

Die Beamtenbesoldung im modernen Staat

Herausgegeben von
Wilhelm Gerloff



Zweiter Teil



Duncker & Humblot *reprints*

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOZIALPOLITIK
184/II

Die Beamtenbesoldung
im modernen Staat

Herausgegeben von
Wilhelm Gerloff

Zweiter Teil



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
MÜNCHEN UND LEIPZIG 1934

Die Beamtenbesoldung im modernen Staat

Herausgegeben von

Wilhelm Gerloff

Zweiter Teil:

Beamtenbesoldung in Frankreich, Österreich und Italien
Beiträge von François Perroux (Lyon), Erich Gruber (Wien),
Richard Pfaundler (Wien), Benvenuto Griziotti (Pavia)



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
MÜNCHEN UND LEIPZIG 1934

A l l e R e c h t e v o r b e h a l t e n



Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co., Altenburg, Thür.

Inhaltsverzeichnis

- I. Beamtenbesoldung in Frankreich. Von François Perroux, Professeur à la Faculté de Droit de Lyon 1
- II. Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neue Entwicklung der Besoldungspolitik in Österreich. Von Ministerialrat Dr. Erich Gruber und Ministerialrat Universitätsdozent Dr. Richard Pfaundler 107
- III. Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neuere Entwicklung der Besoldungspolitik in Italien. Von Benvenuto Griziotti, Professor in Pavia 185

Vorwort

Die Fortsetzung der Schriftenreihe „Die Beamtenbesoldung im modernen Staat“ erscheint um mehr als ein Jahr später, als anfänglich vorgesehen war. Dies hat seinen Grund allein darin, daß der Bearbeiter des Beitrages „Das Besoldungswesen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika“ nicht in der Lage gewesen ist, die übernommene Verpflichtung – trotz gewährter erheblicher Fristverlängerung – zu erfüllen. Ob dieser Beitrag überhaupt noch erscheinen wird, muß offen bleiben.

Dem Bearbeiter des ersten Beitrages dieses Bandes, Herrn Professor F. Perroux, hat die Verzögerung im Erscheinen dieses Bandes nicht nur ein beträchtliches Maß von Geduld, sondern auch einen erheblichen Müheaufwand zugemutet, da er das seit anderthalb Jahren vorliegende Manuskript auf den neuesten Stand zu bringen hatte. Für seine Geduld und Mühe sei ihm auch an dieser Stelle gedankt.

Oberursel (Taunus), im Februar 1934.

W. Gerloff.

FRANÇOIS PERROUX

Professeur à la Faculté de Droit de Lyon

Beamtenbesoldung in Frankreich

Table des Matières

	page
Généralités	3
A. Terminologie et limites de l'enquête	3
Notions juridiques de fonctionnaire	3
Notion statistique de fonctionnaire	6
B. Sources juridiques et statistiques	7
C. Nombre des fonctionnaires avant la guerre et aujourd'hui	9
Section 1^{re}: Les étapes de la réforme des traitements depuis la guerre	11
I. Les étapes de la réforme des traitements	21
Caractère de la rémunération des fonctionnaires avant la guerre	
1. La première commission Hébrard de Villeneuve et la loi du 6 Oc- tobre 1919	21
2. La seconde commission Hébrard de Villeneuve et le relèvement général du 1 ^{er} Janvier 1925	25
3. La commission Trépont	27
4. Les commissions Hendlé et Martin et l'échelle du 1 ^{er} Août 1926	27
5. La stabilisation légale et l'achèvement de la réforme des traitements	31
II. Les étapes de la réforme des retraites	34
1. de la fin de la guerre à la loi du 14 Avril 1924	35
2. de la loi du 14 Avril 1924 à la loi du 16 Avril 1930	37
3. depuis la loi du 16 Avril 1930	38
Section 2^{ème}: Le régime juridique et administratif des traitements	42
I. La situation juridique du fonctionnaire.	42
II. Le traitement proprement dit	48
Définition et caractères juridiques du traitement	48
Régime juridique et administratif du traitement	50
Liquidation du traitement	53
III. Les accessoires du traitement	53
Accessoires communs à tous les fonctionnaires	54
Accessoires propres à certaines catégories de fonctionnaires	61
IV. La pension	64
Définition et caractères juridiques de la pension	65
Régime juridique et administratif de la pension	66
Procédure de réalisation du droit à la pension	73
Section 3^{ème}: Le traitement et les finances publiques	73
I. Le traitement comme base d'imposition	73
II. Le traitement comme dépense publique	81
1. Traitements et indemnités	
Le montant des traitements dans l'ensemble des dépenses publiques	83
Traitement moyen et répartition des fonctionnaires suivant le traitement	84
2. Pensions	
Section 4^{ème}: L'évolution des traitements et de leur pouvoir d'achat	89
I. Avant la guerre	90
II. Depuis la guerre	91
Conclusion: La politique des traitements	94
I. Les programmes de redressement financier et la bataille autour des réductions de traitements	94
La loi du 15 Juillet 1932 et le projet Germain Martin-Palmade	94
Le projet Chéron	98
Le projet Lamoureux-Bonnet et la loi du 28 février 1933	101
II. Les réformes générales à longue échéance concernant les traitements des fonctionnaires publics	104

