

Donación
Dr. Enrique Petracchi

L A

FONCTION PUBLIQUE

EN

A L L E M A G N E

PAR

A. KAMMERER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

DOCTEUR EN DROIT

Dr. ENRIQUE C. PETRACCHI
ABGADO

Ouvrage complété par de nombreuses statistiques originales
et suivi de la traduction des principaux textes sur les Fonctionnaires
publies en Allemagne.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1899

TABLE DES MATIÈRES

| | Pages |
|--|----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| Développement de la fonction publique en Allemagne. | 9 |
| 1. — <i>Les fonctionnaires publics avant Frédéric-Guillaume 1^{er}</i> | 14 |
| I. — <i>Le système féodal et la fonction publique.</i> | 11 |
| II. — <i>Développement des fonctions et condition des fonctionnaires</i> | 14 |
| a) <i>Fonctionnaires de l'Empire</i> | 15 |
| b) <i>Fonctionnaires locaux.</i> | 19 |
| α) <i>Développement des fonctions.</i> | 19 |
| β) <i>Situation des fonctionnaires</i> | 23 |
| § 2. — <i>Frédéric Guillaume 1^{er} et ses réformes.</i> | 28 |
| I. — <i>Recrutement des fonctionnaires en Prusse.</i> | 28 |
| a) <i>Fonctionnaires administratifs</i> | 29 |
| b) <i>Fonctionnaires judiciaires.</i> | 30 |
| II. — <i>Situation des fonctionnaires prussiens</i> | 32 |
| a) <i>Devoirs des fonctionnaires</i> | 32 |
| b) <i>Droits des fonctionnaires</i> | 34 |
| III. — <i>Situation des fonctionnaires dans le reste de l'Allemagne à la fin du XVIII^e siècle</i> | 35 |
| § 3. — <i>Réglementation légale de la condition des fonctionnaires</i> | 37 |
| I. — <i>Codification de 1794</i> | 37 |
| II. — <i>Législation moderne.</i> | 40 |

CHAPITRE II

| | |
|--|-----------|
| Qu'est-ce qu'un fonctionnaire public. | 44 |
| § 1. — <i>Définition du service public</i> | 44 |
| § 2. — <i>Recherche d'un signe caractérisant le fonctionnaire.</i> | 46 |

| | |
|---|----|
| 1. La fonction n'est pas caractéristique | 51 |
| 2. Ni la durée du lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat | 51 |
| 3. Ni la présence d'un traitement | 51 |
| 4. Ni le fait de disposer de l'autorité publique | 51 |
| 5. Ni la nomination émanant du chef de l'Etat | 51 |
| 6. Ni l'existence entre l'Etat et le fonctionnaire d'un lien comportant fidélité et obéissance spéciales | 51 |
| 7. Ni les définitions légales | 51 |
| § 3. — <i>Les fonctionnaires de carrière</i> | 54 |
| 1. Distinction entre les fonctionnaires de carrière et les fonctionnaires d'honneur | 59 |
| 2. Le fait d'exercer un service public et de le faire librement ne sont pas des signes suffisants pour être caractéristiques et permettre de savoir dans tous les cas si une personne a la qualité de fonctionnaire | 63 |
| 3. Définition générale du fonctionnaire de carrière | 64 |

CHAPITRE III

Nature juridique du lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat. 66

| | |
|---|-----|
| § 1. — <i>Différentes théories qui ont cherché à caractériser le lien</i> | 66 |
| I. — <i>Théories de Droit privé</i> | 67 |
| 1. Précaire de Droit romain | 67 |
| 2. Louage d'ouvrage | 69 |
| 3. Mandat | 71 |
| 4. Contrat innommé | 73 |
| 5. Donation | 74 |
| 6. Contrat spécial de service | 76 |
| a) Théorie de v. der Becke | 76 |
| b) Théorie de Meisterlin | 77 |
| II. — <i>Théories de droit public</i> | 78 |
| 1. Contrainte légale au service public | 78 |
| 2. Acte unilatéral de l'Etat de nature mixte, ou de droit public | 85 |
| 3. Rapport contractuel de droit public | 88 |
| § 2. — <i>Théorie du contrat de Droit public</i> | 90 |
| I. — <i>Le lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat est un contrat</i> | 90 |
| II. — <i>Nature du contrat de service public</i> | 95 |
| 1. Il est de droit public | 95 |
| 2. Il ne comporte pas rapport de puissance | 99 |
| § 3. — <i>Intérêt de la controverse. Conclusion</i> | 103 |

