

LE STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE ALGERIENNE

par Gérard TIMSIT *

INTRODUCTION

A. LA FONCTION PUBLIQUE AVANT L'EDITION DU STATUT

- a) Instabilité juridique
- b) Instabilité fonctionnelle

B. L'ADMINISTRATION ALGERIENNE D'APRES LE STATUT

- a) **L'élaboration du statut**
 - La phase administrative de l'élaboration.
 - La phase politique de l'élaboration.
- b) **Analyse du statut**
 - Le problème de la forme du statut.
 - Le problème du fond du statut.

SECTION I

LA STRUCTURE UNITAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1°) *L'extension des règles statutaires*

- A. L'adoption du principe statutaire.
- B. L'application du principe statutaire.
 - a) Le champ d'application
 - b) Les modalités d'application.

2°) *La rigidité des règles statutaires*

- A. L'organisation des carrières

* Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques d'Alger.

- a) La notion de grade
- b) La suppression des catégories
- B. Le déroulement de la carrière.
 - a) L'entrée en fonction
 - le recrutement
 - conditions
 - techniques
 - la titularisation
 - b) L'exercice des fonctions
 - la notation
 - l'avancement
 - les positions
 - c) La cessation de fonctions

SECTION II

LA STRUCTURE HIERARCHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1°) *Les organes de la Fonction Publique*

- A. Les relations hiérarchiques externes
 - a) La Direction de la Fonction Publique
 - b) Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique
- B. Les relations hiérarchiques internes.
 - a) Les Commissions Administratives paritaires
 - b) Les Comités Techniques Paritaires.

2°) *Les prérogatives des agents publics*

- A. Dans les avants-projets de statuts.
- B. Dans le statut.
 - a) Les droits et obligations des agents publics.
 - les hauts fonctionnaires
 - les fonctionnaires subalternes
 - droits
 - obligations
 - b) Le régime disciplinaire.

INTRODUCTION

1 — « Le public qui a surtout affaire aux employés des douanes ou des postes, aux percepteurs, aux fonctionnaires des services d'immigration et aux inspecteurs en tous genres en arrive souvent à la conclusion que les fonctionnaires ne servent qu'à freiner la marche du progrès ». Cette constatation désabusée du document introductif à la Conférence africaine des directeurs de la fonction publique (1) reste vraie en Algérie où, comme dans toute nation naissante, l'action administrative se trouve encore paralysée par l'insuffisance en nombre et en qualification du personnel en place et le caractère tatillon et désordonné de l'action qu'il mène souvent ; mais elle n'explique pas l'intérêt passionné avec lequel a été accueillie la publication au début du mois de Juin 1966 du Statut Général de la Fonction Publique (2). C'est que le nouveau statut général mettait un terme à quatre ans d'attente et permettait enfin à une fonction publique qui ne vivait depuis l'indépendance que dans une situation transitoire et incertaine de connaître quel sort lui serait réservé et quelles perspectives lui seraient offertes au service de l'Etat : chaque fonctionnaire et presque chaque algérien croyait trouver dans la lecture de ces trente pages de Journal Officiel la réponse immédiate et claire à chacune des questions qu'il se pose quotidiennement sur son avenir. Et de fait, cette réponse apparaît sinon aussi claire que beaucoup l'avaient cru un long texte juridique est toujours un document un peu ésotérique réservé aux happy few du moins est-elle aussi capitale que tout le monde l'avait imaginée : Une fonction publique nouvelle est née. Ce n'est pourtant pas là le seul intérêt de l'analyse du statut général : le nouveau statut apparaît en effet par ailleurs comme un véritable révélateur de l'administration algérienne en ce qu'il permet de

(1) Commission Economique pour l'Afrique : Conférence africaine des directeurs de la fonction publique et directeurs des écoles nationales d'administration, ADDIS-ABEBA 18-29 Mai 1964 : Nations Unies, Conseil économique et social, E/CN. 14/UAP/19, p. 2.

(2) Ordonnance n° 66-133 du 2 Juin 1966 portant statut général de la fonction publique, et décrets d'application : J.O.R.A. n° 46 du 8 Juin 1966, p. 426-452. La *Revue Algérienne* (1966, n° 3) a publié intégralement l'ordonnance et les décrets d'application les plus importants. Pour une présentation générale du statut, voir Missoum SBIH Le statut de la fonction publique, *Revue Algérienne*, 1967, n° 1.

préciser les lignes de force sur lesquelles elle s'établit et de dessiner les contours des structures administratives que le nouveau statut général contribue à mettre en place. Un rappel de ce qu'était la fonction publique avant le statut permettra sans doute de mieux saisir la portée des modifications introduites par l'Ordonnance du 2 Juin 1966 et de mieux rendre compte de l'administration algérienne telle qu'elle apparaît d'après le nouveau statut.

2 — *La fonction publique avant le statut général* est caractérisée aux termes mêmes de l'exposé des motifs de l'Ordonnance du 2 juin 1966 par une double instabilité, juridique et fonctionnelle.

L'instabilité juridique résulte de l'extrême dispersion du droit pré-statutaire de la fonction publique (3) : la base de ce droit est constituée par l'Ordonnance française du 4 février 1959 (4) portant statut général de la fonction publique, reconduite et introduite dans l'ordre juridique algérien par la loi du 31 Décembre 1962 (5) ; par le fait même, le droit algérien de la fonction publique paraît avoir déjà un fondement très fragmentaire : on a en effet contesté que le statut de la fonction publique française fût aussi général que son nom l'implique (6). Sans même tenir compte des dérogations au statut général concernant les corps dotés de statuts particuliers (7), il est une autre cause de fragmentation du droit qui résulte de ce que la pratique et la réglementation administratives ont introduit pour les fonctionnaires soumis au statut général eux-mêmes, et selon la catégorie à laquelle ils appartiennent, une très grande diversité quant aux règles de recrutement, de rémunération et de carrière auxquels ils sont soumis, et quant aux sujétions qui pèsent sur eux (8).

(3) Pour un exposé systématique de la situation de la fonction publique algérienne avant l'édiction du Statut, cf. G. TIMSIT : La fonction publique algérienne en 1966, *Revue Algérienne* (1966, n° 3), p. 563.

(4) Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, J.O.R.F., 8 Février 1959, rectificatif J.O.R.F., 20 Février 1959.

(5) Loi n° 62-157 du 31 Décembre 1962, J.O.R.A., 11 Janvier 1963, n° 2, p. 18.

(6) Cf. J. VERNE : Le Statut des Fonctionnaires est-il encore général ? *Bulletin de l'Administration Générale des Finances*, Septembre-Octobre 1961, p. 35.

(7) Cf. V. SILVERA : Les dérogations au statut général : *Revue Administrative* 1965, p. 488.

(8) Cf. J. VERNE, *Loc Cit.*

3 — Cette diversité s'accroît encore quand, après l'accession de l'Algérie à l'indépendance, il devient nécessaire, dans le but de mettre en place les structures administratives du nouvel Etat et de pourvoir aux emplois laissés libres par le départ massif des fonctionnaires français, de bouleverser les conditions de recrutement des agents publics : le principe du recrutement par concours (9) est abandonné, et le décret n° 62-503 du 19 Juillet 1962 (10), qui constitue le nouveau droit commun en la matière pose le principe du recrutement sur titres, le niveau de recrutement étant nettement abaissé par rapport à ce qu'il était à l'époque précédente (11). Bien d'autres modes de recrutement sont d'ailleurs utilisés simultanément : intégrations, délégations (12) et contrats (13) et des dérogations sont apportées aux dérogations elles-mêmes, puisque le niveau de recrutement se trouve encore abaissé dans certains cas et que la technique du concours vient relayer celle du recrutement sur titres devant l'insuffisance de personnel recruté selon ce dernier mode (14).

4 — Les règles du statut concernant la carrière des fonctionnaires connaissent elles aussi certains avatars, puisqu'elles sont suspendues, abrogées, transformées ou pratiquement

(9) Article 118 de l'Ordonnance de 1959, précitée.

(10) J.O.E.A., 20 Juillet 1962.

(11) C'est ainsi que l'accès à la catégorie A est ouvert aux agents titulaires d'un certificat de licence ou du baccalauréat de l'enseignement secondaire : le grade d'administrateur civil est de ce fait conféré aux agents titulaires, par exemple, d'une première année d'une licence en droit, alors qu'en France le même grade est conféré au terme d'une scolarité de 3 ans à l'Ecole Nationale d'Administration, le concours d'entrée à l'ENA étant lui-même réservé soit à des étudiants titulaires, par exemple, d'une licence complète ou du diplôme d'un Institut d'Etudes Politiques (qui s'acquiert après un minimum de 3 ans), soit à des fonctionnaires soumis à des conditions d'âge et de durée des services extrêmement sévères.

Les titres exigés par ailleurs par le décret n° 62-503 sont, pour la catégorie B, le Baccalauréat de l'Enseignement Secondaire 1ère partie ou le Brevet Elémentaire, et pour la catégorie C, un certificat de scolarité de la classe de 5^e incluse ou le C.E.P. Aucun diplôme n'est exigé pour la catégorie D.

(12) Il s'agit de la possibilité ouverte à l'Administration de nommer dans un emploi qui est en principe un emploi de haut-fonctionnaire, tout « citoyen habile à la fonction publique ». La nomination est essentiellement révocable. Cf. décret n° 62-502 du 19 Juillet 1962, J.O.E.A., 20 Juillet 1962.

(13) Sur tous ces points, cf. G. TEMSIT, article précité in *Revue Algérienne*.

(14) Cf. décret n° 63-49 du 6 Février 1963, J.O.R.A., 15 Février 1963, p. 170.

ignorées. C'est ainsi que tout avancement, promotion, ou reclassement des fonctionnaires est suspendu aux termes d'une circulaire n° 15/DG/FP du 20 Novembre 1963 (15) et, que, par suite, la situation de l'ensemble des agents publics s'est trouvée pétrifiée à cette date au grade et à l'échelon auxquels ils avaient atteint ou auxquels ils avaient été recrutés. De même, bien que la Direction Générale de la Fonction Publique rappelle que le détachement est soumis aux règles de l'Ordonnance du 4 Février 1959, elle n'en admet pas moins la possibilité de procéder au détachement des agents non titulaires nommés en vertu du décret n° 62-503 du 19 Juillet 1962 (16). Ceci est parfaitement illégal (17), mais se conçoit en vérité très bien sur le plan pratique car si, comme dit Duguit, « admettre le détachement c'est donner à la fonction publique la possibilité d'un certain dynamisme », ce serait en fait introduire une nouvelle cause de pétrification de la fonction publique que de limiter le détachement aux seuls agents titulaires : Ceux-ci ne représentent en effet qu'une part très réduite de l'ensemble des agents publics algériens (18) qui, lorsqu'ils sont recrutés sur la base du décret n° 62-503 ne sont pas titulaires, mais ont simplement vocation à la titularisation... lorsque les conditions de titularisation seront fixées par le Statut général de la fonction publique algérienne. De la même façon, en l'absence de toute élection au sein des administrations publiques, et du fait du choix fondamental que représente l'existence d'organismes paritaires commissions et comités, ceux-ci ne sont réunis ni consultés sur les questions d'ordre individuel ou de service que pose le fonctionnement de l'administration.

5 — Enfin, les rémunérations elles-mêmes font l'objet d'une réglementation nouvelle qui, sans porter directement atteinte

(15) *Revue de la Fonction Publique*, 1963, n° 4, p° 391.

(16) Circulaire du 27 Avril 1964, J.O.R.A., 11 août 1964, p. 884 ; *Revue de la Fonction Publique*, 1964, n° 3, p. 699.

(17) Cf. Article 38 de l'Ordonnance de 1959 : « Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine, mais continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite ». Le fonctionnaire, puisqu'il continue à bénéficier de droits dans son corps d'origine, doit donc avoir la qualité de titulaire dans ce corps. Cf. Conseil d'Etat, Belot, 28 Juillet 1951, Recueil, p. 461.

(18) Cf. Recensements généraux des fonctionnaires du 1^{er} Avril 1963 et du 1^{er} Janvier 1964 (jointes en annexe).

au statut, n'en va pas moins constituer un nouveau facteur d'instabilité dans la fonction publique : une série de textes vient en effet, à partir de 1963, procéder à un réajustement des rémunérations des agents publics pour les accorder au niveau économique du pays : le décret n° 63-2 du 3 janvier 1963 (19) supprime la majoration dite algérienne de 33 % qui, pendant la période coloniale, s'ajoutait au traitement des fonctionnaires servant en Algérie. Cette majoration se trouve en fait intégrée au traitement des fonctionnaires situés au bas de l'échelle hiérarchique, mais disparaît effectivement pour les rémunérations des fonctionnaires moyens et supérieurs : ce qui provoque un écrasement de la hiérarchie des traitements et, évidemment, un moindre attrait pour les postes de la fonction publique les plus hauts placés (20). Un peu plus tard, un nouveau décret du 23 Mars 1965 (21) réduit le montant des allocations familiales et a pour effet d'amputer les rémunérations des petits fonctionnaires d'une part importante de leurs revenus.

6 — On s'explique mieux d'ailleurs *l'instabilité fonctionnelle* qui règne dans la fonction publique algérienne : « les agents recherchent constamment le poste qui leur procure le plus d'avantages » (22).

L'analyse du Journal Officiel, surtout pendant la période de 1963-1965, est à cet égard révélatrice, qui montre à l'évidence l'extrême multiplicité des mouvements de personnels et la rapidité avec laquelle les fonctionnaires changent de postes (23) : les improvisations du pouvoir politique, la technique juridique particulièrement souple de la « délégation » (24), l'attrait de rémunérations supérieures dans un secteur semi-public large-

(19) J.O.R.A., 18 Janvier 1963.

(20) Le plus haut traitement, celui afférent à l'échelle E, s'élève mensuellement à 2.250 DA (1 DA = 1 Franc). Un décret n° 63-410 du 14 Octobre 1963 (J.O.R.A., 22 Octobre 1963, p. 1.055), a procédé à une légère revalorisation de la fonction enseignante.

(21) Décret du 23 Mars 1965, J.O.R.A., 26 Mars 1965, p. 266.

(22) Exposé des motifs de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 dont le texte est joint en annexe.

(23) Il serait sans doute intéressant par exemple de connaître la durée moyenne des fonctions des différents secrétaires généraux, directeurs et sous-directeurs des ministères.

(24) Cf. *supra*, note 12.

ment développé du fait des nationalisations et qui pratique la surenchère pécuniaire, expliquent une telle évansion des fonctionnaires hors de l'administration.

7 — Mais il est plus grave de constater que cette instabilité règne au sein même de l'administration qui, désarmée si elle applique le droit, n'a plus d'autre ressource que de le tourner, et le plus souvent très grossièrement... C'est ainsi que pour éviter l'évasion de ses fonctionnaires vers le secteur privé ou semi-public, l'administration utilise en particulier deux procédures, celle de la délégation et celle du recrutement d'agents contractuels, qui n'avaient à l'origine qu'un but très limité : dans le premier cas, pourvoir à des emplois de hauts fonctionnaires en général laissés dans la plupart des Etats à la discrétion du Gouvernement (25) ; dans le second, recruter des agents à titre essentiellement temporaire et pour remplir des fonctions de haute qualification technique. Or la procédure de la délégation sert non seulement à pourvoir aux emplois de hauts fonctionnaires, mais aussi à des emplois bien inférieurs, et le recensement général des fonctionnaires de 1964 fait apparaître qu'il existe des conseillers techniques recrutés sur une base contractuelle dans la catégorie D ! Bien plus, l'administration pratique elle-même le « débauchage » de fonctionnaires d'un ministère à l'autre en recrutant comme agents contractuels des fonctionnaires titulaires dans un autre ministère et qui se sont préalablement fait mettre en position de détachement (26). Ainsi sont tournées les limites de rémunération applicables aux agents titulaires. Ainsi se désagrège l'administration dans le non-respect des règles qu'elle avait elle-même posées.

Un exemple particulièrement caractéristique est encore celui des agents diplomatiques et consulaires qui, les premiers parmi les fonctionnaires en Algérie, sont dotés d'un statut particulier complet et exigeant d'eux un très haut niveau de recrutement : ce qui justifiait évidemment un très haut niveau des rémunérations. Ce fut accordé. Mais l'article 51 du statut prévoit à titre transitoire que les dispositions relatives au recru-

(25) Cf. en France par exemple, Décret n° 59-442 du 21 Mars 1959 (J.O.R.F., 22 Mars 1959).

(26) Sur tous ces points, cf. G. TIMSIT, article précité.

tement... ne sont pas applicables (27) : l'élaboration du statut particulier n'a donc, semble-t-il, constitué qu'un moyen destiné à obtenir des rémunérations supérieures pour les agents de l'administration des affaires étrangères et éviter des « pantouflages » massifs ou un tarissement du recrutement. La gravité d'une telle situation faite d'expédients, et le désordre résultant de la dispersion ou de l'ignorance du droit appellent donc une remise en ordre de la fonction publique et, par delà même les problèmes de personnels, de l'ensemble de l'administration algérienne.

8 — B) *L'administration algérienne* telle qu'elle apparaît à travers le statut semble prendre progressivement la mesure de son importance dans la vie de la nation et de l'Etat, et la nécessité d'y affirmer sa force.

a) *L'élaboration du statut* s'est faite en deux phases.

La *phase purement administrative* a consisté d'abord dans les travaux préparatoires et la rédaction proprement dite d'un avant-projet de statut général de la fonction publique par l'organe qui y était techniquement le plus apte : la Direction de la fonction publique. Certes depuis 1962, la dépendance organique de la Direction de la fonction publique à l'égard du pouvoir politique a varié, puisque, d'abord Direction générale rattachée à la Présidence du Conseil puis à la Présidence de la République (28), elle fut à partir de décembre 1964 réduite à une simple Direction et transférée à un Ministère de la réforme administrative et de la fonction publique (29), avant que le changement de régime du 19 Juin 1965 entraîne une nouvelle modification des structures administratives et l'adoption d'une solution exceptionnelle : le rattachement de la Direction de la fonction publique au Ministère de l'Intérieur (30).

(27) Décret n° 63-5 du 8 Janvier 1963 portant fixation du statut particulier des agents diplomatiques et consulaires, J.O.R.A., du 18 Janvier 1963, p. 52. L'article 51 déclare inapplicables également les dispositions relatives à l'avancement et aux affectations.

(28) Décret n° 62-526 du 18 Septembre 1962, J.O.E.A., 18 Septembre 1962, p. 203.

(29) Décret n° 64-344 du 2 Décembre 1964, J.O.R.A. du 2 Décembre 1964 p. 1269 ; Décret n° 64-352 du 21 Décembre 1964, J.O.R.A., 22 Décembre 1964, p. 1319.

(30) Décret n° 65-1197 du 29 Juillet 1965, J.O.R.A. du 6 août 1965, p. 730 ; Décret n° 65-201 du 11 Août 1965, J.O.R.A. du 27 Août 1965, p. 782. Solution exceptionnelle en effet puisqu'aucun pays ne paraît l'avoir adoptée : cf. J.J. RIBAS, *Les Services de la Fonction Publique dans le Monde*, I.I.S.A. Bruxelles.

Il semble pourtant que ces diverses modifications organiques n'aient pas eu de répercussions immédiates quant à la liberté d'action des services de la fonction publique et que le 1^{er} bureau, chargé des Statuts, comme d'ailleurs l'ensemble de la Direction, aient su préserver sur le plan technique une autonomie nécessaire à l'égard d'un ministère dont la tutelle paraît bien n'être qu'accidentelle et s'expliquer par des raisons politiques. Il y a donc lieu de penser qu'à ce premier stade, le texte préparé par la Direction de la fonction publique l'a été sans que sa rédaction ait donné lieu à beaucoup d'interférences politiques ou d'interventions extérieures à la direction elle-même.

Il n'en reste pas moins que depuis 1962 une série d'avant-projets mort-nés se sont succédés à notre connaissance il a existé au moins trois (31) dont les modifications successives indiquent nettement quels affrontements on n'ose pas dire quels conflits eurent lieu en cours d'élaboration quant à la place respective dans l'Etat de l'administration, du Parti et du personnel représenté sur le plan syndical (31 bis).

Seul, semble-t-il, le dernier de ces avant-projets a été transmis aux différents ministères pour analyse et critique. La consultation paraît avoir été extrêmement large puisque, au niveau des directeurs de ministères, elle a porté sur l'ensemble des aspects du projet, aussi bien ceux qui avaient trait à des problèmes techniques d'organisation des carrières que ceux plus proprement politiques de la conception du rôle du syndicat

(31) Nous les appellerons, pour plus de commodité, avant-projets A, B, C, le dernier a donné naissance à l'actuel statut général et a fait l'objet d'importantes propositions d'amendements de la part des syndicalistes de l'U.G.T.A. ; nous appellerons le texte, tel qu'il a été modifié par les amendements, avant-projet S.

(31 bis) Bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision l'ampleur et l'objet de ces conflits, il semble, à s'en tenir simplement aux transformations qu'ont subies les avant-projets jusqu'à l'élaboration définitive du statut, que ces conflits ont porté sur deux grandes catégories de problèmes : des problèmes purement techniques relatifs à l'existence et au maintien d'une autorité hiérarchique forte dans l'Etat et qui concernaient à la fois la forme du statut (dispositions statutaires incluses dans un texte unique ou dispersion de ces dispositions entre un texte fondamental posant les principes et les textes annexes appliquant ces principes : cf. n° 10) et certaines dispositions de fond : problèmes de la notation (n° 27), problème de la discipline (n° 43), et des problèmes plus politiques : rôle du parti et du syndicat dans la fonction publique (n° 31-42).

au sein de l'administration ou des droits et libertés du fonctionnaire. Il est difficile de dire, faute de documentation accessible, quel rôle le ministère des finances en particulier a pu jouer à ce moment, mais cette consultation a donné lieu à des rapports qui, centralisés par la Direction de la fonction publique, ont entraîné une amélioration et une révision du projet très partielles semble-t-il malgré l'abondante critique que paraît avoir suscité le texte.

9 — C'est alors que s'est ouverte *la phase politique* de l'élaboration du statut qui paraît avoir été marquée par deux étapes principales : un examen en Conseil des ministres et une analyse par le Conseil de la Révolution, elle-même précédée par une consultation des instances du Parti et du Syndicat unique, l'U.G.T.A., au sein de ses différentes fédérations de fonctionnaires. L'examen du projet de statut par le Conseil de la Révolution constitue la dernière phase de cette procédure puisque le Conseil de la Révolution apparaît dans le droit constitutionnel algérien après le 19 juin 1965 comme l'organe suprême de la double hiérarchie existant en Algérie : celle du Parti et celle de l'Etat (32).

10 b) Cette unité au sommet des deux hiérarchies n'en a pourtant pas empêché l'affrontement au cours de l'élaboration du Statut, et l'analyse de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 en porte nettement témoignage. Elle permet en effet de mesurer la capacité de résistance de l'administration aux pressions respectives du Parti et du Syndicat et de son aptitude à maintenir l'intégrité de l'Etat contre les exigences des groupes, selon leur représentativité.

Déjà le problème de la forme du statut présentait une importance déterminante malgré les apparences ; devait-il s'agir d'un texte général et complet ou bien devait-on fragmenter la matière statutaire entre une série d'actes à valeur juridique différente. La première solution présentait pour les fonctionnaires un avantage évident de sécurité dans la mesure où

(32) Cf. l'Ordonnance n° 65-182 du 10 Juillet 1965 portant constitution du Gouvernement (J.O.R.A., 13 Juillet 1965, p. 671) qui est en fait — « en attendant l'adoption d'une constitution » (exposé des motifs de l'Ordonnance) — une très succincte pré-constitution.

