

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ORDONNANCES ET DÉCRETS

ARRÊTÉS, CIRCULAIRES, AVIS, COMMUNICATIONS, INFORMATIONS ET ANNONCES

Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années.

Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'Etat, qui eût dû impliquer celle de tous ses organes.

La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence.

Elle met en cause l'ensemble des problèmes que la fonction publique recouvre et qui sont amples, ne serait-ce que par la diversité des personnels au service de l'Etat : magistrats, militaires, diplomates, administrateurs, techniciens, coloniaux, etc.

Il faudra traiter distinctement ces divers cas. Mais une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics : Conseil d'Etat, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatique et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle.

C'est une étape à franchir d'abord pour plusieurs raisons.

D'une part, ces administrations organisent, chacune de leur côté, le recrutement et la carrière de leurs agents. Les conditions exigées pour des emplois cependant comparables varient d'une administration à l'autre. Le rythme des concours est laissé à l'appréciation de chaque service. Il en résulte une spécialisation et un cloisonnement excessifs.

D'autre part, la formation des jeunes gens qui se destinent à ces cadres est incomplète : l'école libre des sciences politiques est présentement

seule à offrir un ensemble systématique de cours et conférences préparant aux hautes fonctions publiques ; elle n'est guère accessible qu'à des étudiants aisés résidant à Paris. Nos universités ne donnent pas une place suffisante à l'enseignement des sciences politiques et sociales. Il n'existe non plus aucun apprentissage préalable du métier de fonctionnaire. Tout au plus, une préparation a-t-elle été ébauchée par certains grands corps pour leur propre recrutement ; mais les emplois offerts sont peu nombreux et la nature des études nécessaires pour y accéder élimine trop souvent les jeunes sans fortune.

Enfin, à quelques rares exceptions près, notre organisation administrative ne différencie pas suffisamment les tâches. Depuis un demi-siècle, le développement du rôle de l'Etat a conduit à surcharger de besognes matérielles écrasantes les agents des cadres supérieurs. Il en résulte un mauvais emploi des forces. Faute de fonctionnaires chargés de l'exécution quotidienne des décisions et de la marche normale des affaires, la machine administrative est alourdie, le travail y est ralenti. Les jeunes rédacteurs sont réduits, pendant plusieurs années, à des tâches subalternes auxquelles ni leurs aptitudes ni leur culture ne les destinaient. Leur formation professionnelle en souffre et ils risquent d'y perdre leur esprit d'initiative.

Les lignes essentielles de la présente ordonnance ont été soumises à l'assemblée consultative qui a donné un avis favorable au principe de la réforme.

Le texte qui est aujourd'hui présenté édicte un certain nombre de règles fondamentales ; il sera complété par des décrets et règlements d'application.

L'ordonnance transforme complètement le mode de recrutement des catégories de fonctionnaires qu'elle concerne. Elle organise aussi leur formation, elle crée à cette fin des instituts universitaires d'études politiques situés à Paris et en province, une école nationale d'administration et un centre de hautes études administratives.

Les instituts ont pour mission de donner à des étudiants, qu'ils se destinent ou non à la fonction publique, une culture politique ou administrative générale. Ils le feront avec l'esprit d'indépendance et de désintéressement qui sont le propre de l'université. Pour assurer le caractère démocratique du recrutement, les étudiants inscrits à un institut, qui n'auraient pas les ressources suffi-

santes pour poursuivre leurs études, pourront obtenir de l'Etat les moyens nécessaires.

L'Ecole nationale d'administration a une tâche très différente ; c'est elle qui doit pourvoir aux emplois de début des corps de hauts fonctionnaires visés par la réforme. Elle est un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés soit par l'enseignement supérieur, et notamment par les instituts, soit par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant. Ces deux catégories d'élèves seront recrutées par des concours distincts quoique apparentés.

Cette dualité de concours n'a nullement pour objet de créer au sein de l'école deux catégories, mais de garantir un certain nombre de places aux candidats qui, issus de l'administration, risquent d'être moins bien entraînés que d'autres aux épreuves scolaires d'admission. Une fois le seuil franchi, plus rien ne distinguera les élèves, quelle que soit leur origine. L'école leur enseignera les techniques de la vie administrative et politique ; elle s'efforcera aussi de développer en eux le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir. Des stages effectués en province, dans les territoires d'outre-mer, à l'étranger ou à Paris même, associeront étroitement des expériences pratiques aux enseignements théoriques.

