mais surtout dans l'intérêt du service public, parce que le service public sera certainement mieux géré si le fonctionnaire se sent protégé contre tout arbitraire ». Le statut de 1946 entend corriger cette vision, en faisant tout au contraire du fonctionnaire « un citoyen à part entière »⁸⁰, un « fonctionnaire-citoyen »⁸¹, disposant des mêmes droits que le citoyen ordinaire. Si elle s'inscrit dans un mouvement commun à l'ensemble des fonctions publiques, cette libéralisation est cependant poussée plus

⁷⁷ Rapport Fagon, préc.

⁷⁸ M. Hauriou, *op. cit.*, p. 587.

⁷⁹ L. Duguit, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁰ E. Pisier, P. Bouretz, *op. cit.*, p. 165.

⁸¹ R. Muzellec, « Le statut de la fonction publique, garant de la démocratie », *Les Petites Affiches*, 23 novembre 1994, pp. 16 sq.

loin qu'ailleurs : elle aboutit à une évidente *banalisation* de la condition juridique du fonctionnaire, en modifiant le sens même du statut ; le droit de la fonction publique rejoint désormais le droit commun du travail⁸².

1° Ces droits nouveaux résultant d'abord de la *logique de la carrière*, qui donne aux agents des garanties d'indépendance professionnelle par rapport au pouvoir politique, notamment par la stabilité d'emploi et l'encadrement du pouvoir disciplinaire, et assure une stricte égalité dans l'accès et le déroulement de la carrière : ces garanties résultent davantage des conditions concrètes d'organisation de la carrière que de l'énoncé de principes que le statut s'abstient généralement de faire⁸³, à l'exception toutefois de l'absence de discrimination entre les sexes (art. 7) ; il doit cependant être interprété à la lumière du Préambule de la Constitution⁸⁴, qui place ses dispositions sous un certain éclairage.

La liberté d'opinion résulte ainsi *a contrario* de l'interdiction de faire figurer au dossier du fonctionnaire « aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé » (art. 16), ce qui renvoie à l'alinéa 5 du Préambule, selon lequel « nul ne peut être lésé, dans son travail et dans son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions et de ses croyances » — formule qui prolonge elle-même l'article 10 de la Déclaration de 1789. Cette liberté d'opinion était acceptée par la doctrine juridique : le fonctionnaire ayant la plénitude des droits politiques, devait « avoir le droit d'exprimer et de défendre librement ses opinions politiques »⁸⁵ ; en revanche, il était tenu d'apporter « dans l'expression de ses opinions un certain tact, une certaine réserve ». Néanmoins, la liberté d'opinion était, aux yeux de la doctrine juridique⁸⁶ comme du Conseil d'Etat⁸⁷, contrebalancée par une obligation de « loyalisme », qui, pour certains⁸⁸, imposait au fonctionnaire de s'abstenir, non seulement de toute manifestation d'opinion « contre l'intégrité de la Nation et contre la forme républicaine du gouvernement », mais encore de tout engagement électoral. Si la liberté d'opinion peut être ainsi déduite du statut, les conditions de sa reconnaissance expliquent que le problème ait pu ultérieurement se poser pour l'accès à la fonction publique ; et il faudra l'intervention du Conseil d'Etat dans l'arrêt *Barel* (28 mai 1954) pour interdire toute discrimination fondée sur les opinions politiques, au nom du « principe de l'égalité de l'accès de tous les français aux emplois et fonctions publiques ». Dans tous les cas, si la liberté d'opinion est reconnue, la liberté d'expression reste en revanche limitée, d'une part par l'obligation de « discrétion professionnelle » (art. 13) inscrite dans le statut, d'autre part par « l'obligation de réserve » que le juge administratif continuera d'exiger des fonctionnaires, syndicalistes compris au prix d'un simple assouplissement. L'extension explicite du détachement « pour exercer une fonction publique élective ou un mandat syndical » (art. 99-5°) donnera aux fonctionnaires des possibilités nouvelles d'engagement sur la scène publique, dont ils n'hésiteront pas à faire largement usage, conduisant à une configuration très spécifique par rapport aux autres pays occidentaux. Depuis 1946, la France fait partie du groupe, en fin de compte assez restreint (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Portugal), de pays libéraux dans lesquels la liberté

⁸² J. Rivero, préc., p. 150. L. Rouban, *La fonction publique*, La Découverte, Coll. Repères, 1996, p. 25.