Pour une analyse des institutions algériennes après le 19 Juin 1965, cf. François BORELLA, *Revue Algérienne*, 1965, n° 3-4.

l'ensemble des dispositions les concernant et leurs garanties statutaires - se trouvait inscrit dans un texte solennel modifiable seulement, par hypothèse, selon une procédure législative ou par un texte à valeur législative ; la seconde solution présentait au contraire pour l'administration l'avantage d'une très grande souplesse en lui réservant la possibilité de ne poser dans le texte solennel que les dispositions fondamentales sauf pour elle à appliquer et adapter ses dispositions par voie réglementaire. Sur ce point, en quatre ans, les solutions n'ont pas beaucoup varié dans leur principe. Les trois avant-projets émanant de la Direction de la fonction publique renvoient tous trois à des décrets d'application mais tandis que l'avant-projet A, qui date apparemment de 1963-1964 était très court, l'avant-projet B (1964-1965) est au contraire très long (117 articles) et ce n'est que l'avant-projet C, (1965-1966) qui préfigure l'actuel statut, qui s'établit à la médiane (80 articles environ). Il est plus intéressant de noter que les syndicalistes, dans la rédaction amendée de l'avant-projet C qu'ils proposent, veulent au contraire supprimer tous les décrets d'application et les remplacer par des annexes au statut qui, selon eux, devraient avoir même valeur juridique que le statut lui-même. La solution adoptée par le statut manifeste l'échec des syndicalistes sur ce point : le statut est édicté le 2 Juin 1966 sous forme d'une Ordonnance portant statut général de la fonction publique, suivie de dix neuf décrets d'application, d'un arrêté interministériel et d'une instruction de la même date (33). La solution

(33) Ordonnance n° 66-133 du 2 Juin 1966 précitée et décrets n° 66-134 à 66-152 du 2 Juin 1966, J.O.R.A., 8 Juin 1966, p. 434 et suivantes.

L'Ordonnance du 10 Juillet 1965 dispose en effet dans son article 6 que « les mesures édictées par le Gouvernement sont prises selon la matière sous forme d'ordonnance ou de décret ». Cette disposition conforme à la théorie des actes des gouvernements révolutionnaires (cf. par exemple les actes du G.P.R.F.) confère à l'ordonnance valeur législative sur la base d'une distinction matérielle entre la loi et le règlement. Cependant pas plus sans doute que pour l'Ordonnance française du 4 Février 1959, il n'est légitime de se fonder sur la dissociation de l'Ordonnance et des décrets d'application pour conclure au caractère législatif de l'ensemble des matières traitées dans l'Ordonnance et au caractère réglementaire des matières reléguées dans les décrets d'application. Il semble qu'ici, comme pour l'Ordonnance de 1959, l'on ait renoncé à une distinction trop stricte entre les matières traitées et que finalement l'on puisse dire de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ce que l'instruction du 13 Mai 1959 (J.O.R.F., 22 Mai 1959) déclare de l'Ordonnance portant statut général de la Fonction Publique Française : elle apparaît « surtout comme un texte qui définit les principes généraux de la Fonction Publique » et ne peut être logiquement dissociée des décrets pris pour son application.

est plus souple que celle des syndicalistes : elle accorde par le fait même de l'existence d'un statut à valeur législative un certain nombre de garanties nécessaires aux fonctionnaires mais elle préserve par ailleurs l'autorité de l'Etat en ne liant point totalement l'administration à ses fonctionnaires et en conservant la liberté de modifier plus facilement dans certaines limites le contenu du statut.

11 — C'est ce même souci de préserver l'autorité de l'Etat que l'on retrouve à l'analyse du fond du statut et qui transparaît dans le renforcement progressif, de l'un à l'autre des avant-projets, des dispositions relatives à l'autorité hiérarchique. L'Administration pèse d'ailleurs d'un tel poids dans la Nation que sa capacité de résistance s'en retrouve par là même considérablement accrue. Selon des estimations de la Direction du plan et des études économiques, l'administration qui ne représentait en 1955 que 12,5 % de l'emploi urbain, en représente en 1963 20 % (34), et la part des revenus distribués par l'Administration s'élève à peu près au tiers de l'ensemble des revenus distribués aux ménages algériens, c'est-à-dire que l'administration distribue à elle seule autant que l'industrie et l'agriculture réunies : en Tunisie la part des revenus distribués par l'administration n'est que de 23 %, le poids de l'administration sur l'économie étant par ailleurs selon M. Samir Amin (35) deux ou trois fois plus lourd en Algérie qu'en Tunisie.

Or le nouveau statut étend encore la notion de fonction publique, et englobe dans l'administration des personnels et des organismes qui jusqu'à présent s'en trouvaient exclus et appartenaient au secteur semi-public ou même au secteur privé (35). Le poids de l'administration s'en trouve considérablement augmenté : il faut donc tenir compte, dans une analyse des composantes de l'affrontement qui s'est déroulé autour du statut, de ces données économiques qui témoignent de l'énormité et de l'opacité de la machine administrative. La capacité de résistance active et passive de l'administration aux tentatives de pénétration ou de désagrégation du pouvoir hiérarchique est sans doute plus que proportionnelle au poids de l'Administration dans la vie économique de la Nation.

(34) 30 %, si l'on y inclut les militaires.

(35) S. AMIN, *L'Economie du Maghreb*, éditions de Minuit, 1966.

(35 bis) Cf. infra n° 16 et suiv.

S'ajoutent en effet au poids propre de l'administration, à sa force d'inertie, qui empêche tout bouleversement ou en limite la portée, des mécanismes destinés à compenser les conséquences du sur-développement de la machine administrative (36).

12 — Un corps administratif en voie de croissance se trouve en effet menacé de deux façons : soit par une dissociation, soit par une dissolution de l'autorité hiérarchique. La dissociation résulterait de la diversité des activités et des réglementations qui entraînerait une autonomie croissante jusqu'à la sécession d'une part de l'appareil administratif à l'égard du corps entier ; la dissolution résulterait, elle, d'une insuffisante subordination hiérarchique, soit que du fait de la complexité de l'appareil administratif (37), l'on ne puisse plus maintenir, comme dit Robert Dahl, « l'illusion de l'autorité finale » (38), soit qu'interviennent dans la décision des organes qui ne sont pas intégrés à la hiérarchie administrative et que l'on doit alors abandonner « le mythe d'un Etat, organe centralisé de décisions » (39).

C'est contre cette double menace que le statut général de la fonction publique semble avoir voulu réagir et que faisant jouer une sorte de mécanisme de compensation des effets du sur-développement de la machine administrative algérienne, il met en place, non sans quelques nuances et beaucoup de risques, une fonction publique à structure unitaire pour bloquer le processus de dissociation, et hiérarchique pour parer à une éventuelle dissolution de l'autorité administrative.

(36) Le sur-développement de la machine administrative et la sous-administration ne sont pas des notions contradictoires : le phénomène sommairement appelé sous-administration a en effet deux dimensions : une dimension horizontale (implantation administrative) et une dimension verticale (densité administrative). Lorsque nous parlons de sur-développement, c'est la deuxième dimension qui est en cause, la densité administrative dans certains secteurs de l'activité économique ou publique étant trop grande, comparée à celle des autres secteurs. La sous-administration est plus une relation mathématique qu'une donnée en chiffres absolus.

(37) « La complexité de l'appareil administratif rend impossible la décision par un seul centre. La lourdeur de la bureaucratie rend impossible l'impulsion par une tête qui transmettrait les ordres à tout l'organisme ». (J. ELLUL *L'illusion politique*, p. 140).

(38) R. DAHL, cité par F. BOURRICAUD, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, plon, 1961.

(39) Jean-Claude GROSHENS, Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés, *Actualité Juridique*, 1966, I. 155.

13 — 1) *La structure unitaire de la fonction publique*, dont la nécessité s'expliquait déjà par l'extrême diversité du droit pré-statutaire et l'utilité d'une remise en ordre (40) s'inscrit, selon l'exposé des motifs de l'Ordonnance portant statut général, dans une politique générale de la fonction publique dont l'objectif fondamental est d'aboutir à une unité de réglementation aussi bien au niveau des institutions qu'à celui des personnes chargées de les servir (41). Cette unité de réglementation qui résulte de l'extension la plus large des règles statutaires à des personnels qui jusqu'alors ne s'y trouvaient pas soumis s'accompagne et c'en est à la fois le corollaire et la contrepartie - d'une rigidité des règles qui introduit un risque bureaucratique dans un domaine particulièrement sensible à ce risque.

1°) *L'extension des règles statutaires* supposait que l'on eût tranché un premier débat : celui du choix, entre une administration de carrière et une administration de spécialistes (42).

A. — *L'adoption du principe statutaire* résulte en effet d'une option en faveur du premier type d'administration. On en trouve d'excellents exemples, en France, en République Fédérale d'Allemagne (43), et en général dans tous les pays d'Europe continentale occidentale (44) : Tous ces Etats se caractérisent par le fait que l'agent public est recruté à la base de la catégorie hiérarchique à laquelle correspond son niveau d'instruction et accède au sommet de la catégorie après avoir passé par tous les échelons et grades de la hiérarchie ; au contraire dans l'administration de spécialistes le type en est la fonction publique américaine (45) l'agent est recruté pour l'accomplissement d'une tâche extrêmement précise Il occupe

(40) Cf. supra n° 2 à 5.

(41) Exposé des motifs de l'Ordonnance du 2 Juin 1966, Loc. cit., p. 429.

(42) Sur ces notions, cf. François GAZIER : « Les problèmes de l'administration publique dans les pays en voie de développement », *Civilisations*, 1961, p. 143.

(43) Cf. La Loi fédérale sur les fonctionnaires, du 14 juillet 1953 : traduction française in : Pierre KOENIG : *La Fonction Publique de la République Fédérale d'Allemagne*, I. (1962) (polygraphié).

(44) Pour la Belgique par exemple, cf. P.M. GAUDEMET, « Le statut des agents de l'Etat », *R.D.P.*, 1949, p. 326.

(45) Cf. G. CONAC, *La Fonction Publique américaine*, Colin 1955, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques.

une « position » (46) dans laquelle il est spécialisé et à laquelle il est en principe limité puisque, « spécialiste d'un travail déterminé, il n'est ou ne semble aucunement qualifié pour accéder à un poste plus élevé » (47).

Ce qui exclut tout système d'avancement et constitue une différence fondamentale avec l'administration de carrière. Il en résulte sur le plan juridique que le principe le plus généralement appliqué dans l'administration de spécialistes est le principe contractuel (48) qui permet en effet le recrutement d'agents publics pour l'accomplissement d'une tâche déterminée et pour la durée de l'accomplissement de cette tâche : le recrutement de l'agent se fait donc à titre temporaire, l'agent étant uni à l'administration par un lien de fonction publique de nature contractuelle ou quasi contractuelle qui, dans sa logique, ne peut être modifié que par voie d'accord bilatéral entre l'administration et l'agent lui-même. Le principe statutaire au contraire implique l'existence d'un acte administratif unilatéral de nomination de l'agent et la possibilité de modifier la situation du fonctionnaire une fois nommé à tout instant par voie générale et impersonnelle : l'agent se trouve, dit-on, dans une situation statutaire et réglementaire, l'acte de nomination de l'agent pouvant alors être analysé comme un acte condition, acte unilatéral ayant en effet entraîné la soumission de l'agent à un « status » légal et réglementaire prévoyant un système de notation, avancement, carrière, etc...

14 — C'est ce choix devant lequel se trouvait placée l'administration algérienne et qu'évoque l'exposé des motifs du statut général de la fonction publique en ces termes : « Pour caractériser le régime de la fonction publique il faut dégager une conception des rapports de l'administration et du fonctionnaire. La réponse à cette question est commandée par la structure de la fonction publique et par suite par le choix entre une conception contractuelle de la fonction publique et une fonction publique basée sur la carrière » (49).

(46) Sur cette notion, cf. R. GREGOIRE, *Op. Cit.*, p. 119.

(47) R. GREGOIRE, *Ibid.*, p. 120.

(48) G. CONAC, *Op. cit.*, p. 232.

(49) Exposé des motifs, *Loc. cit.*, p. 426.

Le problème, qui s'était déjà posé à l'ensemble des fonctions publiques d'Afrique francophone, avait été résolu dans le sens d'une reconnaissance générale de la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire (50). Il a été résolu dans les mêmes termes par le statut algérien (51). Cette solution n'était pourtant pas indiscutable. Bien que de loin sans doute la mieux adaptée aux nécessités des pays sous-développés (52) elle a, en particulier, fait l'objet d'assez vives critiques de la part des auteurs d'un rapport sur les services publics mauritaniens (53) qui reprochaient essentiellement au principe statutaire d'avoir provoqué une cristallisation de la situation de la fonction publique mauritanienne en dotant les agents publics de garanties et en mettant en place un système d'avancement à l'ancienneté tels que désormais il n'est plus possible d'envisager d'autres solutions aux problèmes de l'incompétence

(50) C., par exemple, pour le Togo : loi n° 58-66 du 1^{er} Décembre 1958, J.O.R.T., 2 Décembre 1958, article 6 ; Dahomey : loi n° 59-21 du 31 Août 1959, J.O.R.D., 1^{er} Septembre 1959, article 12 ; Madagascar : loi n° 60-003 du 15 Février 1960, J.O.R.M. du 20 Février 1960, article 6 ; Sénégal : loi n° 61-33 du 15 Juin 1961, J.O.R.S. du 22 Juin 1961, article 6.

(51) Ordonnance du 2 Juin 1963, article 6.

(52) M. François GAZIER a en effet montré (article précité) que le système contractuel et l'administration de spécialistes requièrent, pour fonctionner efficacement, la réunion de conditions qui sont rarement remplies dans les pays en voie de développement : tout d'abord une grande richesse en hommes car, « l'extrême division des tâches tend évidemment à multiplier le nombre des agents » (R. GREGOIRE Op. Cit., p. 120) ; or l'exposé des motifs du statut algérien de la fonction publique relève que cette « spécialisation des tâches ne peut être réalisée du fait de l'inexpérience de nos jeunes cadres » (p. 426) ; d'autre part, une telle spécialisation suppose un enseignement très diversifié du type de celui pratiqué dans les universités américaines. Ce qui est loin d'être le cas dans les universités africaines ou maghrébines où l'enseignement est organisé selon un modèle beaucoup plus proche de celui des universités européennes essentiellement orientées vers la culture générale plutôt que l'enseignement de techniques particulières ; enfin, un système qui ne se prête pas à l'organisation des carrières administratives régulières doit au moins, pour présenter quelque attrait pour les agents publics, s'insérer dans un cadre économique tel que les agents puissent, par une osmose constante des secteurs publics et privés, gagner à mesure de leur perfectionnement, la possibilité d'occuper des « positions » de plus en plus importantes alternativement dans l'un et l'autre secteurs. Or, l'un des maux dont souffre l'administration algérienne à l'heure actuelle réside précisément dans la trop grande mobilité de ses fonctionnaires, une mobilité qui ressemble fort en vérité à une fuite vers le secteur privé ou semi-public. Il ne saurait donc être question d'adopter un système qui « engendrerait une plus grande mobilité des fonctionnaires » (exposé des motifs, p. 426).

(53) Les services publics mauritaniens, Ministère de la Coopération, SEDES, trois tomes (polycopiés).

et de l'inertie administratives que des mesures draconiennes de dégagement des cadres ou une suspension totale du statut (54). Il est vrai que la cristallisation de la situation de la fonction publique mauritanienne résultant de l'élaboration du statut s'explique par le fait que le statut mauritanien a été adopté dès 1961 alors que la Mauritanie avait accédé à l'Indépendance à la fin de l'année 1960. Une telle précipitation dans l'élaboration d'un statut devait sans doute entraîner quelques erreurs et ne laisser d'autre solution du fait du nombre insuffisant de cadres compétents et de l'impossibilité pratique où se trouvait l'Etat mauritanien d'en former en si peu de temps depuis l'indépendance que de confirmer par le jeu des intégrations les titulaires des postes en place dans leurs fonctions...

15 — L'adoption du principe statutaire se place dans des conditions beaucoup plus saines en Algérie. Le statut intervient quatre ans après l'Indépendance ; il n'entrera en vigueur qu'en 1967 ; il apparaît surtout comme un remède nécessaire au « nomadisme » des cadres administratifs en assurant la permanence de l'emploi (55). Le principe statutaire, par le système d'avancement régulier qu'il implique, semble en effet ie mieux correspondre au souci des citoyens d'un pays en voie de développement de se voir offrir avec la stabilité de l'emploi l'assurance de rémunérations et de responsabilités de plus en plus élevées (56). C'est bien ce que relève l'exposé des motifs de l'Ordonnance du 2 juin 1966 lorsqu'il remarque qu'avec le système contractuel « l'administration n'offrirait pas de véritables carrières à ses agents ; à tous les niveaux la porte resterait ouverte à un apport en personnel de l'extérieur ».

Il faut d'ailleurs noter que l'administration algérienne ne s'interdit pas totalement de recourir à un personnel venu de l'extérieur ; il lui est en effet permis par l'article 3 de l'ordonnance du 2 Juin 1966 et le décret n° 66-136 de faire appel « pour des consultations techniques ou l'exécution de missions temporaires de durée limitée au concours d'un

(54) Rapport précité.

(55) Exposé des motifs précité, p. 426.

(56) Cf. Pierre BOUTEILLE : La fonction publique et le développement économique, 4^e conférence d'études sur les problèmes du développement économique, 7-11 Septembre 1964, O.C.D.E.

personnel temporaire choisi en raison de sa qualification » (57). Il s'agit en l'occurrence d'emplois temporaires occupés par des agents temporaires qui peuvent ou non appartenir à l'administration. Il peut aussi, à titre transitoire (58), être fait appel à des agents contractuels parmi les seules personnes étrangères à l'administration (59) pour pourvoir à des emplois permanents. L'on peut cependant s'interroger sur la véritable qualification du lien unissant ces agents à l'Etat et se demander si, ici comme pour une bonne part des contrats en matière de fonction publique, il n'y aurait pas lieu de distinguer entre la nature du lien de fonction publique et le contenu de la situation en résultant : pour les agents ayant conclu un contrat avec l'administration, la nature du lien semble évidemment contractuelle. Mais la situation juridique qui en résulte ne l'est, elle, que très faiblement : la conclusion du contrat entraîne en effet l'application à l'agent d'un régime juridique détaillé (recrutement, rémunération, congés, discipline, cessation de fonction) défini par le décret n° 66-136, et uniforme pour tous les agents contractuels puisque « dans un délai d'un an, à compter de la date d'entrée en vigueur du décret, tous les contrats en cours seront résiliés et remplacés le cas échéant par de nouveaux contrats conformes aux dispositions du décret » (60). Ainsi, malgré quelques apparences, le principe statutaire semble avoir été adopté de façon extrêmement générale par la fonction publique algérienne ; cependant, ce n'en est pas là la véritable originalité : elle réside plutôt dans l'application du principe.

16 — B) *L'application du principe statutaire* doit être analysée sous deux aspects.

a) *Le champ d'application* du principe statutaire tout d'abord, est extrêmement vaste : sans doute la définition du fonctionnaire est-elle classique : sont fonctionnaires, aux termes

(57) Article 20 du décret n° 66-136 du 2 juin 1966.

(58) Jusqu'à la publication des statuts particuliers prévus par le Statut Général et au plus tard jusqu'au 11 Juin 1967. Ceci résulte des dispositions combinées des articles 70, 71 et 74 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 et de l'Instruction n° 1 du 2 Juin 1966 relative à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance portant statut général de la fonction publique (J.O.R.A. du 8 Juin 1966, p. 452).

(59) On retrouve là une disposition inspirée du souci de lutter contre l'un des abus de la période 1962-1966 qui consistait pour les administrations à recruter comme agents contractuels des agents déjà titulaires dans une autre administration : cf. Supra n° 7.

(60) Article 19 du Décret n° 66-136.

de l'article 1^{er} du statut, les personnes qui, « nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade » de la hiérarchie administrative (61). Ainsi, comme dans le droit public français ou celui de la plupart des Etats africains, deux conditions sont-elles indispensables à la reconnaissance de la qualité de fonctionnaire : la nomination dans un emploi permanent, qu'il faut d'ailleurs décomposer comme le fait remarquer M. de Laubadère (62), et comme cela est confirmé par le statut général algérien lui-même, en nomination à titre permanent dans un emploi lui-même permanent (63), et la titularisation dans un grade « qui (...) détermine l'appartenance du bénéficiaire au corps correspondant » (64).

Mais, c'est l'extension de cette définition qui est nouvelle. Le plus souvent, sont considérés comme fonctionnaires dans le statut français ou les statuts africains les agents intégrés à la hiérarchie des administrations centrales, des services extérieurs en dépendant, et des établissements publics administratifs. Se trouvent exclus du champ d'application des statuts certaines catégories d'agents publics : magistrats de l'ordre judiciaire, personnels militaires et agents des établissements publics à caractère industriel ou commercial, établissements dont on sait les particularités de fonctionnement et de régime juridique et leur soumission sur beaucoup de points aux règles du droit privé (65) : c'est par exemple la solution adoptée par le statut français, mais aussi par la plupart des statuts africains (66). Il faut toutefois noter que certains de ces statuts africains n'excluent de l'application du statut que les agents de ceux des établissements publics industriels et commerciaux dont une liste aura été dressée par le gouvernement (67).

(61) Nous nous en tenons pour le moment à l'expression vague de hiérarchie administrative, nous réservant de la préciser dans quelques instants.

(62) André de LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, 1963, Tome III, n° 12.

(63) La nomination à titre temporaire dans un emploi permanent est prévue par l'article 74 du Statut, à titre transitoire : cf. *Supra*, n° 20.

(64) Article 7, alinéa 2 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(65) Quant au régime juridique des établissements publics, industriels et commerciaux, cf. André de LAUBADERE, *Op. Cit.*, tome III.

(66) Cf. Article 1^{er} de l'Ordonnance française du 4 Février 1959.

(67) Cf. par exemple la Loi dahoméenne du 30 Août 1959, article 1^{er},

17 — Cette solution n'a été reprise que partiellement par le statut algérien du 2 Juin 1966. Sont tout d'abord exclus du champ d'application du statut les *magistrats*. Le Code de procédure civile ayant supprimé la dualité des juridictions administratives et judiciaires que la loi du 18 Juin 1963 (68) avait laissé partiellement subsister, l'on s'explique que le statut ne fasse pas la distinction entre les magistrats de l'ordre judiciaire et les autres.

Tandis que ce principe d'exclusion des magistrats s'explique par la volonté de leur garantir une indépendance aussi large que possible à l'égard de l'autorité administrative (69), c'est une raison exactement contraire qui fonde l'exclusion du *personnel militaire* de l'A.N.P. du champ d'application du statut. Par deux fois, l'exposé des motifs de l'Ordonnance revient sur la nécessité de soumettre ces personnels à des dispositions les plaçant dans une dépendance totale à l'égard de l'administration tant du point de vue disciplinaire « la discipline militaire exclut toute procédure de consultation d'organes paritaires » (70) qu'en matière d'organisation des carrières et de positions de ces personnels « les personnels militaires doivent être soumis à un régime de position rigide qui laisse à l'administration militaire un pouvoir discrétionnaire très large, notamment en matière de mutation et de disponibilité » (71) : Il n'y a qu'un domaine où l'exclusion des personnels militaires de l'A.N.P. s'explique par la trop grande rigueur des règles de la fonction publique : celui de la sélection et du recrutement (72)... Mais en vérité, dans ces dispositions concernant les magistrats et les militaires (73), il n'y a rien que de très classique. De même, s'explique très normalement que les *personnels du Culte* qui, en Algérie sont rémunérés

(68) Loi du 18 Juin 1963, *Revue Algérienne*, 1964, n° 1, p. 326.

(69) Exposé des motifs, p. 426 : « deux raisons ont paru déterminantes pour conclure à leur exclusion du champ d'application du Statut Général. La première raison tend au respect de l'immovibilité des magistrats (...) ; la seconde (...) procède du souci de revêtir la fonction de magistrat d'un prestige particulier ».

(70) Ibidem, p. 427.

(71) Ibidem.

(72) Ibidem.

(73) On remarquera que le personnel civil de l'Armée Nationale Populaire reste soumis au Statut.

sur fonds publics, ne soient pas soumis au statut général pour des raisons bien évidentes tenant à leurs conditions de recrutement, formation, avancement et rémunération.