Le centre de hautes études a pour mission de donner une formation complémentaire à des fonctionnaires déjà mûris par l'expérience et même, exceptionnellement, à des hommes ayant fait leurs preuves dans des activités privées et que l'Etat jugera bon d'appeler à son service. Les études poursuivies dans ce centre n'auront point un caractère scolaire. La confrontation des idées et des expériences formera la base de son enseignement.

Le diplôme délivré par le centre de hautes études ne conférera aucun droit ; il attestera seulement une vocation et une aptitude.

Améliorer la formation et les conditions de recrutement des jeunes fonctionnaires demeurerait inefficace si les nouveaux serviteurs de l'Etat étaient placés dans les cadres administratifs actuels. Aussi, la présente ordonnance vise-t-elle à réorganiser ceux-ci.

Elle crée un corps de secrétaires d'administration et un corps d'administrateurs civils.

Les secrétaires d'administration, techniciens des services administratifs sont spécialement

recrutés et formés pour accomplir les tâches d'exécution et les travaux courants.

Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics.

L'ordonnance introduit une nouveauté importante dans le statut de ces administrateurs; elle prévoit pour eux la séparation du grade et de l'emploi; s'il est naturel, en effet, d'assurer à un agent, dont le travail donne satisfaction, un traitement qui croît avec l'âge et l'expérience, il est préjudiciable à l'intérêt général que cette augmentation de traitement soit subordonnée à l'exercice effectif d'un commandement ou d'une responsabilité. Le choix des hommes placés aux postes de commande risque de s'en trouver vicié. L'affectation des administrateurs civils pourra, grâce à cette innovation, tenir compte de leurs seules capacités.

L'ordonnance institue enfin, à la présidence du Gouvernement, les organes d'une politique d'ensemble: une direction de la fonction publique, un conseil permanent de l'administration civile.

La direction sera le service central chargé de coordonner les méthodes de recrutement et d'étudier tous les problèmes intéressant les agents de l'Etat et l'organisation des services publics, en liaison avec la direction du budget au ministère des finances, qui demeure seul compétent pour apprécier les conséquences financières des réformes envisagées.

Le conseil permanent de l'administration civile sera composé d'un petit nombre de membres, présentant les garanties nécessaires de compétence, de dévouement au bien de l'Etat et aussi d'indépendance. Ce conseil sera chargé de veiller sur la fonction publique et, le cas échéant, de faire respecter la discipline de leur corps par les fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration.

Les mesures réalisées ou amorcées par la présente ordonnance ne sont, comme il a été dit, qu'une première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète. Elles sont à la base d'une rénovation des méthodes administratives de la France et d'une conception saine du service de l'Etat.

Le Gouvernement provisoire de la République française,

Sur le rapport du ministre d'Etat et du ministre de l'éducation nationale,

Vu l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944;

Vu, l'avis émis par l'Assemblée consultative dans sa séance du 22 juin 1945;

Le Conseil d'Etat entendu,

Ordonne :

TITRE I^{er}

Des instituts d'études politiques.

Art. 1^{er}. — Il sera créé par décret, pris après avis du Conseil d'Etat, des instituts d'université dits «instituts d'études politiques» destinés à compléter l'enseignement des sciences sociales, administratives et économiques donné dans les facultés de droit et des lettres.

Ces instituts pourront recevoir, dans la même forme, le statut d'établissement public.

Art. 2. — Un conseil, nommé par le ministre de l'éducation nationale et présidé par le recteur, sera placé auprès du directeur de chaque institut.

Art. 3. — Les étudiants inscrits aux instituts d'études politiques et préparant le concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration pourront recevoir de l'Etat les moyens nécessaires à la poursuite de leurs études.

Art. 4. — Les conditions d'application des mesures prévues par le présent titre seront fixées par un règlement d'administration publique.

TITRE II

De l'Ecole nationale d'administration

Art. 5. — Il est créé une Ecole nationale d'administration chargée de la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatique ou préfectorale, à l'inspection générale des finances, au corps des administrateurs civils ainsi qu'à certains autres corps ou services déterminés par décret pris après avis du Conseil d'Etat et contre-signé du ministre intéressé et du ministre des finances.

Les femmes ont accès à l'Ecole nationale d'administration, sous réserve des règles spéciales d'admission à certains emplois.

Art. 6. — L'Ecole nationale d'administration est un établissement public. Elle relève du président du Gouvernement provisoire de la République française, en sa qualité de président du conseil des ministres.

