

LES SYSTÈMES TRADITIONNELS CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Maître assistant drt. Iulian SAVENCO
Université "Danubius" de Galati

Rezumat: *Printre membrii tradiționali ai Uniunii Europene putem distinge două tipuri de funcții publice: pe de o parte, cariera, pe de altă parte, ocuparea forței de muncă. Sistemul carierei este caracterizat de divizarea funcțiilor publice pe niveluri. Recrutarea de obicei se face din funcțiile de mai jos, promovarea este rezultatul unei nominalizări, uneori, urmată de o concurență internă. Sistemul de ocupare a forței de muncă se caracterizează printr-o recrutare pentru posturile existente, pe o perioadă determinată adesea, prin intermediul unor concursuri deschise.*

Cuvinte-cheie: *comunitar, funcția publică, funcționar public, funcția publică de carieră, funcția publică de tip post*

Abstract: *Among the European Union's traditional members, we can distinguish two types of public function: on the one hand, the career, on the other hand, the employment. The career system is characterized by the division of the public office in levels, degrees and body. The recruitment is usually made from the lower functions, the promotion is the result of a nomination, sometimes followed by an internal competition. The employment system is characterized by a recruitment for concrete posts on a determined period often by means of open contests.*

Keywords: *communitarian, public function, civil servant, career system, position model system*

“Pendant deux décennies, les gouvernants de l'Europe ont promu leur volonté d'agir à un changement profond des administrations nationales, sans retenir beaucoup l'attention de la société civile, même si le sujet de la réforme de l'administration est devenu, dans quelques pays, une constante du discours politique et chaque année les services de l'Etat sont affectés par des mesures visant l'adaptation des structures à l'évolution des tâches qu'elles ont reçues.”¹

Dans cette situation, on peut affirmer qu'une telle administration

¹ Alexandru, Ioan, "Administrația și puterea politică", *Revista de Drept Public*, nr.2, București, Editura All Beck, 2003, p. 1.

européenne existe, que nous sommes les témoins d'un nouvel ordre dans l'administration ou seulement d'un mécanisme qui cherche à garantir la coopération parmi les administrations nationales ?¹

Quand on analyse les textes juridiques constitutionnels de l'Union Européenne, comme le Traité de Rome (1957), le Traité d'Amsterdam (1997), le Traité instituant une Constitution pour l'Europe (2004), on peut observer que ceux-ci n'offrent pas un modèle d'administration publique qui pourrait être adopté par les pays membres de l'Union Européenne. Autrement dit, si l'on parle de l'impact de l'intégration sur le système administratif d'un Etat membre, ceci est assez limité car l'Union Européenne n'a pas de compétences directes en ce domaine, et même si l'organisation administrative des pays membres est un problème lié à la compétence des pays membres, il y a pourtant pas mal de moyens d'influencer indirectement les pays membres et les pays souhaitant l'intégration dans l'Union.

Grâce à la tradition de chaque membre, la fonction publique est restée moins affectée par l'intégration européenne, la compétence communautaire dans le domaine des fonctions publiques nationales n'a été mentionnée par aucun traité.

Aujourd'hui, dans l'Union Européenne il y a deux types de fonction publique²:

a) Le système de la fonction publique de carrière, expression du principe de la spécificité de l'administration publique, le fonctionnement de laquelle implique l'existence d'un personnel doué de compétences particulières et qui consacre, en principe, sa vie professionnelle au service de la fonction publique, le fonctionnaire jouissant de stabilité.

b) Le système lucratif (la fonction publique d'occupation) – les employés sont classés en fonction du niveau des qualifications requises, de la capacité prouvée et du niveau de rémunération. Ils sont recrutés pour une fonction précise et ne sont pas les bénéficiaires des garanties supplémentaires de sécurité du travail, la période d'emploi étant limitée à la durée de temps nécessaire pour pouvoir accomplir la mission pour laquelle celui-ci a été recruté.

On doit mentionner que la littérature de spécialité fait toujours appel à la classification en: systèmes de carrière (la fonction publique fermée) ou de postes (la fonction publique ouverte) pour distinguer les principales caractéristiques de la structure des fonctions publiques de pays membres, mais, en pratique, aucun Etat n'applique rigoureusement un des deux systèmes.