23 — Le problème se posait de façon différente pour les *agents des établissements publics* : On sait l'extraordinaire instabilité à laquelle a donné lieu en Algérie de 1962 à 1966 la dualité des secteurs public et semi-public. Pour y mettre radicalement fin, il n'y avait sans doute d'autre solution que l'intégration au secteur public de l'ensemble des organismes, entreprises et offices publics dont la prolifération à partir de 1962 allait croissant : on pouvait se prévaloir, sur un plan plus politique que juridique d'ailleurs, de la mission de service public dont ces organismes étaient investis, du fait que la plupart des dépenses de ces organismes étaient en fait supportées directement ou non par l'Etat, et de ce qu'en fin de compte, l'ensemble du personnel de ces organismes avait « le même employeur : l'Etat » (74). La souplesse et l'autonomie de gestion nécessaires à ces organismes avaient pourtant empêché jusque là que l'on se prononçât en faveur d'une telle solution. Le pas est franchi avec l'Ordonnance du 2 Juin 1966 et le décret n° 66-134 qui, toutefois, font une distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial : Le personnel des établissements publics de la première catégorie est régi de plein droit par l'Ordonnance portant statut général (75) ; le personnel des établissements publics de la seconde catégorie n'y est soumis qu'après une décision d'extension prise pour chaque établissement public industriel et commercial, sur avis d'une commission composée des Ministres chargés de la fonction publique, de la réforme administrative, des finances

(74) Exposé des motifs, p. 427.

(75) Un cas particulier doit être mentionné ici, celui qui est prévu par l'Ordonnance n° 66-65 du 4 Avril 1966 (J.O.R.A. du 5 Avril 1966, p. 262) : Il s'agit de tous « les médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes et sages-femmes ayant obtenu en Algérie ou à l'Etranger leur diplôme après la publication de la présente Ordonnance, qui n'ont jamais exercé leur profession à titre privé ». Leur activité doit être intégralement consacrée à un service public hospitalier. Les hôpitaux étant des établissements publics administratifs, les agents de ces établissements publics ont donc la qualité de fonctionnaire soumis au statut général. Logique avec elle-même, l'Ordonnance du 4 avril 1966 dispose, en effet, que ces agents « ont d'office la qualité de fonctionnaire d'Etat et sont soumis au Statut Général ».

et du Ministre de tutelle de l'établissement public ou de leurs représentants (76). Les conditions de cette extension doivent être fixées par décret, mais il est d'ores et déjà possible de noter à la fois la souplesse du principe (l'extension ne se faisant qu'après une étude menée cas par cas), et la rigidité et la lourdeur de la procédure d'extension qui nécessite pour chaque établissement public une décision prise elle-même sur avis d'une commission composée de quatre ministres ou de leurs représentants. Pour éviter par ailleurs toute difficulté sur la qualification juridique d'un établissement public, c'est cette même commission qui déterminera, en cas de contestation, la catégorie établissement public à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial à laquelle appartient l'établissement public en se fondant sur un certain nombre de critères énoncés par le décret n° 66-134 : objet de l'établissement public, composition et attributions des organismes d'administration, règles essentielles d'organisation et de fonctionnement tant administratif que financier, et nature des ressources affectées à la couverture de ses dépenses (77). Ainsi dans la meilleure des hypothèses, l'avis d'une commission ministérielle et une décision administrative sont-elles nécessaires pour dire à quel droit se trouvent soumis les agents des établissements publics industriels ou commerciaux, et dans la plus mauvaise, devront se succéder une décision de la commission rangeant l'établissement public dans la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux, un avis de cette même commission sur l'opportunité de soumettre le personnel de cet établissement au statut général, enfin une décision à prendre dans des conditions fixées par décret (78) étendant les dispositions du statut général à ces personnels... Ne risque-t-on pas d'ailleurs des divergences de solution à propos de la qualification juridique des établissements publics entre la commission ministérielle et la juridiction ; certes les critères juridiques sur lesquels se fonderont l'un et l'autre organes seront-ils largement semblables, mais les motivations risquent

(76) Le dernier avant-projet avant l'édiction du Statut avait plus simplement prévu l'existence d'une liste d'établissements publics sans distinguer selon leur caractère, liste non limitative fixée par un décret d'application du Statut et dont les personnels seraient soumis au Statut Général.

(77) Article 1^{er}, alinéa 2 du décret n° 66-134.

(78) Article 2 du décret n° 66-134.

de n'être pas les mêmes et, confrontée à un problème dont elle ne pourra ignorer les incidences politiques et financières, peut-être la commission ministérielle n'aura-t-elle pas la même liberté intellectuelle d'appréciation dont disposent les juges ?

18 — Le principe statutaire se trouve encore appliqué en vertu de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 aux *personnels des collectivités locales*. C'est là aussi une solution radicalement nouvelle que n'avaient adoptée ni le statut français de 1959 ni pratiquement aucun des statuts africains au maghrébins. Elle manifeste clairement le souci d'uniformité des rédacteurs du statut mais sans diminuer la marge de liberté dont assez traditionnellement disposent les collectivités locales sur la gestion de leur personnel (79). Encore ne faut-il pas voir dans une telle soumission au statut général la marque, comme le dit Mr. Langrod, d'une « évolution démocratique hostile au gouvernement local » (80). Ce serait non seulement contraire aux déclarations répétées des responsables politiques algériens sur la « commune, école de civisme » et sur la nécessaire autonomie des collectivités locales, mais encore il ne serait tenu aucun compte du contexte juridique entièrement différent dans lequel se situent l'Ordonnance algérienne du 2 Juin 1966 et les textes étrangers portant statut général du personnel des collectivités locales : le personnel des collectivités locales algériennes s'il est soumis en principe au statut général est susceptible d'y échapper dans la mesure où il est doté d'un statut particulier qui peut, aux termes de l'article 1^{er} alinéa 3 de l'Ordonnance du 2 uin 1966, déroger aux dispositions du statut général.

19 — b) Les *modalités d'application* du principe statutaire varient en effet selon la nature des personnels concernés.

Les modalités d'application des règles du statut communes à l'ensemble des personnels ce sont les règles générales d'organisation des carrières sont fixées pour l'ensemble des administrations, services, collectivités locales, établissements publics et organismes publics visés à l'article 1^{er} du statut par

(79) Cf. pour la France, Pierre GERMAIN, « Le nouveau statut du personnel communal et l'autonomie municipale », *Revue Administrative*, 1954, p. 251.

(80) Georges LANGROD, cité par Pierre GERMAIN, Loc. cit.

des décrets intervenus sur le fondement de l'article 4 de l'Ordonnance : ce sont ces décrets qui sont parus au J.O. en même temps que l'ordonnance elle-même, qui portent la date du 2 juin 1966, et qui s'appliquent comme l'Ordonnance elle-même à tous les agents soumis à cette Ordonnance. Mais il est par ailleurs des modalités d'application du statut propres à chaque corps qui doivent être fixées par les statuts particuliers. Et ces statuts peuvent ou non, selon qu'ils concernent tel ou tel corps de fonctionnaires, déroger au statut général (80 bis).

Aucune condition spéciale n'est imposée aux statuts particuliers appliquant purement et simplement le statut général : les projets de statuts particuliers élaborés par les différents ministères pour les corps relevant de leur autorité doivent être transmis dans un délai de six mois suivant la date de la publication de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 (81) au Ministère chargé de la fonction publique (82). Ayant été soumis aux visas des ministres chargés de la fonction publique et des finances (83), ils sont édictés sous forme de décrets (84), et

(80 bis) Pour le Plan-type de statut particulier d'un corps de fonctionnaires, cf. Instruction n° 2, J.O.R.A., 25 Août 1966, p. 818.

(81) On sait que cette date était fixée au 11 Juin 1966, cf. Instruction n° 1 du 2 Juin 1966.

(82) Article 70, alinéa 1^{er} de l'ordonnance du 2 Juin 1966. Cette procédure est précisée par les indications contenues dans l'Instruction n° 2 du 9 Août 1966 relative à l'élaboration du statut particulier des corps de fonctionnaires : J.O.R.A., 23 Août 1966, p. 814. Aux termes de cette instruction et afin « d'éviter la naissance de conflits et de discussions stériles pouvant constituer une source sérieuse de déséquilibre et par là même un facteur de mise en échec de toute la réforme », toute la procédure a pour pivot le Ministère de l'Intérieur, Direction de la Fonction Publique, et non pas le Secrétariat Général du Gouvernement. Avant l'expiration du délai prévu par l'article 62, les différents ministères doivent déposer auprès de la Direction de la Fonction Publique les statuts particuliers des corps de fonctionnaires placés sous leur autorité ou sous leur tutelle. Ces textes doivent être définitivement mis au point par la Direction de la Fonction Publique avec l'accord des ministères intéressés d'une part, et du Ministère du Plan et des Finances d'autre part ; ils reçoivent, le cas échéant, l'avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique et doivent être communiqués à ce moment seulement et au plus tard le 12 Juin 1967 au Secrétariat Général du Gouvernement pour édition sous forme de décrets.

(83) Décret n° 66-145 relatif à l'élaboration et à la publication de certains actes à caractère individuel ou réglementaire concernant la situation des fonctionnaires, article 1^{er} (p. 447).

(84) Article 4.

doivent prendre effet un an au plus tard après la date de publication de l'Ordonnance (85).

Il n'en est pas du tout de même des statuts dérogeant au statut général. Deux catégories de personnels de la fonction publique algérienne bénéficient de tels statuts (86) : tout d'abord des corps qui dans d'autres fonctions publiques échappent traditionnellement à l'application intégrale du statut et ne sont soumis qu'à des statuts particuliers dérogatoires : ainsi du corps préfectoral ou des personnels de sécurité (87) dont, sans en faire des citoyens de seconde zone, on a voulu exiger une soumission hiérarchique plus complète que celle qui est traditionnellement demandée aux autres agents publics (88) ; ainsi du personnel enseignant (88 bis) auquel les traditions universitaires et le droit reconnaissent des franchises et une indépendance plus complètes qu'aux autres fonctionnaires ; ainsi encore du personnel diplomatique et consulaire dont les particularités de carrière (carrière à l'Etranger, très grande mobilité, etc...) imposent une réglementation spéciale.

Mais, sont d'autre part soumis à des statuts particuliers dérogatoires, aux termes de l'Ordonnance du 2 juin 1966, les personnels des collectivités locales et les personnels des établissements et organismes publics soumis au statut général : ce sont là l'ensemble des agents qui jusqu'à présent se trouvaient exclus du champ d'application du statut. Pour eux, la soumission à un statut particulier dérogatoire semble donc être une mesure de compromis entre la volonté de ne plus les laisser échapper au statut général et le souci de ne point les y soumettre trop absolument. Il paraît en revanche techniquement plus curieux d'avoir prévu de doter de statuts particuliers dérogatoires les personnels nommés à des emplois supérieurs

(85) Article 70, alinéa 2.

(86) Article 4, alinéa 3.

(87) En France, les personnels de sécurité sont soumis à des statuts dits spéciaux qui ont cette particularité de pouvoir déroger sans limitation au Statut Général. Cf. Victor SILVERA, « La notion de statut spécial », *Actualité juridique* 1961, p. 119.

(88) Ainsi pour les personnels français de sécurité, le droit de grève est totalement interdit, mais ils ont le droit syndical et des règles de rémunération plus larges que celles des autres agents publics.

(88 bis) Article 4, alinéa 3.

car la définition du statut particulier (89) suppose qu'il s'agit d'un texte applicable à un ensemble d'agents et non pas à un ensemble d'emplois.

20 — Ces statuts dérogatoires sont soumis à des conditions de forme et de fond. Sur le plan formel ils doivent être pris, comme les autres statuts particuliers, sous forme de décrets mais il doivent être à la différence des premiers précédés d'un avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Certes, cet avis n'est-il que consultatif : il ne s'impose nullement à l'administration mais il existera, et sans doute l'administration aura-t-elle quelque difficulté (90) à l'ignorer, s'il est défavorable au projet de statut qu'elle a élaboré.

Sur le fond, les dérogations qui peuvent être rapportées au statut général ne sont pas sans limites. L'administration a en effet, sur ce point, compétence liée : tout d'abord, et en tout état de cause, les statuts particuliers ne peuvent jamais, quels que soient les personnels concernés, déroger aux dispositions du statut général relatives au régime de rémunération et de pension. L'interdiction est même plus large pour tous les autres personnels que le personnel diplomatique et consulaire, puisqu'elle s'applique également - sauf en ce qui concerne le personnel diplomatique et consulaire aux règles relatives à l'avancement. Quant aux autres dispositions du statut général, il n'est possible d'y déroger que « pour répondre aux besoins propres de ces corps » (91). Il est évident que tout un contentieux va naître de cette formule dont l'application par l'administration devra se faire sous le contrôle de la chambre administrative de la Cour suprême ; dans tous les cas, le principe statutaire s'applique à un ensemble extrêmement large de personnels qui se trouvent soumis, avec ou sans dérogation, aux dispositions du statut général. Une telle extension du principe statutaire ne pouvait se réaliser sans entraîner de risque de désagrégation de l'autorité administrative que si

(89) Cf. Article 7 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 : « Les fonctionnaires soumis à un même statut particulier forment un corps qui comporte un seul grade ».

(90) Cf. *infra* n° 34.

(91) La formule du statut français qui reconnaît la possibilité de déroger aux « dispositions de la présente ordonnance incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services » (article 2) n'est-elle pas plus rigoureuse ?

l'administration élaborait une réglementation qui fût extrêmement rigide.

21 — 2°) *La rigidité des règles statutaires* constitue en effet la seule protection d'une machine administrative contre la dissolution de l'autorité qui résulterait inmanquablement d'une trop grande souplesse des règles s'appliquant à cette machine. Mais M. Crozier (92) a bien montré comment, par ailleurs, le développement des règles impersonnelles donne naissance au phénomène bureaucratique. Or, c'est précisément ce risque que court l'administration algérienne telle qu'elle apparaît à travers le statut général étant donné le souci d'uniformité et de stabilisation qui a animé les rédacteurs du statut et les a peut-être poussés à trop de rigueur dans cette voie.

A) *L'organisation des carrières* se caractérise par rapport au droit des fonctions publiques tant européennes qu'africaines par un certain nombre d'innovations, toutes inspirées du souci de rendre à l'administration une souplesse qu'elle a perdue ailleurs. Il apparaît pourtant, assez paradoxalement, que les innovations ainsi introduites dans le droit algérien de la fonction publique, faute d'être complétées par d'autres, risquent d'avoir des effets exactement contraires à ceux souhaités.

a) La plus notable concerne sans doute *la notion de grade* ; elle est introduite par l'article 7 de l'Ordonnance portant statut général et consiste à ne prévoir que des corps comportant un seul grade. L'exposé des motifs de l'Ordonnance explique que « si on instituait plusieurs grades, il ne serait pas possible de prévoir d'ores et déjà les conditions d'accès aux grades de fin de carrière, ces derniers ne devant être pourvus que parmi les fonctionnaires justifiant d'une ancienneté suffisante » (93) ; ainsi, ajoute l'exposé des motifs, se réserverait-on la possibilité « d'adapter l'organisation des carrières dans les dix ou quinze années à venir à la situation de notre jeune administration » (94).

(92) **Le phénomène bureaucratique**, Ed. du Seuil 1963.

(93) **Exposé des motifs**, p. 428.

(94) **Ibidem**.

22 — L'on peut pourtant se demander si une telle innovation technique offre toute la souplesse nécessaire et permettra d'organiser de façon satisfaisante le déroulement de la carrière des agents publics. Dans le court terme, la notion de corps à grade unique adoptée par le Statut ne semble pas en effet autoriser tous les mouvements de personnels qui paraissent nécessaires à une jeune administration. Si le Statut, dans son article premier, paraît reprendre à son compte le principe de la distinction du grade et de l'emploi qui donne tant de souplesse souvent trop peut-être à l'affectation de l'agent public, en n'établissant qu'un lien assez lâche entre le grade de l'agent et l'emploi hiérarchiquement supérieur ou inférieur qu'il peut être appelé à occuper en fonction de ce grade, il ne semble le reprendre nulle part ailleurs : l'article 7 alinéa 2 s'abstient soigneusement d'utiliser la notion d'emploi et déclare seulement que « le grade est le titre qui confère au bénéficiaire vocation à exercer les fonctions qui lui sont réservées », et l'article 38 définit l'activité comme « la position du fonctionnaire qui exerce effectivement les fonctions correspondant à son grade ou qui a été nommé à l'un des emplois prévus aux articles 9 et 10 ». La confrontation de ces articles paraît autoriser à penser que désormais existe une liaison nécessaire entre le grade et la fonction ; c'est ainsi que l'instruction n° 2 du 9 Août 1966 (94 bis) déclare en effet que « les membres d'un corps sont appelés à tenir des emplois situés au même niveau dans la hiérarchie fonctionnelle des services » (95). Certaines fonctions correspondent à certains grades, et un changement de fonctions doit s'accompagner d'une promotion

(94 bis) Instruction n° 2 relative à l'élaboration des statuts particuliers des corps de fonctionnaires, J.O.R.A., 23 Août 1966, p. 814.

(95) On ne saurait pourtant conclure à une liaison totale du grade et de l'emploi : le principe de la distinction du grade et de l'emploi a deux aspects, il signifie tout d'abord la possibilité pour une administration d'affecter un agent d'un grade déterminé à un emploi hiérarchiquement supérieur ou inférieur à celui qu'il a vocation à exercer en fonction de son grade. Il signifie d'autre part qu'en cas de suppression de l'emploi, l'agent reste titulaire de son grade et ne peut être licencié. C'est seulement le premier de ces deux aspects du principe de distinction de grade et de l'emploi que paraît abandonner le Statut de la fonction publique algérienne en se référant presque constamment à la notion de fonction, la notion d'emploi n'apparaissant plus que dans l'article 1^{er} de l'Ordonnance et, semble-t-il, accidentellement dans l'article 4 du décret n° 66-150 qui déclare qu'à l'expiration du détachement, le fonctionnaire détaché est réintégré dans son corps d'origine et affecté à un emploi correspondant à son grade.

de grade : la distinction du grade et de l'emploi semble donc abolie ; ceci est assez caractéristique de la pensée d'un certain nombre de spécialistes de la fonction publique qui reprochent à ce principe de faire naître un certain désordre et beaucoup d'amertumes dans la gestion des personnels administratifs en offrant des emplois de niveaux nettement différents à des personnels de grade équivalent.

C'est ce que, précisément, l'Ordonnance du 2 Juin 1966 a voulu éviter en rétablissant la liaison du grade et de l'emploi. Il est vrai qu'elle n'est pas allée au bout de sa logique : il est en effet possible d'échapper à cette liaison dans deux hypothèses : en cas de nomination à un emploi « supérieur » (article 9 : emploi à la limite du politique et de l'administratif) ou à un emploi « spécifique » (article 10).

Cette notion d'emploi spécifique, qui doit permettre d'organiser à long terme la carrière des agents publics, est destinée à tempérer les effets de la création de corps à grade unique : l'existence de tels corps risquerait de provoquer un blocage assez rapide de la carrière des agents publics en la limitant à un simple avancement au sein du corps considéré. Pour y remédier le Statut offre à l'agent public des débouchés exceptionnels de carrière en lui donnant la possibilité d'être nommé à un emploi spécifique. La notion semble en être assez proche de la notion française « d'emploi fonctionnel ». Ce sont des emplois créés exceptionnellement dans les administrations, services, collectivités locales, établissements publics et organismes publics, comportant des responsabilités particulières ou l'exercice de fonctions d'autorité (96). Ils ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires appartenant à des corps dont le Statut particulier prévoit la possibilité de créer ces emplois, ou détachés dans ces corps, et réunissant par ailleurs

(96) Cf. article 10 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ; décret n° 66-141 du 2 Juin 1966 fixant les règles applicables aux emplois spécifiques. Ces emplois seront sans doute des emplois situés à un haut niveau hiérarchique, souvent comparable à celui des emplois supérieurs, dans le secteur semi-public en particulier, ou se situeront dans le secteur public à un niveau juste au-dessous de celui des emplois supérieurs, cette dernière notion englobant aux termes de la liste limitative du décret n° 66-140 jusqu'aux emplois de sous-directeurs des administrations centrales : ainsi semble-t-il probable que l'on rangera parmi les emplois spécifiques les postes de directeurs des entreprises et offices publics et ceux de chefs de bureau des différentes administrations.

certaines conditions de qualification et d'ancienneté, déterminées par les statuts particuliers. Les titulaires de ces emplois y sont nommés à titre essentiellement révocable, bénéficient de majorations indiciaires non soumises à retenue pour pension, et lorsqu'il est mis fin à leurs fonctions sont réintégrés dans leurs corps d'origine auquel ils n'ont pas cessé d'appartenir, et, dans lequel ils ont conservé leurs droits à l'avancement et à la retraite, au besoin en surnombre.

La notion d'emploi spécifique a sans doute été conçue comme un moyen de donner à des catégories déterminées d'agents publics « une certaine assurance quant à une carrière normale » (97) : ces agents se voient ainsi ouvrir, par cette perspective de nomination à un emploi spécifique, des débouchés de carrière qui ne sont autrement nullement prévus. Mais l'on peut se demander si le système répondra aux espoirs que l'on place en lui. D'une part le problème d'une carrière normale ne se pose pas seulement pour les agents susceptibles d'occuper de tels emplois, c'est-à-dire pratiquement pour les seuls agents situés au niveau de la catégorie A. Pour les autres agents, le problème reste entier, et le principe du corps à grade unique risque d'alourdir et ralentir leur carrière, alors qu'il s'agissait de donner plus de souplesse à l'administration : c'est ainsi que, quelquefois, la conversion des anciens corps à plusieurs grades en corps à grade unique devra se faire selon les recommandations de l'instruction n° 2 par la scission de ces anciens corps en autant de corps qu'il y avait précédemment de grades. Là où existait un corps à 3 grades en existeront désormais 3 à 1 grade. Comme chacun de ces corps doit être pourvu d'un statut particulier, ce n'est sans doute pas là le plus sûr moyen d'assurer une carrière continue et souple aux agents publics, pas plus qu'il ne sera possible d'obtenir une véritable réduction du nombre des statuts particuliers dont le chiffre s'élève actuellement à 800. Les efforts de regroupement des fonctionnaires dans des corps à gros effectifs, et donc de réduction du nombre des statuts particuliers, risquent en effet de se trouver compensés par la scission des anciens corps à plusieurs grades. La carrière des agents publics peut ainsi rester cloisonnée à l'excès, ce qui est un luxe de pays

(97) Exposé des motifs, p. 429.

développé mais ne correspond nullement aux exigences de la Fonction Publique algérienne. Mais, d'autre part, même lorsque les emplois spécifiques déverrouillent la carrière des agents publics, les règles du statut risquent de n'être pas toujours très satisfaisantes : la procédure de nomination aux emplois spécifiques - si même les agents qui les occupent continuent d'appartenir à leurs corps d'origine et y conservent leurs droits à l'avancement et à la retraite - sera nécessairement assez lourde, s'agissant de nommer des agents publics dans des postes situés à un haut niveau hiérarchique ou extérieurs à l'administration proprement dite (établissements publics ou organismes publics). Par ailleurs, les nominations à ces emplois sont essentiellement révocables. Sans doute le décret n° 66-141 et l'instruction n° 2 insistent-ils sur les « conditions de qualification et d'ancienneté » et les « critères techniques objectifs » auxquels doivent répondre les agents nommés à ces emplois ; mais ne risque-t-on pas une déviation de l'institution et de voir la révocabilité *ad nutum* qu'implique la nomination à un emploi spécifique entraîner une main mise politique sur des emplois dont les titulaires devraient avoir avant tout des compétences techniques ? Il est bien certain pourtant qu'il n'est loisible que de poser la question et qu'avant de juger il faudra examiner ce que les statuts particuliers auront fait des emplois spécifiques et quelles conditions ils auront posées à l'occupation de tels emplois. Enfin un dernier risque existe : la multiplication des emplois spécifiques pour offrir des débouchés de carrière à un nombre croissant d'agents. Si le nombre d'emplois spécifiques est limité, seul un nombre lui-même limité d'agents publics auront une carrière normale. La tentation sera donc très grande pour augmenter le nombre d'emplois spécifiques de multiplier les postes d'adjoints, ou le nombre des bureaux, des services et des organismes publics. Il en résultera un éparpillement très « parkinsonien » de l'autorité et un nouveau cloisonnement, là où l'on avait voulu abolir les barrières administratives.