⁸³ Comme le note F. Gazier (*Dalloz*, 1947, III, p. 182), le chapitre 1 « n'a pas l'ampleur et la majesté qu'on attendrait d'un tel dessein », les droits et devoirs des fonctionnaires étant intégrés en général dans les autres chapitres.

⁸⁴ CURAPP, *Le Préambule de la Constitution de 1946*, PUF, 1996.

⁸⁵ L. Duguit, *op. cit.*, p. 215.

⁸⁶ Jean Jaurès avait été beaucoup plus loin (*La Revue socialiste*, 1893), en estimant que « sous un régime vraiment républicain », le fonctionnaire, « comme homme », « ne relève que de sa conscience » ; « il n'est pas au-dessous des autres citoyens, en toutes les questions politiques, sociales et religieuses, il a comme eux une entière indépendance de jugement et de conduite ».

⁸⁷ Arrêt *Defrance* du 25 janvier 1935.

⁸⁸ Voir J. Bardoux, *La France de demain*, Sirey, 1936, pp. 23-24.

d'expression est reconnue aux fonctionnaires, assortie de la contrepartie du devoir de réserve, et où l'exercice des activités politiques ne fait l'objet d'aucune limitation.

2° L'enjeu essentiel de la citoyenneté du fonctionnaire se situait pourtant au niveau du droit syndical et du droit de grève.

En France comme ailleurs, le *syndicalisme* a éprouvé bien des difficultés à forcer les portes de la fonction publique⁸⁹. Pendant longtemps, syndicalisme et fonction publique ont été perçus comme antinomiques et s'excluant réciproquement : né de l'exploitation ouvrière, sous-produit de la lutte des classes, le syndicalisme n'avait apparemment rien de commun avec une fonction publique située hors des rapports de production et préposée au service de l'intérêt général ; pas plus que le syndicalisme n'était censé gagner le milieu privilégié des serviteurs de l'Etat, les principes d'organisation de la fonction publique n'étaient jugés compatibles avec une forme quelconque de vie syndicale⁹⁰ : l'irrésistible mouvement qui a poussé les fonctionnaires les plus entreprenants à s'engager eux aussi, à la suite de l'adoption de la loi du 21 mars 1884, dans la voie syndicale, s'est heurté dès lors à de très vives oppositions : parce qu'il reposait sur la lutte des classes et poursuivait un but révolutionnaire, le syndicalisme ne pouvait prétendre avoir droit de cité dans l'Etat⁹¹ ; il était inconcevable en effet d'introduire dans l'Etat un ferment de division et un facteur de subversion, qui ne pouvait manquer de détruire la hiérarchie et l'autorité au sein de l'administration⁹². Les points de vue contraires⁹³, tels que ceux de Joseph-Barthélémy et Gaston Jèze⁹⁴, pour qui la loi de 1884 était applicable aux agents publics, étaient exceptionnels ; et si Duguit s'était rallié en 1908 à l'idée du syndicalisme dans la fonction publique, c'était pour un syndicalisme de type corporatif, « fortement discipliné » et « étroitement contrôlé par le gouvernement ». Etait seulement reconnu aux fonctionnaires le droit de former des associations professionnelles dans le cadre d'un même service et dans un but strictement corporatif : l'adhésion de ces associations à une confédération ouvrière était évidemment prohibée, mais aussi leur regroupement en « fédération », au motif qu'un tel regroupement aboutirait à la formation d'une « sorte de gouvernement de fonctionnaires » en face du gouvernement central, qui irait ainsi « à sa ruine »⁹⁵. Ce n'est qu'après une lutte opiniâtre et de durs affrontements que les syndicats de fonctionnaires bénéficieront en 1924 d'une reconnaissance de fait, les responsables politiques et administratifs s'habituant à prendre l'avis des syndicats de fonctionnaires : « depuis lors des habitudes ont été contractées, les ministres, les préfets, les chefs des services ont reçu des délégations syndicales, ont traité avec elles de questions professionnelles, ont admis leurs représentants dans les comités et commissions officielles »⁹⁶ ; néanmoins, le syndicalisme des fonctionnaires restait condamné

⁸⁹ Voir R. Bidouze, *Les fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*, Ed. soc. 1979 ; R. Pierot, « La naissance du pouvoir syndical dans la fonction publique française », *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 847 sq ; J.F. Kesler, « Le syndicalisme des fonctionnaires », *Revue adm.*, n° 182, mars-avril 1978, pp. 141 sq.

