précis
DOMAT
DROIT PUBLIC

Emmanuel
AUBIN-KANEZUKA

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

LGDJ
un savoir-faire de Lextenso

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

EMMANUEL AUBIN-KANEZUKA
Professeur de droit public à l'Université de Tours,
référent déontologue dans la fonction publique territoriale

LGDJ un savoir-faire de Lextenso

© 2023, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275125558
ISSN : 2968-7454
Collection : Précis Domat

AVANT-PROPOS

La première édition de ce Précis tente de relever le défi d'exposer de façon aussi claire et actuelle que possible les évolutions et mutations du droit de la fonction publique depuis les premières années du XXIe siècle, lequel a été marqué, avec la première loi du 3 janvier 2001, par huit autres réformes dont la dernière, issue de la loi du 6 août 2019, a profondément transformé la fonction publique. La source jurisprudentielle occupe une place primordiale dans ce Précis car elle est à l'origine de cette branche du droit public qu'est le droit de la fonction publique toujours régulé par les décisions du juge administratif qui confèrent une coloration réaliste à l'étude du droit régissant le recrutement, le déroulement de carrière des personnels, les droits et obligations spécifiques à l'activité de service public ainsi que les libertés et les responsabilités des agents publics. Au-delà de l'étude du contentieux de la fonction publique à partir de la jurisprudence massive et des décisions qui « font » jurisprudence, le parti a été pris d'intégrer dans l'analyse du droit applicable aux 5,7 millions de fonctionnaires et agents publics en poste au sein des dizaines de milliers d'employeurs publics, les grandes tendances du droit globalement appliqué aux relations professionnelles. Ces tendances ont émergé depuis le début du XXIe siècle et se sont renforcées ces dernières années avec la loi de transformation de la fonction publique et les nombreuses ordonnances de 2020 à 2022. Pour ne citer que deux tendances récentes, la « travaillisation » et la contractualisation contribuent à individualiser davantage la relation de travail entre les agents publics et leurs employeurs, ces derniers pouvant désormais négocier des accords collectifs avec les organisations syndicales, ouvrant ainsi la voie à une « conventionnalisation » du droit de la fonction publique parallèlement au maintien de la situation légale et réglementaire des fonctionnaires. L'ouvrage intègre également la dimension axiologique qui s'est renforcée avec l'affirmation, surtout depuis 2016, d'un « droit de la déontologie » au sein même de la fonction publique. Celle-ci ne peut également plus faire abstraction des exigences du management avec l'intégration du droit souple dans la gestion des personnels symbolisé par les lignes directrices de gestion.

Le droit de la fonction publique de 2023-2024 n'est plus le même que celui qui était au cœur du fonctionnement des administrations jusqu'à la fin des années 1990. Pour apprécier la portée et les conséquences des évolutions les plus récentes de la fonction publique, ce Précis propose une vision d'ensemble inscrivant la transformation de ce droit administratif spécial dans une approche historique, sociologique

et de droit comparé car le droit de la fonction publique est une réalité plurielle qui ne peut se résumer à une approche purement positiviste, essentiellement technique ou exclusivement managériale. Par-delà les normes qui régissent la fonction publique, il y a des faits, des hommes et des femmes qui, chaque jour, poursuivent leur mission au sein du service public et forment la « substance vivante de l'Administration »[1] pour reprendre la belle formule de René Chapus.

Un nouveau manuel n'est jamais le reflet d'une volonté exclusivement individuelle mais la traduction d'un dialogue permanent et fructueux dans le cadre des missions pédagogiques et scientifiques inhérentes à la qualité d'enseignant-chercheur. Ce Précis est le fruit de plus de vingt années d'enseignement du droit de la fonction publique mais également de formations professionnelles (initiale et continue) assurées auprès des cadres des différents versants de la fonction publique ainsi que de nombreux échanges lors de colloques dans le cadre universitaire ou dans celui de l'Observatoire de l'Éthique publique qui ont enrichi la perception de tel ou tel aspect du droit de la fonction publique pouvant être qualifié de droit vivant du secteur public[2].