23 — Une seconde innovation du statut, pourtant, tend à l'abolition des barrières administratives : les *catégories hiérarchiques* de fonctionnaires ont été supprimées : il n'existe plus comme dans le droit pré-statutaire de la fonction publique de distinction entre les agents de catégorie A, B, C et D. C'est là encore une réforme qui s'explique par le souci d'uniformiser

l'organisation des carrières et « d'instituer un système de carrière commune à l'ensemble des fonctionnaires » (98). Il s'agissait sans doute de favoriser le passage des agents publics d'une catégorie à l'autre en dehors de la trop rigide procédure du concours (98 bis) généralement requise par les fonctions publiques française ou africaines pour l'accès à une catégorie supérieure. Il s'agissait surtout d'abandonner le critère assez vain du diplôme sur lequel est fondée la distinction en catégories de fonctionnaires : critère à rejeter dans la mesure où la qualité d'un fonctionnaire ne se mesure pas nécessairement au nombre et au niveau de ses diplômes et dans la mesure où d'autre part, les administrations, se laissant prendre à ce mirage, ont tendance à exiger des diplômes de plus en plus élevés et en général d'un niveau absolu très élevé pour l'exercice des fonctions administratives. Or dans un pays en voie de développement, il est évident que l'on ne peut se permettre le luxe d'exiger, comme le font pourtant certains Etats africains, le niveau de la licence pour l'accès au professorat... d'éducation physique.

La suppression des catégories hiérarchiques apparaît donc comme une mesure très saine de décloisonnement des structures administratives, et manifeste une vision réaliste des nécessités du développement. L'on peut pourtant se demander si le système qui a remplacé celui des catégories ne prête pas à critique : 14 échelles de rémunérations ont été mises en place (99), dotées d'indices nouveaux ayant une valeur constante (100), et comportant des limites indiciaires minima et maxima ; les statuts particuliers doivent classer les corps de fonctionnaires dans l'une ou l'autre de ces échelles qui seront d'ailleurs complétées par l'institution de groupes hors-échelles (101) au sein desquels seront classés soit des emplois supérieurs, soit des emplois de haute qualification technique.

(93) Exposé des motifs, p. 428.

(98 bis) Cf. infra : Les techniques de recrutement, n° 25.

(99) Cf. décret n° 66-137 du 2 Juin 1966 instituant les échelles de rémunérations des corps de fonctionnaires et organisant les carrières de ces fonctionnaires.

(100) Décret n° 66-139 du 2 Juin 1966 fixant la valeur du point indiciaire.

(101) Cf. décret n° 66-138 du 2 Juin 1966 fixant les groupes hors-échelles.

Un tel système présente un avantage évident de simplicité et de rigueur. L'existence d'échelles de rémunérations s'imposait d'ailleurs du fait de la suppression des catégories. Il fallait éviter l'anarchie des traitements et, que les différents corps pussent comporter à l'intérieur des limites indiciaires minima et maxima toutes les variations possibles d'échelons et d'indices. Il apparaissait donc nécessaire d'organiser ces variations dans le cadre de quelques échelles-types de rémunérations. C'est ce que fait le Statut, mais en limitant les échelles à 14 (102), peut-être risque-t-il de dévier de la rigueur à la rigidité et de la simplicité à l'excessive simplification. Il est certes utile de procéder à une réduction du nombre des échelles de rémunérations. Mais réussira-t-on à préserver simultanément le minimum de diversification qu'exige une fonction publique étendue par le statut lui-même aux médecins et aux sages-femmes, aux agents des établissements publics industriels et commerciaux et aux commis d'administration ? N'eût-il pas fallu choisir de « défonctionnariser » certains corps et peut-être même certaines catégories hiérarchiques ? Il est au moins aussi important par ailleurs de n'avoir plus recours aux seuls diplômes universitaires, aux seuls niveaux de recrutement pour déterminer le montant de la rémunération (103) : la suppression des catégories fondées précisément sur le niveau de recrutement-constitue un immense progrès en ce sens. Mais pourquoi, dans les échelles IX et X, voit-on réapparaître dans les critères de classification des emplois les titres exigés pour l'accès à ces emplois (104) ? Ne serait-ce pas parce que dans un pays en voie de développement ces titres constituent sinon le seul critère, du moins le plus sûr et le plus immédiatement utilisable

(102) A titre de comparaison, la Fonction Publique française comptait au 1^{er} mars 1957 pour les seules catégories C et D 12 échelles-types (8 pour la catégorie C ; 4 pour la catégorie D).

(103) Cette déviation qui fait jouer aux diplômes universitaires un rôle excessif dans l'organisation de la fonction publique incite les administrations à modifier les conditions de recrutement non pour satisfaire aux besoins impérieux du service mais pour obtenir une révision du classement indiciaire : R. GREGOIRE, *Op. Cité*, p. 268.

(104) L'Instruction n° 2 du 9 Août 1966 déclare d'ailleurs expressément que « la souplesse introduite dans la division des fonctions administratives par la suppression des catégories ne fait pas perdre son intérêt à la classification à laquelle correspond l'ancienne répartition catégorielle » en fonctions de conception, d'application et d'exécution, fondées sur la possession de diplômes de l'enseignement supérieur, secondaire, etc...

et qu'il paraît difficile d'en utiliser d'autres à brève échéance, à moins de mettre sur pied un système de recrutement entièrement différent de celui qui est prévu (105). Dans ces conditions, l'organisation des carrières telle qu'elle résulte du statut n'apparaît-elle pas un peu comme une pièce étrangère dans un mécanisme dont la logique interne n'a pas été entièrement respectée ?

24 — B) Le *déroulement de la carrière* des fonctionnaires en Algérie est en effet conçu selon des techniques empruntées à des systèmes dont les divergences se compliquent de leur rigidité respective.

a) *L'entrée en fonction* de l'agent public se fait en deux phases : *recrutement* et titularisation, et selon des modes parfaitement classiques de fonction publique adoptés par le statut général.

Les *conditions de recrutement* n'ont rien que de très courant (106). Nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne possède la nationalité algérienne (107), s'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité, et s'il ne remplit pas les conditions d'âge (108) et d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction (109). Le principe de l'égal accès aux emplois publics - explicitement entendu comme

(105) Un système à base de test perfectionné ou d'interview organisés rigoureusement selon les modes anglais ou américain, par exemple. Sur ces modes de recrutement, cf. « La Fonction Publique en Grande Bretagne », *Notes et Etudes documentaires*, 24 Septembre 1957, n° 2329, p. 23 ; « La Fonction Publique aux Etats Unis, Notes et Etudes documentaires », 17, 19 et 21 Mars 1959, n° 2520, 2522 : 1^{re} partie, p. 19.

(106) Article 25 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(107) L'article 25 précise qu'il faut posséder la nationalité algérienne depuis deux ans au moins, mais l'article 75 ajoute que cette condition n'est pas exigée des personnes ayant acquis la nationalité algérienne en raison de leur participation à la lutte de libération nationale, et des personnes appartenant à la Fonction Publique algérienne au 11 Juin 1966 et justifiant de l'acquisition de la nationalité algérienne au 31 Décembre 1966.

(108) L'âge minimum était, sous le régime du décret n° 62-503 du 19 Juillet 1962, de 17 ans ; il se trouve notablement relevé du fait de l'exigence de jouissance des droits civiques.

(109) Cf. décret n° 63-144 du 2 Juin 1966 relatif aux conditions d'aptitude physique.

signifiant aussi l'égalité des sexes (110) est ainsi formellement posé. Il est cependant précisé que toute personne dont la conduite pendant la guerre de libération a été contraire aux intérêts de la Patrie ne peut être admise dans la fonction publique (111), et que des mesures dérogatoires peuvent être prises en faveur des membres de l'A.L.N. et de l'Organisation du F.L.N. (112). Mais ces dispositions sont l'équivalent de celles qui dans toutes les fonctions publiques africaine, européenne ou américaine accordent des privilèges de recrutement aux anciens combattants (113) et excluent de l'administration les personnes tombant sous le coup d'indignités nationales.

25 — Les *techniques de recrutement* ne sont apparemment pas moins classiques : là encore, un principe est posé : celui du recrutement par concours (114) ; les concours ont lieu sur épreuves ou sur titres (115) ; exceptionnellement, les statuts particuliers peuvent déroger à cette technique de recrutement pour la constitution initiale de nouveaux corps. Les mêmes dérogations peuvent être apportées à l'autre technique de recrutement la promotion interne ouverte aux seuls fonctionnaires qui en bénéficieraient soit en raison de leurs ancienneté et de leur inscription sur une liste d'aptitude établie dans

(110) Ce principe d'égalité des sexes n'est pas — tout comme dans les autres fonctions publiques — interprété sans restriction : l'article 7 du Statut Français mentionne la réserve des « mesures exceptionnelles prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions ». La jurisprudence du Conseil d'Etat a maintenu qu'il était possible de déroger au principe d'égalité des sexes non seulement lorsque la nature des fonctions le commande mais aussi lorsque l'exigent les conditions d'exercice de ces fonctions. L'article 5 du Statut Algérien, quant à lui, fait la réserve « de conditions d'aptitude physique ou de sujétions particulières déterminées par les statuts particuliers ».

(111) Article 24 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(112) Article 27 : l'Armée de Libération Nationale et l'Organisation du Front de Libération Nationale ne doivent pas être confondues avec l'Armée Nationale Populaire et le Parti du Front de Libération Nationale : l'A.L.N. et l'Organisation du F.L.N. sont, en effet, les organisations qui existaient pendant la guerre de libération.

(113) Cf. pour l'Algérie, le décret n° 66-146 du 2 Juin 1966 relatif à l'accès aux emplois réservés et au reclassement des membres de l'A.L.N. et de l'Organisation du F.L.N., J.O.R.A., p. 448 ; pour les Etats Unis, cf. G. CONAC, Op. cit., p. 191 : « Le Vétéran's privilège ».

(114) Cf. exposé des motifs de l'Ordonnance du 2 Juin 1966, p. 427 ; sur les modalités d'ouverture et le déroulement des concours, cf. article 2 à 5 du Décret n° 66-145 (p. 447).

(115) Article 26, 1° et 2°.

les conditions d'un tableau d'avancement (115 bis), soit du fait de leur réussite à un examen professionnel. De telles techniques, en abaissant partiellement les barrières dressées entre les corps et en permettant l'accès par voie de promotion interne de fonctionnaires à des corps classés dans une échelle de traitement supérieure, sont beaucoup plus souples que celles qui sont adoptées en France par exemple où le concours est érigé en principe absolu et où la technique de la promotion interne ne vient relayer celle du concours qu'« à titre exceptionnel et en vue d'assurer aux fonctionnaires de certains corps le développement normal de leur carrière » (116). Le système algérien paraît donc permettre un certain décroisement de la fonction publique. Peut-être pourtant faut-il se demander si le principe du recrutement sur concours se concilie parfaitement avec l'organisation des carrières mise sur pied dans le statut général alors que l'on veut en particulier cesser de faire des rémunérations de la fonction publique une consécration du niveau des agents recrutés (117).

26 — La *titularisation* deuxième phase de l'entrée en fonction de l'agent public est subordonnée à la réunion d'un certain nombre de conditions extrêmement précises sur lesquelles le statut revient d'ailleurs plusieurs fois (118).

Tout agent public recruté pour l'accès à un emploi permanent est astreint à l'accomplissement d'un *stage de formation* dont la durée est au moins d'une année. Pendant cette période l'agent public a la qualité de fonctionnaire stagiaire (119). Il

(115 bis) Les conditions d'inscription sur cette liste d'aptitude sont les mêmes que celles relatives à l'inscription au tableau d'avancement *cf. infra*, n° 23.

(116) Article 19 de l'Ordonnance française du 4 Février 1959.

(117) Alors que l'exposé des motifs de l'Ordonnance critique vivement le fait que « les rémunérations de la Fonction Publique visent à consacrer un niveau de recrutement et la possession d'un grade sans qu'il soit tenu compte de la nature des fonctions et de l'importance réelle des responsabilités » (p. 428), le Décret n° 66-136 fait de la possession de certains diplômes et titres, l'unique critère de recrutement des agents contractuels (*cf. article 4 du Décret n° 66-136*).

(118) *Cf. article 2 et 29 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.*

(119) Sont également considérés comme stagiaires « les élèves des écoles de formation spécialisée qui préparent exclusivement aux emplois permanents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des organismes publics visés à l'article 1^{er} de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ». Article 1^{er}, alinéa 2 du Décret n° 66-151. Ainsi les élèves de l'ENA, de l'ENS, des CFA, etc... ont la qualité de fonctionnaires stagiaires.

perçoit le traitement afférent à l'échelon de stage de l'emploi auquel il se destine, se trouve soumis à l'ensemble des obligations imposées aux fonctionnaires titulaires (120), bénéficie des garanties qui leur sont accordées, mais peut faire l'objet dans les six premiers mois qui suivent son recrutement d'un licenciement pour inaptitude professionnelle, sans indemnité ni préavis, ou d'un classement en qualité de stagiaire dans un grade immédiatement inférieur à celui auquel il se destinait, ou encore, s'il était déjà titulaire dans un autre corps, reversé dans son corps d'origine s'il en exprime le désir (121).

A l'issue du stage si l'agent l'effectue jusqu'à son terme l'agent doit être inscrit sur une *liste d'admission à l'emploi* arrêtée par un jury au vu soit du résultat des épreuves de sélection, soit d'un rapport du chef de service, soit de ces deux éléments réunis, et la titularisation est alors prononcée par l'autorité ayant pouvoir de nomination qui peut aussi, après avis de la commission paritaire, soit décider une prolongation du stage, soit procéder au licenciement du stagiaire.

De telles conditions s'expliquent sans doute par le légitime souci de l'administration de ne point se lier trop rapidement vis-à-vis d'agents nouvellement intégrés à la fonction publique. Elles introduisent cependant dans le fonctionnement de l'administration une rigidité procédurale dont les autres phases de la carrière du fonctionnaire donnent des exemples beaucoup plus graves.

27 — b) Dans *l'exercice de ses fonctions*, l'agent public est soumis à l'autorité hiérarchique pour la notation, l'avancement, et la position dans laquelle il se trouve placé vis-à-vis de l'administration.

Alors qu'à l'origine, dans le premier avant-projet, le pouvoir de notation est dévolu au chef hiérarchique, il appartient, aux termes du statut, à l'autorité ayant pouvoir de nomination ;

(120) Cf. infra n° 41.

(121) Cf. Décret n° 66-151 du 2 Juin 1966 fixant les dispositions applicables aux fonctionnaires stagiaires : les dispositions sont légèrement différentes pour les élèves des écoles de formation spécialisée : ils peuvent être exclus soit pendant, soit au terme de leur scolarité si les résultats de leurs notes d'études ou d'examens sont jugés insuffisants : article 6 alinéa 2 du décret n° 66-151.

celle-ci attribue chaque année aux fonctionnaires, sur proposition du chef de service, une note chiffrée suivie d'une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de l'intéressé et sa manière de servir (122). Dans un tel système, la proposition et l'attribution définitive de la note incombent à des autorités distinctes, dont l'une l'autorité de proposition est située à un niveau hiérarchique moins élevé que l'autre l'autorité d'attribution de la note : il n'est pas certain pourtant que malgré le souci qu'ont eu les rédacteurs du statut de rapprocher le notateur de l'agent à noter ils soient allés suffisamment loin dans cette voie. Le chef de service n'est pas nécessairement le chef hiérarchique direct de l'agent à noter et risque donc de ne pouvoir le juger en connaissance de cause. Certes, il fallait et c'est un danger que dans la fonction publique des organisations européennes, l'on avait déjà mis en lumière (123) éviter de multiplier les notateurs au risque d'avoir à résoudre d'insolubles problèmes de péréquation des notes et voir interférer dans l'appréciation de l'action administrative des agents les préférences ou les antipathies personnelles des notateurs. Mais peut-être eût-il été possible de ne pas rejeter le pouvoir de notation si haut dans la hiérarchie administrative. On fait ainsi de l'administration une institution extrêmement centralisée, et par la distance qu'elle établit entre l'agent et l'autorité de notation, entièrement dépersonnalisée. C'est ainsi que trois autorités administratives au moins interviennent dans la notation : le supérieur hiérarchique de l'agent qui donne son avis sur son subordonné ; le chef de service qui propose la note, et l'autorité investie du pouvoir de nomination qui attribue enfin définitivement la note (124). Cela ne risque-t-il pas d'entraîner une certaine bureaucratisation ?

(122) Article 33 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(123) Comité consultatif de la Fonction Publique européenne, Conseil de l'Europe, Secrétariat Général. 4^e rapport : régime de notation. Régime d'avancement et de promotion. Statuts latéraux. Strasbourg. 15 Septembre 1960, p. 11.

(124) Cf. article 1^{er} du Décret n° 66-149 du 2 Juin 1966 relatif à la notation et à la procédure d'avancement. On peut d'ailleurs se demander s'il n'existe pas une contradiction entre le Décret n° 66-149 et l'article 33 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 : l'un parle de « chef de service ayant pouvoir de notation après avis des supérieurs hiérarchiques du fonctionnaire à noter ». L'autre déclare que « le pouvoir de notation appartient à l'autorité ayant pouvoir de nomination (...) sur proposition du chef de service ».

La question est d'autant plus grave que le pouvoir de notation — la note chiffrée qui est communiquée à l'agent, et l'appréciation générale qui est portée à la connaissance de la commission paritaire compétente (125) — joue un rôle extrêmement important dans un système d'avancement, lui-même extrêmement rigide.

28 — L'avancement des fonctionnaires algériens n'a lieu, contrairement à presque toutes les fonctions publiques, que d'échelon à échelon. Il n'existe pas d'avancement de grade, les corps n'ayant qu'un seul grade (126). L'avancement qui se traduit uniquement par une augmentation de traitement est fonction à la fois de l'ancienneté, de la note chiffrée et de l'appréciation générale. Le tableau d'avancement n'est toutefois pas supprimé : il est préparé chaque année par l'administration, soumis à l'avis de la commission paritaire (127) et porté à la connaissance des intéressés : seuls les fonctionnaires qui y sont inscrits peuvent bénéficier de l'avancement d'échelon. Ainsi réintroduit-on « dans les carrières fondées exclusivement sur l'ancienneté une sélection des fonctionnaires d'après l'appréciation de leur manière de servir » (128) : l'avancement des fonctionnaires est en effet différencié selon des règles qui permettent à l'administration de faire bénéficier d'une carrière plus rapide les agents dont la manière de servir est satisfaisante. Ainsi dans les échelles I et II, deux durées sont utilisées : une durée minimum et une durée moyenne. Parmi les agents bénéficiant, dans un corps classé dans une de ces échelles, de l'ancienneté requise pour l'avancement d'échelon, deux cinquièmes bénéficieront de l'avancement à l'ancienneté minimum ; trois cinquièmes devront se contenter de l'ancienneté moyenne évidemment plus longue, mais pour ces trois cinquièmes l'avancement sera de droit.

Dans les échelles III à XIV, l'avancement sera mieux différencié. Trois durées, minimum, moyenne et maximum, sont établies aux proportions respectives de trois dixièmes, cinq dixièmes et deux dixièmes (129) ; là encore, l'avancement sera

(125) Article 33, alinéa 2 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(126) Article 7 et 34 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(127) Cf. article 35 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(128) Exposé des motifs, p. 428.

(129) Cf. Décret n° 66-137 (J.O.R.A. 1966, p. 438).

de droit pour les agents ayant atteint l'ancienneté maximum. Tout fonctionnaire est donc assuré s'il appartient à un corps des échelles I et II - d'arriver au sommet de son échelle de rémunération en 27 ans et s'il appartient à l'une des autres échelles en 30 ans. Il peut en revanche espérer que ses notes lui permettront de faire une carrière beaucoup plus rapide : 25 ou 27 ans lui suffiront s'il est un fonctionnaire moyen des échelles I et II ou III à XIV ; 22 ans, s'il est un fonctionnaire brillant de l'une quelconque des 14 échelles de rémunérations.

L'automaticité du système malgré la différenciation des avancements est très grande à la fois par les proportions rigides qu'il constitue entre les bénéficiaires des durées minimum, moyenne et maximum (130) et l'assurance qu'il donne à tout fonctionnaire de faire en tout état de cause une carrière qui, dans la plus mauvaise des hypothèses, ne sera que de 8 ans moins rapide que celle du fonctionnaire le mieux noté. Une telle automaticité de l'avancement ne risque-t-elle pas d'entraîner une certaine sclérose de l'administration ? Sans doute existe-t-il la possibilité de changer de corps et donc de grade par voie de promotion interne ou pour certains fonctionnaires d'être nommés à des emplois spécifiques (131), mais il faut le répéter cette dernière hypothèse ne concerne vraiment qu'un nombre extrêmement restreint de fonctionnaires de l'ancienne catégorie A ; quant à la promotion interne, la possibilité en est limitée par les statuts particuliers. Si donc le principe de la différenciation de l'avancement apparaît excellent en soi, peut-être en eût-il fallu concevoir l'application de façon beaucoup plus large, à peine de voir naître un danger de bureaucratisation...

29 — Les trois seules *positions* prévues par le statut général (132) sont l'activité, le détachement et la disponibilité. Le

(130) La seule dérogation aux proportions ainsi fixées ne peut avoir lieu que dans le cas où l'effectif d'un corps est inférieur au chiffre minimum de 5 : la dérogation se fait alors sur arrêté conjoint du Ministre chargé de la Fonction Publique et des Ministres intéressés. Article 4 dernier alinéa du Décret n° 66-137 du 2 Juin 1966.

(131) Cf. supra n° 22.

(132) Cf. article 37 et suivants de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ; décret n° 66-150 du 2 Juin 1966 relatif au régime de certaines positions de fonctionnaires.

fonctionnaire en position d'*activité* exerce les fonctions correspondant à son grade ou occupe l'un des emplois-supérieur ou spécifique - prévus par les articles 9 et 10 (133). Il est nommé par une décision de l'autorité administrative (134) qui ne peut avoir pour objet que de pourvoir régulièrement à une vacance d'emploi (135) : il peut être muté après avis des commissions paritaires, et s'il est muté d'office en raison des nécessités du service, l'avis de la commission paritaire doit être recueilli même après intervention de la décision (136). Il a par ailleurs droit à un certain nombre de congés énumérés par l'article 139 de l'Ordonnance du 2 juin 1966 (137).

Le *détachement*, qui est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais qui continue à bénéficier dans son corps de ses droits à l'avancement et à la retraite (138), est prononcé sur la demande du fonctionnaire. Le détachement d'office est exceptionnel et ne peut être prononcé que sous la triple condition qu'il y ait nécessité impérieuse de service, que la commission paritaire compétente ait été consultée, et que le nouvel emploi soit au moins équivalent à l'ancien (139) ;

(133) Article 38 de l'Ordonnance.

(134) « Les décisions de nominations, titularisations, promotions et cessations de fonction des fonctionnaires nommés par décret sont prises après le visa réglementaire requis et publiées au Journal officiel de la République algérienne.

Les décisions de nominations, titularisations, promotions et cessations de fonction des fonctionnaires autres que ceux visés au présent alinéa sont prises après le visa réglementaire requis et publiées selon les modalités fixées par chaque statut particulier soit au Journal officiel de la République Algérienne, soit dans la Revue de la Fonction Publique ou dans les Bulletins officiels dont la liste est fixée par arrêté conjoint du Ministère chargé de la Fonction Publique et du Ministre intéressé » : article 6 du Décret n° 66-145 du 2 Juin 1966 (p. 447-448).

(135) Article 11 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966. Ainsi sont interdites toutes nominations rétroactives, anticipées, pour ordre, etc...

(136) Articles 51 à 53 de l'Ordonnance.

(137) Le Décret n° 66-135 du 2 Juin 1966 précise les conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent bénéficier de ces congés : congé annuel, congé de maladie, congé de courte durée, congé de longue durée en cas de tuberculose, polyomyélite, maladie mentale ou affection cancéreuse, congé de maternité et congés exceptionnels non imputés sur le congé annuel accordés aux représentants du Parti ou du Syndicat pour leur permettre d'assister à des congrès, aux fonctionnaires investis de mandats publics, aux fonctionnaires se rendant en pèlerinage à la Mecque, etc..

