

LE STATUT DES FONCTIONNAIRES PUBLICS DE 1923

Andrei Florin Sora
New Europe College, București

Abstract: *The First World War with its immediate consequences that had enflamed Europe, led to the adoption by the Romanian state of a unitary law regarding the civil servants. The Civil Servants General Statute of the 19th June 1923 was a long time desideratum of the Romanian state employees. The new juridical framework established equal rights (admissibility conditions, promotion, retirement – including mandatory retirement etc – for all the civil servants. Although this law had many shortcomings, it improved Romanian civil servants statute that other subsequent laws tried many times to escape from it. The aim of this article is to demonstrate that the study of the civil servants can give a lot of answers and a better understanding of the Interwar Romania and its bureaucracy.*

Keywords: Interwar Romania, state employees, civil servants, public administration, bureaucracy.

La création de la Grande Roumanie en 1918 a généré de nouveaux défis comme l'établissement d'un cadre juridique et institutionnel homogène et cohérent. À la prise du pouvoir par les autorités provisoires roumaines de la Bessarabie, de la Bucovine et de la Transylvanie¹, on a établi par des décrets-lois le maintien en vigueur des lois, règlements et d'autres réglementations issus des autorités étatiques antérieures (l'Autriche-Hongrie, la Russie), en exigeant que les textes législatifs exceptés de cette règle soient indiqués. La Roumanie, nouvelle entité territoriale, politique et économique, avait besoin non seulement d'une Constitution, mais également d'une organisation administrative et territoriale homogène et d'une loi sur le statut des fonctionnaires publics. Jusqu'au 1^{er} janvier 1926, jour de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1925, dans la Grande Roumanie ont fonctionné, plus ou moins, quatre régimes administratifs, auxquels on peut ajouter le cas particulier l'état de siège².

¹ Durant les années 1918-1920, chacune de ces nouvelles provinces a eu son propre organe directeur (le Conseil dirigeant en Transylvanie, les «Secrétariats de service» en Bessarabie et Bucovine, les Directorats en Bessarabie) et dans le gouvernement central de Bucarest, il y avait, pour chaque province, des ministres sans portefeuille. Ces organismes provinciaux ont été dissous suite à la loi du 4 avril 1920, qui donnait leurs attributions aux institutions centrales.

² L'état de siège signifiait un plus grand contrôle des autorités militaires et la suspension, pour une période de temps définie par loi ou pour un territoire donné, de certains droits et libertés comme la liberté de la presse et la liberté de réunion, etc. Dans l'entre-deux-guerres la pratique courante était que l'état de siège frappe des régions de frontière et celles connues pour leur résistance contre les autorités étatiques roumaines: le Cadrilater ou le sud de la Bessarabie. Voir Hans-Christian Maurer, *Parlamentarismul în România, 1930-1940*, Bucarest, Edit. Enciclopedică, 2004, pp. 343-358.

Dès la fin du XIX^e siècle, on observe en Roumanie l'amplification de la hiérarchisation, la spécialisation et la rationalisation de l'administration publique. L'appel aux théories juridiques et à l'exemple offert par les pays occidentaux a servi comme fondements à l'édification d'une administration moderne. Un statut des fonctionnaires publics devait avoir un rôle important dans l'uniformisation des lois, des conditions d'admissibilité, d'avancement; il devait assurer une plus grande stabilité dans la fonction. Lors d'une conférence tenue au début de l'année 1916 dans les salons de la Société des Fonctionnaires Publics³, le conférencier, contrôleur auprès des Chemins de fer, voyait « la question de l'amélioration du sort des fonctionnaires publics » comme égale en importance à la question agraire⁴. Il semble que le concept de « statut des fonctionnaires »⁵ a été inventé en 1907 – dans un article de la « Revue de droit public » – par le français Georges Demartial, qui demandait « une constitution administrative comme il y a une constitution politique »⁶. Le statut des fonctionnaires devait être une loi portant sur les droits et les obligations de tous les fonctionnaires, établissant également des règles uniformes de recrutement et de sanction⁷. Une telle loi était appliquée déjà dans plusieurs pays européens; le premier statut de la fonction publique a été adopté en Espagne en 1852, suivi par le Luxembourg en 1872 et le Danemark en 1899⁸.

La Première Guerre mondiale, avec toutes ses conséquences, et notamment un autre cadre national, n'ont fait qu'accentuer la nécessité d'une véritable uniformisation de la législation sur les services publics et leurs agents. À côté des revendications sociales des fonctionnaires a été posée à nouveau la question de la stabilité dans la fonction publique. Cette demande, à laquelle s'ajoutait le problème de la décentralisation

³ La *Société des Fonctionnaires Publics* fondée en 1882, à l'initiative des fonctionnaires du Ministère des Finances, est la première association roumaine de fonctionnaires qui a acquis la personnalité juridique, en 1883.

⁴ D. N. Drăniceanu, *Funcționarul public. De eri, de astăzi și de mâine*, în *Două conferințe cu subiecte care sunt la ordinea zilei*, Bucarest, 1930, p. 6.

⁵ Dans les Pays roumains il paraît que le mot statut a été associé pour la première fois avec une fonction publique en 1847, quand a été adopté le *Statutul slujbașilor poliției din Capitală* (*Le Statut des employés de la Police de Bucarest*). Cf. Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Bucarest, Nemira, 1998, p. 12.

⁶ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1990, p. 88.

⁷ De nos jours, il est courant de considérer que l'expression « statut des fonctionnaires » comprend deux éléments principaux: « Le premier c'est qu'un statut est composé d'un ensemble de règles juridiques et d'usages parfois tatillons, sanctionnés par des lois ou règlements, quand ce n'est pas la constitution elle-même, et généralement codifiés dans des recueils de textes. Le second est que ces textes s'attachent à définir les garanties dont les fonctionnaires doivent bénéficier dans l'exercice de leurs fonctions, au sens le plus large du terme: garantie d'être justement rémunérés pour le travail accompli et pour sujétions de service, garantie de percevoir la pension de retraite méritée par un certain temps de service, garantie d'emploi, garantie d'une progression de carrière équitable, garantie contre les menaces de toutes sortes encourues à cause de leurs fonctions. », Marcel Pinet (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, tome III, *Les XLIX^e et XX^e siècles*, rédigé par Michel Chabin, René Bidouze, Jean-Noël Lallement, Serge Salon, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, p. 69.