Ce nouveau Précis a également pour ambition de confronter les données juridiques à la « force des choses » en raison de l'interaction constante, dans la fonction publique, entre le droit et la réalité, entre la norme et le fait. Le choix méthodologique de tenir compte dans l'analyse de la fonction publique des exigences d'une bonne administration d'État, territoriale et hospitalière permet de comprendre la présence de notions issues du management et de la gestion des ressources humaines – parce qu'elles sont désormais bien ancrées dans la pratique – mais également de la politique de prévention des risques juridiques mise en œuvre par de nombreuses administrations dans le cadre d'une *compliance* publique en plein essor.

Ce Précis intègre, enfin, malgré les nombreuses imperfections propres à toute œuvre de codification, les nouvelles références issues de la formalisation depuis le 1er mars 2022 de la seule partie législative du droit de la fonction publique dans le cadre d'un Code général de la fonction publique qui était attendu depuis de nombreuses années. L'étudiant, le praticien, le préparationnaire des concours administratifs, le fonctionnaire ou le cadre ne peut pas ne pas s'y reporter. La présentation conserve, toutefois, pour ne pas perdre la mémoire de l'origine des normes législatives dont tel ou tel article du CGFP est la retranscription plus ou moins fidèle, l'ancienne numérotation avec le renvoi aux références des quatre titres du Statut général. Ce choix rend possible une meilleure lisibilité et une meilleure compréhension du droit applicable en raison de l'absence de codification de la partie réglementaire du droit de la fonction publique ; il permet également d'éviter « une approche aseptisée du droit de la fonction publique (résultant de l'effacement du) contexte historique et politique des lois statutaires »[3].

Le 1er mai 2023 à Ishigakijima
Emmanuel Aubin-Kanezuka

1. R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », t. 2, 14e éd., 2000, nº 6.

2. J.-E. Ray, *Droit du travail, droit vivant 2023-2023*, Liaisons sociales, 31e éd., 2022.

3. D. Jean-Pierre, « Le Code général de la fonction publique ou l'utopie de la codification du droit de la fonction publique », *JCP A* 2022, act. 348. Libre propos.

SOMMAIRE

Introduction générale 19

§ 1. Le fonctionnaire et le service public : brève histoire d'un binôme au cœur du droit administratif 31

§ 2. Les différentes approches de la fonction publique 45

§ 3. Tendances récentes du droit de la fonction publique 70

§ 4. Plan 91

PREMIÈRE PARTIE. LES SOURCES ET LE SYSTÈME FRANÇAIS DE LA FONCTION PUBLIQUE 103

Chapitre 1. Les sources du droit de la fonction publique 105

Section 1. La Constitution et le droit de la fonction publique 106

§ 1. Les bases constitutionnelles du droit de la fonction publique 106

§ 2. La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la fonction publique 109

Section 2. Le droit européen* largo sensu *et le droit de la fonction publique 121

§ 1. Les relations imprévues entre la fonction publique et le droit européen 121

§ 2. Droit de la fonction publique et droit de l'Union européenne 122

§ 3. Droit de la fonction publique et droit européen des droits de l'homme 125

Section 3. La source législative : de la balkanisation à la codification 128

§ 1. Un droit « balkanisé » jusqu'en 1941 128

§ 2. Le premier statut général de la fonction publique : un droit « racialisé » 130

§ 3. Le premier statut général républicain : un droit démocratisé 131

§ 4. La démarche statutaire sous la Ve République : un droit globalisé et « managérialisé » 133

Section 4. Le règlement, principale source normative du droit de la fonction publique 145

§ 1. Les décrets portant statuts particuliers des corps et cadres d'emploi des fonctionnaires 145

§ 2. Les décrets relatifs aux statuts particuliers dérogatoires 146

Section 5. La voie conventionnelle, une nouvelle source du droit de la fonction publique 150

Section 6. Le droit souple : une petite source du droit de la fonction publique ? 153

Section 7. Conclusion : renouvellement ou appauvrissement des sources du droit de la fonction publique ? 156