⁹⁰ J. Chevallier, « Syndicalisme et fonction publique », *Economie et humanisme*, n° 283, mai-juin 1985, pp. 33 sq ; D. Lochak, préc.

⁹¹ Comme le disait M. Hauriou (note sous C.E. 13 janvier 1922, Boisson, *Sirey* 1922, III, p. 1), « pas de lutte de classes à l'intérieur de la hiérarchie administrative, par suite pas de syndicats de fonctionnaires parce que la forme syndicale est liée à la lutte de classes ».

⁹² Comme le disait H. Berthélémy, les syndicats de fonctionnaires « aspirent à la destruction de l'autorité et à la conquête du pouvoir administratif. Leur but est de substituer à la hiérarchie fondée sur le mérite et l'expérience... l'indépendance des agents et l'élection des chefs » (*op. cit.*, p. 55).

⁹³ M. Gentot (préc., p. 18) rappelle que Coulon, qui allait devenir en 1922 vice-président du Conseil d'Etat, défendait en 1912 le droit syndical des fonctionnaires.

⁹⁴ V. Kondylis, « Le concept de la fonction publique dans l'oeuvre de Gaston Jèze », *Revue d'histoire des facultés de droit*, 1991, n° 12, p. 50.

⁹⁵ L. Duguit, *op. cit.*, p. 265.

⁹⁶ Rapport Fagon, préc.

par la jurisprudence⁹⁷ et le statut de Vichy avait évidemment confirmé cette prohibition. On mesure dès lors l'importance de la première phrase lapidaire de l'article 6, selon laquelle « le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires », conformément à ce qu'allait prévoir plus généralement le Préambule : un « point final »⁹⁸ est ainsi mis aux « polémiques » et luttes qui duraient depuis tant d'années sur le sujet ; et cette *reconnaissance* débouche sur une *association* étroite à la marche de l'administration⁹⁹. Néanmoins, la capacité d'action et la liberté d'expression des syndicats de fonctionnaires resteront limitées : il faudra attendre 1970 pour que des dispositions destinées à favoriser l'exercice concret des droits syndicaux dans la fonction publique soient prises — dispositions étendues et surtout confortées en 1982 ; et la jurisprudence administrative tiendra à encadrer l'action syndicale, en imposant aux syndicats de se cantonner dans la défense des intérêts professionnels (*Ministre des PTT c/ Frischmann*, 1962), ainsi que de respecter la « discipline » (*Etienne*, 1958) et l'obligation de réserve même atténuée (*Boddaert*, 1956). Cette reconnaissance du syndicalisme n'en a pas moins modifié en profondeur la conception traditionnelle de la fonction publique.