⁸ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Bucarest, All Beck, 2003, p. 277.

administrative, se trouvait parmi les thèmes centraux des débats publics d'après guerre. La forte pression des fonctionnaires publics – les mouvements de revendication et les grèves des salariés publics de 1921-1923 –, le péril communiste et des calculs politiques ont convaincu les hommes politiques roumains de la nécessité d'un Statut des fonctionnaires publics. En 1922, dans une brochure pour la popularisation de la nécessité d'un tel statut, l'auteur, Petre Nedelski, qui se présentait comme « ancien administrateur d'arrondissement et secrétaire de conseil départemental », estimait que cette requête « représente l'émancipation des fonctionnaires de la tutelle des politiciens, elle est la conquête de la dignité d'homme et de citoyen, elle est l'assurance d'une vie plus humaine et la mise à l'abri pendant la vieillesse des manques et de la misère actuelle »⁹. L'article 8 de la Constitution de 1923 prévoyait l'adoption d'une loi sur le statut des fonctionnaires publics¹⁰.

La loi sur le Statut des fonctionnaires publics a été promulguée le 19 juin 1923 (entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1924), pendant un gouvernement national libéral dirigé par Ion I. C. Brătianu (janvier 1922 – mars 1926). Le règlement d'application de la loi du 19 juin 1923 a été adopté le 23 novembre 1923. Le Statut des fonctionnaires publics a eu sur le plan symbolique des significations semblables à la Constitution de 1923, au suffrage universel ou à la loi agraire.

La loi sur le Statut des fonctionnaires publics du 19 juin 1923 débutait avec la définition suivante, assez imprécise¹¹: « Les fonctionnaires publics sont des citoyens roumains, sans distinction de sexe, qui accomplissent un service public permanent (civil ou ecclésiastique) dans le cadre de l'État, du département, de la commune ou d'autres institutions, dont le budget est soumis à l'approbation du Parlement, du gouvernement ou des conseils communaux et départementaux » (Loi du 19 juin 1923, art. 1)¹². L'article 2 du Statut continuait la définition en indiquant ceux qui n'entraient pas dans la catégorie de fonctionnaires publics, et pour lesquels le statut ne s'appliquait pas: ceux qui accomplissaient des fonctions politiques et électives,

⁹ Petre Nedelski, *Statutul unic al funcționarilor. Principii generale*, Vaslui, 1922, l'introduction, p. [1].

¹⁰ De surcroît, dans le même article 8 de la Constitution de 1923 on affirmait: « On n'admet dans l'État aucune discrimination en fonction de la naissance et de la classe sociale.

Tous les Roumains, sans distinction d'origine ethnique, langue ou religion sont égaux devant la loi et il est de leur devoir de contribuer d'une façon égale aux impôts et aux charges publics.

Seulement eux sont admissibles dans les fonctions et les dignités publiques, civiles et militaires.

(...) Les étrangers ne peuvent être admis dans les fonctions publiques que dans des situations exceptionnelles et spécialement établies par des lois. » Constituțiunea din 1923, art. 8, în Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, Mona-Lisa Pucleanu, Corneliu-Liviu Popescu, *Constituțiile române – Texte. Note. Prezentare comparativă*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, Bucarest, 1993, p. 72.

¹¹ La plus grande autorité en droit administratif de l'époque, le professeur Paul Negulescu, donne une définition plus complète des fonctionnaires publics: « ils sont ces citoyens, qui, nommés par l'autorité officielle et investis légalement avec les attributs de leurs fonctions, accomplissent, d'une manière régulière, une certaine activité, qui n'est pas exclusivement manuelle, ayant comme but de faire fonctionner un service public dans l'échange d'un salaire versé régulièrement », Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, quatrième édition, vol. I, Bucarest, 1934, p. 540.

¹² Loi du 19 juin 1923, art. 1, în *Statutul funcționarilor publici*, Bucarest, 1923, p. 3.

les métropolitains et les évêques, les fonctionnaires des corps législatifs, les spécialistes étrangers nommés à durée déterminée ou par contrat, les ouvriers (*lucrători*), le personnel employé à durée déterminée (les contractuels/*diurniști*)¹³. En ce qui concerne le personnel des services publics faisant l'objet d'une concession, ils conservaient le statut de fonctionnaires publics. Par contre, le personnel dit auxiliaire (*personalul de serviciu*: les camériers, les huissiers, les femmes de service, etc.) recevait un statut ambigu; ses membres n'étaient pas inclus parmi les fonctionnaires publics, mais pas non plus mentionnés parmi les catégories exclues. Dans leur cas, on précisait seulement que des lois postérieures établiront les règles d'admissibilité, les droits et les devoirs¹⁴. Les appels en justice des années 1920 ont confirmé le statut professionnel distinct du personnel auxiliaire. En ce qui concerne les normes d'admissibilité, les droits et les devoirs de ces employés, la législation n'était pas très claire, en laissant à l'employeur la tâche de régler ces questions. Le statut des militaires n'a pas été discuté dans la loi du 19 juin 1923, ni dans son règlement d'application, ils étaient pourtant considérés par les juristes comme des fonctionnaires publics¹⁵.