Elle est administrée par un directeur, assisté d'un conseil d'administration. Le conseil est présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et composé, en parties égales, de recteurs d'académie ou professeurs d'université, de membres de l'administration et de personnes n'appartenant pas aux services publics. Le directeur de la fonction publique siège en outre au conseil; il y a voix délibérative.

Le directeur de l'Ecole nationale d'administration et les membres du conseil d'administration sont nommés par décret pris en conseil des ministres.

Le directeur ne peut être révoqué que sur proposition motivée du conseil d'administration.

Un décret pris après avis du Conseil d'Etat réglera le fonctionnement administratif et financier de l'école.

Art. 7. — Les conditions d'entrée à l'école, l'organisation de la scolarité et des stages, les règles d'affectation des élèves à la sortie de l'école seront déterminées par un règlement d'administration publique.

S'ils ne sont déjà fonctionnaires, les élèves admis à l'école ont la qualité de fonctionnaires stagiaires et reçoivent une indemnité non soumise à retenue pour pension civile. Ils sont tous régis par le statut de la fonction publique, sous réserve des mesures particulières qui seraient prévues par le règlement intérieur de l'école.

Art. 8. — Les élèves de l'Ecole nationale d'administration soumis aux obligations militaires doivent, sauf le cas d'inaptitude physique, accomplir leur temps de service militaire obligatoire dans une arme combattante et y rester dans la réserve pendant un temps qui sera fixé par un décret pris sur le rapport des ministres de la guerre, de la marine et de l'air.

Art. 9. — Des centres de formation, destinés à des fonctionnaires d'autres catégories que celles prévues à l'article 5, pourront être rattachés par décret à l'Ecole nationale d'administration.

TITRE III

Du centre des hautes études administratives

Art. 10. — Il est créé un centre de hautes études administratives.

Ce centre parfait la formation nécessaire à l'exercice de hautes fonctions publiques.

Il organise l'étude des problèmes relatifs à la France d'outre-mer.

Il complète la préparation à la gestion et à la surveillance d'entreprises industrielles et commerciales nationalisées ou contrôlées par l'Etat.

Art. 11. — Peuvent être admis au centre de hautes études administratives des fonctionnaires métropolitains ou d'outre-mer, des officiers des armées françaises ainsi que, à titre exceptionnel, toute autre personne française ou étrangère.

L'organisation et le fonctionnement du centre seront fixés par un règlement d'administration publique.

TITRE IV

Du statut de certains fonctionnaires

Art. 12. — Les fonctionnaires appartenant aux corps et aux services auxquels prépare l'Ecole nationale d'administration sont soumis aux dispositions générales du statut de la fonction publique. Sous réserve des dispositions applicables au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes. Ils sont, en ce qui concerne la discipline et le licenciement, régis par des règles identiques. Ces règles seront fixées par un règlement d'administration publique.

recrutés et formés pour accomplir les tâches d'exécution et les travaux courants.

Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics.

L'ordonnance introduit une nouveauté importante dans le statut de ces administrateurs; elle prévoit pour eux la séparation du grade et de l'emploi; s'il est naturel, en effet, d'assurer à un agent, dont le travail donne satisfaction, un traitement qui croît avec l'âge et l'expérience, il est préjudiciable à l'intérêt général que cette augmentation de traitement soit subordonnée à l'exercice effectif d'un commandement ou d'une responsabilité. Le choix des hommes placés aux postes de commande risque de s'en trouver vicié. L'affectation des administrateurs civils pourra, grâce à cette innovation, tenir compte de leurs seules capacités.

L'ordonnance institue enfin, à la présidence du Gouvernement, les organes d'une politique d'ensemble: une direction de la fonction publique, un conseil permanent de l'administration civile.

La direction sera le service central chargé de coordonner les méthodes de recrutement et d'étudier tous les problèmes intéressant les agents de l'Etat et l'organisation des services publics, en liaison avec la direction du budget au ministère des finances, qui demeure seul compétent pour apprécier les conséquences financières des réformes envisagées.

Le conseil permanent de l'administration civile sera composé d'un petit nombre de membres, présentant les garanties nécessaires de compétence, de dévouement au bien de l'Etat et aussi d'indépendance. Ce conseil sera chargé de veiller sur la fonction publique et, le cas échéant, de faire respecter la discipline de leur corps par les fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration.

Les mesures réalisées ou amorcées par la présente ordonnance ne sont, comme il a été dit, qu'une première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète. Elles la conditionnent. Elles sont à la base d'une rénovation des méthodes administratives de la France et d'une conception saine du service de l'Etat.