(138) Article 41 de l'Ordonnance ; décret n° 66-150 du 2 Juin 1966 relatif au régime de certaines positions de fonctionnaires.

(139) Article 42.

il est ainsi rendu extrêmement difficile. Le détachement est par ailleurs limité aux seuls cas dans lesquels il s'agit pour un fonctionnaire d'exercer des fonctions dans un organisme du secteur public ou semi-public national ou international (140). Il ne peut - et là encore, la chose se conçoit aisément - se faire au profit d'une entreprise privée, mais seulement au profit d'organismes dans lesquels l'État détient au moins une participation en capital (141).

Détaché pour une période maximum de cinq ans (142), le fonctionnaire est en principe soumis à l'ensemble des règles qui régissent la fonction qu'il exerce par l'effet du détachement (143) : il est noté par l'administration de détachement et sa note, transmise à son administration d'origine, est soumise à péréquation (144) pour corriger l'écart éventuel des notations des administrations d'origine et de détachement. Il est rémunéré sur la base d'un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'il a dans son corps d'origine et peut éventuellement bénéficier, après avis conforme des ministres chargés de la fonction publique et des finances, d'un ou deux échelons supplémentaires dans le corps de détachement (145). A l'expiration du détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine.

30 — Le statut général ne mentionne pas expressément la position *hors-cadre*, mais l'article 5 du décret n° 66-150 dispose qu'après une durée minimum de deux ans le fonctionnaire détaché dans un corps pour l'accès duquel il remplit les conditions statutaires peut y être définitivement intégré s'il en fait la demande après avis de son ministère d'origine et consultation de la commission paritaire de l'administration de détachement. C'est une technique qui ressemble fort à celle de la position hors-cadre prévue par le statut général de la fonction publique française (146) et qui est même à certains

(140) Le détachement est de droit pour exercer des fonctions de membre du Gouvernement, un mandat de l'Assemblée nationale ou dans les organismes directeurs du Parti ou du Syndicat : article 2 du Décret n° 66-150.

(141) Article 43.

(142) Article 44.

(143) Article 45.

(144) Articles 6 et 7 du Décret n° 66-150.

(145) Article 8 du Décret n° 66-150.

(146) Cf. article 42 et suivants de l'Ordonnance du 4 Février 1959.

égards beaucoup plus facile qu'elle à mettre en œuvre. On peut simplement s'étonner qu'elle n'ait pas été mentionnée en tant que telle dans l'Ordonnance du 2 juin 1966, au même titre que la *disponibilité* qui, aux termes de l'article 46 de l'Ordonnance, est la position du fonctionnaire qui, tout en demeurant titulaire de son grade, cesse temporairement ses fonctions et de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle est prononcée d'office ou sur demande pour une période d'un an renouvelable dans certaines limites.

Ce ne sont pas ces règles relatives aux positions des fonctionnaires qui présentent beaucoup d'originalité par rapport au droit des fonctions publiques française ou africaines. Le nombre des positions possibles est toutefois plus réduit que dans la fonction publique française, par exemple, ou que dans la plupart des fonctions publiques des pays d'Afrique francophone, et d'autre part les techniques juridiques - sauf en ce qui concerne la position hors-cadre déguisée - semblent plus difficiles à mettre en œuvre dans ces fonctions publiques.

31 — C) Les règles juridiques relatives à la *cessation de fonction* de l'agent public ne présentent pas non plus beaucoup d'originalité. Il existe d'abord des causes de cessation de fonction tenant à la personne de l'agent public : s'il perd la nationalité algérienne ou les droits civiques c'est-à-dire, s'il cesse de remplir l'une des conditions fondamentales d'accès à la fonction publique (147) il perd automatiquement la qualité de fonctionnaire (148). Le fonctionnaire peut aussi être admis à la retraite s'il remplit les conditions d'âge et de service fixées par la législation en vigueur ou, dans certaines conditions, à l'issue d'un congé de maladie, d'une période de disponibilité (149), ou s'il fait preuve d'insuffisance professionnelle (150). De même l'agent public peut présenter sa démission : cette démission doit revêtir la forme d'une demande écrite de l'intéressé marquant sa volonté non équivoque de rompre le lien qui l'unit à l'administration autrement que par l'admission à la retraite. La démission doit être acceptée par

(147) Cf. supra n° 24.

(148) Article 62, dernier alinéa de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(149) Cf. article 62, article 39, 2° et 3°, article 50, alinéa 2.

(150) Article 68 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

l'autorité investie du pouvoir de nomination dans un délai de trois mois. Au cas de refus ou de silence de l'administration, l'intéressé peut saisir la commission paritaire qui émet alors un avis motivé et transmet à l'autorité compétente. Il est évident que cette autorité reste seule habilitée à se prononcer définitivement. Au cas où l'intéressé cesserait ses fonctions malgré un refus de sa démission par l'administration, il se rendrait coupable d'abandon de poste et pourrait être révoqué.

L'administration peut en effet mettre fin autoritairement aux fonctions de l'agent public de plusieurs façons : la révocation constitue une sanction prise à l'encontre du fonctionnaire. A ce titre elle doit normalement être accompagnée de toutes les garanties de la procédure disciplinaire (151). Cependant la révocation pour abandon de poste en est traditionnellement (152) exclue, et elle est prononcée « nonobstant les garanties et la procédure » fixées par le Statut général (153). Il peut aussi, en vertu d'une loi de dégageant des cadres ou au cas d'insuffisance professionnelle, et s'il n'est pas classé dans un emploi inférieur ou admis à faire valoir ses droits à la retraite, être licencié moyennant indemnité (154). Dans cette dernière hypothèse la décision de licenciement ne peut être prise qu'après consultation de la commission paritaire et observation de la procédure disciplinaire. De telles garanties accordées aux fonctionnaires, si elles ne présentent pas beaucoup d'originalité par rapport au droit des fonctions publiques classiques d'Europe ou d'Afrique, n'en pose pas moins le problème du pouvoir dans l'administration et de la mesure de la structure hiérarchique de la fonction publique en Algérie.

*
**

32 — II) *La structure hiérarchique de la Fonction Publique algérienne* se caractérise par une double soumission, de l'administration au pouvoir politique, et du fonctionnaire au

(151) Cf. infra n° 43.

(152) Cf. pour la France circulaire du 11 Février 1960 du Premier Ministre (463/FP) relative à l'abandon de son poste par un fonctionnaire J.O.R.F., 26 Février 1960.

(153) Article 67 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(154) Cf. articles 68 et 69 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ; décret n° 66-143 du 2 Juin 1966 relatif au licenciement pour insuffisance professionnelle.

(pouvoir administratif, qui apparaît nettement à l'analyse des organes et des prérogatives institués par le statut du 2 Juin 1966.

1°) Les *organes de la fonction publique algérienne* font apparaître clairement cette double perspective. Lors de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, l'un des maux dont a souffert le pays résidait dans la relative autonomie de l'administration à l'égard du pouvoir politique : une administration était en place, certes complètement désorganisée par la guerre et les conditions dramatiques dans lesquelles se faisait la passation des pouvoirs, mais elle existait et elle a semblé pendant quelques temps vivre d'une vie propre sans que le pouvoir gouvernemental pût « embrayer », comme on le disait alors, sur le pouvoir administratif, c'est-à-dire sans qu'il y eût de contrôle effectif de l'action administrative par le pouvoir politique. Le premier problème, au moment de la mise en place d'une nouvelle fonction publique, consistait donc dans le souci d'assurer cette coordination, cette liaison, ce contrôle nécessaire de l'administratif par le politique. Ce souci était d'autant plus grave que dans l'Etat algérien, à la différence d'un Etat de type libéral où l'administration est un instrument au service de tous, les options socialistes imposaient une définition stricte des rapports intra-étatiques entre le gouvernement et l'administration (155). C'est ce que le statut général a précisément tenté de faire en mettant sur pied des organes étroitement reliés au pouvoir politique par un rapport hiérarchique que l'on pourrait appeler externe, en se sens qu'il relie le pouvoir administratif à un pouvoir qui lui est extérieur, le pouvoir gouvernemental ou pouvoir politique. Mais il ne suffit pas pour analyser dans toute sa complexité la structure hiérarchique d'une fonction publique de s'en tenir à la hiérarchie externe pouvoir administratif-pouvoir politique ; il faut aller au-delà de cette première relation pour analyser la relation hiérarchique existant à l'intérieur même du pouvoir administratif entre le fonctionnaire et l'administration à laquelle il est intégré. Les organes de la fonction publique doivent donc être envisagés dans leur double relation avec le pouvoir politique - il s'agira des organes centraux de la fonction publique (direction et conseil supérieur

(155) Pour une analyse systématique des rapports intra-étatiques dans l'Etat de type libéral, cf. Gérard BERGERON, *Fonctionnement de l'Etat*, Colin, 1965.

de la fonction publique), et avec les fonctionnaires - il s'agira alors des organes ministériels : commissions administratives et comités techniques paritaires.

33 — A) La *première relation* celle des organes centraux de la fonction publique et du pouvoir politique - pose le problème des rapports entre l'administration et le Parti. L'administration est-elle soumise au Parti ? ou bien le pouvoir de l'administration et du Parti s'exercent-ils dans des domaines et au sein d'organes entièrement distincts, au point que, libérée de tout contrôle politique, la fonction publique risque de dégénérer en caste technocratique ? De telles questions, qui se ramènent au problème du titulaire du véritable pouvoir dans l'Etat le Parti ou l'Administration ne peuvent trouver de réponse que dans une analyse du degré d'autonomie dont disposent les organes de la fonction publique à l'égard du pouvoir politique.

a) La *Direction de la fonction publique* organe de gestion rattachée aujourd'hui et depuis le 19 juin 1965 au Ministère de l'Intérieur (156) constitue l'élément essentiel du dispositif organique assurant la liaison du politique et de l'administratif (156 bis). Malgré une intégration assez étonnante à un ministère dont traditionnellement les institutions sont très éloignées de la gestion des personnels et des problèmes d'élaboration d'un statut général, la Direction de la fonction publique semble avoir pu garder une certaine autonomie vis-à-vis de ce ministère qui représentait, et dans toute sa dimension, la puissance du politique. Sur ce point, il ne semble pas que les Bureaux, que l'administration aient abdiqué en quoi que ce soit leur pouvoir : le contenu des différents avant-projets de statuts le montre bien, qui révèle précisément toute la distance séparant la philosophie politique du régime de l'image que se faisaient les administrateurs de la fonction publique qu'ils

(156) Cf. supra n° 8.

(156 bis) Un décret n° 66-238 du 5 Août 1966 portant réorganisation de l'Administration Centrale du Ministère de l'Intérieur (J.O.R.A., 23 Août 1966, p. 82) vient à nouveau de modifier le rang et l'organisation de la Direction de la Fonction Publique qui est élevée au rang de Direction Générale (article 1^{er}) et divisée en trois sous-directions de la réglementation, des personnels et du contrôle, de la formation administrative et de la coopération technique (article 5).

étaient chargés de mettre sur pied. On ne peut cependant que remarquer l'ajustement progressif de l'une et de l'autre au moment où la Direction de la fonction publique se trouve intégrée au Ministère de l'Intérieur : la subordination de l'administratif au politique deviendrait-elle à ce moment plus ferme ?

34 — b) La subordination ne devient en tous cas totale que lorsque la décision est effectivement prise par l'organe politique et lui seul. C'est ainsi que le projet de statut préparé par la Direction de la fonction publique ne prévoyait en ce qui concerne la composition de l'autre organe central : le *conseil supérieur de la fonction publique*, qu'une participation extrêmement réduite du Parti : cet organe qui est conçu comme un organe de représentation, et non de gestion, normalement chargé d'associer des représentants des agents publics et des représentants de l'administration spécialisés dans les problèmes de personnel devait avoir un rôle consultatif sur toutes les questions de caractère général intéressant les fonctionnaires « et être composé pour moitié de représentants de l'administration (directeur du budget, directeur de la fonction publique, directeurs d'administration centrale ayant dans leurs attributions la gestion du personnel) et pour moitié de personnes désignées à raison d'une par le Parti, deux par la commission de la fonction publique de l'Assemblée Nationale, et trois par l'U.G.T.A. (157). Dans ces conditions, le représentant du Parti se trouvait réduit au sein du Conseil supérieur de la fonction publique à n'être qu'un simple agent de contrôle des délibérations, le pouvoir du Parti ne devant s'exercer effectivement qu'à un niveau supérieur ou au niveau suprême. La solution définitivement adoptée par l'Ordonnance du 2 Juin 1966 est notablement différente ; elle manifeste, par la distance qui la sépare de celle du projet élaboré par la Direction de la fonction publique, toute la réserve à laquelle celle-ci s'était tenue à l'égard du pouvoir politique : l'article 2 du décret n° 66-142 du 2 Juin 1966 prévoit 14 membres dont sept désignés en raison de leur qualification par le Parti, et sept choisis parmi les représentants de l'Administration. Une telle solution traduit à la fois la relative autonomie de l'organe de gestion,

(157) L'avant-projet S proposait d'augmenter le nombre des membres du Conseil Supérieur de la Fonction Publique à 21 et d'y faire figurer un représentant du Parti, 2 représentants de l'Assemblée Nationale, 9 représentants de l'Administration et 9 représentants de l'U.G.T.A.

de la Direction de la fonction publique tant que ses actes n'ont pas à être soumis au pouvoir politique, et l'insertion du politique dans l'administratif au niveau de l'organe de représentation, par la place faite au Parti dans la composition du Conseil supérieur de la fonction publique.

La présidence du Conseil supérieur de la fonction publique est d'ailleurs assurée par le Chef du Gouvernement ou le Ministre de la fonction publique (158), et les membres en sont nommés par décret pour deux ans renouvelables (159). Mais le Conseil supérieur a un rôle purement consultatif : il émet des avis ou des recommandations sur toute question dont il est saisi par le Ministre chargé de la fonction publique ou par l'un de ses membres, et il ne peut jouer le rôle d'organe de recours contre une décision prise par les organismes paritaires inférieurs de l'administration publique. Le pouvoir du Parti se trouve donc assuré, mais au sein d'un organe dont les pouvoirs sont réduits. On imagine mal pourtant que les avis du Conseil supérieur puissent n'avoir aucun poids : le Parti sera représenté directement ou par personne interposée, et s'il est tout dans l'Etat, il sera au moins quelque chose dans la fonction publique alors même qu'il ne disposerait pas des moyens juridiques d'y faire prévaloir ses vues.

35 — B) La *seconde relation* hiérarchique concerne les rapports de l'administration et du fonctionnaire. Il existe en effet au sein de l'administration publique des organismes paritaires associant effectivement des représentants de l'administration et du personnel : les commissions administratives paritaires (160) qui sont instituées dans les administrations, services, organismes auxquels s'applique le statut sont composées en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants élus par le personnel (161). Ces commissions délibèrent à la majorité sur toutes les questions d'ordre individuel concernant les fonctionnaires (nominations, avancements, détachements, démissions, retraites, discipline, etc...) et jouent

(158) Article 12 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(159) Article 3 du Décret n° 66-142.

(160) Article 13 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 ; Décret n° 66-143 du 2 Juin 1966.

(161) Les modalités d'élection doivent être fixées par décret : cf. article 4 du Décret n° 66-143.

donc un rôle important dans la vie administrative quotidienne : par la place qu'elles font à des représentants élus du personnel, elles battent en brèche évidemment le principe hiérarchique mais il faut noter que le président de ces commissions qui est nécessairement un représentant de l'administration y a voix prépondérante, ce qui assure la majorité à l'administration au sein de ces commissions, que ces commissions n'ont qu'un rôle consultatif et que leur saisine est purement facultative : pour mieux saisir la modération relative de telles dispositions, il faut les comparer avec celles que proposait l'avant-projet présenté par les syndicalistes. Si l'on s'en était tenu à ce texte, on peut se demander ce que serait devenu le pouvoir hiérarchique de l'administration. L'avant-projet « S » ne proposait rien moins que d'investir les commissions de véritables pouvoirs de décision et non plus de simple consultation dans le domaine des titularisations ou licenciements de stagiaires, dans celui de la notation (les tableaux périodiques sont dressés après accord de la commission paritaire), dans le domaine des mutations (obligations pour l'agent de rejoindre le poste qui lui est assigné par la commission paritaire), et même dans le domaine des concours, puisque aux termes des amendements proposés par l'U.G.T.A., les concours devraient donner lieu à l'établissement d'une liste de classement « par un jury élargi à la commission paritaire » !

Il est évident que dans la mesure où de telles conceptions l'auraient emporté, il n'aurait plus été possible de parler d'un Etat en Algérie. Certes, il faut faire la part des amendements proposés par l'U.G.T.A., de son souci de se présenter en position de force dans une négociation sur les dispositions du futur statut : en réclamant l'abandon du pouvoir hiérarchique au syndicat, elle s'assurait d'obtenir au moins la participation du syndicat au pouvoir de l'administration. On ne peut pourtant s'empêcher de penser que de telles positions reflètent assez bien la volonté d'abolition d'un Etat dont la nécessité est pourtant avérée encore pour longtemps.

On admettra donc volontiers que les commissions paritaires telles qu'elles sont prévues par le statut ne paraissent pas devoir profondément affecter la structure hiérarchique de la fonction publique : leurs pouvoirs très réduits, l'absence de rôle institutionnel du Parti en leur sein, en témoignent. L'existence de

comités techniques paritaires (162), comprenant eux aussi à égalité des représentants de l'administration et des représentants du personnel dont les modalités de désignation ne sont pas encore fixées, et qui doivent connaître de toute question dont ils sont saisis relative à l'organisation et au fonctionnement des services et notamment de toute mesure tendant à la modernisation des méthodes et techniques de travail, ne changera nullement la situation : il semble donc que la structure hiérarchique de la fonction publique algérienne se caractérise par l'existence d'un lien étroit unissant l'administration au pouvoir politique, par le relai d'organes au sein desquels sont associés le Parti et l'administration, tandis que le fonctionnaire ne dispose lui-même que d'une marge de manœuvre assez réduite, celle que lui permet sa représentation au sein d'organes paritaires dont l'importance dans la décision n'est pas essentielle.

36 — 2°) L'étude des *prérogatives* des fonctionnaires algériens confirme pleinement l'analyse précédente ; les différences qui séparent sur ce point les avant-projets du statut lui-même sont très révélatrices à cet égard.

A — *Les avant-projets de statuts* ont beaucoup varié sur ces problèmes, car il semble que les conflits de conceptions dans ce domaine ont été, sinon plus violents, du moins, et par leur nature même, plus dramatiques : il ne s'agissait en effet de rien moins que définir la place de la fonction publique dans l'Etat.

Certes la Charte d'Alger (163) avait-elle dégagé assez tardivement quelques principes sur les rapports de l'Etat et du Parti et sur la liaison nécessaire, en même temps que la nécessité de distinguer, entre les cadres du Parti et les titulaires des

(162) Article 13 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(163) La *Charte d'Alger*, ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du F.L.N. 16-21 Avril 1964, Commission Centrale d'Orientation, Front de Libération Nationale.

postes-clés de l'appareil étatique (164.) Toutefois, ces formules restaient assez vagues et il ne semble pas qu'elles aient immédiatement inspiré les rédacteurs du projet de statut : le premier projet mettait en effet sur pied une fonction publique de type libéral qui, non seulement, ne faisait aucune place au Parti au sein de l'administration mais codifiait même dans ses dispositions les dernières conquêtes jurisprudentielles du Conseil d'Etat français relatives aux droits et libertés des fonctionnaires : c'est ainsi que les fonctionnaires algériens auraient eu, aux termes de ce projet de statut, une entière liberté d'opinion (interdiction de mention au dossier du fonctionnaire des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'agent public), une entière liberté syndicale, et même ce que ne précise pas l'Ordonnance de 1959 mais qui résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat le droit de grève pour motifs professionnels...

37 — Dans les avant-projets qui ont suivi, l'option socialiste et les conséquences qu'elle entraîne quant aux droits et libertés du fonctionnaire sont beaucoup plus nettes : le droit syndical

(164) La Charte d'Alger, p. 112 et suivantes : « La réalisation des objectifs de la révolution socialiste passe nécessairement par la prise en main réelle, la transformation profonde et le contrôle effectif de l'appareil de l'Etat, tant dans ses structures que dans ses hommes, par le Parti.

(...) Les postes-clés de toutes les branches de l'appareil étatique doivent être dévolus à des militants dont la formation politique, une haute et vigilante conscience des intérêts de la révolution constituent des garanties indispensables pour le Parti et les masses laborieuses. Il est impératif que les nominations des cadres de toutes les branches de l'Etat soient soumises à l'appréciation du Parti.

La révision du Statut de la Fonction Publique doit être accélérée afin que soient inscrits dans les textes et dans les faits les critères nouveaux de la révolution et que l'appareil de l'Etat soit aéré par des conceptions et des hommes exprimant l'Algérie socialiste.

Le fonctionnaire doit devenir le serviteur des masses laborieuses. La réforme des textes doit s'accompagner d'une rééducation politique qui doit faire de l'agent de l'Etat un lien avec les masses et non un pouvoir au-dessus d'elles.

Le Parti trace les grandes lignes de la politique de la Nation et inspire l'action de l'Etat. La réalisation du programme du Parti est garantie dans le cadre de l'Etat par la participation de ses militants aux institutions étatiques et notamment aux postes d'autorité.

Mais pour ne pas être absorbé par l'Etat, le Parti doit s'en distinguer physiquement. A cet égard, la majorité des cadres du Parti au niveau des différentes directions devront être en dehors des organismes de l'Etat et se consacrer exclusivement aux activités du Parti. Ainsi, sera évité le danger de l'étouffement du Parti et de sa transformation en auxiliaire de l'Administration et en instrument de coercition ».

s'exerce, est-il précisé, au sein de l'U.G.T.A. ; le droit de grève n'est plus mentionné dans les projets de statuts alors même que la constitution de 1963, en vigueur jusqu'au 19 Juin 1965, dispose, dans son article 20, que le droit de grève s'exerce dans le cadre de la loi. Il n'est enfin plus dit qu'il est interdit de faire mention de ses opinions au dossier du fonctionnaire. Ces silences gênés sont peut-être pourtant moins révélateurs qu'une formule de l'avant-projet B selon laquelle « il est interdit à tout fonctionnaire de mener une politique contraire à celle du parti et du Gouvernement ». Curieuse formule, en vérité, qui se résoud en une double négation et traduit bien les pressions contradictoires - psychologiques et politiques - auxquels se sont trouvés soumis les rédacteurs du statut ! L'on n'exige plus du fonctionnaire des opinions conformes à celles du Parti et du Gouvernement. L'on n'exige pas de lui de mener une politique *conforme* à celle du Parti et du Gouvernement. Il lui est interdit de mener une *politique contraire*... Si la relation ainsi impliquée entre le fonctionnaire et le Gouvernement et le Parti n'est sans doute pas une relation du type libéral, elle n'en est pas pour autant non plus une relation de type autoritaire : le fonctionnaire algérien n'est pas plus « vassalisé » qu'il n'est « stérilisé » (165). Cette formule disparaîtra d'ailleurs de l'avant-projet C qui ne mentionne plus, sur ce point, que la soumission du fonctionnaire à l'obligation de réserve (166), pesant traditionnellement sur les agents publics des Etats libéraux. Dans l'affrontement des conceptions du Parti et de l'Administration, un certain équilibre semble donc s'être établi à la veille de l'édiction du statut puisque le dernier avant-projet avant l'Ordonnance du 2 Juin 1966 se soumet avec réalisme aux exigences de l'unicité de Parti et de Doctrine sans céder à la tentation de l'autoritarisme.

38 — B) Avec *le statut*, cependant, semble s'accroître le mouvement tendant à la soumission du pouvoir administratif au pouvoir politique.

(165) Sur ce vocabulaire et ces notions, cf. Charles FOURRIER, *La Liberté d'opinion du fonctionnaire*, L.G.D.J., 1957.

(166) Sur cette notion, cf. Charles FOURRIER Op. cit. ; Alain PLANTIEY, *Traité pratique de la Fonction Publique I*, n° 351.

a) Les *droits et obligations* des agents publics algériens permettent de définir à la fois la nature de leurs relations avec l'autorité politique et le type de pouvoir hiérarchique qui s'exerce sur eux.