La loi sur le statut des fonctionnaires publics de 1923 et notamment son règlement d'application ont provoqué un subtil clivage entre les « fonctionnaires de l'administration »¹⁶ et les autres catégories des fonctionnaires publics (les magistrats, les membres du Corps diplomatique et consulaire, les membres du corps enseignant, les membres du corps ecclésiastique, les « fonctionnaires des Corps législatifs », les membres du « corps technique et de spécialité »). À la dernière catégorie de fonctionnaires devait s'appliquer seulement la première partie du Statut à laquelle s'ajoutait le règlement intérieur de fonctionnement de leurs institutions. Relative aux « fonctionnaires de l'administration », la deuxième partie du statut (*Dispositions spéciales*) et le règlement d'application contenaient des dispositions plus explicites sur la hiérarchie administrative, les conditions d'admission, de nomination, d'avancement, la mutation, la « discipline » des fonctionnaires et même les éventuelles voies de dérogation à ces conditions.

Le statut de 1923 a eu la vertu de mettre fin aux opinions selon lesquelles les gendarmes et les prêtres n'étaient pas de fonctionnaires publics. Avant 1923 il y avait des voix qui considéraient que ces catégories professionnelles ne bénéficiaient pas d'autorité publique, et donc, pour cette raison, ils n'étaient pas de fonctionnaires publics. La législation des années 1920-1930 a clarifié cet aspect et également leur statut particulier, et leur distinction d'avec les fonctionnaires administratifs.

¹³ *Ibidem*, art. 2, pp. 3-4.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵ Jean H. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici*, Bucarest, 1933, p. 79; Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, troisième édition, Bucarest, 1929, p. 259.

¹⁶ La catégorie des « fonctionnaires de l'administration » comprenait: les fonctionnaires des Ministères et de l'administration locale, les fonctionnaires de la Caisse autonome des monopoles de l'État, les fonctionnaires du Ministère de la Justice, les fonctionnaires civils des administrations de l'Église, les fonctionnaires des institutions culturelles d'intérêt public, les agents de la perception des impôts, etc.

Dès les premiers mois suivant l'adoption du Statut, même si personne ne contestait son utilité et le progrès réalisé, les juristes et ses sujets – les fonctionnaires – ont commencé à le critiquer. De surcroît, de nombreux spécialistes en droit administratif se sont accordés sur le fait que la définition même des fonctionnaires publics donnée dans la loi était incomplète. Les tenants de ces critiques pensaient que ceux travaillant dans les établissements d'utilité publique étaient en réalité des fonctionnaires particuliers, et non pas des fonctionnaires publics. En ce qui concerne les fonctionnaires d'un service public concédé à une instance privée, les opinions des juristes divergeaient: la grande majorité était d'accord avec le Statut. Paul Negulescu estimait par contre que « la fonction publique fait partie d'un service public, mais seulement celui exploité en régie. Les fonctionnaires d'un service public concédé ne sont pas des fonctionnaires publics. »¹⁷

En Roumanie, les arrêts des cours de justice n'ont pas joué le même rôle que celui attribué dans la législation anglo-saxonne (*rule of law*), se rapprochant, dans ce cas aussi, du système français. En ce qui concerne la fonction publique, leur concours a été demandé contre les abus dans l'administration et dans le but de déterminer les droits des fonctionnaires et même, dans des cas précis, de déterminer qui était ou non fonctionnaire public. Même s'il s'agissait d'une pratique ancienne, les procès à la Cour de Cassation, et à partir de 1925 à la Cour d'Appel, sont devenus une source importante pour définir qui était ou non à l'époque fonctionnaire public et pour couvrir ainsi les manques de la législation. Les poursuites en justice concernaient la destitution d'une fonction inférieure ou le licenciement, actions perçues par ceux qu'elles frappaient comme illégales, la réglementation des droits salariaux et de pension, le refus d'être employé dans un service public. En outre, les instances judiciaires ont été contraintes de se prononcer sur la nature de la fonction publique, là où la législation n'était pas précise et dans le cas où l'enjeu était assez important, notamment de nature politique. Dans le cadre d'un tel procès on a donné la définition suivante de la fonction publique: « une situation juridique générale, créée suite aux lois, qui a un caractère *permanent*, c'est-à-dire qui persiste autant que la loi par l'intermédiaire de laquelle a été créée et aussi longtemps qu'une autre loi ne la modifie pas et ne la supprime pas. »¹⁸ Dans les années 1920, dans la presse et dans le monde des juristes on a débattu la question de savoir si le personnel artistique et administratif des théâtres nationaux, et même communaux, s'inscrivait dans la catégorie de fonctionnaires publics. La Justice s'est prononcée: le personnel artistique des théâtres ne faisait pas partie de la catégorie des fonctionnaires publics. Suite à la loi de modification des articles de la loi des théâtres nationaux et des opéras, le personnel de ces institutions a été divisé en catégories: artistique, technique, administratif et auxiliaire (*personalul de serviciu*)¹⁹.

¹⁷ Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 522.

¹⁸ La sentence 796 du 15 octobre 1927 du Tribunal d'Ilfov, la section I; cf. J. H. Vermeulen, *op. cit.*, 1933, p. 56.

¹⁹ « Monitorul oficial » (MO), première partie, no. 70, 25 mars 1931, p. 2727.

Les juristes de l'entre-deux guerres ont clarifié également la situation des conseillers communaux et départementaux. Ceux-ci n'étaient pas considérés comme des fonctionnaires publics²⁰. Au contraire, le maire et l'adjoint du maire étaient « incontestablement des fonctionnaires publics, parce qu'ils collaboraient à un service public et la fonction qu'ils accomplissaient avait un caractère de permanence »²¹.

