

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/93
19 novembre 1966

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Séminaire sur l'administration
du personnel et la formation
Ouagadougou
21 novembre - 3 décembre 1966

LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

(Note préparée par M. Fourre, Maître des
requêtes en Conseil d'Etat, Paris)

CHAPITRE PREMIER

La notion de statut de la Fonction publique est ancienne, sans remonter pourtant au delà de l'ère démocratique. Au temps du Prince, personne physique, le fonctionnaire était théoriquement un agent personnel, sans garanties mais sans autre obligation que celle de satisfaire le bon vouloir de son maître.

Lorsque l'Etat est la structuration publique d'une nation souveraine, le fonctionnaire est astreint au respect de normes non personnelles qui sont exprimées sous une forme générale et tendent à assurer que l'agent de l'Etat utilise sa position, ses compétences et ses pouvoirs, en vue du bien général tel qu'il est déterminé par la loi et la politique gouvernementale.

Or dès lors que la finalité de l'organisation sociale est le bien commun conçu comme la liberté et l'épanouissement de chacun, le fonctionnaire reçoit d'un statut le schéma des relations qui existent entre lui-même et son employeur souverain. Ce statut est la garantie de ses droits personnels dans une situation marquée par l'inégalité des partenaires. Cela correspond aussi au bien général auquel le fonctionnaire peut se vouer sans encourir d'éventuels blâmes hiérarchiques ou de plus probables ressentiments de la part de groupes d'administrés.

Le statut est donc une balance entre la situation personnelle et le bien public.

Pourtant, dans le monde actuel où l'administration est animatrice d'action et non plus seulement organe de sanction de normes générales d'ordre public (V. Notice sur "la Loi et le fonctionnaire"), un troisième impératif est plus urgent que jamais : la compétence.

Le contenu des statuts en découle : obligations, garanties, modalités de recrutement et d'avancement. La difficulté est de savoir à quel niveau situer le contenu du statut, et aussi de veiller à ce que les trois principes qui le justifient soient également représentés par leurs conséquences.

Les obligations des fonctionnaires sont souvent exprimées en termes vagues dont il convient de tirer les conséquences; les garanties au contraire sont objets de développements précis; la compétence enfin n'est pas traitée en soi mais abordée à l'occasion du recrutement, par exemple, ou de l'avancement.

1. Quelques articles des statuts notent que le fonctionnaire est tenu au respect de la légalité, à l'impartialité envers les administrés, à l'honnêteté, au respect du principe hiérarchique, à une certaine moralité dans sa vie privée et à une certaine retenue dans la manifestation de l'opinion politique.

Il conviendrait :

- d'établir une sorte de hiérarchie des valeurs applicables à notre époque et en fonction des structures politiques, surtout d'établir les notions les plus nécessaires à une fonction publique efficace,
- de cerner par quelques cas limites le contenu pratique de ces notions,
- d'apprécier dans quelle mesure le respect de ces normes relève de la formation des fonctionnaires ou de la procédure disciplinaire.

2. Les statuts contiennent de très complexes mécanismes de protection des fonctionnaires contre l'arbitraire.

- Il existe des garanties de carrière
 - stabilité,
 - avancement
 - disciplinaires fondées sur des principes analogues à ceux du droit pénal.

- énumération des sanctions,
 - droits de la défense,
 - consultation des pairs.
- Il reste à savoir dans quelle mesure
- ces lourdes procédures assurent la sanction effective d'irrégularités susceptibles de nuire au développement de la nation que l'administration assume de plus en plus (V. Notice : "La loi et le fonctionnaire")
 - il n'existe pas une disproportion entre la minutie des garanties et le schématisme des obligations.
3. La compétence n'est pas, en soi, matière à développements dans les statuts. Pourtant, elle est ou devrait être le principe déterminant des dispositions qui concernent le recrutement et l'avancement entre autres.
- S'agissant de l'accès à la fonction publique, les statuts mettent plus souvent l'accent sur l'égalité de traitement, préservée habituellement par le principe du concours. Cela est essentiel mais il reste à savoir si l'application fait place suffisamment à la notion de compétence et notamment s'il suffit de poser l'exigence de tel ou tel diplôme pour l'accès à tel ou tel concours. Ce problème relève peut-être de la formation des agents publics mais les solutions en la matière doivent influencer les principes de recrutement.
 - S'agissant de la promotion et de l'avancement, l'actuelle balance entre la garantie de carrière et la compétence, entre le souci d'éviter le favoritisme et celui d'inciter à plus de capacité, entre l'ancienneté et la notation, est sans doute à réviser. Mais il s'agit au préalable :