Le Gouvernement provisoire de la République française,

Sur le rapport du ministre d'Etat et du ministre de l'éducation nationale,

Vu l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944;

Vu, l'avis émis par l'Assemblée consultative dans sa séance du 22 juin 1945;

Le Conseil d'Etat entendu,

Ordonne :

TITRE I^{er}

Des instituts d'études politiques.

Art. 1^{er}. — Il sera créé par décret, pris après avis du Conseil d'Etat, des instituts d'université dits «instituts d'études politiques» destinés à compléter l'enseignement des sciences sociales, administratives et économiques donné dans les facultés de droit et des lettres.

Ces instituts pourront recevoir, dans la même forme, le statut d'établissement public.

Art. 2. — Un conseil, nommé par le ministre de l'éducation nationale et présidé par le recteur, sera placé auprès du directeur de chaque institut.

Art. 3. — Les étudiants inscrits aux instituts d'études politiques et préparant le concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration pourront recevoir de l'Etat les moyens nécessaires à la poursuite de leurs études.

Art. 4. — Les conditions d'application des mesures prévues par le présent titre seront fixées par un règlement d'administration publique.

TITRE II

De l'Ecole nationale d'administration

Art. 5. — Il est créé une Ecole nationale d'administration chargée de la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatique ou préfectorale, à l'inspection générale des finances, au corps des administrateurs civils ainsi qu'à certains autres corps ou services déterminés par décret pris après avis du Conseil d'Etat et contre-signé du ministre intéressé et du ministre des finances.

Les femmes ont accès à l'Ecole nationale d'administration, sous réserve des règles spéciales d'admission à certains emplois.

Art. 6. — L'Ecole nationale d'administration est un établissement public. Elle relève du président du Gouvernement provisoire de la République française, en sa qualité de président du conseil des ministres.

Elle est administrée par un directeur, assisté d'un conseil d'administration. Le conseil est présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et composé, en parties égales, de recteurs d'académie ou professeurs d'université, de membres de l'administration et de personnes n'appartenant pas aux services publics. Le directeur de la fonction publique siège en outre au conseil; il y a voix délibérative.

Le directeur de l'Ecole nationale d'administration et les membres du conseil d'administration sont nommés par décret pris en conseil des ministres.

Le directeur ne peut être révoqué que sur proposition motivée du conseil d'administration.

Un décret pris après avis du Conseil d'Etat réglera le fonctionnement administratif et financier de l'école.

Art. 7. — Les conditions d'entrée à l'école, l'organisation de la scolarité et des stages, les règles d'affectation des élèves à la sortie de l'école seront déterminées par un règlement d'administration publique.

S'ils ne sont déjà fonctionnaires, les élèves admis à l'école ont la qualité de fonctionnaires stagiaires et reçoivent une indemnité non soumise à retenue pour pension civile. Ils sont tous régis par le statut de la fonction publique, sous réserve des mesures particulières qui seraient prévues par le règlement intérieur de l'école.

Art. 8. — Les élèves de l'Ecole nationale d'administration soumis aux obligations militaires doivent, sauf le cas d'inaptitude physique, accomplir leur temps de service militaire obligatoire dans une arme combattante et y rester dans la réserve pendant un temps qui sera fixé par un décret pris sur le rapport des ministres de la guerre, de la marine et de l'air.

Art. 9. — Des centres de formation, destinés à des fonctionnaires d'autres catégories que celles prévues à l'article 5, pourront être rattachés par décret à l'Ecole nationale d'administration.

TITRE III

Du centre des hautes études administratives

Art. 10. — Il est créé un centre de hautes études administratives.

Ce centre parfait la formation nécessaire à l'exercice de hautes fonctions publiques.

Il organise l'étude des problèmes relatifs à la France d'outre-mer.

Il complète la préparation à la gestion et à la surveillance d'entreprises industrielles et commerciales nationalisées ou contrôlées par l'Etat.

Art. 11. — Peuvent être admis au centre de hautes études administratives des fonctionnaires métropolitains ou d'outre-mer, des officiers des armées françaises ainsi que, à titre exceptionnel, toute autre personne française ou étrangère.

L'organisation et le fonctionnement du centre seront fixés par un règlement d'administration publique.

TITRE IV

Du statut de certains fonctionnaires

Art. 12. — Les fonctionnaires appartenant aux corps et aux services auxquels prépare l'Ecole nationale d'administration sont soumis aux dispositions générales du statut de la fonction publique. Sous réserve des dispositions applicables au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes. Ils sont, en ce qui concerne la discipline et le licenciement, régis par des règles identiques. Ces règles seront fixées par un règlement d'administration publique.