Les polémiques concernant l'inclusion ou non de certaines catégories d'employés dans le corps des fonctionnaires ont existé avant l'adoption de la loi du 23 juin 1923, mais cette fois-ci l'enjeu était plus important. Suite aux droits garantis par la loi de 1923, la fonction publique est devenue une position professionnelle et sociale convoitée. Faire partie de la catégorie de ce qu'on définissait comme fonctionnaire public signifiait bénéficier des droits prévus par le Statut et notamment de la stabilité et du droit à la pension. Pour les juristes de l'époque l'obtention de la stabilité n'était pas seulement un droit hardiment acquis par le fonctionnaire, mais également une modalité de dépolitiser l'administration et d'émanciper le fonctionnaire de l'arbitraire des gouvernements passagers²². La stabilité dans le poste a été un des acquis du Statut de 1923, bénéfice que les lois ultérieures ont cherché à limiter. Un fonctionnaire était stabilisé en fonction de son ancienneté dans le poste ou par confirmation, après une période de stage et l'évaluation favorable des supérieurs²³; la stabilité dans le poste était sanctionnée par concours. Après la nomination définitive dans un poste donné, ce fonctionnaire ne pouvait plus être transféré, puni ou remplacé arbitrairement; un processus bureaucratique compliqué rendait difficile son licenciement²⁴. Lorsqu'un fonctionnaire, ayant obtenu la stabilité dans le poste conformément à la loi, était nommé dans une fonction inférieure pour diverses raisons, une réduction budgétaire par exemple, il continuait à toucher la même rétribution qu'antérieurement et conservait en même temps son grade hiérarchique²⁵. Pour les fonctionnaires stables disponibles étaient prévues des rétributions compensatoires. Hormis les conséquences positives, l'obtention de la stabilité déclencherait un phénomène d'enfermement, marqué par la limitation des entrées dans le corps. La stabilité a provoqué un blocage dans la fonction publique, en permettant à des

²⁰ Les raisons pour cet encadrement juridique étaient les suivantes: leur fonction n'avait pas un caractère de permanence, les conseillers communaux et départementaux n'étaient pas nommés suite à une élection, ni en tenant compte des conditions prévues dans le Statut, la compétence dans les affaires administratives appartenait au Conseil.

²¹ Jean H. Vermeulen, *op. cit.*, 1933, p. 52.

²² Anibal Teodorescu, *Viteoarea organizare administrativă a României*, în *Constituția României în dezbaterile contemporanilor*, conférence du 23 avril 1922 tenue à l'Institut Social Roumain, Bucarest, Humanitas, 1990 [1923], p. 411.

²³ En cas de suppression d'une institution publique, précisait le Statut de 1923, ces fonctionnaires stables devaient être nommés dans des fonctions équivalentes à l'emploi antérieur.

²⁴ Le Ministère de l'Intérieur a essayé sans succès de démontrer que par le Statut et par la loi sur l'organisation des ministères de 1929, après la suppression d'un service public, les fonctionnaires de ce service perdaient leur statut. Dans le sillage de cette pensée, l'affectation dans un autre poste signifiait une nouvelle nomination. Voir Jean H. Vermeulen, *op. cit.*, p. 151.

²⁵ *Ibidem*, p. 144.

personnes réputées corrompues ou pas suffisamment instruites de bénéficier de la protection du droit.

Le Statut de 1923 a uniformisé les conditions d'admission accordant le droit d'être fonctionnaire public « sans distinction de sexe », aux citoyens roumains majeurs (ayant plus de 21 ans), « capables de travailler du point de vue de la santé et n'ayant souffert aucune condamnation honteuse »²⁶. Le règlement d'application de la loi prévoyait une dérogation par laquelle pendant cinq ans depuis sa mise en application on pouvait nommer comme fonctionnaires stagiaires des mineurs ayant au moins 18 ans²⁷. Comme auparavant, le candidat (homme) devait avoir accompli le service militaire et jouir des droits civils et politiques. Le statut de 1923, avec l'ensemble des lois des années 1920-1930, prévoyait comme condition générale d'admission dans la fonction publique l'obligation de prêter le serment de fidélité au roi et aux lois du pays²⁸.

Sans donner trop d'informations, le Statut de 1923 mentionnait que pour « être nommé dans une fonction publique il faut nécessairement passer un examen de capacité »²⁹. Le règlement ajoutait que « les examens seront soutenus par ministères ... les programmes d'examen seront fixés par une décision ministérielle suite à une étude de la commission sur les nominations et les avancements dans le Ministère »³⁰.

Par le statut de 1923 la journée de travail était, comme auparavant, de 7 heures, exceptant les dimanches et les fêtes légales³¹. Pendant l'hiver le programme de travail était modifié, en renonçant parfois à la pause. Une des obligations consistait à avoir un registre de présence. La nécessité d'inclure le programme de travail dans les règlements et les procès-verbaux des inspections faites par le Ministère nous indiquent que dans les administrations départementales et communales régnait non seulement une certaine lassitude de la part des fonctionnaires, mais aussi une variété des pratiques administratives. En 1923 une conquête importante des fonctionnaires a été l'obtention d'une demande ancienne: la semaine anglaise, qui consistait à chômer le samedi après-midi³². Pour une meilleure rentabilisation du travail, on a imposé aux fonctionnaires des exigences qui concernaient également leur vie privée. En outre, le Statut de 1923 prévoyait que les fonctionnaires devaient habiter dans la localité où ils déployaient leur service³³.

Un des attraits principaux de la fonction publique était la possibilité que le fonctionnaire ou sa famille bénéficie d'une pension de retraite. Le Statut de 1923, qui n'a pas abrogé la loi du 27 mars 1909 réglant les pensions des fonctionnaires publics,

²⁶ Loi du 19 juin 1923, art. 5, in *Statutul* ..., p. 4.

²⁷ Règlement du 23 novembre 1923 visant l'application de la loi du 19 juin 1923, art. 6, in *Statutul* ... p. 23.

²⁸ Loi du 19 juin 1923, art. 6, in *Statutul* ..., p. 4.

²⁹ *Ibidem*, art. 37, p. 11.

³⁰ Règlement du 23 novembre 1923, art. 74, in *Statutul* ..., p. 42.

³¹ Loi du 19 juin 1923, art. 8, in *Statutul* ..., p. 5.

³² Règlement du 23 novembre, art. 17, in *Statutul* ..., p. 26.