L'hostilité des gouvernants et de la doctrine juridique au *droit de grève* était plus systématique encore. Les quelques auteurs qui, tels Duguit ou Jèze, étaient favorables à la reconnaissance au moins d'un certain type de syndicalisme étaient en revanche radicalement hostiles à la grève des fonctionnaires, « le plus grave des attentats à la vie collective », « fait au premier chef anti-social »¹⁰⁰ : selon Duguit, il s'agissait d'une « violation parfaitement caractérisée de la loi du service, par conséquent un fait illicite » et constituant une « faute disciplinaire grave. C'est même la plus grave des fautes disciplinaires. C'est même un crime »¹⁰¹ ; et le législateur était tenu « d'armer énergiquement le gouvernement pour réprimer de pareils faits ». Pour la quasi totalité des auteurs, à l'exception toutefois de Jèze, dès l'instant où le fonctionnaire se mettait en grève, il se plaçait en dehors des lois et règlements et perdait le bénéfice des garanties disciplinaires. Grève et service public étaient considérés comme étant par essence antinomiques : aussi, tous les projets de statut, du projet Millerand au projet Bardoux, et bien entendu le statut de 1941¹⁰², avaient-ils entendu proscrire la grève des fonctionnaires. Cette hostilité était à ce point forte que le statut de 1946 reste muet sur ce point : M. Thorez lui-même, n'avait d'ailleurs pas hésité à déclarer le 15 décembre 1945 au Vel d'hiv, en des termes étrangement proches de ceux de Duguit, « pour les fonctionnaires, faire grève, ce serait commettre un crime contre la patrie » ; à aucun moment, l'inscription du droit de grève dans le statut n'a été envisagée¹⁰³, le lien que certains avaient cru devoir établir entre droit syndical et droit de grève ayant été explicitement dénié. Selon le rapport Fagon, « la liberté syndicale et la liberté collective et concertée de cesser le travail n'on rien de nécessairement connexe... On peut donc accorder aux fonctionnaires le droit syndical sans obligatoirement leur reconnaître le droit de grève. Les deux questions ne sont pas liées. L'une se trouve réglée par le statut. L'autre ne l'est pas ; elle n'a pas d'ailleurs à l'être » : « manifestation brutale d'un conflit », la grève serait donc « un acte révolutionnaire en dehors du droit : elle n'a à être, ni reconnue, ni réglementée ». C'est donc seulement par le biais de la formule très générale du Préambule : « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », que la grève acquérera

⁹⁷ Voir C.E. 8 octobre 1935, *Descottes*, Sirey, 1936, III, p. 124.

⁹⁸ Rapport Fagon, préc.

⁹⁹ F. Gazier, « Le syndicalisme dans la fonction publique », *Droit social*, 1947, pp. 274 sq.

¹⁰⁰ L. Duguit, *op. cit.* p. 222.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 221.

¹⁰² L'article 17 dispose que « Tout acte d'un fonctionnaire portant atteinte à la continuité indispensable à la marche normale du service public qu'il a reçu mission d'assurer constitue à sa charge le manquement le plus grave à ses devoirs essentiels.

Lorsqu'un acte de cette nature résulte d'une action collective ou concertée, il a pour effet de priver le fonctionnaire des garanties prévues par le présent statut en matière disciplinaire ».

¹⁰³ En ce sens, S. Salon, *Revue adm.*, n° spécial, 1995, p. 55.

droit de cité dans la fonction publique, mais dans des conditions restant d'autant plus aléatoires que la législation annoncée n'interviendra pas dans l'immédiat ; cette carence conduira le Conseil d'Etat à estimer, dans le célèbre arrêt *Dehaene* (7 juillet 1950), qu'il appartenait au gouvernement de « fixer lui-même sous le contrôle du juge », la nature et l'étendue des limitations devant être apportées à ce droit, « en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ».

Les droits nouveaux ainsi reconnus aux fonctionnaires, qui tendent à en faire des citoyens à part entière, transforment le contexte hiérarchique, d'autant plus qu'ils se doublent de l'octroi d'un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration.

B) La participation, par l'atténuation de la subordination hiérarchique

L'objectif de démocratisation implique la fin du modèle « autocratique », dans lequel le pouvoir de décision appartient sans partage au supérieur hiérarchique : les fonctionnaires se voient reconnaître une capacité d'intervention dans la marche de l'administration ; cependant, cette intervention n'implique pas pour autant un bouleversement de l'organisation administrative. Comme le dit M. Thorez, s'il s'agit de « démocratiser notre administration... en faisant appel à l'appui et à la collaboration confiante et loyale des fonctionnaires et de leurs organisations, nous entendons, en tout état de cause, préserver l'autorité du gouvernement et de ses représentants ». Le statut de 1946 s'efforce dès lors de concilier, dans un compromis subtil, la *participation des agents* et l'*autorité hiérarchique*.

1° Le modèle français de fonction publique a été profondément marqué par l'héritage napoléonien, qui a contribué à ancrer une conception particulièrement rigoureuse de la hiérarchie¹⁰⁴, passant par la concentration de l'autorité aux mains du supérieur et la soumission complète des subordonnés : sans doute, certaines garanties avaient-elles été progressivement obtenues par les fonctionnaires contre l'arbitraire hiérarchique ; cependant, l'organisation administrative restait de type monocratique, c'est-à-dire fondée sur l'unité de commandement et la discipline.