Chapitre 2. Le système français de fonction publique 163

Section 1. L'existence de trois versants dans la fonction publique 164

§ 1. La fonction publique de l'État 164

§ 2. La fonction publique territoriale 177

§ 3. La fonction publique hospitalière 196

Section 2. La persistance d'une conception française de la fonction publique 205

§ 1. La distinction du grade et de l'emploi 205

§ 2. L'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires 215

§ 3. L'égalité : l'horizon indépassable de la fonction publique à la française ? 216

§ 4. La soumission à une déontologie spécifique 220

Section 3. Conclusion : un système à bout de souffle ? 221

DEUXIÈME PARTIE. LA DIVERSITÉ HUMAINE ET PROFESSIONNELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE 229

Chapitre 1. Les fonctionnaires, agents naturels et statutaires du service public 231

Section 1. Les fonctionnaires soumis au Code général de la fonction publique 232

§ 1. Le fonctionnaire localisé dans le CGFP 232

§ 2. Le fonctionnaire situé au sein de la fonction publique 234

Section 2. Les fonctionnaires non soumis au Code général de la fonction publique 244
§ 1. Les statuts spéciaux 244
§ 2. Les statuts autonomes 254
§ 3. Le statut général des militaires 260
Section 3. Les fonctionnaires des régies ou administrations transformées en sociétés 265
§ 1. Les fonctionnaires de France Télécom/Orange 266
§ 2. Les fonctionnaires de La Poste 269
§ 3. Les fonctionnaires de l'Imprimerie nationale 271
Section 4. Conclusion : la fin du statut ? 272
Chapitre 2. Les agents contractuels de droit public dans la fonction publique 277
Section 1. La banalisation du recrutement des agents contractuels de droit public 277
§ 1. Identifier plus simplement 278
§ 2. Recruter différemment 285
Section 2. La généralisation de CDI de droit public 291
§ 1. La détermination de la durée du contrat : un principe toujours effectif 291
§ 2. L'expansion de l'univers des CDI de droit public 293
Section 3. La situation juridique des agents contractuels : des « simili » fonctionnaires ? 295
§ 1. L'ancrage de la logique de carrière des contractuels sous CDI.. 296
§ 2. La convergence et l'alignement des droits statutaires des contractuels sur ceux des fonctionnaires 297
§ 3. La reprise des contrats des salariés et des agents publics en cas de transfert d'activité 300
Section 4. La création de contrats spéciaux 304
§ 1. Les contrats spéciaux en lien avec les missions d'enseignement et de recherche 304
§ 2. La situation des personnels contractuels des postes diplomatiques et consulaires 308
§ 3. Les contrats liés aux fonctions de l'État social 309
Section 5. Demain, tous contractuels ? 312

Chapitre 3. Les salariés dans le secteur public 317
Section 1. Les agents contractuels des SPIC : les salariés de « droit commun » du secteur public 317
§ 1. La soumission de principe des agents des SPIC au droit du travail 318
§ 2. La soumission dérogatoire de certains agents de SPIC au droit de la fonction publique 319
Section 2. La situation juridique des personnels des entreprises publiques et des sociétés Air France et SNCF 321
§ 1. Le droit hybride applicable aux agents des entreprises publiques 321
§ 2. La réforme de la situation juridique des personnels d'Air France et de la SNCF 323
Section 3. Les salariés temporaires au sein de la fonction publique .. 327
§ 1. Le recours aux contrats aidés 327
§ 2. Le recours aux salariés intérimaires 331
§ 3. Les apprentis dans la fonction publique 333

TROISIÈME PARTIE. ACCÈS ET CARRIÈRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE 337
Titre 1. Accès aux emplois publics 339
Chapitre 1. Les conditions objectives et subjectives d'accès aux emplois publics 341
Section 1. La condition de nationalité 342
§ 1. La relativité de la condition de nationalité 342
§ 2. L'exception européenne : l'ouverture des emplois publics non régaliens 345
Section 2. La jouissance des droits civiques et un passé pénal compatible 354
§ 1. L'absence de privation des droits civiques 355
§ 2. L'exigence d'un passé pénal compatible 355
Section 3. L'aptitude physique et la compatibilité d'un handicap avec l'exercice d'une fonction publique 357
§ 1. L'aptitude physique à exercer un emploi public 357
§ 2. L'accès des personnes en situation de handicap aux emplois publics 359
Section 4. L'existence de conditions particulières 366
§ 1. La condition d'âge 366
§ 2. La condition de bonne moralité des candidats à l'ENM 369
§ 3. L'existence d'une clause de territorialité pour des emplois de direction 370