³³ Loi du 19 juin 1923, art. 10, in *Statutul* ..., p. 5.

mentionnait que l'âge de la retraite pour les fonctionnaires était de 60 ans, sous réserve que les lois organiques de fonctionnement de leurs institutions ne prévoient pas autre chose³⁴, par exemple dans le cas des prêtres. Une loi générale sera adoptée le 15 avril 1925³⁵ et concernait le fonctionnaire qui avait servi plus de 35 ans dans l'administration ou celui qui avait plus de 57 ans d'âge (65 ans dans le cas des « fonctionnaires ecclésiastiques») et au moins dix ans d'ancienneté³⁶. Par une loi du 26 avril 1930, les fonctionnaires qui avaient atteint l'âge de 57 ans ou ceux qui avaient servi au moins 30 ans dans les services publics avaient le droit à une pension de retraite (art. 1)³⁷. Cette modification de la loi du 15 avril 1925 faisait partie des mesures prises par le gouvernement national-paysan afin de faire face à la crise économique³⁸.

La loi du 19 juin 1923 et son règlement d'application ont prévu également le droit des fonctionnaires publics à un congé annuel, au congé médical et même au congé d'études. Pendant le congé annuel, le fonctionnaire continuait à recevoir son salaire (le « salaire de base »); dans le cas d'un congé de maladie qui dépassait trois mois, le salaire était réduit à moitié; après un congé de maladie d'une année sans interruption, le fonctionnaire était licencié³⁹.

Être fonctionnaire public ne conférait pas seulement des droits, mais aussi quelques restrictions. On a réitéré l'interdiction visant le cumul de fonctions publiques – établie par la loi du 1^{er} juillet 1890 avec les modifications du 4 juillet 1891 –, les activités commerciales et l'interdiction pour ceux apparentés jusqu'au troisième degré compris d'avoir des relations supérieur-subordonné⁴⁰. Toutefois, les gouvernants ont envisagé une possibilité d'usurpation légale de ces règles: le Conseil législatif ou le Conseil Supérieur Administratif ont reçu le droit de donner des dérogations⁴¹. Le cumul dans la fonction publique n'a pas toutefois totalement disparu, certaines modifications législatives, les dérogations et même les illégalités ont fait que pour le début des années 1930, la « Revue des fonctionnaires publics » donnait le chiffre de 60.000 cumulards, « des privilégiés qui mangent pain et brioches »⁴². Les autorités étatiques ont essayé de limiter ce type de

³⁴ *Ibidem*, art. 22, in *Statutul ...*, p. 8.

³⁵ Cette loi a fait l'objet de plusieurs modifications par les lois du 20 août 1929, du 26 avril 1930 (la loi sur la retraite des fonctionnaires publics et la loi sur des économies budgétaires), du 3 août 1931.

³⁶ Loi générale des pensions du 15 avril 1925, art. 2, in *Codul general al României*, vol. XI–XII, pp. 440–441.

³⁷ MO, première partie, no. 21, 26 avril 1929, p. 3034.

³⁸ Plusieurs catégories d'agents de l'État ou d'employés payés par le budget de l'État étaient exceptés de cette loi: les militaires, les magistrats, les membres du Conseil législatif, les membres et les procureurs de la Cour des Comptes, le clergé, les membres du corps enseignant, titulaires du poste (Loi du 26 avril 1929, art. 2, MO, première partie, no. 21, 26 avril 1929, p. 3034)

³⁹ Règlement du 23 novembre 1923 ..., art. 51, in *Statutul ...*, p. 35.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 6, p. 23.

⁴¹ Dans la Roumanie moderne, en nombreuses occasions les innovations législatives ayant comme but de rentabiliser et valoriser les services publics et le fonctionnement de l'administration ont été maintes fois limitées par l'adoption – parfois dans la même loi – des dérogations.

⁴² « Revista Funcționarilor Publici », IX, 1934, no. 5-6, p. 6.

fraude: la loi sur le cumul dans les fonctions publiques du 2 avril 1931 prévoyait, à l'article 14, l'obligation pour les fonctionnaires de déclarer sur l'honneur qu'ils remplissaient ces conditions⁴³. En 1929, le nombre total de fonctionnaires publics était d'environ 455.000 personnes, sans compter les contractuels⁴⁴. Le personnel des ministères s'élevait à 241.054 individus⁴⁵. Durant la grande crise, en Roumanie, le nombre de fonctionnaires ainsi que leur traitement ont diminué.

Le chapitre V du Statut de 1923, intitulé *La discipline*, a uniformisé les sanctions et leur modalité d'application à tout fonctionnaire public. George Alexianu voyait dans cette réglementation une deuxième garantie pour la stabilité⁴⁶. Les sanctions prescrites par le Statut étaient semblables à celles établies à la fin du XIX^e siècle: le « blâme » verbal ou par écrit; le « blâme » accompagnée par la perte du salaire pendant maximum quinze jours; le retard ou le blocage de l'avancement; la mutation disciplinaire; l'écart temporaire du service avec la privation de salaire pendant six mois; la mise en disponibilité; la destitution⁴⁷. Le licenciement administratif (la destitution) signifiait que le fonctionnaire ne pouvait plus jamais être réadmis dans l'administration. Par contre, la sanction de mise en disponibilité laissait le droit de redevenir fonctionnaire, mais seulement après deux ans de mise en disponibilité, et avec cette limite que la nouvelle nomination devait se faire dans une fonction inférieure⁴⁸.

