

Luxembourg, le 3 décembre 1953.

Quelques réflexions sur  
le statut des fonctionnaires de la Communauté.

A. De la nécessité d'un statut

On distingue traditionnellement "statut" et "contrat". C'est une distinction juridique précise qui définit la nature du lien unissant l'agent à l'Administration : le statut est un ensemble de règles établies unilatéralement par une autorité publique agissant en vertu de son pouvoir propre (législatif ou réglementaire) et auxquelles les agents sont soumis du seul fait de l'acte, unilatéral lui aussi, qui les investit (ex. acte de nomination) : toutes les modifications ultérieures du statut sont applicables de plein droit aux agents en fonctions, sans que ceux-ci puissent se prévaloir d'un "droit acquis" au maintien des dispositions en vigueur lorsqu'ils sont entrés au service. Le contrat fait au contraire la loi des parties il ne peut être prété atteinte aux clauses qu'il contient que dans les conditions mêmes qui y sont fixées ; il comporte normalement des clauses relatives à la durée, au préavis et à l'indemnité due en cas de résiliation.

Sans doute peut-on concevoir - et il existe en fait - de nombreuses modalités qui tendent à rapprocher plus ou moins les deux systèmes : le contrat peut renvoyer pour presque tout aux dispositions d'un règlement et même contenir une clause par laquelle le signataire accepte d'avance toutes les modifications futures du règlement décidées unilatéralement par l'Administration ( que reste-t-il alors de la notion de contrat ? ) ; inversement, un texte statutaire peut garantir le maintien des droits acquis. Tandis qu'un contrat peut être assorti de nombreuses garanties (avancement, pensions, discipline, etc...), un statut peut n'en comporter que fort peu.

Mais ces déformations ne sont pas bonnes, car les deux systèmes répondent à des objets différents. En réalité, le système du "statut" n'est autre chose que le procédé juridique le mieux adapté au caractère particulier du service public et à la nécessité de continuité qu'il implique. L'intérêt général, qui toujours doit

prédominer, exige que l'agent qui entre au service se soumette par avance à toutes les modifications qui pourraient dans l'avenir être commandées par cet intérêt général ; il exige aussi que le fonctionnaire soit totalement indépendant vis à vis de l'extérieur et pleinement dévoué à sa tâche. Voilà pourquoi la notion même de contrat, qui implique une libre discussion entre les parties de clauses qu'aucune d'elles ne peut ensuite dénoncer, convient mal au service public.

Mais il est évident qu'une pareille sujétion ne peut être imposée aux intéressés sans aucune contre-partie : cette contre-partie, c'est la stabilité au moins relative de leur situation, c'est la garantie d'une carrière normale, qui ne doit pouvoir être interrompue prématurément que dans des cas bien déterminés : faute grave, incapacité physique, insuffisance professionnelle, dégageant des cadres par voie de mesure générale comportant les compensations pécuniaires appropriées. Telles sont les conditions strictement indispensables pour pouvoir obtenir de l'intéressé cette indépendance, ce dévouement total à l'intérêt public, ce "sens de l'Etat", qui ont fait la grandeur et la force des corps de fonctionnaires dans le passé, et que jamais un "contrat", si avantageux soit-il, ne pourra susciter.

Or, comment ne pas voir la nécessité toute spéciale de créer le plus tôt possible cet état d'esprit dans notre Communauté, où les fonctionnaires doivent être particulièrement dégagés de liens non seulement "nationaux" mais d'intérêt privé ?

#### B. DE LA SOUPLESSE NECESSAIRE ET DES MOYENS D'Y PARVENIR DANS UN SYSTEME STATUTAIRE.

Ce qui effraye dans le système statutaire, c'est sa rigidité, la sclérose qu'en lui reproche de donner à l'Administration, la difficulté qu'il entraîne pour se séparer des mauvais éléments, pour favoriser les meilleurs et pénaliser les moins bons, pour modifier au gré des nécessités changeant-es la structure des services, tous inconvénients particulièrement graves dans une administration jeune et en voie de formation.

Toutes ces craintes sont parfaitement légitimes, et une assez grande souplesse est nécessaire, surtout dans les départs- cela va sans

dire, mais même à titre permanent. Toutefois, cette souplesse peut parfaitement être trouvée dans toute une série de règles qui ne sont nullement incompatibles <sup>avec</sup> les principes d'un régime statutaire orthodoxe. Les principales sont les suivantes :

1°- Maintien d'un système contractuel à côté du régime statutaire, (voir page 4 du rapport), le procédé du contrat étant réservé :

- aux emplois supérieurs dans le cas où l'on veut faire appel à une personnalité non fonctionnaire ;
- aux emplois non permanents ;
- aux emplois pour lesquels la notion de carrière n'a pas de sens (femmes de ménage).