Sur le premier point il paraît important de distinguer de la situation juridique et politique de l'ensemble des fonctionnaires, celles des agents occupant des postes de responsabilité.

On sait toute la puissance de ces agents qui, à la limite du politique et de l'administratif, occupent une position dominante du fait de leur technicité. Habituellement, et pour éviter que ces hauts-fonctionnaires usent de leur puissance à des fins autres que celles que leur assigne le politique, les postes qu'ils occupent sont placés à la discrétion du gouvernement, ce qui ôte toute liberté politique à leurs titulaires. C'est la solution française (167) et celle de la totalité des pays d'Afrique francophone. La solution algérienne est presque la même, à cette réserve près que les emplois supérieurs sont laissés à la décision non du gouvernement mais du pouvoir politique (168) : L'expression est beaucoup plus large et elle englobe évidemment le Parti. Ainsi se trouve assurée de façon extrêmement efficace la domination du Parti sur l'administration : la notion d'emploi supérieur laissé à la décision du pouvoir politique est d'ailleurs conçue de façon très extensive. Elle s'étend jusqu'aux sous-directeurs d'administration centrale, jusqu'aux consuls et jusqu'à des postes normalement très techniques comme ceux de trésorier général, de contrôleur financier de l'Etat ou d'Agent judiciaire du Trésor (169). Le Parti est donc directement présent dans l'administration. Il n'est nullement lié aux agents qu'il nomme dans ces postes puisque l'accèsion de non-fonctionnaires aux emplois supérieurs ne leur confère ni la qualité de fonctionnaire ni même le droit d'être nommé en cette qualité, et que même s'ils sont fonction-

(167) Décret n° 59-442 du 21 Mars 1959 précité.

(168) Article 9 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(169) Cf. liste des emplois supérieurs in : décret n° 66-140 du 2 Juin 1966 précité.

naires ils peuvent être révoqués sans communication de leur dossier et sans qu'il leur ait été offert un emploi équivalent à celui qu'ils occupaient (170).

Le Parti paraît même devoir être omniprésent dans l'administration : à cette notion d'emplois supérieurs s'ajoute en effet celle d'emplois spécifiques qui, certes, a été créée dans un but autre que celui d'assurer le pouvoir du Parti au sein de l'administration (171). mais le fait qu'il s'agisse de postes comportant des responsabilités particulières et que les nominations y soient essentiellement révocables entraînera vraisemblablement une déviation de l'institution : ces emplois ne risquent-ils pas eux aussi d'être laissés à la décision du pouvoir politique : ainsi s'approfondirait l'emprise du Parti sur l'administration, emprise d'autant plus grande que ces postes seront normalement pourvus parmi les agents appartenant à des corps auxquels donnent naturellement accès les écoles de formation spécialisées, l'E.N.A. en particulier. Les hauts-fonctionnaires, et la notion, on l'a vu, en est extrêmement large, apparaîtraient ainsi entièrement soumis au pouvoir politique.

39 — Les fonctionnaires subalternes eux-mêmes n'ont pas les mêmes droits et libertés que l'ensemble des citoyens, et cette discrimination entre eux accentue le particularisme de la fonction publique et le risque d'une constitution d'une caste séparée de la nation par la domination où elle se trouve placée vis-à-vis du pouvoir politique. Ainsi les agents publics n'ont-ils de droits collectifs qu'extrêmement limités. Le droit de grève n'est plus comme dans les derniers avant-projets mentionné dans le statut général, et l'absence de mention de ce droit dans l'Ordonnance paraît signifier sa non-reconnaissance, ce qui est d'ailleurs le cas pour les autres pays du Maghreb. Les fonctionnaires exercent par ailleurs le droit syndical « dans les conditions prévues par les textes en vigueur » (172) ; ceci implique que les agents ont bien le droit de s'affilier à un syndicat mais

(170) Ils ont simplement le droit — s'ils ont occupé leurs postes pendant au moins un an — d'être placés dans une situation leur ouvrant droit à un traitement pendant une période de 3 mois. Cette période est portée à 6 mois lorsque l'agent a exercé ses fonctions pendant au moins 2 ans. Article 40 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(171) Cf. *supra* n° 22.

(172) Article 21 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

non la liberté de s'affilier à n'importe quel syndicat, le principe en Algérie étant celui du syndicat unique : la formule est toutefois plus prudente que celle qui reconnaissait l'exercice du droit syndical au sein de l'U.G.T.A.

Quant aux droits individuels, la position du statut général est assez floue, car des indications quelque peu contradictoires résultent de certains articles de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 : l'article 30 du statut général dispose qu'« il est ouvert pour chaque fonctionnaire un dossier individuel » contenant toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Il n'est nullement mentionné dans cet article, ni où que ce soit ailleurs dans le statut général, qu'il est interdit de faire mention au dossier des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé. Ce nouveau silence du statut paraît signifier, conformément d'ailleurs aux principes fondamentaux d'un Etat à Parti unique et à orientation socialiste, que les agents publics au service de cet Etat ne bénéficient pas de la liberté d'opinion, serait-ce même en dehors du service, et qu'il est donc toujours possible d'invoquer leurs opinions contre eux, si même elles n'ont aucune répercussion dans l'accomplissement de leur service. Pourtant l'article 20 alinéa 2 de l'Ordonnance recourt à une notion celle d'obligation de réserve (173) typique du principe de la liberté d'opinion. On ne saurait en effet imposer à un fonctionnaire l'obligation de réserve s'il doit par ailleurs faire preuve de conformisme politique : celui-ci suppose au contraire que l'agent public affiche ses convictions : parler donc d'obligation de réserve semble signifier que le fonctionnaire n'est pas strictement soumis au principe du conformisme politique et que, tenu à une parfaite neutralité dans l'accomplissement de son service, il peut, hors du service, exprimer ses opinions pourvu qu'il le fasse avec la réserve compatible avec son appartenance à la fonction publique. Les articles 20 et 30 paraissent donc receler une contradiction qui ne se résoudra sans doute que sur le plan pratique par une appréciation individuelle des opinions et de l'attitude de chaque

(173) Le fonctionnaire « est tenu à une obligation de réserve et doit notamment s'abstenir de tout acte, même en dehors du service, incompatible avec la dignité de la Fonction Publique ou l'importance des responsabilités qui lui, son confiées ».

fonctionnaire. Ainsi leur situation restera toujours de ce fait un peu précaire (174).

40 — En revanche le fonctionnaire, si ses libertés sont limitées sur le plan politique parce qu'il est au service de l'Etat, a droit à une protection de la part de l'Etat pour le cas où l'accomplissement de ses fonctions l'aurait amené à subir un quelconque préjudice : ainsi il doit être protégé par l'administration contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques dont il pourrait être victime à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (175). De même s'il est l'auteur d'une faute de service dont, en vertu de la théorie générale de la responsabilité administrative, il ne doit pas supporter la charge et qu'il est de ce fait poursuivi par un tiers, l'administration doit le couvrir des condamnations civiles éventuellement prononcées contre lui (176).

La distinction du fonctionnaire et du citoyen apparaît donc nettement, à la fois dans les protections spéciales dont bénéficie l'agent public de la part de l'administration mais les dispositions prévoyant cette protection se rencontrent aussi bien dans les statuts de la fonction publique des Etats libéraux et dans les restrictions qu'il subit quant à l'exercice des droits et libertés normalement reconnus à l'ensemble des citoyens. Si, sur ce dernier point, l'on ne peut d'ailleurs nier que beaucoup d'Etats libéraux n'adoptent pas une position tellement différente de celle de la fonction publique algérienne, quant au droit de grève par exemple, on doit en revanche constater la différence d'attitude et les réticences du statut général de la fonction publique du 2 Juin 1966 sur le problème de la liberté d'opinion. Ces réticences concernant les libertés de l'ensemble des fonctionnaires, jointes à l'étroite soumission au pouvoir politique de tous les fonctionnaires disposant de la moindre parcelle

(174) Il faut d'ailleurs noter que, dans les Etats libéraux, alors même que le statut général interdit expressément de faire mention au dossier des opinions des agents publics, les administrations ne se privent absolument pas d'inclure dans le dossier des pièces relatives à ces opinions. Le Conseil d'Etat lui-même paraît tolérer de telles pratiques puisqu'il a notablement assoupli sa position sur ce point, cf. Conseil d'Etat, Ministre des P. et T., c/ Frischmann, 8 Juin 1962, Recueil, p. 382.

(175) Article 18 alinéa 1^{er} de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(176) Article 17 alinéa second de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

de responsabilité montrent à quel point la structure hiérarchique de la fonction publique est marquée par ce souci de soumettre l'administratif au politique.

41 — b) Quant à la rigueur du pouvoir hiérarchique à l'intérieur même de l'administration elle apparaît clairement à l'analyse des obligations pesant sur les agents publics, aux termes du statut. Une première obligation de nature générale s'impose aux fonctionnaires : il doit respecter et faire respecter l'autorité de l'Etat (177) : C'est là l'affirmation on ne peut plus nette de sa soumission au principe hiérarchique, qui est d'ailleurs reprise de façon plus détaillée par l'article 19 lorsqu'il rend chaque fonctionnaire responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées et refuse de le dégager d'aucune des responsabilités qui lui appartiennent par la responsabilité propre de ses subordonnés. Ainsi chaque fonctionnaire est-il tenu d'obéir et se trouve-t-il pleinement responsable vis-à-vis de son supérieur hiérarchique de l'exécution des ordres qu'il a reçus de lui.

Des obligations plus limitées viennent compléter et préciser cette obligation générale d'obéissance hiérarchique : l'obligation de discrétion professionnelle et l'obligation du secret professionnel (178), dont le fonctionnaire ne peut être relevé qu'avec l'agrément écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination, de même que l'obligation, généralement connue sous le nom de sûreté des valeurs ou des écrits, de ne dissimuler, détruire, détourner ou communiquer à des tiers aucun dossier, pièce ou document de service (179) ; également, l'obligation de préserver la liberté d'action de l'administration par l'interdiction faite au fonctionnaire, quelle que soit sa position, et donc alors même qu'il serait en position de disponibilité, « d'avoir dans une entreprise par lui-même ou par personne interposée sous quelque dénomination que ce soit des intérêts de nature à compromettre son indépendance » (180). A cette obligation qui est d'ailleurs plus large que celle qui résulte du statut général de la fonction publique française, qui se borne à

(177) Article 20 alinéa 1^{er}.

(178) Article 16 alinéa 1^{er}.

(179) Article 16 alinéa 2.

(180) Article 15 alinéa 1^{er}.

interdire aux fonctionnaires d'avoirs des intérêts « dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service ou en relation avec son administration ou service » (181), s'ajoute - lorsque le conjoint du fonctionnaire exerce à titre professionnel une activité privée lucrative - l'obligation pour le fonctionnaire d'en faire la déclaration à l'administration dont il relève pour qu'elle prenne s'il y a lieu les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service (182).

Le fonctionnaire doit d'ailleurs à son service l'intégralité de son activité : toute activité privée lucrative lui est interdite et, là encore, l'interdiction qui s'applique à l'agent public algérien est édictée en des termes très généraux beaucoup plus compréhensifs que ceux de dispositions correspondantes du statut général de la fonction publique française qui se limitent en l'occurrence à l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative (183). Le statut algérien de la fonction publique prévoit pourtant deux exceptions : l'une concernant la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques et l'autre réservant la possibilité au fonctionnaire d'assurer des tâches d'enseignement et de formation (184).

42 — c) Le *régime disciplinaire* de la fonction publique algérienne vient sanctionner tout manquement à l'une quelconque des obligations qui s'imposent au fonctionnaire.

A vrai dire, la notion de faute disciplinaire dans le statut général du 2 Juin 1966 est beaucoup plus large : alors que la plupart des statuts africains ne tentent même aucune définition de la faute pouvant donner lieu à application du régime disciplinaire, le statut algérien ne se contente pas de la formule vague de l'Ordonnance française du 4 février 1959 « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions » (185), il y ajoute deux formules aussi vagues mais qui renforcent le caractère de généralité de la faute disciplinaire puisque sera considéré

(181) Article 8 alinéa 2 de l'Ordonnance du 4 Février 1959.

(182) Article 15 alinéa 2 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(183) Comparer les articles 14 alinéa 1^{er} de l'Ordonnance du 2 Juin 1966 et 8 alinéa 1^{er} de l'Ordonnance du 4 Février 1959.

(184) Cf. article 14 alinéas 2 et 3 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(185) Article 11 de l'Ordonnance du 4 Février 1959.

comme exposant également le fonctionnaire algérien à une sanction disciplinaire tout manquement à ses obligations professionnelles et toute atteinte caractérisée à la discipline (186).

Ces expressions n'ajoutent rien sans doute à la première formule qu'une particulière insistance à définir la notion de faute disciplinaire de façon très extensive en mettant l'accent sur chacune des composantes de la relation hiérarchique unissant le fonctionnaire à son administration : la discipline s'imposant au fonctionnaire et le réseau d'obligations qui l'enserme à la fois dans et hors de l'exercice de ses fonctions. Il semble donc à priori que le régime disciplinaire, selon l'Ordonnance du 2 Juin 1966, se caractérise par le souci de sanctionner toute atteinte portée à la structure hiérarchique de la fonction publique. Dans cette hypothèse, le fonctionnaire s'expose à des sanctions que le statut distingue entre sanctions du premier et du second degré (187). L'avertissement et le blâme constituent les seules sanctions du premier degré. Les sanctions du second degré, au nombre de 7, s'étagent de la radiation du tableau d'avancement à la révocation avec suppression des droits à pension. S'y ajoute l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée qui ne peut excéder 6 mois. La gamme en est très étendue, et permet à l'administration d'adapter la sanction à la gravité de la faute. Si d'ailleurs le fonctionnaire a commis une faute grave, qu'il s'agisse d'une faute purement disciplinaire ou d'une infraction de droit commun, il peut être suspendu de ses fonctions et se voir retenir pendant ce temps une quotité de son traitement (188) : cette part de son traitement lui sera éventuellement remboursée s'il n'a subi aucune sanction ou s'il ne lui a été infligé qu'une sanction du premier degré, ou si encore il n'a pu être statué sur son cas à l'expiration du délai de six mois au delà duquel ne saurait se prolonger la suspension, à moins qu'il soit l'objet de poursuites pénales.

43 — La diversité et la gravité des sanctions dont dispose l'administration à l'égard des fonctionnaires imposent que des garanties soient accordées à l'agent public lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée contre lui. Aucune sanction ne peut

(186) Article 17 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(187) Article 55 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(188) Article 58 et suivants.

être prononcée que par décision motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination : la motivation de la décision constitue la première garantie accordée au fonctionnaire qui, ainsi sera assuré de connaître les raisons des décisions prises à son égard et éventuellement de contrôler l'exactitude des faits qui lui sont reprochés. Le fait, par ailleurs, que la décision soit prononcée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire par une autorité située largement au-dessus de l'agent public dans l'échelle hiérarchique, le met à l'abri des réactions et des rancunes personnelles de son supérieur immédiat : en matière de procédure disciplinaire, à la différence de la procédure de notation (189), il est préférable d'éloigner l'auteur de la décision de celui qui en fait l'objet.

Ensuite, la procédure disciplinaire se différencie selon qu'il s'agit de sanctions du premier degré ou du second degré. Dans le premier cas, du fait qu'il ne s'agit que de sanctions relativement bénignes, et en tout cas purement morales puisqu'elles n'ont aucune répercussion sur la situation matérielle de l'agent, elles sont prononcées sans consultation de la commission paritaire (190). Dans le second cas, un avis de la commission paritaire doit intervenir (191). Le fonctionnaire coupable d'une faute professionnelle est traduit devant une commission paritaire siégeant en conseil de discipline (192). Le conseil de discipline est saisi sur rapport motivé de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, et le fonctionnaire a alors le droit d'obtenir communication de son dossier (193). Le conseil émet dans un délai de 1 à 3 mois, selon qu'il a ou non prescrit une enquête, un avis motivé sur les sanctions que lui paraissent justifier les faits reprochés à l'agent. Il transmet cet avis à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire qui n'est nullement tenue de s'y conformer : elle reste libre de ses décisions sauf dans un cas : celui d'une décision de révocation : une telle sanction ne peut être prise que sur avis conforme de la commission paritaire (194). Celle-ci se voit ainsi reconnaître un pouvoir

(189) Cf. *supra* n° 27.

(190) Article 56 alinéa 1^{er} de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(191) Article 56 alinéa 2.

(192) Décret n° 66-152 du 2 Juin 1966, article 1^{er}.

(193) Article 57 de l'Ordonnance du 2 Juin 1966.

(194) Article 56 alinéa 3.

exorbitant, qui constitue une atteinte grave - la seule en vérité - au pouvoir hiérarchique : un organisme composé en effet, pour moitié, de représentants élus du personnel peut s'opposer à une décision de l'autorité administrative. C'est là une garantie majeure accordée au fonctionnaire mais qui sans doute, de par son caractère trop absolu, jouera assez peu : ou bien la commission au sein de laquelle le président à voix prépondérante (195) donnera un avis conforme, ou bien l'administration, pour ne pas risquer de se heurter à la commission paritaire, renoncera à se porter à de telles extrémités et à envisager d'appliquer des sanctions aussi graves que la révocation. Il est d'ailleurs possible à l'agent public d'intenter un recours contentieux non suspensif contre la sanction qui le frappe (196), et il peut enfin, après un délai variable de trois à six ans, introduire auprès de l'autorité disciplinaire une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée contre lui ne subsiste à son dossier. Le Conseil de discipline émet, là encore, un avis et il est fait droit à la demande de l'agent si, par son comportement, il a donné toute satisfaction depuis la sanction qui l'avait frappé (197).

Le régime disciplinaire ne paraît donc pas défavorable aux fonctionnaires algériens qui se trouvent au moins aussi efficacement protégés que bien des fonctionnaire d'Etats étrangers. Il ne faut pourtant pas penser qu'existent des corrélations de sens inverse entre la structure hiérarchique d'une fonction publique et le libéralisme de son régime disciplinaire. Une structure hiérarchique très forte et un régime disciplinaire très protecteur des droits des fonctionnaires peuvent parfaitement coexister, et même se justifient l'un l'autre dans la mesure où l'agent public est un peu considéré dans une fonction publique à structure hiérarchique forte comme un instrument de la puissance publique et du pouvoir politique, et où l'on admet qu'à ce titre, il participe de leur mystère...

*
**

44 -- Le Statut Général de la Fonction Publique algérienne a un immense mérite et une immense originalité : il représente

(195) Cf. *supra* n° 35.

(196) Article 6 du décret n° 66-152.

(197) Article 7 du décret n° 66-152.

en Afrique le premier effort systématique de réflexion sur les problèmes de la mise sur pied et de l'organisation d'une fonction publique adaptée à la situation technique et politique d'un jeune pays accédant à l'indépendance : manque de cadres, complexité administrative et structurelle hérités de la période coloniale, existence d'une idéologie socialiste et d'un parti unique constituent quelques uns des éléments qu'il fallait prendre en considération avant de rédiger un texte aussi fondamental que celui qui engage l'avenir de milliers de citoyens et celui de l'Etat tout entier. Aucun de ces problèmes n'a été esquivé. Et si les solutions qui y sont apportées paraissent ne pas être toujours entièrement satisfaisantes, c'est que leur caractère parfois trop absolu risque d'introduire quelque rigidité bureaucratique dans un système administratif où un tel risque est toujours latent. Le fait par ailleurs que les réformes insérées dans le Statut Général s'inspirent en certaines hypothèses de conceptions assez différentes de la fonction publique peut donner lieu à des difficultés dues au manque de cohérence de l'ensemble de la construction. Il faut cependant noter la très forte structure hiérarchique de la Fonction Publique algérienne, sa résistance au risque de dissolution de l'autorité hiérarchique, et la soumission étroite qu'elle réalise de l'administratif au politique. Peut-être y trouvera-t-elle contre toute logique sa logique et son dynamisme.

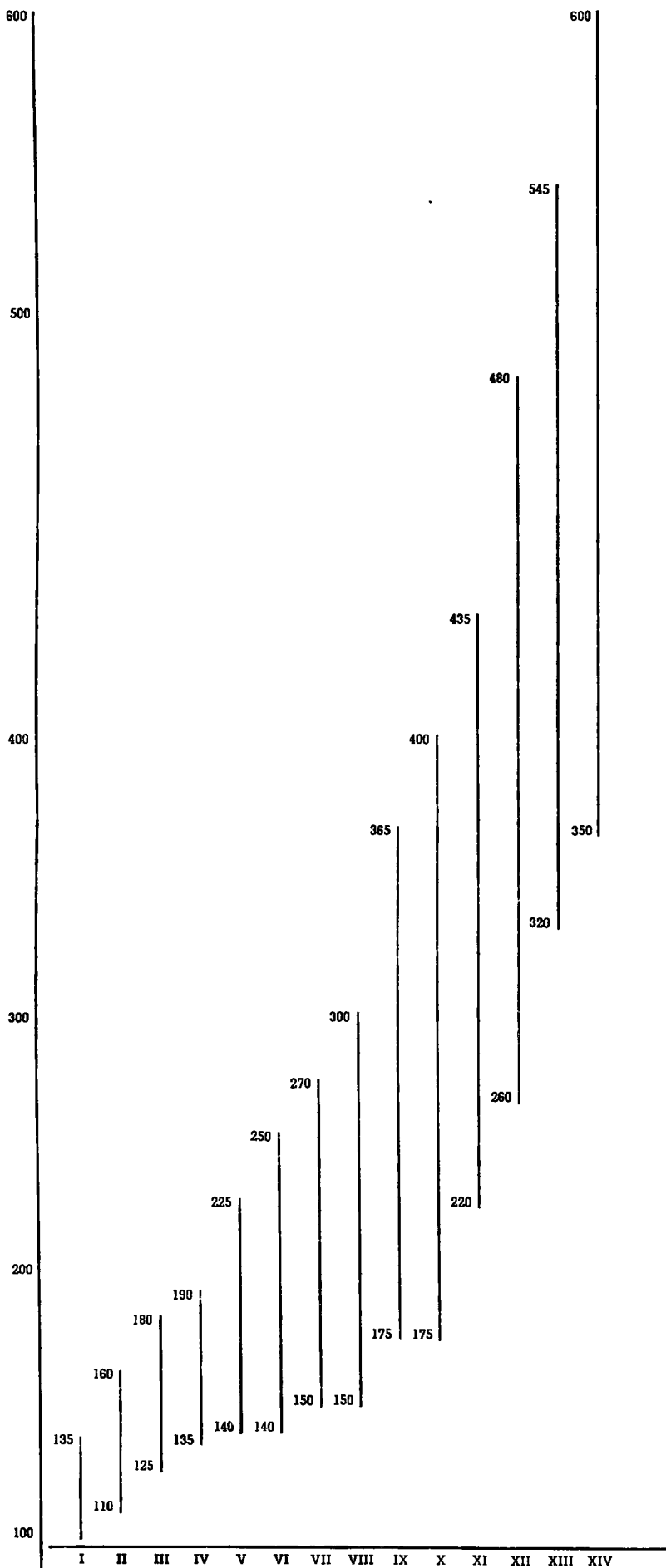
A N N E X E I

Effectifs globaux des Administrations et des Etablissements
à caractère administratif au 1^{er} avril 1963

Catégories	Effectifs budgétaires	POSTES POURVUS				POSTES VACANTS
		Personnels algériens	Personnels français en C.T.	Autres person- nels étrangers	TOTAL	
A	16.420	6.219	2.695	437	9.351	7.069
B	32.822	10.443	8.039	167	18.649	14.173
C	34.492	18.406	2.330	61	20.797	13.695
D	29.039	20.526	665	20	21.211	7.828
Total général	112.773	55.594	13.729	685	70.008	42.765
au 1 ^{er} janvier 1964						
A	24.468	6.266	3.641	309	10.216	14.252
B	34.200	13.568	7.954	2.280	23.802	10.398
C	53.597	41.371	1.624	204	43.199	10.398
D	22.285	15.626	246	34	15.906	6.379
Total général	134.550	76.831	13.465	2.827	93.123	41.427

ANNEXE II

- Echelles I et II : 8 échelons
- Echelles III à IV : 1 échelon de stage et 10 échelons
- Echelles V et VI, VII et VIII, IX et X : échelles dédoublées.