Les peines disciplinaires établies par le Statut de 1923 étaient accompagnées de garanties pour protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire des supérieurs. Une réglementation plus claire concernait l'application des sanctions avant la présentation du cas devant le conseil de discipline, la réalisation d'une enquête préalable qui devait inclure une première audition de l'inculpé et son information de la nature des preuves qu'on apportait contre lui⁴⁹. L'enquête ne pouvait être réalisée que par un fonctionnaire ayant au moins le même grade⁵⁰. Excepté les deux premiers types de sanctions, décidées et appliquées par le supérieur hiérarchique, les autres dépendaient de l'autorité des commissions de disciplines⁵¹. Par la loi du 3 janvier 1930, modifiée en 1933, la

⁴³ Dans les archives de la Préfecture de Brasov nous avons trouvé des déclarations, « sur la connaissance et l'accomplissement de la loi sur le cumul. » Il est intéressant de noter que le préfet lui aussi a accompli cette formalité, Direcția Arhivelor Județene Brașov (Archives départementales de Brașov), fonds *Prefectura Brașov. Serviciul administrativ*, ds. 2/1932, passim.

⁴⁴ I. V. Gruia, *Problema reducerii numărului funcționarilor publici*, în « Revista de Drept Public », IV, 1929, p. 258.

⁴⁵ « Revista Funcționarilor Publici », VII, 3-4, 1932, p. 3.

⁴⁶ George Alexianu, *Statutul funcționarilor publici. Stabilitate și inamovibilitate*, în « Revista de Drept Public », I, no. 4/1926, p. 547.

⁴⁷ Loi du 19 juin 1923, art. 51-52, în *Statutul ...*, p. 15.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 56, p. 16.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 53-55, pp. 15-16.

⁵⁰ Règlement du 23 novembre 1923, art. 96, în *Statutul ...*, p. 50.

⁵¹ Chaque ministère avait ses commissions de discipline, et dans le cas des fonctionnaires de l'administration locale – dépendant du Ministère de l'Intérieur – il y avait également des telles commissions pour chaque département. Voir *Statutul ...*, art. 114-117, pp. 54-56.

« justice disciplinaire », qui jugeait les incompatibilités et se prononçait sur les candidats à la fonction publique, n'incombait plus aux commissions de discipline, mais aux cours administratives. La loi de 1938 précisait mieux qui avait la compétence dans tel ou tel jugement d'un fonctionnaire, la Cour administrative étant la seule qui donnait son avis⁵².

La croissance du nombre des fonctionnaires, la prise en charge de nombreuses attributions, en un mot la bureaucratisation étatique ont conduit à la nécessité d'un meilleur enregistrement du personnel et d'un contrôle plus strict de chaque agent de l'État, mission qui tombait aussi dans la charge des administrations centrales. Le règlement d'application de la loi du 19 juin 1923 a introduit la condition que le candidat à une fonction publique dépose un dossier qui contienne des informations sur sa personne, sa conduite morale, ses diplômes, etc.⁵³, ainsi que l'obligation de l'administration étatique de créer un dossier, appelé *cazier* (casier), pour chaque fonctionnaire⁵⁴. Il est intéressant de noter que le fonctionnaire avait le droit de connaître son dossier personnel⁵⁵.

Le fonctionnaire public était censé se donner en exemple pour la société et témoigner de probité et de moralité, non seulement pendant le service⁵⁶, mais aussi dans sa vie privée. Pour être nommé dans certaines fonctions publiques, il fallait fournir des preuves d'un bon comportement en société. Le « certificat de moralité » pouvait consister aussi dans la recommandation d'une personne appréciée dans la communauté et qui connaissait le candidat à la fonction publique. En réalité, il ne s'agissait que de l'observation faite par le fonctionnaire responsable de l'admission du candidat à un emploi dans l'administration, mentionnée dans une rubrique de la fiche d'inscription intitulée « la moralité ». Le « certificat de moralité » requis par la loi de 1923 était une demande administrative à laquelle les services publics n'ont pas donné d'importance. Toutefois, la loi de 1923 stipulait que « les fonctionnaires sont obligés de ne pas compromettre la fonction et leur corps, ni par leur vie publique, ni par leur vie privée »⁵⁷. Là où il y avait des fiches de service, la moralité était une des questions à remplir.

Après la fin de la grande conflagration mondiale, dans beaucoup de pays, les femmes ont vu s'améliorer leur statut social et professionnel. En Roumanie, la loi appelée à tort du « suffrage universel » ne les a pas incluses dans la vie politique et les lois administratives de 1925 et de 1929 leur accordaient une participation

⁵² Jean H. Vermeulen, *La loi administrative roumaine de 1938*, in « Revista de Drept Public », XII, no. 3-4, 1938, p. 550.

⁵³ Règlement du 23 novembre 1923, art. 7, in *Statutul ...*, p. 23.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 12, p. 25.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Le règlement sur l'application de la loi du 19 juin 1923 stipulait que n'importe quelle sanction disciplinaire appliquée à un fonctionnaire devait être inscrite sur la fiche qualificative, sur le futur dossier personnel. Le règlement du 23 novembre 1923, art. 96, in *Statutul ...*, p. 50.

⁵⁷ Loi du 19 juin 1923 ..., art. 11 in *Statutul ...*, p. 5.

limitée⁵⁸. Par contre, dans la définition du fonctionnaire dans le Statut de 1923 les législateurs roumains mentionnaient que l'accès à la fonction publique ne tenait pas compte du sexe. La forte pénétration des femmes dans l'administration, même si encore dans des fonctions subordonnées, a connu un essor considérable dans l'entre-deux-guerres, même s'il y avait encore des espaces bureaucratiques où la présence des femmes était un sujet tabou, même dans les petites fonctions. En 1925, le Ministère de la Justice n'a pas accepté qu'un poste d'adjoint de greffier III^e classe – donc une petite fonction – au Tribunal de Timisoara soit occupé par une femme, même si toutes les conditions d'admissibilité étaient accomplies, y compris l'avis favorable de la Commission pour les nominations et l'avancement⁵⁹. L'appel en Justice, à la Haute Cour de Cassation, a donné raison à la fonctionnaire. Il est sûr que de nombreuses autres femmes dans des situations pareilles n'ont pas réagi de cette façon, faute de moyens financiers ou par méconnaissance de leurs droits.