Cette organisation a été ébranlée par l'apparition des premiers syndicats de fonctionnaires. Pour ses adversaires, on l'a vu, le syndicalisme ne pouvait avoir pour effet que de saper l'autorité hiérarchique, en organisant la résistance collective des subordonnés contre leurs supérieurs : la discipline, indispensable pour assurer la bonne marche des services, ne pouvait manquer de dégénérer en contestation systématique des ordres reçus ; annonçant le « crépuscule de l'administration hiérarchisée »¹⁰⁵, le syndicalisme était dès lors un facteur de déstabilisation et de destruction de l'Etat. Mais, pour ses partisans aussi, le syndicalisme était appelé à bouleverser de fond en comble l'organisation administrative. Les syndicats de fonctionnaires étaient au début du siècle fortement imprégnés par la doctrine du « syndicalisme intégral »¹⁰⁶, qui visait à conquérir le pouvoir administratif en substituant à l'autorité hiérarchique et à la discipline imposée d'en haut la prise en charge des services publics par les fonctionnaires eux-mêmes, regroupés au sein d'associations corporatives ouvertes à tous, démocratiquement organisées et élisant librement leurs chefs ; dans cette perspective, les syndicats devaient se préparer à « constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer... les services progressivement socialisés »¹⁰⁷. Bien que n'adhérant nullement au soubassement révolutionnaire de cette analyse, certains auteurs,

¹⁰⁴ S. Salon, « Fonction publique et participation », *RFAP*, 1983, n° 26, pp. 171 sq.

¹⁰⁵ H. Berthélémy, *op. cit.*, p. 54, note 2.

¹⁰⁶ D. Lochak, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Bull. IIAP*, n° 37, janv.-mars 1976, p. 151 et in *L'actualité de la Charte d'Amiens*, préc. p. 144.

¹⁰⁷ Manifeste des instituteurs, 1905.

tels Duguit, avaient préconisé une « décentralisation par services », de nature à améliorer l'efficacité administrative : afin de protéger les services techniques de l'action arbitraire des gouvernants et des influences politiques, leur direction pourrait avec profit être assumée par « l'organe directeur du syndicat fortement constitué, mais en même temps fortement discipliné »¹⁰⁸ ; la contrepartie devait résider dans le maintien d'un étroit contrôle du gouvernement et la consécration de la responsabilité personnelle et effective des intéressés. Ainsi, la gestion des services publics devait-elle être conçue comme une « coopération volontaire de tous sous le contrôle des gouvernants ».

Si ces conceptions s'étaient progressivement estompées, les responsables administratifs avaient été conduits à partir de 1924 à composer avec une puissance syndicale qui apparaissait comme un authentique contre-pouvoir ; les représentants du personnel avaient été, on l'a vu, progressivement associés à certaines décisions en matière d'avancement et de discipline ; et les projets de statut, tels le projet Millerand de juin 1920, prévoyaient, afin de créer « une collaboration plus confiante » entre chefs et subordonnés, l'institution dans chaque administration d'un « conseil administratif », consulté sur toutes les mesures générales intéressant l'organisation et le fonctionnement des services. Le statut de 1941 a entendu réagir contre cette dérive, non seulement en interdisant les syndicats (art. 107), mais encore en réaffirmant avec force l'autorité hiérarchique (art. 13)¹⁰⁹. Refermant cette parenthèse autoritaire, le statut de 1946 renoue avec l'évolution précédente, qu'elle prolonge et parachève, par la consécration du principe de *participation* des fonctionnaires, en liaison avec la reconnaissance du droit syndical¹¹⁰. Cette officialisation et cette systématisation de ce qui relevait jusqu'alors de simples pratiques administratives, ou de dispositions propres à certains statuts, modifient en profondeur la conception de l'autorité hiérarchique, et au-delà les fondements de l'organisation administrative ; elles relèvent d'une volonté plus globale de transformation des relations de travail, exprimée dans le Préambule de la Constitution, qui reconnaît à « tout travailleur » le droit de participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises. Le principe de participation est un principe général, applicable, selon des modalités différentes, aussi bien dans l'administration publique que dans le secteur privé, ce qui illustre bien le processus de rapprochement du droit de la fonction publique et du droit commun du travail¹¹¹. Cette promotion de la participation n'est cependant en rien propre à la fonction publique française : dans toutes les fonctions publiques, l'on a assisté au cours du XX^e siècle à la mise en place de procédures donnant aux fonctionnaires un droit de regard sur le déroulement de leur carrière et sur leurs conditions de travail et d'emploi¹¹² ; et des organismes paritaires permanents, souvent cités en exemple par les réformateurs, existaient depuis 1919 au Royaume-Uni (*Whitley Councils*). L'inflexion du principe hiérarchique traditionnel est donc un mouvement général, qui touche l'ensemble des systèmes administratifs.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, p. 91