Section 5. Conclusion 370

Chapitre 2. Le principe d'égale admissibilité aux emplois publics 375

Section 1. L'interdiction des discriminations négatives 375

§ 1. L'interdiction des discriminations sur les opinions politiques et syndicales des candidats 376

§ 2. L'interdiction des discriminations selon le sexe 379

§ 3. L'interdiction des discriminations religieuses et de la prise en compte des origines 383

Section 2. L'introduction de discriminations positives 387

§ 1. L'accès aux emplois publics en Nouvelle-Calédonie 387

§ 2. La priorité de l'emploi public local en Polynésie française 390

§ 3. Les emplois réservés : la solidarité nationale dans la fonction publique 392

Section 3. Conclusion 393

Chapitre 3. Les voies d'accès aux emplois publics 395

Section 1. Le concours, mode de recrutement de droit commun 396

§ 1. La détermination des règles applicables au concours 397

§ 2. L'admission à concourir 406

§ 3. Déroulement du concours 407

§ 4. La nomination en qualité de stagiaire 415

Section 2. Les nominations sans concours aux emplois supérieurs : la faveur du prince 428

§ 1. Les emplois d'encadrement supérieur à la décision du Gouvernement 428

§ 2. La nomination au tour extérieur 432

§ 3. Les emplois fonctionnels dans les collectivités territoriales 435

§ 4. Les emplois fonctionnels dans la FPH 437

Section 3. Conclusion 438

Titre 2. La carrière et la gestion des agents publics 443

Chapitre 1. La gestion de la fonction publique et des fonctionnaires 445

Section 1. Les organes centraux de gestion et les instances consultatives supérieures 446

§ 1. Les organes de la gestion centralisée 446

§ 2. Les instances consultatives supérieures 452

Section 2. Les autres organismes consultatifs au sein de la fonction publique 456
§ 1. Les comités sociaux 456
§ 2. Les commissions paritaires 459
Section 3. La réforme de la gestion de la fonction publique dans le cadre de la loi TFP 462
§ 1. Un dialogue social à effet normatif 462
§ 2. Les lignes directrices de gestion 464
§ 3. Le séisme dans la gestion de la haute fonction publique 466
Section 4. Conclusion 468
Chapitre 2. La carrière et le parcours professionnel des fonctionnaires 471
Section 1. La position d'activité et l'avancement dans le corps ou le cadre d'emploi 471
§ 1. La position d'activité et ses variantes 472
§ 2. Le déroulement de carrière et l'avancement 488
Section 2. Travailler ailleurs : la mobilité dans la fonction publique 493
§ 1. La mobilité choisie 494
§ 2. La mobilité subie 502
Section 3. Conclusion 508
Chapitre 3. La fin des fonctions 511
Section 1. La fin choisie ou négociée 511
§ 1. Le choix de la date de départ à la retraite 512
§ 2. La démission 514
§ 3. La rupture conventionnelle 517
Section 2. La cessation définitive de fonctions ou d'emploi 521
§ 1. La conséquence d'un processus de répression 521
§ 2. La conséquence de la manière de servir de l'agent 523
§ 3. La fin de fonctions pour raisons médicales 528
§ 4. La fin logique de la relation contractuelle : le non-renouvellement 532
§ 5. Le contentieux de l'éviction illégale des agents publics 533

QUATRIÈME PARTIE. DROITS, LIBERTÉS ET OBLIGATIONS DES AGENTS PUBLICS 541
Chapitre 1. Les droits et libertés des fonctionnaires et agents publics 543
Section 1. Les droits du fonctionnaire-employé 544
§ 1. Les droits pécuniaires 544

§ 2. Le droit de grève 569
§ 3. Le droit de retrait d'une situation de travail dangereuse 581
§ 4. Les droits protecteurs 583