Dans une période de recrudescence des mouvements contestataires – des grèves des ouvriers et des certaines catégories des employés d'État – a été adoptée la loi 26 mai 1921 sur les syndicats professionnels⁶⁰. Pendant le communisme, on a caractérisé la loi de 1921 comme limitée, mais « une mesure avec un caractère de réforme »⁶¹. La loi du 26 mai 1921⁶² précisait que les syndicats professionnels étaient ouverts « à tout individu et aux personnes morales, qui exercent la même profession, professions similaires ou voisines »⁶³. D'après cette loi: « les syndicats professionnels ont comme objet l'étude, la défense, elles participent à l'affermissement des intérêts professionnels, sans poursuivre des bénéfices [financiers] »⁶⁴. Pour qu'il n'eut pas

⁵⁸ La loi d'unification administrative du 14 juin 1925 prévoyait l'élection des femmes seulement dans les conseils des communes urbaines. Cette stipulation est restée très limitée en pratique. Par la loi sur l'administration locale de 1929, les femmes ont reçu le droit de voter et d'être élues à condition de remplir une des conditions suivantes (en plus des conditions générales): avoir été fonctionnaire d'État, département ou commune, avoir au moins fini le cycle inférieur, veuve de guerre, décorée pour l'activité pendant la guerre, ayant participé dans le comité directeur dans les sociétés pour les droits des femmes reconnues par la justice. En 1929, plusieurs femmes ont accédé à la fonction de conseiller, trois femmes à celle de maire et une femme, Maria Pop – la première femme parlementaire (sénatrice) en 1938 –, comme adjoint de maire dans une grande ville, à Craiova. Cf. Ghizela Cozma, *Femeile și politica în România. Evoluția dreptului de vot în perioada interbelică*, Cluj-Napoca, Presa universitară Clujeană, 2002, p. 105.

⁵⁹ Jean H. Vermeulen, *op. cit.*, 1933, pp. 154-155.

⁶⁰ MO, no. 41, 26 mai 1921. Nous avons utilisé le texte de loi publié dans le *Codul General al României*, vol. IX-X, 1919-1922, pp. 603-612.

⁶¹ Ion Ștefan Baicu, *Noi măsuri legislative pe linia reglementării relațiilor sociale impuse claselor dominante de către proletariat în anii avântului revoluționar (1918-1921)*, în Ilie Ceaușescu, Nicolae Petreanu, Ion Ștefan Baicu, Ioan Călin, Dumitru Rusu, *Mișcarea muncitorească și legislația muncii în România, 1864-1944*, Bucarest, Editura Științifică, 1972, p. 92.

⁶² Dans le chapitre XII, intitulé *Dispositions transitoires*, a été précisé que les précédents formes des syndicats « la *breasla* et la *corporația* créées par la loi sur l'organisation des métiers, du crédit et des assurances ouvrières de 1912 sont supprimées ». La fonction de fournir des assurances sociales aux ouvriers, confiée auparavant aux corporations, devait revenir aux Caisses d'assurances. Voir Loi du 26 mai 1921, art. 1, in *Codul General al României*, vol. IX-X, 1919-1922, Bucarest, pp. 611-612.

⁶³ *Ibidem*, art. 2, p. 603.

⁶⁴ *Ibidem*.

d'ambiguïtés, cette loi précisait que le droit de fonder des syndicats était également accordé aux professions libérales et à tous les travailleurs [*lucrători*], salariés de l'État, des départements, des communes et d'autres services publics. En ce qui concerne les fonctionnaires publics, on mentionnait que les conditions demandées pour exercer le droit d'association professionnelle des fonctionnaires publics devaient être précisées dans la future loi sur le statut des fonctionnaires⁶⁵. Le Statut de 1923 (par le chapitre VII, les articles 24-32, de la loi sur le Statut et les articles 53-66 du Règlement), adopté peu temps après les grèves des fonctionnaires, a tracé les nouvelles normes, en s'efforçant de maintenir le contrôle de l'État et limitant leur activité politique. Le droit d'association des fonctionnaires publics a été reconnu et garanti avec la condition que ces formes de rassemblement aient des objectifs culturels, économiques et la défense des intérêts professionnels⁶⁶. Les associations des fonctionnaires publics ne pouvaient ni discuter, ni prendre des résolutions à caractère politique⁶⁷.

La période d'après la promulgation du Statut a été marquée par l'essai des gouvernements de l'éviter. La demande faite par les fonctionnaires d'inclure le statut dans la Constitution, en empêchant ainsi son changement ou même son abrogation – un processus législatif difficile – n'a pas été mise en pratique. Le Statut des fonctionnaires publics de 1923 a constitué un pas en avant, notamment dans la réglementation de la stabilité et par le fait que cette loi « a servi comme une arme de défense devant le contentieux administratif, contre les gouvernants contrevenant à la loi »⁶⁸. Toutefois, sept ans après la promulgation de la loi sur le Statut des fonctionnaires publics, un article paru dans la « *Revista administrativă* » et portant le titre suggestif *Le Statut – un bout de papier* (*Statutul – un petic de hârtie*) constatait avec amertume que « ... cette loi a été toujours méprisée, violée et outragée par tous les chefs de départements, à tout moment, quand ils ont eu besoin de récompenser une aide politique ou de sanctionner une attitude menée contre les intérêts de leur partis politiques [...] N'importe quelle usurpation de la loi produit des effets démoralisateurs, d'autant plus si elle est faite par une personne haut placée. La violation du Statut en ce qui concerne notamment les nominations, les avancements et les mesures disciplinaires a provoqué au sein du corps des fonctionnaires la démoralisation de la majorité de leurs membres et le sentiment de la révolte justifiée. »⁶⁹

La loi des rétributions budgétaires de juin 1927 (*Legea armonizării retribuțiilor bugetare*) a continué le long processus d'uniformisation des fonctions publiques initié par le Statut de 1923, en établissant 36 types de traitements et de catégories, toutes les fonctions étant répertoriées. Huit ans après la promulgation de la loi de 1927, le professeur N. Ghiulea, proche du Parti National Paysan (*Partidul Național Țărănesc*, PNT), observait : « la rétribution des fonctionnaires n'est établie par aucune loi. Chaque

⁶⁵ *Ibidem*, art. 3, p. 603.