ANNEXE III

STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

ordonnance du 2 juin 1966

EXPOSE DES MOTIFS

La période du recrutement massif de fonctionnaires, consécutive à l'indépendance étant virtuellement terminée, une phase nouvelle s'ouvre qui consiste essentiellement à asseoir les structures administratives remises en place, à les ordonner, à les harmoniser de manière à donner à l'Etat des bases solides que la précipitation des événements a laissées au stade de l'ébauche.

Avant l'indépendance, la fonction publique n'étant pratiquement ouverte qu'aux Français, les fonctionnaires étaient soumis aux règles du statut général et des statuts particuliers français, aménagés dans certains cas en fonction des contingences politiques.

Le recrutement se faisait sur concours parmi les candidats titulaires de certains diplômes. Les règles de titularisation et d'avancement étaient définies dans tous les cas par le biais d'un nombre considérable de statuts particuliers.

L'accession de notre pays à l'indépendance a bouleversé à la fois les conditions de recrutement et la conception de la fonction publique. En matière de recrutement, il n'a pas été possible de maintenir, faute de temps, le principe du concours et, faute de candidats, le niveau d'instruction. Le décret n° 62-503 du 19 juillet 1962 édictant des mesures destinées à favoriser l'accès à la fonction publique, a substitué au recrutement externe par concours un recrutement sur titres à chacun des niveaux A, B et C, aucun titre n'étant, par ailleurs, exigé pour l'accès à la catégorie D.

Parallèlement, pour le recrutement, l'avancement ou la promotion interne, les statuts français continuent à s'appliquer, leur validité ayant été prorogée par la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962. La suspension aux termes de la circulaire n° 15 DG/FP du 20 novembre 1962 de toute mesure tendant à l'avancement ou au reclassement des fonctionnaires a figé la situation des personnels au 1^{er} échelon de leur grade depuis leur recrutement.

De plus, il est apparu très vite que le nombre des agents satisfaisant aux conditions de diplômes exigés s'avérait insuffisant à pourvoir les vacances d'emploi. Dès lors, cette situation a donné lieu à toute une série de mesures dérogatoires qui ont accentué l'abaissement du niveau de recrutement dans les différents corps. En outre, le blocage de l'avancement a conduit à une utilisation abusive de la

procédure de délégation dans les fonctions qui, à l'origine, n'était destinée qu'à pourvoir certains emplois de hauts fonctionnaires des administrations centrales et des services extérieurs.

Par ailleurs, le recours à un grand nombre d'agents temporaires (contractuels, chargés de mission, chargés d'études, conseillers techniques) a constitué pour différentes administrations le seul moyen qui leur ait permis, à tort ou à raison, de faire fonctionner normalement leurs services.

Enfin, la création d'une multitude d'établissements publics a conduit bien souvent ces organismes à élaborer eux-mêmes leurs statuts de personnels, et pour pouvoir recruter des agents qualifiés, à pratiquer la surenchère des avantages pécuniaires.

La situation des fonctionnaires présente donc actuellement, un double aspect : instabilité juridique d'une part, instabilité fonctionnelle d'autre part, les agents recherchent constamment le poste qui leur procure le plus d'avantages.

La situation actuelle des agents publics est donc loin de constituer la base de départ d'une évolution salubre de la fonction publique; aussi devient-il urgent d'y mettre fin en organisant des structures administratives valables et en formant aussi bien et aussi complètement que possible les cadres chargés de les animer.

Si la réforme de la fonction publique constitue un élément essentiel du développement économique d'un jeune pays, il n'en demeure pas moins qu'un tel développement n'est réalisable qu'avec un réseau administratif techniquement moderne, stable et surtout peu coûteux.

Il est donc indispensable de présenter dans un texte solennel, les principes fondamentaux qui, d'une part, fixeront les droits et les devoirs attachés à la qualité de fonctionnaire, et d'autre part, commanderont les modalités de recrutement.

Tel est l'objet du présent statut qui arrête les principes fondamentaux de notre fonction publique.

**

REGIME JURIDIQUE

Pour caractériser le régime de la fonction publique, il faut dégager une conception des rapports de l'administration et du fonctionnaire.

La réponse à cette question est commandée par la structure de la fonction publique et, par suite, par le choix entre une conception contractuelle de la fonction publique et une fonction publique basée sur la carrière.

La conception contractuelle de la fonction publique a été écartée pour plusieurs raisons. D'une part, un tel système rend très difficile l'organisation de l'avancement. En fait, l'administration n'offrirait

pas de véritable carrière à ses agents ; à tous les niveaux, la porte resterait ouverte à un apport en personnel de l'extérieur ; un spécialiste demeurerait confiné dans un emploi subalterne, son collègue gravirait en quelques mois tous les échelons de la hiérarchie parce qu'il est le seul apte à occuper un poste devenu vacant.

D'autre part, la structure de la fonction publique impliquerait une très forte spécialisation des tâches, qui ne peut être réalisée du fait de l'inexpérience de nos jeunes cadres.

Enfin, une telle conception engendrerait une plus grande mobilité des fonctionnaires qui aggraverait le « nomadisme » des cadres dont souffre l'administration.

La conception de la fonction publique de carrière retenue, se présente d'abord comme un moyen de stabilisation des cadres de l'administration en assurant la permanence de l'emploi. Dans cette perspective, le recrutement tend à satisfaire au renouvellement de chacune des catégories d'agents. Ces derniers peuvent par définition exercer au cours de leur vie administrative des tâches assez différentes ; il leur est demandé moins la connaissance d'une technique limitée qu'une aptitude générale.

Cette formule, en apportant aux fonctionnaires une garantie de stabilité qui permet d'échapper à la corruption, constitue un facteur propre à imposer une discipline stricte au sein de l'administration et à créer des conditions favorables au développement des compétences, du sens des responsabilités individuelles et collectives dont se trouvent démunis nos jeunes fonctionnaires confrontés à des tâches entièrement nouvelles, auxquelles rien ne les a préparés.

C'est à ce prix seulement qu'une administration efficace parviendra à se constituer ; c'est également à ce prix que notre pays pourra sortir de la sous-administration et, partant du sous-développement.



CHAMP D'APPLICATION

Convient-il d'étendre le statut aux magistrats, aux personnels de l'Armée nationale populaire, aux personnels des établissements publics à caractère industriel et commercial et des organismes publics, enfin aux personnels du culte ?

a) Magistrats :

Bien que les magistrats concourent à l'exercice de la puissance publique et qu'ils bénéficient des mêmes régimes de rémunération, de sécurité sociale et de retraites que les fonctionnaires, deux raisons ont paru déterminantes pour conclure à leur exclusion du champ d'application du statut général.

La première raison tient au respect de l'inamovibilité des magistrats, caractéristique très importante de cette fonction ; la seconde

d'ordre purement psychologique, procède du souci de revêtir la fonction de magistrat d'un prestige particulier.

b) Armée nationale populaire :

L'Armée nationale populaire a été exclue du champ d'application du statut en raison du caractère nettement marqué des dispositions qui doivent régir la situation des militaires.

En effet, si l'extension était retenue, elle appellerait aussitôt des dérogations sur des points qui constituent l'ossature même du statut.

L'Armée nationale populaire doit disposer de méthodes de sélection et de recrutement qui tiennent compte de considérations plus larges que celles plus strictes de la fonction publique. De même, il n'y a aucun point commun entre la discipline militaire qui exclut notamment toute procédure de consultation d'organes paritaires et celle plus souple de la fonction publique. Par ailleurs, l'organisation des carrières est différente de celle des fonctionnaires par la structure des services de l'armée qui établissent une liaison plus étroite entre le grade et la fonction et par la nature des éléments d'appréciation auxquels il est fait appel pour procéder à l'avancement. Enfin, les personnels militaires doivent être soumis à un régime de positions rigides qui laisse à l'administration militaire un pouvoir discrétionnaire très large, notamment en matière de mutation et de disponibilité.

c) Etablissements publics à caractère industriel et commercial et organismes publics :

Si pour les considérations qui précèdent, il n'a pas paru souhaitable de soumettre les magistrats et les personnels de l'Armée nationale populaire au statut général de la fonction publique, il n'en a pas été de même quant aux établissements publics et organismes publics.

L'expérience démontre combien il est préjudiciable à l'autorité de l'Etat en même temps qu'aux finances publiques, de laisser subsister une disparité sensible entre les régimes de statuts, des rémunérations, des retraites et des avantages sociaux des personnels de deux catégories de services publics. La surenchère aux avantages pécuniaires qui s'effectue actuellement au détriment des administrations est en grande partie à l'origine de l'instabilité juridique et fonctionnelle dont souffre la fonction publique depuis l'indépendance. Certes, des mesures prises sur le plan financier ont permis de procéder à un réajustement des salaires de certains établissements publics de création récente, par analogie avec les rémunérations de la fonction publique, mais cet effort demeurerait vain si une remise en ordre générale n'était pas entreprise.

Cette remise en ordre peut être réalisée sans pour autant porter préjudice au bon fonctionnement des organismes publics intéressés car :

- les établissements et organismes publics assurent le fonctionnement de services publics qui se distinguent des autres services

publics seulement par le caractère industriel et commercial de leur exploitation ;

- cette différence mise à part, leurs dépenses d'organisation et de fonctionnement, voire d'équipement sont aussi directement ou indirectement à la charge du budget de l'Etat ; quant au personnel, il a finalement, en fait, le même employeur : l'Etat.

Cependant, il a paru indispensable de se prémunir contre les risques de confusion dans la qualification des entreprises publiques. Aussi le statut ne leur a-t-il pas été rendu applicable de plein droit, mais seulement au terme d'une procédure d'extension par décret après avis d'une commission interministérielle.

En tout état de cause, il est permis de déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique pour tenir compte des besoins propres à ces organismes.

d) Personnel du culte :

En raison des conditions particulières de formation, de recrutement, d'avancement et du régime de rémunération des personnels du culte, il a été décidé de ne pas les inclure dans le champ d'application du statut.

**

ORGANISMES CONSULTATIFS

L'ordonnance reconnaît aux fonctionnaires une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration. De cette position résulte un certain nombre de conséquences dont les implications imposent la recherche d'un équilibre entre les impératifs de l'administration et les intérêts individuels du fonctionnaire. En effet, celui-ci n'ayant pas la possibilité de rompre unilatéralement le lien qui l'unit à l'administration et surtout ne participant pas à la détermination du contenu juridique des actes qui l'investissent de ses fonctions, il a paru nécessaire de contrebalancer ces règles par la reconnaissance du droit syndical et la sauvegarde des intérêts professionnels des fonctionnaires, au sein du conseil supérieur de la fonction publique, des commissions paritaires et des comités techniques paritaires.

c) Conseil supérieur de la fonction publique :

La création du conseil supérieur de la fonction publique permet de multiplier les centres d'information et d'éclairer le Gouvernement dans la politique qu'il est chargé de mener en matière de fonction publique.

Trois sortes d'attributions, toutes du reste consultatives, sont reconnues au conseil :

- Il peut être saisi de toute question de caractère général intéressant les fonctionnaires,

- Dans certains cas, il est obligatoirement consulté, ainsi sur les dérogations aux dispositions du statut général par certains statuts particuliers,
- Il peut enfin former des recommandations sur toute question intéressant la fonction publique.

b) Commissions paritaires et comités techniques paritaires.

Le personnel est représenté à égalité avec l'administration dans des commissions paritaires chargées d'intervenir, à titre consultatif, dans les mesures concernant le recrutement, la notation, l'avancement, l'affectation et la discipline des fonctionnaires.

Les comités techniques paritaires dont la composition obéit aux mêmes principes permettent aux représentants du personnel de donner leur avis sur des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des administrations ou services auxquels ils appartiennent.

**

PRINCIPE D'EGAL ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE

Un grand principe domine le régime juridique de la fonction publique, celui de l'égal accès de tous les Algériens à l'exclusion, bien entendu, de ceux dont la conduite pendant la guerre de libération nationale a été contraire aux intérêts de la patrie. De l'application de ce principe, découlent notamment les dispositions de l'article 26 du statut qui imposent le recrutement par voie de concours (sur épreuves ou sur titres) tout en ouvrant de larges possibilités à la promotion interne des fonctionnaires non pourvus de titres universitaires mais dont l'expérience et les aptitudes sont de nature à leur permettre d'occuper un emploi hiérarchiquement plus élevé.

Ce principe est une simple conséquence de l'égalité entre Algériens; il est aussi une condamnation des règles et pratiques qui introduisent chez les fonctionnaires des sentiments de frustration et un moyen d'assainir l'administration en y développant le civisme et la conscience professionnelle.

Cette règle d'égalité n'a cependant pas une portée absolue.

La première dérogation a pour objet de faciliter l'intégration des anciens moudjahidine dans la hiérarchie administrative en leur permettant, après avoir participé activement à la lutte de libération nationale, de mener le même combat pour la construction d'un Etat nouveau.

La deuxième dérogation porte sur l'exigence d'une condition d'ancienneté de deux années dans la nationalité algérienne pour l'accès à la fonction publique.

Enfin, le pouvoir politique peut discrétionnairement désigner à certains emplois supérieurs des candidats choisis soit en raison de

leur technicité soit pour des considérations qui tiennent à leur valeur morale, ou à leur prise de conscience des intérêts de la Révolution, soit des deux éléments à la fois.

SYSTEME DE REMUNERATION

Le recrutement dans la plupart des administrations révèle des difficultés graves, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Pour mieux les comprendre, il ne faut pas seulement voir dans la fonction publique son seul aspect d'instrument au service de l'Etat, mais prendre conscience de la réalité sociale qu'elle recouvre et de la place qu'elle occupe dans la nation.

Aujourd'hui, la situation des fonctionnaires n'est plus fondamentalement différente de celle des autres groupes de salariés. Par le développement du droit du travail, ceux-ci ont obtenu des garanties comparables.

Aussi le fonctionnaire a-t-il maintenant tendance à ressentir sa communauté de condition avec les autres groupes professionnels, à être plus sensible aux affinités qui le lient à l'ensemble des salariés qu'au lien spécifique qui l'unit à l'Etat.

Les rémunérations de la fonction publique visent à consacrer un niveau de recrutement et la possession d'un grade sans qu'il soit tenu compte de la nature des fonctions et de l'importance réelle des responsabilités. En outre, elles dépendent de facteurs spécifiques, et avant tout de la politique des finances publiques, alors que l'équilibre des salaires tend à s'établir uniquement en fonction de la conjoncture économique. Les données budgétaires générales liées à l'ensemble des tâches incombant à l'Etat, ne peuvent évidemment permettre à la situation de la fonction publique de progresser avec la même liberté, tandis que les salaires du secteur semi-public suivent avec plus d'aisance ceux du secteur privé.

La contradiction est éclatante entre une politique de démocratisation de l'accès à la fonction publique, notamment au niveau des cadres supérieurs et un régime de rémunération qui, s'il a eu le grand mérite d'améliorer le sort des catégories modestes, n'offre plus qu'un attrait limité pour les emplois plus élevés. Cette politique étant liée au progrès de la scolarité, la puissance publique ne bénéficie pas directement de l'accroissement des cadres qu'elle contribue à former par le développement de l'enseignement.

De telles constatations conduisent à conclure à la nécessité de tendre vers une uniformisation des régimes de rémunération applicables aux diverses catégories d'agents publics ainsi que vers une réorganisation de la hiérarchie.

C'est à cet égard que le décret instituant les échelles de rémunération des corps de fonctionnaires et organisant les carrières, constitue l'un des points fondamentaux de la réforme de la fonction publique.

L'une des caractéristiques les plus importantes de notre fonction publique depuis le 1^{er} juillet 1962, a été la tendance des administrations vers une revalorisation bien souvent inconsidérée de la situation de leurs personnels.

Cette tendance générale qui s'est traduite dans certains cas par un assouplissement excessif des règles de recrutement et dans d'autre cas, par un relèvement sensible des échelles indiciaires, trouve partiellement son origine en dehors des considérations précédentes, d'une part, dans la suspension au lendemain de l'indépendance des mesures de révision indiciaire prévues dans le cadre d'une réforme générale du classement hiérarchique des corps par le décret n° 62-482 du 14 avril 1962 et d'autre part, dans le fait que le barème de rémunération pris en application des mesures d'austérité décidées par le Gouvernement ne laisse apparaître aucune liaison logique entre les indices et les traitements bruts afférents.

Pour remédier à cette situation, il est apparu nécessaire d'instituer, aux termes de ce décret, un système de carrière commune à l'ensemble des fonctionnaires et de doter les échelles de rémunération d'indices nouveaux dont le point aura une valeur constante. Cette valeur fixée par le barème de 1963 équivaut à l'heure actuelle à 51,60 DA., soit un centième (1/100) de la rémunération annuelle afférente à l'indice 100.

Cette mesure se trouve en outre complétée par l'institution de groupes hors-échelles au sein desquels pourront être classés soit des emplois supérieurs, soit ceux nécessitant une haute qualification technique, tels les emplois de professeurs agrégés de médecine. Cette formule qui a l'avantage d'être souple, permettra éventuellement au Gouvernement de faire évoluer sa politique des cadres en fonction des nécessités du développement et des moyens dont il dispose pour sa réalisation sans pour autant affecter l'équilibre général des corps.

Sans préjuger de l'affectation des échelles de rémunération aux différents corps de fonctionnaires, certaines d'entre elles ont été sciemment dédoublées pour permettre d'établir une distinction entre les emplois à caractère technique et ceux dont les titulaires ne sont pas tenus de posséder une technicité particulière.

En tout état de cause, il demeure entendu que la mise en œuvre de ce nouveau système ne sera assurée que dans le respect du principe fondamental de l'égalité des rémunérations pour les fonctionnaires ayant le même niveau de qualification et assumant des fonctions équivalentes.

Par ailleurs, dans un souci de simplification, le nombre des échelles dans lesquelles se déroulent les carrières a été limité à 14.

Ces nouvelles échelles comportent des amplitudes suffisamment larges et tiennent compte au maximum de la situation actuelle des corps des fonctionnaires et d'une nécessaire hiérarchisation des niveaux de recrutement.

C'est ainsi qu'il a paru normal de fixer à :

- 100 le début de l'échelle I (emplois n'exigeant aucune qualification),
- 110 le début de l'échelle II (emplois n'exigeant pas de qualification précise mais supposant au minimum que le postulant sache lire et écrire),
- 125 le début de l'échelle III (emplois exigeant une petite qualification),
- 135 le début de l'échelle IV (emplois exigeant sans titres importants, une qualification plus poussée),
- 140 le début des échelles V et VI (emplois d'exécution spécialisée),
- 150 le début des échelles VII et VIII (emplois d'application),
- 175 le début des échelles IX et X (emplois pour lesquels est exigé actuellement le baccalauréat de l'enseignement secondaire ou un titre équivalent),
- 220 le début de l'échelle XI (emplois pour lesquels est exigé actuellement un titre supérieur au baccalauréat),
- 260, 320 et 350 les débuts des échelles XII, XIII et XIV (emplois pour lesquels est exigé actuellement un titre complet de l'enseignement supérieur et qui seront différenciés suivant le niveau de la qualification des agents et celui des responsabilités assumées).

D'autre part, en tenant compte du temps normal d'activité, les carrières sont organisées suivant une durée moyenne de 25 ans dans les deux premières échelles et de 27 ans dans les suivantes.

Les avancements différenciés permettent aux administrations d'introduire dans les carrières fondées exclusivement sur l'ancienneté, une sélection des fonctionnaires d'après l'appréciation de leur manière de servir.



ORGANISATION DES CARRIERES

L'article 7 de l'ordonnance introduit une disposition nouvelle qui consiste à ne retenir qu'un seul grade par corps. Cette innovation permet d'adapter l'organisation des carrières dans les dix ou quinze années à venir à la situation de notre jeune administration. En effet, si on instituait plusieurs grades, il ne serait pas possible de prévoir d'ores et déjà les conditions d'accès aux grades de fin de carrière, ces derniers ne devant être pourvus que parmi les fonctionnaires justifiant d'une ancienneté suffisante. D'ailleurs, ce système est assoupli par les dispositions prises en vue de la création d'emplois spécifiques et de l'institution d'échelles de rémunérations à amplitudes larges.

Cette formule, tout en permettant de répondre à la nécessité d'une organisation particulière de certains corps, favorisera la refonte des corps de fonctionnaires dont le nombre dépasse 800 à l'heure actuelle et doit être sensiblement réduit dans un souci d'efficacité, d'économie et d'utilisation rationnelle des compétences.

Par ailleurs, l'organisation des débouchés de carrière a été conçue dans le double but :

- de donner à l'administration une liberté de mouvement pour procéder à une affectation des agents en fonction des besoins réels des services,
- d'adapter un système basé sur la carrière dont la mise en place s'échelonnait sur plusieurs années, aux nécessités actuelles de pourvoir dans l'immédiat les emplois comportant des responsabilités particulières.

Le fonctionnaire jouissant du statut du corps auquel il appartient pourrait, selon ses capacités, être appelé à occuper des positions dotées de responsabilités et de rémunérations particulières supérieures à celles auxquelles il pouvait prétendre dans ce corps. Il reviendrait, en cas d'insuccès à sa situation d'origine. Ce procédé, en permettant d'utiliser chacun, là où il est le mieux placé, en lui donnant une certaine assurance quant à sa carrière normale, correspond au besoin de mouvement d'un pays en voie d'évolution.

**

FORMATION

Les articles 22 et 23 du statut en soulignant l'intérêt porté à la formation des cadres consacrent l'importance du rôle de l'administration dans le développement équilibré des structures sociales et économiques de notre pays.

Le personnel de l'Etat ne constitue pas une masse négligeable par rapport à l'ensemble de la population active. Le marché du travail serait en déséquilibre constant si le secteur public n'avait pas ses propres sources de recrutement. Aussi a-t-on posé, en règle générale, le principe de la prise en charge par l'Etat d'une formation spécialisée préalable à l'exercice d'un emploi dans la fonction publique. Bien que coûteuse à court terme, cette solution permet à l'administration d'avoir un contrôle direct sur la formation des fonctionnaires et sur l'orientation des multiples carrières qu'elle leur offre dans les divers secteurs de la vie économique du pays. Elle apporte en outre, une garantie supplémentaire de stabilité puisqu'aussi bien l'administration est en droit d'exiger des fonctionnaires qu'elle forme, la contrepartie des facilités qui leur sont offertes : engagement de servir l'administration pendant une période déterminée.

ENTREE EN VIGUEUR

L'entrée en vigueur du statut général de la fonction publique entraînera avec la nouvelle organisation des carrières des modifications assez sensibles dans le volume et la nomenclature des crédits budgétaires. Aussi a-t-il été décidé de fixer la date d'effet de la présente ordonnance au 1^{er} janvier 1967. Ce délai permettra en outre aux différentes administrations de préparer les statuts particuliers dans de meilleurs conditions et d'assurer ainsi à la réforme toutes les possibilités d'une saine application.

Enfin, en vue de la continuité et du bon fonctionnement des services publics, il a été prévu, en attendant la publication des statuts particuliers de chaque corps, qu'il pourra être procédé au recrutement d'agents contractuels sur les emplois permanents par dérogation aux dispositions de l'article 3 de l'ordonnance.

Ces dispositions dont l'application devra être limitée dans le temps, impliquent l'obligation de présenter dans les délais prescrits les projets de statuts particuliers qui permettront la réalisation du plan de réforme de la fonction publique.

L'importance de cette réforme mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle s'inscrit dans une politique générale de la fonction publique dont l'objectif fondamental est d'aboutir à une unité de réglementation aussi bien au niveau des institutions qu'à celui des personnes chargées de les servir.

ANNEXE IV

INSTRUCTIONS

relatives au Statut de la Fonction Publique

Instruction n° 1 du 2 juin 1966 relative à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 portant statut général de la fonction publique. (J.O. n° 46 du 8 juin 1966, p. 452).

Le ministre de l'intérieur,

à

Messieurs les ministres,

Messieurs les secrétaires généraux,

L'article 79 de l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 fixe la date d'effet du statut général de la fonction publique au 1^{er} janvier 1967.