Section 2. Les libertés des fonctionnaires et agents publics 613
§ 1. La liberté d'opinion et la liberté d'expression : les deux libertés de l'esprit dans la fonction publique 614
§ 2. La liberté syndicale 618

Section 3. Conclusion 624

Chapitre 2. Les obligations, la déontologie et l'éthique des agents publics 629

Section 1. Déontologie et éthique dans les services publics 630
§ 1. Éléments de définition et ancrage de la déontologie dans la fonction publique 631
§ 2. Neutralité et laïcité dans la fonction publique 639
§ 3. Le devoir de réserve, le devoir d'obéissance et le devoir de désobéissance 642
§ 4. L'honneur, la loyauté et la dignité dans la fonction publique 654
§ 5. L'exercice personnel et exclusif de la mission de service public 662

Section 2. Les acteurs et les vecteurs de la déontologie 679
§ 1. Les acteurs de la déontologie, de la *compliance* et de la probité 679
§ 2. Les vecteurs de l'éthique et de la déontologie administratives .. 692

CINQUIÈME PARTIE. LES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE 703

Chapitre 1. Le droit disciplinaire dans la fonction publique 705

Section 1. La commission d'une faute disciplinaire 707
§ 1. L'existence d'une faute disciplinaire 707
§ 2. Tentative de typologie des fautes disciplinaires 709

Section 2. Les conséquences de la faute disciplinaire 719
§ 1. La suspension préalable en cas de faute grave vraisemblable 719
§ 2. La fin depuis 2016 de l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires : nécessité ne fait plus loi 724

Section 3. La procédure de répression disciplinaire 727
§ 1. L'opportunité des poursuites disciplinaires 727
§ 2. Les garanties procédurales 729
§ 3. L'existence de juridictions disciplinaires 737

Section 4. Le contrôle de légalité de la sanction disciplinaire 745
§ 1. Le contrôle des faits et de la motivation de la sanction 745
§ 2. Le contrôle de la qualification juridique des faits 748
§ 3. La nécessaire proportionnalité de la sanction disciplinaire 749
§ 4. Le droit disciplinaire face au droit européen des droits de l'homme 757

Chapitre 2. La responsabilité pénale et civile des agents publics 765

Section 1. La responsabilité pénale des fonctionnaires et agents publics 765
§ 1. Une responsabilité pénale exceptionnelle des agents publics au lendemain de la Seconde Guerre mondiale 766
§ 2. L'existence d'une criminalisation de l'action publique depuis les années 1990 767
§ 3. La prédominance des incriminations involontaires dans les procédures pénales contre les agents publics 769

Section 2. La responsabilité civile des employeurs et agents publics .. 779
§ 1. La faute de service : l'État responsable 779
§ 2. La faute personnelle : l'agent responsable 783
§ 3. La responsabilité partagée entre l'agent et son employeur public 787

Index 791

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

1) Juridictions

ass. plén. :	arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation
CAA :	arrêt de cour administrative d'appel
Cons. const. :	décision du Conseil constitutionnel
CEDH :	arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
CE :	arrêt du Conseil d'État (sous-sections)
CE, ass. :	arrêt du Conseil d'État (assemblée du contentieux)
CEJR :	ordonnance du Conseil d'État (statuant en qualité de juge des référés)
CE, sect. :	arrêt du Conseil d'État (section du contentieux)
CEDH :	arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
CJUE :	arrêt de la cour de justice de l'Union européenne
TA :	jugement du tribunal administratif
T. confl. :	décision du Tribunal des conflits

2) Codes :

CASF :	Code de l'action sociale et des familles
C. éduc. :	Code de l'éducation
C. élect. :	Code électoral
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGFP :	Code général de la fonction publique (entrée en vigueur le 1er mars 2022)
C. déf. :	Code de la défense
CJM :	Code de justice militaire
CPCM. :	Code des pensions civiles et militaires de retraite
CRPA :	Code des relations entre le public et l'administration
CSI :	Code de la sécurité intérieure
CSP :	Code de la santé publique
C. sport :	Code du sport
CSS :	Code de la sécurité sociale
C. trav. :	Code du travail
C. rech. :	Code de la recherche

CJA : Code de justice administrative
Code pénit. : Code pénitentiaire

3) Périodiques, revues et sites internet :