⁶⁶ Loi du 19 juin 1923, art. 24, în *Statutul ...*, p. 8.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 26, p. 9.

⁶⁸ « *Revista administrativă* », IX, no. 10, 1^{er} juin 1930, p. 139.

⁶⁹ *Ibidem*.

Ministère présente sa propre grille de rétribution. » Cet auteur comptait pas moins de 762 types de traitements⁷⁰.

Dans les années 1920, le Parti National, après 1926 le Parti National Paysan, a été l'un des principaux détracteurs du fonctionnarisme, dans lequel il voyait l'instrument des *regăţeni*. Les hommes politiques nationaux-paysans récusaient le grand nombre de fonctionnaires publics, nombre qui dépassait les besoins bureaucratiques et la survivance des pratiques clientélares. D'autre part, les représentants de cette force politique en ascension se sont efforcés d'obtenir le soutien des fonctionnaires, en culpabilisant les gouvernements pour le coût de la vie ou autres difficultés éprouvées par ceux travaillant dans le service de l'État. Une fois arrivé au pouvoir, le PNT a essayé de faire imposer sa vision sur l'administration. En conséquence, une autre étape dans la longue démarche de codification de la fonction publique s'est déroulée à la charnière des années 1920 et 1930. De cet effort législatif on retient notamment la loi sur les ministères et la loi sur l'administration locale du Ministère de l'Intérieur, toutes les deux promulguées en 1929.

En 1936, le statut des fonctionnaires publics a été mis en question par le gouvernement libéral de Gheorghe Tătărescu. On a rédigé un projet de loi qui a été vivement critiqué par les agents publics. Dans la même période, en octobre 1936, la Fédération générale des associations professionnelles des fonctionnaires publics⁷¹ a rédigé son propre projet mis à la disposition du gouvernement⁷².

Le régime autoritaire de Carol II n'a signifié pas seulement la dissolution du Parlement et l'adoption d'une nouvelle Constitution, en mars 1938 le Statut des fonctionnaires publics de 1923 a été suspendu. Le 8 juin 1940, sous le nom de *Codul funcţionarilor publici*, a été adopté un nouveau statut des fonctionnaires publics, qui devait refléter les changements survenus au bout de deux ans dans la législation et l'administration, ainsi que le nouveau contexte politique interne et international. Après la Deuxième Guerre Mondiale, dans un contexte politique difficile, marqué par les essais des communistes roumains de s'assurer le contrôle total du pouvoir, le 22 septembre 1946 on a adopté un nouveau Statut (la loi 746/1946) – modifié le 12 décembre 1946 – accompagné d'un Statut sur les salariés communaux (la loi 535 du 9 juillet 1946 avec les rectifications du 14 septembre 1946).

Dans une étude comparative portant sur les régimes administratifs en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, Françoise Dreyfus affirme que: « À partir du milieu des années vingt [1920], les principes constitutifs d'une bureaucratie de

⁷⁰ Nicolae Ghiulea, *Organizarea Statului. Mijloace și metode noi ...*, Bucarest, 1935, p. 130.

⁷¹ Cette Fédération est créée le 19 octobre 1930, lors d'un congrès général organisée par l'Association Générale des Fonctionnaires Publics à qui ont pris part d'autres organisations des salariés publics. Ce congrès a été l'acte de naissance d'une fédération composée d'associations de défense des intérêts de toute catégorie de fonctionnaires publics. Il y avait plusieurs sociétés qui rassemblaient des différentes catégories d'employés des Chemins de fer, des associations de fonctionnaires de la PTT, des fonctionnaires administratifs, y compris l'Association générale des femmes fonctionnaires publics de Roumanie, etc. Voir Constantin A. Negulescu, *Istoricul Federației Generale a Asociațiilor Profesionale de Salariați Publici*, Bucarest, 1936

⁷² DANIC, fonds *Ministerul de Interne. Direcția generală a Poliției* (2350), ds. 207/1937, f. 24.

type wébérien – hiérarchisation des emplois correspondant à des compétences, sélection au mérite par concours ou examen d'aptitude et permanence dans la carrière ou l'emploi assuré par les modalités d'avancement – forment globalement l'armature de la fonction publique en Grande-Bretagne et en France. C'est aussi le cas, quoique de manière moins systématique, aux États-Unis où le recrutement au mérite est étendu ... »⁷³ On voit bien que, par le Statut de 1923, la fonction publique roumaine s'est synchronisée à l'Occident. Le Statut de 1923 a eu un rôle important dans l'uniformisation des lois et notamment dans une meilleure application de réglementations considérées avancées. En effet, on ne peut pas parler d'un véritable renouvellement législatif et pourtant, grâce à cette loi, tout fonctionnaire roumain a reçu un des plus importants droits: la stabilité, conquête qui engendra l'accélération de la professionnalisation de la fonction publique. Néanmoins, les acquis du Statut de 1923 n'ont réussi que partiellement à rompre avec une administration politisée, corrompue, où trônaient les relations clientélistes. L'uniformisation et la généralisation des obligations et des droits des fonctionnaires permettront la consolidation d'une identité commune, signe visible dans les années 1930 dans les efforts de fonder une fédération. L'imposition et l'uniformisation, par le Statut de 1923, des conditions d'admission et de stabilité ont contribué à l'ouverture de la fonction publique à toutes les catégories sociales, aux hommes et aux femmes, l'évolution de l'enseignement public jouant un rôle important dans ce processus. On peut dire que le Statut s'inscrit dans la ligne novatrice tracée par la loi sur le suffrage universel. Ces conditions d'admission, y compris l'obligation de passer un concours, ont diminué l'importance du facteur relationnel et clientélaire.

⁷³ Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 199.