Généralités

A. Terminologie et limites de l'enquête

Pour étudier les traitements des fonctionnaires, il est bon de ne pas partir de définitions formelles, mais de points de repère certains. Bien que le terme traitement n'ait pas un sens très fixé dans la langue courante¹, il désigne pour notre objet une réalité dont le signalement est facile. On ne préjuge de rien en entendant par là l'ensemble des avantages évalués ou susceptibles d'être évalués en monnaie qui sont attribués au fonctionnaire en contrepartie de ses services².

Mais, qu'est-ce, au juste, qu'un fonctionnaire?

L'administration qui se meut dans le concret se soucie peu de notions théoriques. Ses terminologies, ses classifications, ses groupements, tels qu'ils s'inscrivent dans les documents officiels ne coïncident jamais avec les définitions proposées par le juriste ou par le statisticien. Ces dernières sont pourtant nécessaires. Suivant la juste expression de M^r LUCIEN MARCH³, elles sont des «centres de références».

Notions juridiques

En l'absence d'un statut légal de la fonction publique⁴, et en présence de la terminologie hésitante du législateur⁵, la doctrine, en droit public, s'est efforcée de préciser la notion de fonctionnaire⁶.

¹ On parle de traitements privés et de traitements publics. Quand la Loi de 1917 qui organise l'impôt cédulaire sur les traitements emploie ce terme, elle vise les traitements publics et les traitements privés.

² Cf. *INFRA*, Section 2^{ème}, le Régime juridique et administratif du traitement. Nous réservons pour le moment le problème de la définition juridique du traitement proprement dit, qui sera abordée précisément dans cette 2^{ème} section.

³ Contribution à la statistique des fonctionnaires, Bulletin de la Statistique générale de la France, Octobre 1913, p. 67.

⁴ Les projets de statut dont le dernier est à la date de 1920, n'ont pas été notés. Ils contiennent, le dernier surtout, une définition du fonctionnaire.

⁵ MAXIME LEROY, dans son remarquable ouvrage: «Les Transformations de la puissance publique, Giard 1907, notait déjà:

«Le législateur loquace a employé les expressions les plus différentes sans motif apparent: fonctionnaire public; agent du Gouvernement; agent public; citoyens chargés d'un service public; citoyens chargés d'un mandat public.»

⁶ La portée exacte de l'expression fonctionnaire pour l'application des différents textes législatifs ou réglementaires qui s'y réfèrent, est encore discutée en doctrine et

Duguit cherche à distinguer le fonctionnaire dans la masse des agents publics⁷ : Le fonctionnaire, dit-il est « l'agent qui participe d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public ». La formule est établie sans prendre en considération le caractère (travail manuel ou tâches intellectuelles, actes d'autorité ou actes de gestion) des actes accomplis par l'agent public qualifié fonctionnaire. Dans les cas douteux, on cherchera donc s'il y a, en fait, participation permanente de l'agent à l'emploi et si cette participation tend directement au fonctionnement d'un service public. Ne sont pas fonctionnaires, selon Duguit : les ouvriers de l'Imprimerie Nationale parce que « cet Etablissement peut faciliter le fonctionnement de certains services publics mais n'en est pas inséparable »⁸ ; les ouvriers de Sèvres et des Gobelins parce que l'Etat se livre dans ce cas à l'activité industrielle, plus pour maintenir une industrie artistique que pour assurer le fonctionnement d'un service public⁹ ; les membres d'un jury d'expropriation ou d'un jury criminel parce que la participation à l'emploi est purement temporaire. Au contraire, sont fonctionnaires, tous les militaires, même les simples soldats¹⁰, les employés des arsenaux, des ateliers militaires, des manufactures de produits monopolisés par l'Etat ; — les employés des chemins de fer de l'Etat et « tous les employés des chemins de fer concédés qui sont compris dans les cadres normaux et permanents du Service »¹¹.

Le Pr. G. JÈZE, à une différence notable près, propose¹² une définition voisine. Les fonctionnaires publics proprement dits sont tous « les individus

en jurisprudence. Il appartient aux tribunaux seuls et non à la chancellerie de dire, à l'occasion de chaque espèce, si la personne en cause est investie de la qualité exigée par le texte. Réponse du ministre de la Justice, à une question écrite de M^r CHASSAING, député du Puy-de-Dôme, 17 Juin 1927. On lira avec profit l'ouvrage déjà ancien de M^r NÉZARD, De la condition juridique du fonctionnaire.