¹⁰⁹ « Les fonctionnaires, à tous les rangs de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés.

La discipline se manifeste par une soumission constante aux lois, décrets et règlements en vigueur, et par l'obéissance des subordonnés aux ordres de leurs supérieurs dans l'exercice de leur autorité.

Cette obéissance doit être entière...»

¹¹⁰ Les fonctionnaires « ayant la possibilité de constituer des groupements et d'utiliser à cet égard la forme syndicale, il est logique et conforme à l'évolution normale des institutions démocratiques de les appeler à participer d'une manière organique au fonctionnement des services publics dont ils sont les animateurs » (rapport Fagon, préc.).

¹¹¹ J. Rivero, préc., p. 151.

¹¹² J. Chevallier, *op. cit.*, p. 390.

2° La participation est organisée en pratique par la mise en place d'*instances paritaires* : les « commissions administratives paritaires » (CAP), compétentes « en matière de recrutement, de notation, d'avancement, d'affectation, de discipline et, plus généralement, pour toutes questions concernant le personnel » (art. 20-1°), dans lesquelles les représentants du personnel sont élus (art. 21) ; les « comités techniques paritaires » (CTP), saisis « des problèmes intéressant l'organisation ou le fonctionnement de l'administration ou du service » (art. 20-2°), dans lesquels les représentants du personnel sont désignés par les organisations syndicales les plus représentatives (art. 21, § 2) — concession faite à la CFTC ; le « Conseil supérieur de la fonction publique » (CSFP) (art. 19), doté d'une compétence générale en matière de fonction publique et jouant le rôle d'« organe supérieur » à l'égard des CAP et des CTP, dans lequel les représentants du personnel sont désignés sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires. Ainsi, les fonctionnaires obtiennent-ils, par l'intermédiaire des représentants qu'ils élisent ou des représentants syndicaux, un droit de regard, aussi bien sur le déroulement des carrières (CAP) que sur le fonctionnement des services (CTP), et plus généralement sur tous les problèmes de fonction publique (CSFP). Cette participation reste cependant contenue dans de strictes limites : ces instances, qui sont présidées, pour les CAP et les CTP par le chef de service doté d'une voix prépondérante (art. 21, § 3), pour le CSFP par le Président du Conseil ou son délégué, n'ont en effet dans tous les cas qu'un pouvoir d'avis, la décision appartenant au supérieur hiérarchique, qui garde le pouvoir de notation (art. 38) et le pouvoir disciplinaire (art. 62) ; et l'autorité hiérarchique est maintenue et réaffirmée à travers la responsabilité du fonctionnaire à l'égard de ses chefs (art. 11 et 12). L'introduction du paritarisme ne tendrait ainsi « en aucune façon à diminuer l'autorité gouvernementale et à conférer même partiellement la direction des services administratifs à des délégués du personnel de ces services »¹¹³.

Cette affirmation laissera cependant sceptiques les commentateurs du nouveau statut : sans doute, formellement, le principe de l'autorité hiérarchique était-il sauf ; « pourtant, en fait, ce qu'il en reste, ce ne sont plus que des vestiges »¹¹⁴. L'expérience prouverait en effet que les commissions paritaires, « organes des syndicats de fonctionnaires », « sont dangereuses pour l'autorité du ministre », qui peut difficilement passer outre à leurs avis¹¹⁵ : ce sont en fait les syndicats qui dirigeront les services publics. Du même coup, la structure même de l'Etat s'en trouvera affectée : « libérés de l'autorité gouvernementale, les services publics deviendront des corporations autonomes » ; et l'Etat traditionnel se désagrègera pour faire place au « fédéralisme administratif »¹¹⁶. La participation fait donc ressurgir pour la doctrine de droit public le spectre du « syndicalisme intégral ». La pratique ne confirmera qu'en partie ce pronostic¹¹⁷ : incontestablement, l'institution des CAP a contribué à réduire la liberté d'appréciation du supérieur hiérarchique et servi de puissant instrument d'homogénéisation des carrières ; en revanche, les CTP ne parviendront pas à acquérir une réelle influence, voire même à s'implanter, au point que leur consultation sera rendue facultative en 1959 — la relance effectuée après 1968 puis 1982 n'ayant pas modifié fondamentalement les perspectives. Dans tous les cas, le principe d'obéissance hiérarchique subsiste.