AJCT : Actualité juridique Collectivités territoriales
AJDA : Actualité juridique Droit administratif
AJFP : Actualité juridique Fonction publique
CFP : Cahiers de la fonction publique
CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Chron : Recueil Dalloz, Chronique
Dr. adm. : Droit administratif
Dr. ouvr. : Droit ouvrier
Dr. soc : Droit social
EDCE : Études et documents du Conseil d'État
JCP A : JurisClasseur Administrations et Collectivités territoriales
JCP : Semaine juridique, édition générale
JCP S : Semaine juridique, édition sociale
LPA : Les Petites affiches
NCC : Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel
RA : Revue administrative
RDSS : Revue de droit sanitaire et social
RDP : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDT : Revue de droit du travail
RFD adm : Revue française de droit administratif (bimensuelle)
RD publ. : Revue de droit public de science politique en France et à l'étranger
RFSP : Revue française de science politique
RGDM : Revue générale de droit médical
RIDC : Revue internationale de droit comparé
RISA : Revue internationale de science administrative
RLCT : Revue Lamy Collectivités territoriales
RTD civ. : Revue trimestrielle de droit civil
RTD eur. : Revue trimestrielle de droit européen
S. : Recueil Sirey

4) Acronymes :

CCFP : Conseil commun de la fonction publique
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique
GAJA : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, Dalloz, 23e éd., 2021)
INET : Institut national d'études territoriales
INSP : Institut national du service public
IRA : Institut régional d'administration
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LRM : *Legal Risk Management*
NDP : *Nouvelle Déontologie Publique*
OEP : Observatoire de l'éthique publique
RAFP : Régime additionnel de retraite de la fonction publique

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1 **La fonction publique et « l'inexprimable nature de l'agent public ». –** Pour l'homme de la rue, la fonction publique reflète davantage l'existence d'une bureaucratie ou d'une file d'attente à un guichet que l'expression d'un dévouement pour l'intérêt général, le fonctionnaire n'étant pas spontanément assimilé à la fonction qu'il sert mais plutôt à l'un des « ronds de cuir » décrits par Courteline[1]. La littérature n'est pas la dernière à véhiculer une image négative de l'Administration[2], voire parfois caricaturale de la fonction publique. Il suffit de songer à Balzac (*Les employés*)[3], Georges Moinaux (alias Courteline) et son célèbre *Messieurs les ronds de cuir* publié en 1891[4] ; Kafka et *Le Château* (publié en 1926). Plus récemment, une haute fonctionnaire territoriale a rencontré un succès de librairie en publiant un brûlot au demeurant plaisant et drôle sur le fonctionnement d'une collectivité territoriale, la parution de l'ouvrage lui ayant valu une... procédure disciplinaire[5]. On cite moins souvent les grands écrivains qui étaient également des fonctionnaires : Paul Morand entra au service du protocole du Quai d'Orsay puis devint ambassadeur (sous le régime de Vichy ce qui entraînera sa révocation à la libération) deux ans après avoir publié chez Gallimard en 1941 *L'homme pressé*. Paul Claudel a publié plusieurs œuvres remarquables lorsqu'il était ambassadeur de France au Japon. Alexis Léger dit Saint-John Perse était un diplomate français qui reçut le prix Nobel de littérature en 1960. Houellebecq

1. G. Courteline, *Messieurs les ronds de cuir*, Flammarion, 1893 (préf. M. Schwob).

2. P. Gerbod, « Le fonctionnaire dans la littérature du xix^e^ au xx^e^ siècle », *RA* 1999.345.

3. On y lit notamment qu'il « existe une loi désolante contre le génie administratif, la loi sur l'avancement et sa moyenne. Cette fatale moyenne résulte des tables de la loi sur l'avancement et des tables de mortalité combinées ». Le principal protagoniste, Rabourdin, est un fonctionnaire au ministère de l'Économie qui se voit refuser une promotion parce qu'il refusait une réforme.

4. Publié avec le sous-titre *Tableaux-Roman de la vie de bureau*. G. Moinaux qui livre dans cet ouvrage une terrible satire de la fonction publique ne précisait évidemment pas qu'il avait été, auparavant, fonctionnaire dans une première vie et ce sans concours grâce à l'intervention de son père.