La question se pose dès lors de savoir si cette disposition n'entraîne pas la suspension des délais prévus aux articles 70 et 71 de l'ordonnance susvisée.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que cette mesure, inspirée de préoccupations d'ordre strictement budgétaire ne fait pas obstacle à la poursuite d'un travail destiné à préciser le contenu de la réforme d'ensemble engagée par le statut et à la rendre applicable dans les meilleures conditions possibles à tous les personnels intéressés qui concourent à la gestion d'un service public.

Je vous serais obligé en conséquence, compte tenu du cadre général tracé par le statut et des précisions que feront ultérieurement l'objet d'une nouvelle instruction, de procéder à l'étude des statuts particuliers des corps des fonctionnaires placés sous votre autorité ou votre tutelle, et que vous voudrez bien en communiquer dans les délais fixés aux articles 70 et 71 qui commencent à courir à compter du 11 juin 1966. Dans ces conditions ces projets de statuts devront me parvenir sous le présent timbre au plus tard le 10 décembre 1966 pour les personnels des services extérieurs et des collectivités locales ainsi que ceux des établissements publics à caractère administratif.

J'attire votre attention sur le caractère impératif de ces délais dont l'inobservation pourrait conduire à une suspension du recrutement, conformément aux dispositions de l'article 74 de l'ordonnance susvisée.

Instruction n° 2 du 9 août 1966 relative à l'élaboration des statuts particuliers des corps de fonctionnaires. (J.O. n° 72 du 23 août 1966, p. 14).

Le ministre de l'intérieur,

à

Messieurs les ministres,

Messieurs les secrétaires généraux,

L'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 portant statut général de la fonction publique et une série de décrets d'application du même jour ont défini, dans une très large mesure, les règles générales applicables aux fonctionnaires ainsi que les droits et les obligations de ces derniers et la nature des rapports qui existent entre eux et l'administration.

La présente instruction a pour objet de préciser les conditions dans lesquels il devra être procédé en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 précitée, à l'élaboration des nouveaux statuts particuliers des corps de fonctionnaires.

L'introduction dans la nouvelle structure de la fonction publique de carrières communes à l'ensemble des fonctionnaires, doit aboutir à un allègement sensible du contenu des nouveaux statuts particuliers. Ces derniers seront moins nombreux et, d'une façon générale, beaucoup moins développés que les statuts actuels puisqu'aussi bien, ils ne contiendront que les dispositions relatives à la dénomination et à une analyse succincte des fonctions exercées par les fonctionnaires appartenant à ce corps, aux modalités de recrutement et de rémunération et aux dispositions transitoires.

Vous trouverez en annexe, à la présente instruction, un plan type de statut particulier.

Avant d'aborder l'examen de ces questions il apparaît nécessaire de rappeler certaines règles de procédure à observer au cours des différentes étapes qui marqueront l'achèvement de la réforme.

L'instruction n° 1 du 2 juin 1966 relative à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966, a fixé au 10 décembre 1966, la date limite de préparation des statuts particuliers des personnels des services extérieurs, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif. Ce délai prévu impérativement par l'article 70 de l'ordonnance précitée, devra être scrupuleusement respecté afin de permettre à la direction de la fonction publique de disposer d'un temps suffisamment long (six mois) pour pouvoir, d'une part, procéder à une étude approfondie des projets de statuts qui lui seront communiqués, et d'autre part, s'entourer des avis qui lui paraissent nécessaires et entretenir un dialogue permanent avec les différentes administrations et services intéressés. Une telle procédure permettra, au demeurant, d'avoir une vue globale des problèmes et d'éviter ainsi

la naissance de conflits et de discussions stériles pouvant constituer une source sérieuse de déséquilibre, et par là même, un facteur de mise en échec de toute la réforme.

Ce souci d'une collaboration effective entre nos différents services implique par ailleurs, que soit défini, d'une manière aussi précise que possible, le rôle de chacun des ministères ou organismes intéressés à la réalisation de cette dernière phase des travaux. C'est pourquoi, il a paru nécessaire de transgresser quelque peu la procédure de communication des projets de textes au secrétariat général du Gouvernement et d'inviter les différents ministères à déposer au terme du délai fixé ci-dessus, les statuts particuliers des corps de fonctionnaires placés sous leur autorité ou sous leur tutelle auprès du ministère de l'intérieur direction de la fonction publique chargé notamment :

1°) de veiller à l'application du statut général de la fonction publique et des statuts particuliers aux divers personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et organismes publics.

2°) de préparer les textes généraux relatifs à la situation des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et organismes publics.

3°) d'élaborer conjointement avec le ministre des finances et du plan (direction du budget et du contrôle) les textes relatifs aux traitements et indemnités, au régime social et de retraite applicables à ces personnels ;

4°) de gérer les personnels des corps interministériels et de contrôler par voie de visa, la gestion des autres personnels des services centraux et des services extérieurs.

La direction de la fonction publique communiquera, en une seule fois, au secrétariat général du Gouvernement, l'ensemble des textes qui seront mis au point en accord avec le ministère des finances et du plan et les ministères intéressés et le cas échéant, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, dans les délais fixés par l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 portant statut général de la fonction publique, soit au plus tard le 12 juin 1967.

TITRE I

LA STRUCTURE INTERNE DES CORPS DE FONCTIONNAIRES

Les nouveaux statuts particuliers devront s'attacher à définir, d'une manière aussi complète et aussi précise que possible, les attributions des fonctionnaires qu'ils sont appelés à régir. Cette obligation s'impose d'autant plus que l'introduction aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 66-133 du 2 juin 1966 portant statut général de la fonction publique de la notion de corps à grade unique, implique une refonte totale de l'organisation actuelle du recrutement et une délimitation plus précise des niveaux d'accès aux différents emplois permanents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

a) Le principe du corps à grade unique.

L'ensemble des fonctionnaires doit être réparti dans des corps au sein desquels sont traduites leurs perspectives d'avenir et leurs chances d'avancement résultant de l'organisation des carrières telle qu'elle a été établie par le décret n° 66-137 du 2 juin 1966.

L'article 7 de l'ordonnance du 2 juin 1966 a posé le principe du corps comportant un grade unique.

Dans cette optique, les membres d'un corps sont appelés à tenir des emplois situés au même niveau dans la hiérarchie fonctionnelle des services. L'avancement au sein d'un même corps ne peut consister que dans une augmentation de traitement qui sera effectuée plus ou moins rapidement selon la manière de servir.

Ce principe devra être appliqué systématiquement à tous les corps de fonctionnaires.

Les corps qui étaient conçus, sous l'ancien régime, avec autant de grades qu'il existe de fonctions hiérarchiques distinctes, doivent être organisés dans le cadre du nouveau système. Les difficultés qui pourront surgir lors de la conversion des corps de l'ancienne catégorie A dans lesquels les différences de qualité s'affirment plus nettement, seront réglées de la manière suivante :

1°) Soit en transformant les grades de débouchés en emplois spécifiques. Cette opération offre l'avantage de permettre de faire face à la situation actuelle et de constituer une solution transitoire qui facilitera, dans l'avenir, la réforme des structures définies, compte tenu des besoins immédiats.

Ainsi, dans une première phase, la mise en œuvre de ce système permettra l'abandon de la procédure de délégation, qui sera remplacée par la nomination à des emplois spécifiques. Les nominations obéiront à des critères techniques objectifs qui seront définis par chaque statut particulier et que devront remplir les agents délégués actuellement en place pour pouvoir être confirmés dans leurs fonctions.

Ces critères devront être dégagés de manière de relever progressivement le niveau des candidats qui accéderont à ces postes dans le but de procéder, lorsque les agents désignés offriront toutes les garanties de qualification, à la conversion en grades de ceux de ces emplois qui n'ont pas un aspect purement fonctionnel.

2°) Soit en scindant les corps comportant plusieurs grades de sorte qu'il n'y ait qu'un seul grade par corps ; cette solution ne devra être retenue qu'exceptionnellement lorsque les possibilités d'accès aux grades de débouchés sont réalisées suivant des conditions d'ancienneté normalement exigibles.

Il est à noter à ce propos, que les statuts particuliers doivent répondre non seulement à un souci de stabilisation des personnels en place, mais également de normalisation des carrières quand les conditions de rationalisation de la hiérarchie des emplois seront réunies.

La politique qui sera menée dans ce domaine doit viser l'amélioration du recrutement dans la fonction publique, qui ne sera obtenue que si on laisse intactes, les chances d'avancement aux éléments susceptibles d'offrir toutes les garanties de qualification pour occuper des postes d'autorité.

b) Les emplois spécifiques.

Les aménagements susceptibles d'être apportés à l'organisation des carrières par la création d'emplois spécifiques concernent les corps qui comportent plusieurs grades sous l'ancien régime ou, d'une manière générale, dans lesquels les agents sont appelés à occuper des postes d'autorité ou d'étude comportant des responsabilités particulières par rapport aux fonctions assumées normalement par les agents d'un corps déterminé, placés à des niveaux différents dans l'organisation des services.

Le nombre des emplois spécifiques, pouvant être créé dans certains corps de fonctionnaires, devra par ailleurs être déterminé compte tenu de la structure réelle des services et des débouchés qui seront offerts aux bénéficiaires de ces emplois. Il y a lieu de rappeler que cette possibilité conçue pour, d'une part, permettre à l'administration de procéder à une affectation des agents en fonction des besoins réels des services et, d'autre part, adapter la nouvelle organisation des carrières aux nécessités de pourvoir, dans l'immédiat, les emplois comportant des responsabilités particulières, ne devra, en aucun cas, être exploitée de manière abusive dans le seul but d'améliorer d'une façon déguisée la situation du fonctionnaire.

Les chances d'accès aux emplois spécifiques, offertes aux membres de corps de même niveau, doivent être aussi voisines que possibles afin d'éviter de sensibles inégalités de recrutement.

Le souci d'établir une parité dans les débouchés de carrière ne représente pas uniquement un effort de justice. Il doit aussi permettre d'organiser une mobilité des fonctionnaires occupant des emplois de commandement suivant les besoins de service. Ainsi, à titre d'exemple, un poste de sous-directeur dans un ministère technique peut-être tenu suivant le cas soit, par un membre du corps des administrateurs civils, formé à l'étude des questions juridiques, économiques et sociales, soit par un membre d'un corps d'ingénieurs. En contrepartie, les membres d'un corps d'administrateurs civils peuvent occuper, soit des postes d'administration centrale, soit des postes de direction dans les services extérieurs.

c) Les caractéristiques des nouveaux corps.

L'élargissement du domaine des dispositions communes ne constituera une simplification heureuse que si les fonctionnaires sont répartis dans des corps à gros effectifs.

Les statuts particuliers hérités de l'ancien régime constituent une réglementation rigide, inadaptée aux besoins de l'administration.

La reconduction de la répartition en corps qui en découle risque de perpétuer la situation fâcheuse provoquée par le cloisonnement à tous les niveaux, entre fonctionnaires des services centraux, des services extérieurs et des établissements publics, et de développer un esprit de castes, lié à la place occupée dans la hiérarchie.

Il importe donc de procéder à un regroupement des corps en fonction des affinités qui existent dans les travaux qui pourront être confiés à leurs membres.

TITRE II

ORGANISATION DU RECRUTEMENT

Indépendamment des règles générales prévues aux articles 25 et 26 du statut général de la fonction publique, les candidats à un emploi public sont tenus pour accéder à cet emploi, de remplir certaines conditions.

Ces conditions, déterminées notamment en fonction de la nature de l'emploi exercé, du niveau auquel il correspond dans la hiérarchie administrative et des besoins propres du service, devront retenir, d'une manière toute particulière, l'attention des services compétents des différents ministères. Elles constituent, en effet, un critère d'appréciation qui permettra, le moment venu, de dégager, en toute connaissance de cause, les dérogations qui pourraient être admises en application de l'article 4 du statut général de la fonction publique.

I — MODALITES DE RECRUTEMENT :

L'organisation du recrutement a été conçu de façon à attirer les jeunes gens désireux de faire carrière dans la fonction publique et à permettre, en même temps, la promotion des fonctionnaires aptes à occuper un emploi supérieur.

Dans cette perspective, le choix des modalités d'accès aux emplois publics dégagés à l'article 26 de l'ordonnance précitée, sera dominé par la distinction entre deux catégories de candidats :

1°) **Le recrutement externe.** — Le principe du concours devra être appliqué de manière absolue pour l'accès aux emplois de début des candidats extérieurs à l'administration.

2°) **La promotion interne.** — En dehors des modalités particulières qui seront déterminées ultérieurement pour l'accès aux emplois réservés, des exceptions au principe du concours sont introduites à l'alinéa 2 de l'article 26 précité, dans le but de faciliter la promotion des agents qui font preuve d'aptitudes particulières.

Ces promotions seront organisées soit par une sélection au choix sur des listes d'aptitude dans la limite maximale du dixième des vacances à pourvoir dans le corps supérieur, soit par voie d'examen professionnel parmi les fonctionnaires justifiant d'une certaine durée de services publics. Dans ce dernier cas, il appartient à chaque admi-

nistration de fixer le nombre de places qui sera réservé aux fonctionnaires du corps inférieur, compte tenu des possibilités de recrutement externe et de leurs aptitudes pour l'accès à des fonctions supérieures.

La réforme de la fonction publique est marquée, essentiellement en matière de classification des fonctions, par la suppression des catégories.

L'abandon de la répartition des fonctionnaires en quatre catégories a pour but d'éviter que cette division, établie sous l'ancien régime par référence à quatre niveaux moyens de recrutement, n'entraîne un cloisonnement réglementaire qui conduira à une structure aménagée dans l'abstrait, sans tenir compte des fonctions que sont appelés à assumer les futurs fonctionnaires.

Cependant, la souplesse introduite dans la division des fonctions administratives, ne fait pas perdre son intérêt à la classification à laquelle correspond l'ancienne répartition catégorielle.

A cet égard, il convient de rappeler ci-après, à titre indicatif et compte tenu des précisions apportées à ce sujet par l'exposé des motifs de l'ordonnance, la définition classique des fonctions administratives qui peuvent être divisées en :

Fonctions de conception,
Fonctions d'application,
Fonctions d'exécution.

1°) **Fonctions de conception.**

Ces fonctions sont assumées par les fonctionnaires chargés d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de lois ou de règlements et les décisions ministérielles, d'élaborer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics. L'importance de ces fonctions exige une haute qualification de la part des candidats qui seront appelés à les assumer. C'est pourquoi les concours ou les examens de recrutement dans ces emplois devront exiger des connaissances générales étendues et une formation professionnelle du niveau de l'enseignement supérieur. L'exemple fourni à cet égard par l'Ecole nationale d'administration dans la formation de certains grands corps de l'Etat pourrait servir comme point de repère pour la classification des emplois de conception similaires.

2°) **Fonctions d'application.**

Ces fonctions qui consistent à traduire, en mesures particulières, les principes généraux contenus dans un texte législatif ou réglementaire, font beaucoup plus appel à des connaissances techniques approfondies qu'à une formation générale d'un niveau élevé. Il de-

meure cependant entendu qu'un diplôme du niveau de l'enseignement du second degré devra être exigé pour l'accès aux emplois d'application. Certains corps, formés au centre de formation administrative, seront classés à ce niveau.

3°) Fonction d'exécution.

Ces fonctions ne laissent qu'une place relativement négligeable à l'initiative personnelle. Elles s'exercent dans le cadre des mesures dégagées par les fonctionnaires d'application et compte tenu des directives données par ces derniers.

Cette classification constitue, tout au plus, un système de référence pour la détermination des niveaux de recrutement et, par la même par une saine application du principe d'égalité affirmé dans l'ordonnance. Elle facilitera, par ailleurs, les multiples opérations qu'impliquent la refonte de certains corps de fonctionnaires et l'intégration de ces derniers dans les nouveaux corps.

II — ECHELLES DE TRAITEMENT :

Les nouveaux statuts particuliers fixeront par ailleurs l'échelle de traitement qui sera appliquée aux fonctionnaires du nouveau corps. Ces échelles, conçues dans le souci d'intégrer rapidement et sans porter atteinte d'une façon ou d'une autre aux avantages acquis individuellement par les fonctionnaires, devront concilier à la fois, le principe d'égalité qui a présidé à l'élaboration du statut général de la fonction publique et une nécessaire hiérarchisation des différents emplois.

Il convient, à cet égard, de souligner l'importance des propositions de classement que vous voudrez bien formuler pour la réalisation d'un équilibre général entre les personnels des différentes administrations.

La répartition des corps dans les échelles de traitement devra s'inspirer des indications apportées dans l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 63-133 du 2 juin 1966.

TITRE III

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

La nouvelle réforme statutaire entraînera, compte tenu de son orientation mais surtout de son ampleur, de profondes modifications dans la structure interne de la fonction publique.

Il convient à ce sujet, de faciliter le passage de l'ancien au nouveau régime et de régulariser, préalablement à toute mesure d'intégration, la situation des agents actuellement en poste. Pour ce faire, une distinction sera établie entre les agents titularisés, soit avant le 1^{er} juillet 1962, soit à la suite de leur intégration en application de l'ordonnance n° 62-040 du 18 septembre 1962, et les agents stagiaires régis, soit par les textes antérieurs à l'indépendance soit par le décret n° 62-503 du 19 juillet 1962.

a) Agents titulaires.

La circulaire n° 15 DG/FP du 20 novembre 1962 a suspendu toute mesure tendant à l'avancement ou au reclassement des fonctionnaires. De ce fait, les intéressés ont vu leur situation figée au niveau qu'ils avaient atteint avant le 1^{er} juillet 1962. Cette mesure conservatoire devant être levée dès la mise en vigueur du statut général de la publique, il apparaît nécessaire d'envisager le déblocage du reclassement et d'instituer une procédure exceptionnelle qui tienne compte aussi bien du non fonctionnement des organismes consultatifs depuis le 1^{er} juillet 1962 que de l'absence de toute notation des fonctionnaires à compter de cette date.

Des commissions fonctionneront auprès des différents ministères en vue de procéder au redressement de la situation des intéressés. Les conditions de fonctionnement de ces commissions ainsi que leur composition feront l'objet d'instructions ultérieures.

b) Agents stagiaires :

Si les agents stagiaires recrutés avant le 1^{er} juillet 1962 ou sous l'empire du décret n° 62-503 du 19 juillet 1962 ont bénéficié, dans la plupart des cas, de tous les avantages attachés à la qualité de titulaire, il n'en demeure pas moins que leur titularisation effective ne devra pas être opérée sans requérir un minimum de conditions.

Compte tenu du nombre relativement élevé de ces personnels qui ont bénéficié dans une large mesure d'une assimilation de fait ou de droit aux agents titulaires et surtout des niveaux de qualification qu'exigeront désormais les nouveaux statuts et qui sont sans commune mesure avec les titres en vertu desquels les intéressées ont pu accéder directement à leur emploi, les critères suivants devront être retenus pour prononcer des mesures de titularisation :

a) ancienneté. — L'ancienneté requise pour la titularisation dans un corps de fonctionnaires devra être déterminée en fonction des conditions initiales d'accès au nouveau corps et des périodes de formation ou de stage préalables à la titularisation dans ce corps.

b) manière de servir. — D'une façon générale, les mesures de titularisation devront être prononcées normalement chaque fois que le fonctionnaire intéressé réunira les conditions d'ancienneté ou de titres prévues par les nouveaux statuts particuliers. Toutefois, lorsqu'un fonctionnaire fait preuve, au cours de la période de stage, soit d'une insuffisance professionnelle, soit d'un mauvais comportement, il y a lieu de surseoir à sa titularisation et de renvoyer l'examen de son dossier à la commission paritaire du nouveau corps, dès que cette dernière sera en mesure de siéger.

Au cas où la titularisation d'un agent est rejetée pour des considérations tenant à l'une des raisons qui précèdent, il y a lieu de rappeler que la commission devra être saisie d'un rapport motivé du chef de service dont il relève.

L'étude des dispositions transitoires implique une connaissance plus ou moins complète de la situation administrative des agents qu'elles sont appelées à régir.

Aussi, paraît-il opportun de procéder au recensement des agents placés sous votre autorité dans les formules établies suivant les modèles ci-joints.

Les renseignements ainsi recueillis seront communiqués à la direction de la fonction publique en même temps que les projets de statuts particuliers.

En ce qui concerne les membres des corps des administrations centrales dont les projets de statuts seront préparés par mes services, vous voudrez bien me faire parvenir, outre les renseignements ci-dessus demandés, les notices individuelles pour chacun des agents en fonction dans vos services, avant le 30 septembre 1966.

Vous voudrez bien me saisir, sous le présent timbre, des difficultés qui pourraient naître à l'occasion de l'élaboration des statuts particuliers des personnels placés sous votre autorité et sous votre tutelle.

MINISTERE DE

FICHE DE SITUATION ADMINISTRATIVE

Corps de :

Nom : Nom de jeune fille : Prénom :
 Date et lieu de naissance :
 Adresse actuelle :
 Situation de famille :
 Numéro de sécurité sociale :
 Date d'effet des retenues pour pension :
 Date d'entrée au service public : Qualité N° de l'arrêté
 Ancienneté de service : Date de calcul :
 Date de nomination dans le corps : dans le grade :
 Classe :
 Numéro de l'arrêté : Echelon : Ancienneté :
 Origine du recrutement :
 Titres et diplômes :

**Bénéficiaire des dispositions de la législation sur la protection sociale
des anciens moudjahidine :**

N° de la décision : de la commission d'arrondissement de :

Qualité : Date d'effet : Précédent bénéfice :

Nomination dans un emploi de débouché ou autres fonctions :

Textes de base ayant permis cette nomination :

Emploi :

Affectation : Direction ou service : Sous-direction : Bureau :

Notes ou appréciations générales :

Position autre que celle d'activité : nature Date d'effet :

Effectif budgétaire	Effectif réel	titulaires Agents		Agents non titulaires, recrutés en application des décrets du 17-3-56 et 27-10-59 (3)	Agents nommés au titre du dé- cret n° 62-503 du 19 juillet 1962 (4)					Conditions exigées pour l'accès aux corps titres-concours examen ancienneté	Observations (5)
		avant le 1-7-62 (1)	après le 1-7-62 (2)		62	63	64	65	66		
										(1)	
										(2)	
										(3)	
										(4)	

(5) Compléter, le cas échéant, en mentionnant, dans des conditions identiques, les recrutements effectués sur la base de textes autres que ceux indiqués.

PLAN TYPE

DE STATUT PARTICULIER D'UN CORPS DE FONCTIONNAIRES

Décret relatif au statut particulier des...

Chapitre 1^{er}

Dispositions générales

- Définition sommaire des fonctions,
- Détermination de l'organe chargé de la gestion des membres du corps,
- Dispositions relatives à l'affectation en position d'activité des membres du corps,
- Emploi spécifiques : énumération analyse succincte des fonctions.

Chapitre 2

Recrutement

1°) Accès au grade :

- Organisation du recrutement sur concours.
- Eventuellement, recrutement exceptionnel à titre de constitution initiale d'un corps.
- Conditions de la titularisation (stage probatoire, examen professionnel en fin de stage, etc...)

2°) Accès aux emplois spécifiques :

- Conditions de nomination.

Chapitre 3

Classification dans les échelles de traitement,

- Majoration indiciaire (emplois spécifiques).

Chapitre 4

Dispositions particulières

- Fixation de la proportion maximum des agents susceptibles d'être détachés ou mis en disponibilité.
- Eventuellement, dérogations apportées, en application de l'article 4 du statut général, aux règles qu'il édicte en d'autres domaines que celui de l'avancement et des rémunérations.

Chapitre 5

Dispositions transitoires

- Dispositions relatives au passage de l'ancien au nouveau régime,
- Titularisation et reclassement dans les anciens corps,
- Intégration dans les nouveaux corps.

Carrière depuis l'entrée au service public.

Grade ou classe	Echelon	Date d'effet	Ancienneté conservée	Numéro de décision	Date de décision	Obser- vations

NOTA : Pour les agents à contrat, préciser dans quel cadre s'est effectué le recrutement ; et si l'agent possède déjà la qualité de fonctionnaire, indiquer son grade d'origine.