Ce qui importe est de ne pas laisser se créer peu à peu toute une catégorie d'agents sous contrat occupant en fait des emplois permanents, sorte d'agents de "seconde zone", juridiquement temporaires, mais qui, vu cette permanence de fait, ne cessent de réclamer leur "titularisation".

2°- Distinction du grade et de l'emploi (voir pages 5 à 7 du rapport).

Cette distinction, inspirée du "Civil service" britannique, existe en France. Elle permet, au moins théoriquement, de parfaitement concilier la notion de carrière, qui se poursuit normalement dans les conditions prévues par le statut, et la notion d'affectation qui ne doit dépendre que des nécessités du service. Elle est surtout utile dans les emplois supérieurs : si l'on admet, par exemple, qu'il y a un emploi de directeur et non un grade de directeur, il est possible d'y nommer un non fonctionnaire par contrat, sans que cette nomination lui confère la qualité de fonctionnaire avec toutes ses conséquences, ou un fonctionnaire qui, dans ce cas, reste titulaire de son grade (par exemple administrateur de 1ère classe) et peut à tout moment être privé de son emploi sans pour autant perdre sa qualité de fonctionnaire ni subir une rétrogradation.

Bien entendu, dans une petite administration, cette distinction peut apparaître quelque peu théorique ; néanmoins, il est possible qu'elle puisse jouer parfois et il n'y a pas de raison de se priver par

avance d'une telle faculté, dont l'usage devrait normalement aller en se développant, surtout si l'on envisage le statut comme devant constituer l'embryon du futur statut des futurs fonctionnaires de la future Fédération européenne.

3°- Institution du stage (page 12 du rapport)

C'est extrêmement important, étant donné surtout que, pendant sans doute encore longtemps, la plus grande partie du personnel - sinon la totalité - devra être recrutée "sur titres". Le stage doit être suffisamment long selon la nature des emplois ; il doit pouvoir être renouvelable ; il doit pouvoir, si besoin est, s'accompagner d'un examen d'aptitude avant titularisation. Ce qui importe, c'est que la titularisation ne soit pas en fait automatique, comme c'est le cas général dans les administrations nationales.

4°- Règles statutaires d'avancement et de discipline.

Il faut ici combiner les garanties à donner aux agents avec le maintien des pouvoirs éminents de l'Administration responsable ; combinaison du choix et de l'ancienneté, institution de commissions d'avancement, de conseils de discipline comprenant des représentants du personnel (mais non des syndicats <sup>(I)</sup>, et n'ayant pas au moins au début le caractère paritaire <sup>(I)</sup>) et dont l'avis ou les propositions ne lient pas l'Administration (sauf à celle-ci à motiver sa décision si elle s'écarte des propositions qui lui sont faites (I) ) ; enfin, recours juridictionnel portant sur la légalité (largement entendue) de la décision, non sur son opportunité.

C'est là, transposé dans la matière des fonctionnaires, une règle générale de bonne administration, qui est d'ailleurs à la base du traité : l'autorité responsable a seule le pouvoir de décision, mais elle doit s'entourer des avis nécessaires qui sont autant de garanties pour les intéressés, et d'autre part, il y a ensuite le contrôle du juge qui doit dire si la décision est conforme ou non à la loi (en l'espèce le statut).

5°- Existence de dispositions transitoires (pages 18 et 19 du rapport).

C'est là un problème capital. Il faut bien que les agents

---

(I) opinion personnelle.

actuellement en fonctions comprennent qu'ils n'ont aucun droit à devenir fonctionnaires, et que ceux qui seront écartés de la titularisation ne devront pas voir dans cette mesure aucune trace de sanctions, même moralement. Il y a là, si l'opération <sup>est</sup> menée avec équité, mais aussi avec autorité et sans faiblesse, une occasion unique pour la Communauté de faire, grâce à une mesure d'ensemble, le tri entre les éléments réellement aptes à faire une carrière de fonctionnaire et les autres. Si on n'a pas le courage nécessaire, il ne faut pas se faire d'illusions : cela prouve qu'on aurait encore moins celui de refuser un à un les renouvellements de contrat si l'on demeurait sous le régime contractuel ; et ainsi cumulerait-on les inconvénients des deux systèmes.

Ceci nous amène à la conclusion ; le vrai danger que doit redouter l'Administration, c'est non pas l'existence d'un Statut (dès lors évidemment qu'il est raisonnable), c'est sa propre faiblesse. En l'obligeant à prendre ses responsabilités tout en la mettant en garde contre l'arbitraire, le Statut fortifiera en définitive son autorité.



M. LAGRANGE

Avocat général à la Cour de Justice  
de la Communauté européenne du  
Charbon et de l'Acier.

---