5. A. Boullet (alias Z. Sheppard), *Absolument dé-bor-dé !. Ou le paradoxe du fonctionnaire*, Albin Michel, 2010 avec l'ajout par l'éditeur d'un bandeau rouge « Comment faire les 35 heures en... un mois ». Chargée de mission à la délégation des affaires européennes et internationales au sein de sa collectivité, elle a été exclue de ses fonctions pour une durée de 10 mois (dont 6 avec sursis) par la région Aquitaine pour manquement au devoir de réserve.

(Michel Thomas) était fonctionnaire (adjoint administratif au service informatique du Palais Bourbon de 1990 à 1996) avant de devenir l'écrivain que l'on sait qui connut le succès, pendant sa mise en disponibilité de la fonction publique, avec la parution en 1994 de l'ouvrage *Extension du domaine de la lutte* (dans lequel il raille l'administration du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation au sein duquel il a été un agent contractuel informaticien avant de rejoindre un service à l'Assemblée nationale[6]) puis les *Particules élémentaires*[7]. De son côté, le haut fonctionnaire Georges Elgozy se montrait relativement résigné en écrivant, au milieu des années 1960, que « la fonction publique doit laisser faire le temps (...) ». Le mot administration commence comme « admirable » et finit comme « frustration »[8].

Nonobstant cette première approche littéraire de l'objet d'étude qu'est la fonction publique, nul ne contestera que « la fonction publique n'est pas un métier comme un autre, c'est un service »[9]. En écrivant ces mots en 1954, Roger Grégoire, le premier directeur de la fonction publique[10], a clairement mis en évidence la singularité de la situation professionnelle des fonctionnaires et agents publics qui poursuivent leur mission au sein des services publics, lesquels sont la première finalité de l'action administrative[11] et par conséquent du droit administratif. Comme le rappelait André de Laubadère, « c'est lorsqu'il y a service public que s'applique le droit administratif »[12]. Selon Duguit, l'État est une « coopération de services publics »[13] que le doyen Jèze, adepte du positivisme sociologique, a relié à la dimension humaine en systématisant le lien entre le service public et l'agent : « il y a service public (dès lors que) les agents publics peuvent appliquer les procédés du droit public »[14]. L'évocation des particularismes de la fonction publique est toutefois paradoxale car à défaut de disposer de tous les instruments d'analyse pluridisciplinaire permettant de se rapprocher au plus près de sa complexité, la fonction publique devient fuyante, telle une ligne d'horizon. On se ralliera bien volontiers aux propos d'Olivier Cayla évoquant l'« inexprimable nature de l'agent public (car) un employé ne saurait sérieusement aspirer à cette qualité si la réalité de sa tâche est trop commune »[15].

6. Dans l'ouvrage *Sérotonine* de 2019, Houellebecq revient sur son expérience au sein de cette administration.

7. R. Bacqué, « Michel Houellebecq attendu par ses collègues de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 1er déc. 1988. La journaliste du Monde relève que sur les 17 agents du service du compte rendu analytique de l'Assemblée nationale, sept étaient des « auteurs de romans ou d'essais (la plupart normaliens) ».

8. G. Elgozy, *Les paradoxes des technocrates*, Denoël, 1966.154.

9. R. Grégoire, *La fonction publique*, A. Colin, 1954.22.

10. La direction de la fonction publique est devenue Direction générale de la fonction publique en 1959 et désormais DGAFP (Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique).

11. J. Petit, *Droit administratif*, Lextenso éditions, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 16e éd., 2022.253, nº 370.

12. A. De Laubadère, *Manuel de Droit administratif*, LGDJ, 3e éd., 1951.28.

13. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, *La Théorie générale de l'État*, Paris, Éd. de Boccard, 1923, 2e éd., 54.

14. G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 2, 3e éd., 1930 ; réimpression Dalloz, 2003.

15. O. Cayla, « L'inexprimable nature de l'agent public », *Enquêtes,* 1998, nº 7, « Les objets du droit », p. 75.