¹¹³ F. Gazier, *Dalloz*, 1947, préc., p. 182.

¹¹⁴ P.M. Gaudemet, « Le déclin de l'autorité hiérarchique », *Dalloz*, 1947, I, Chron. XXXV, p. 139.

¹¹⁵ Pour J. Rivero aussi (*Dalloz*, 1947, p. 150), l'intérêt bien compris du supérieur hiérarchique l'inciterait à « ne point s'exposer à la vindicte de ses subordonnés » et à ne pas entrer en lutte avec les syndicats.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 140.

¹¹⁷ J. Siwek-Pouydesseau, « La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration », *Annuaire inter. de la fonction publique*, 1971-72, pp. 83 sq.

Le statut de 1946 a donc permis tout à la fois de *parachever le processus de construction d'une fonction publique de carrière* et d'*infléchir l'organisation hiérarchique traditionnelle* par une poussée de démocratisation : en fin de compte, l'amalgame entre les deux aspects se fera assez aisément, l'égalitarisme lié à la carrière ayant servi de tremplin à la démocratisation et le droit de regard donné aux agents ayant contribué à maximiser les garanties de carrière ; c'est cet *amalgame* qui explique la solidité de l'édifice de 1946. Si, en effet, le statut de 1946 a été modifié à deux reprises, ses fondements sont demeurés intangibles : la réforme de 1959 a visé pour l'essentiel à adapter le statut au nouveau partage des compétences entre la loi et le règlement ; celle de 1983-84 a entendu surenchérir sur la logique de 1946, en renforçant les droits et garanties accordés aux fonctionnaires, en ramenant la fonction publique territoriale dans l'orbite du statut général et en confortant le système de carrière par la résorption de l'auxiliariat — avec un succès inégal. Cette construction statutaire a très vite été la cible de critiques¹¹⁸, dénonçant l'idée même d'un statut général, la transformation de la fonction publique en corporation fermée, l'insuffisante prise en compte de l'intérêt du service, le déclin de l'autorité ; réactivées périodiquement, ces critiques ont pris une dimension nouvelle à partir du moment où l'accent a été mis, en France comme dans les autres pays occidentaux, sur le thème de la modernisation administrative¹¹⁹ : le statut a été alors présenté comme un élément de rigidité interdisant toute marge de manoeuvre et bloquant toute faculté d'adaptation. Néanmoins, l'idée s'est progressivement imposée que les rigidités — formalisme de la notation, prééminence de l'avancement à l'ancienneté, raréfaction des sanctions... — tenaient moins au statut lui-même qu'à l'application qui en a été faite : on cherche donc désormais à utiliser les « très larges plages de flexibilité »¹²⁰ offertes par le statut pour corriger ces dérives, en revenant sur « une série de pratiques qui sont autant de compromissions »¹²¹ ; en revanche, le statut est considéré comme la garantie d'une fonction publique de qualité. Là se situe sans doute l'acquis le plus durable du statut de 1946.

¹¹⁸ Voir M. Debré, *Revue adm.*, janv.-février 1948, pp. 5 sq et juillet-août 1949, pp. 376 sq. ; l'ouvrage de R. Grégoire de 1954 rassemble ces critiques.

¹¹⁹ J. Chevallier, « La politique française de modernisation administrative », *L'Etat de droit, Mélanges Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 69 sq.

¹²⁰ D. Le Vert, « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique », *RFAP*, n° 49, janv.-mars 1989, p. 22.

¹²¹ J. Choussat, « La modernisation au milieu du gué », *AJDA*, 1994, pp. 422-423.