Le système de carrière se caractérise par le fait qu'une carrière spécifique se prépare par un poste d'accès. Dans ce schéma, l'employé recruté tout jeune³, peut

¹ Cărăușan, Mihaela, *Administrative Reform or the Strengthen of the Administrative Capacity to Govern in the EU Context*, 12th NISPAcee Annual Conference, Vilnius, Lithuania, May 13 – 15, 2004.

² Alexandru, Ioan, Negoită, Alexandru, Santai, Ioan, Brezoianu, Dumitru, Vida, Ioan, Ivan, Stelian, Slăniceanu Ion Popescu, *Drept administrativ*, Brașov, Editura Omnia, 1999, p. 335.

³ Les textes légaux ou les réglementations prévoient un niveau maximum de formation pour accéder à chaque type de carrière.

faire carrière conformément aux dispositions légales et peut être promu dans d'autres postes, et bénéficier d'autres niveaux de rémunération, correspondant au nouveau poste. En d'autres mots, sans être recruté pour une fonction publique déterminée, tout au long de sa carrière il peut s'occuper de plusieurs postes au milieu de l'administration publique¹. Cette carrière est possible grâce à l'organisation de la fonction publique en corps hiérarchiques et par l'existence d'une structure de degrés qui permet au fonctionnaire de prévoir ses possibilités d'avancer, les responsabilités du poste où il peut être promu, et la rémunération afférente.

Les caractéristiques du service «pour l'Etat» ont déterminé l'application d'une série de règles différents de celles appliquées aux salariés des entreprises privées. Ceux-ci sont modifiées dans un texte, souvent codé, qui s'appelle statut et qui établit la condition juridique des fonctionnaires publics² et qui représente la loi commune de la fonction publique tout dissemblable de la loi commune du travail. Même s'il n'y a pas de fermeture forte entre la fonction publique et la fonction du secteur privé, le fonctionnaire public ne peut pas alterner des expériences dans le secteur public et le secteur privé, pendant toute son activité professionnelle. Quand la mission pour laquelle il a été employé a pris fin, il reçoit une autre fonction dans la même administration sans qu'un autre examen soit nécessaire pour la nouvelle fonction³, ce parcours est répété, jusqu'à l'abandon de la fonction, abandon qui est souvent simultanément avec la retraite.

Tout d'abord, dans le système de carrière, le recrutement du fonctionnaire public se passe sans tenir compte des sortes de tâches qu'il doit accomplir, mais en tenant compte de quelques aptitudes générales qui lui permettront d'exercer plusieurs fonctions qu'il va recevoir toute sa carrière durant. Puis, la garantie de la carrière permet au fonctionnaire public d'entrevoir de quelle manière sa situation professionnelle va évoluer et espérer à une carrière en ascension. Il n'occupera pas toujours la même fonction publique et bien sûr, il sera apprécié d'une autre manière. L'ascension lui est assurée, il est récompensé pécuniairement, souvent aussi comme responsabilités. De plus, la relation professionnelle qu'il entretient avec son employeur public, ne provient pas du contrat de travail, mais d'un régime de loi publique. Ça n'implique pas obligatoirement l'existence d'un statut au sens 'français' du mot. Finalement, le système de la carrière protège les fonctionnaires contre l'arbitraire administratif et, le changement de gouvernement ne peut pas influencer, en principe, le déroulement de sa carrière⁴.

En ce qui concerne le système lucratif (de type *poste*), la littérature de spécialité⁵ mentionne que, dans ce système, le fonctionnaire est recruté pour un

¹ Bossaert, Danielle, Demmke, Christoph, Nomden, Koen, Polet, Robert, *Funcția publică în Europa celor 15*, București, Editura Economică, 2002, p. 61.

² Preda, Mircea, *Drept administrativ*, București, Editura Lumina Lex, 2004, p. 82.

³ Dord, Olivier, *Droit de la fonction publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 73.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Auby, Jean-Marie, Auby, Jean Bernard, Jean-Pierre, Didier, Taillefait, Antony, *Droit de la fonction publique*, 5^e édition, Paris, Editions Dalloz, 2005, p. 12.

poste bien déterminé et sa situation ne peut pas être modifiée à la longue comme celle du système de la carrière. Comme ça, le fonctionnaire ne pourra pas occuper une autre fonction publique sans participer à un autre processus de recrutement. Il restera dans l'administration seulement pour la période fixée par contrat, excepté le cas où ceci est signé pour une période sans date-limite.