⁷ L'agent public, pour DUGUIT, est « toute personne qui participe d'une manière permanente, temporaire ou accidentelle, à l'autorité publique sans avoir cependant le caractère de gouvernant direct ou de représentant. » Traité de Droit constitutionnel, édition de 1923.

⁸ Traité 1923, tome III, p. 10. La différence ainsi soulignée n'est elle pas dans une large mesure verbale ?

⁹ Même remarque que précédemment.

¹⁰ Sur ce point, DUGUIT n'abandonne-t-il pas le critérium de la participation permanente de l'agent à l'emploi.

¹¹ « Tous les employés de chemins de fer même des chemins de fer concédés qui sont compris dans les cadres normaux et permanents du service sont de véritables fonctionnaires. » Notons que DUGUIT parle maintenant de « cadres normaux et permanents » et non plus de « participation permanente à l'emploi ». N'y a-t-il pas là un flottement caractéristique de la pensée d'un des plus grands publicistes contemporains, quand elle s'applique au difficile problème de la définition du fonctionnaire ?

¹² Les principes généraux du Droit Administratif, Giard 1930. A rapprocher de la définition contenue dans le projet de loi sur le statut des fonctionnaires déposé à la Chambre le 25 Mai 1909 « sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de

investis d'un emploi permanent, normal pour le fonctionnement d'un service public proprement dit»¹³. Ici, ce qui est permanent, ce n'est pas la tenure de l'emploi, mais l'emploi lui-même. Donc, le juré criminel ou d'expropriation, le chargé de cours non agrégé dans une Faculté de Droit, tous les soldats, non seulement les rengagés et les commissionnés, mais encore les appelés et les engagés, sont fonctionnaires.

Les deux éléments de participation au fonctionnement d'un service public et de permanence (entendue dans l'un ou l'autre des sens qu'on vient de distinguer) figurent aussi dans bon nombre d'autres définitions qui ont ceci de particulier qu'elles s'efforcent, par l'introduction d'un élément supplémentaire, de restreindre le groupe des fonctionnaires publics proprement dits, de le cerner avec plus de rigueur, à l'intérieur de la catégorie des agents publics.

Mr A. LEFAS, dans un intéressant ouvrage publié avant la guerre¹⁴, suivant les traces de Duguît¹⁵, et de Mr J. DELPECH¹⁶, invoque la notion de hiérarchie, de discipline: «Permanence, hiérarchie, discipline, sont dans l'état de choses actuel ce qui différencie des autres citoyens investis de fonctions publiques les fonctionnaires proprement dits.» Cet élément¹⁷ conduit Mr LEFAS à écarter de la catégorie des fonctionnaires stricto sensu tous les officiers ministériels.

D'autres auteurs comme HAURIOU¹⁸ s'attachent à la nomination par l'autorité publique. Sont fonctionnaires «tous ceux qui, en vertu d'une

la présente loi, tous ceux qui, en qualité d'agents ou sous-agents, occupent dans un service public de l'Etat un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.»

¹³ Pour trancher si, dans un cas donné, il y a ou non service public proprement dit, le Pr. JEZE considère qu'on ne saurait indiquer de critérium unique et de portée générale. Le seul fait à considérer est l'intention des gouvernants que des circonstances nombreuses peuvent déceler: par exemple l'existence de charges spéciales destinées à mesurer le fonctionnement du service, le pouvoir de lever des impôts ou des taxes pour assurer le fonctionnement du service, etc. . . .

¹⁴ L'Etat et les fonctionnaires, 1913.

¹⁵ Dans l'édition de 1907 de son traité de Droit constitutionnel «Sont fonctionnaires les agents hiérarchisés ou disciplinés (c. a. d. soumis aux règles d'une hiérarchie ou d'une discipline spéciales) qui sont associés d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public» (définition citée par JEZE, Les principes généraux du Droit Administratif, 1930).

¹⁶ Les fonctionnaires sont «des agents hiérarchisés et disciplinés, chargés d'une façon permanente et normale d'assurer l'accomplissement d'une fonction considérée à un moment donné comme obligatoire par les gouvernants.» Mémoire présenté à l'Académie de Legislation de Toulouse en 1912 sur les syndicats de fonctionnaires, cité par LEFAS, op. cit.

¹⁷ Qui, encore une fois, est retenu à titre d'élément supplémentaire outre les deux éléments qui sont à la base des définitions extensives précédemment analysées.

¹⁸ Précis de Droit public, 1927, p. 589.