La doctrine de spécialité¹ a présenté les caractéristiques des deux systèmes de fonction publique à travers une comparaison entre les représentants des deux systèmes : la France (représentante du système de la carrière) et la Grande-Bretagne (représentante du système lucratif) :

Critères	Système de la carrière (fermé) France	Système de type poste (ouvert) Grande-Bretagne
Recrutement	Recrutement en postes inférieures, des procédures formelles	Le recrutement en postes de catégorie moyenne et supérieure, l'absence des procédures formelles, l'application des principes propres au secteur privé
Formation	Formation et diplômes précis	Des habiletés pratiques, pas une confirmation par un diplôme
Stage	Le stage hors du secteur public n'est pas reconnu	Le stage hors du secteur public est reconnu
Stage préparatoire	Oui	Non
La garantie du poste	Oui	Non
Système de rémunération	Etabli par loi	Des rémunérations à travers une convention collective
Schéma de retraite	Le quantum de la rémunération dépend de l'âge du fonctionnaire et de la période passée en exerçant la fonction	La rémunération est indépendante de l'âge du fonctionnaire et de son stage de travail

L'analyse des deux systèmes indique que la faiblesse du système de la carrière consiste, en outre, en l'absence de motivation du travail comme conséquence d'un système de rémunération rigide et en l'absence de compétitivité, parce qu'ils ne payent pas attention aux résultats obtenus individuellement, ni aux dépenses financiers.

¹ Jacek Czaputowicz, "Principales tendances dans l'administration publique en Europe" în *L'emploi public en Europe: une ambition pour demain*, Limoges, Editions Pulim, [2004], p. 45.

Comme mentionné auparavant, la fonction publique est l'élément le plus marqué par la tradition et l'histoire nationale et, en même temps, le moins affecté par le processus d'intégration européenne. Comme ça, la communauté n'a pas de compétences en ce qui concerne l'établissement de la fonction publique, les pays membres sont les seuls qui peuvent décider dans ce domaine. Compte tenu de ce qu'on ne peut pas parler d'une série de critères universellement valables pour parvenir à une stricte délimitation des principales caractéristiques structurales des fonctions publiques des pays membres, on peut dire que cette classification est une classification générale, parce que, en pratique, aucun Etat n'applique rigoureusement un des deux systèmes.

En ce qui concerne notre pays, on peut dire qu'il remplit tous les conditions pour être classé au milieu du système de la carrière à côté de la France, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, et au milieu du système de la fonction publique lucrative sont classés des pays comme : la Grande-Bretagne, la Suède, le Danemark, l'Italie, la Finlande.

Même si le processus d'intégration européenne tend à nous mener vers une européanisation des administrations publiques des pays membres comme conséquence du transfert fréquent des compétences du domaine politique à la sphère des compétences de l'UE, on ne peut pas encore parler d'un modèle d'administration publique pour les pays membres.

Bibliographie:

1. Alexandru, Ioan, Negoită, Alexandru, Santai, Ioan, Brezoianu, Dumitru, Vida, Ioan, Ivan, Stelian, Popescu Slăniceanu, Ion, *Drept administrativ*, Braşov, Editura Omnia, 1999.
2. Auby, Jean-Marie, Auby, Jean Bernard, Didier, Jean-Pierre, Taillefait, Antony, *Droit de la fonction publique*, 5^e édition, Paris, Editions Dalloz, 2005.
3. Bossaert, Danielle, Demmke, Christoph, Nomden, Koen, Polet, Robert, *Funcția publică în Europa celor 15*, Bucureşti, Editura Economică, 2002.
4. Căraușan, Mihaela, *Administrative Reform or the Strengthen of the Administrative Capacity to Govern in the EU Context*, 12th NISPAcee Annual Conference, Vilnius, Lithuania, May 13 – 15, 2004.
5. Czaputowicz, Jacek, "Principales tendances dans l'administration publique en Europe" în *L'emploi public en Europe: une ambition pour demain*, Limoges, Editions Pulim, [2004].
6. Dord, Olivier, *Droit de la fonction publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.
7. Preda, Mircea, *Drept administrativ*, Bucureşti, Editura Lumina Lex, 2004.