CHAPITRE IV

Caractères spéciaux de la fonction publique en Allemagne. 105

| | |
|--|-----|
| 1. — <i>Superposition de deux catégories de fonctions publiques en Allemagne</i> | 105 |
| 2. — <i>Etendue des fonctions impériales et locales</i> | 107 |
| 1. Affaires étrangères | 108 |
| 2. Office impérial de l'intérieur | 109 |
| 3. — de la marine | 110 |
| 4. — de la justice | 110 |
| 5. — du trésor | 111 |
| 6. — des chemins de fer | 112 |
| 7. — des postes et télégraphes | 112 |
| 8. Affaires militaires | 113 |
| 3. — <i>Classification des fonctionnaires allemands</i> | 116 |
| I. — <i>Fonctionnaires impériaux</i> | 116 |
| 1. Fonctionnaires médiats et immédiats | 116 |
| 2. Fonctionnaires du Reichstag, de la Banque et des colonies | 117 |
| 3. Fonctionnaires d'Alsace-Lorraine | 118 |
| II. — <i>Fonctionnaires locaux</i> | 119 |
| 1. Fonctionnaires administratifs et judiciaires | 120 |
| 2. Fonctionnaires administratifs, médiats et immédiats | 120 |
| 3. Fonctionnaires pragmatiques et non pragmatiques en Bavière | 121 |
| 4. Fonctionnaires des églises et des écoles | 121 |

CHAPITRE V

Accès à la fonction publique. 123

| | |
|---|-----|
| § 1. — <i>Conditions générales d'accès à la fonction publique</i> | 124 |
| 1. Conduite irréprochable | 124 |
| 2. Age, santé | 125 |
| 3. Nationalité | 125 |
| 4. Confession | 126 |
| 5. Noblesse | 126 |
| § 2. — <i>Instruction professionnelle des fonctionnaires</i> | 126 |
| 1. — <i>Séparation des fonctions moyennes et supérieures</i> | 127 |
| 1. Fonctionnaires politiques | 127 |
| 2. Fonctionnaires administratifs, moyens et supérieurs | 128 |

| | |
|---|-----|
| II. — Conditions d'aptitude au service public. | |
| A. — Service d'Empire. | |
| 1. Postes et télégraphes | |
| a) Elèves des Postes. | |
| b) Employés des Postes | |
| 2. Service diplomatique | |
| 3. Service consulaire | |
| 4. Service judiciaire. | |
| B. — Service d'État. | |
| 1. Fonctions judiciaires | |
| a) Prusse | |
| α) Examen de référendaire. | 140 |
| β) Stage judiciaire | 140 |
| γ) Examen d'assesseur | 140 |
| δ) Renseignements statistiques | 144 |
| b) Petits Etats. | |
| α) Examen de référendaire. | 140 |
| β) Examen d'assesseur | 141 |
| γ) Renseignements statistiques | 143 |
| 2. Fonctions administratives. | |
| a) Prusse | |
| α) Stage administratif. | 152 |
| β) Examen d'assesseur | 154 |
| γ) Renseignements statistiques | 155 |
| b) Petits Etats. | |
| α) Bavière. | 157 |
| β) Saxe. | 157 |
| γ) Wurtemberg | 157 |
| δ) Bade et Hesse. | 158 |
| 3. Service forestier | 159 |
| 4. Services techniques ; ingénieurs et architectes. | 162 |
| 5. Service des mines | 163 |
| III. — Critique du système de préparation à la fonction publique. | 165 |
| 1. Durée des études. | 166 |
| 2. Organisation des cours | 168 |
| 3. Critique des examens. | 169 |
| 4. Stage. | 171 |
| 5. L'examen opposé au concours. | 172 |

CHAPITRE VI

| | |
|--|-----|
| Nomination, serment, cautionnement des fonctionnaires. | 174 |
| § 1. — Nomination des fonctionnaires | 174 |
| I. — Droit de nomination. | 174 |

| | |
|---|-----|
| 4. Empire. | 175 |
| 2. Prusse | 178 |
| 3. Petits Etats. | 180 |
| II. — Formes et effets de la nomination | 182 |
| 2. — Serment des fonctionnaires | 185 |
| I. — Fondement du serment | 185 |
| II. — Formes et contenu du serment. | 186 |
| 3. — Cautionnement des fonctionnaires | 189 |
| I. — Principe du cautionnement, son inutilité. | 189 |
| II. — Législation sur les cautions | 195 |
| 1. Obligation à la caution | 195 |
| 2. Nature du dépôt | 196 |
| 3. Ce que garantit la caution | 197 |
| 4. Administration et restitution de la caution | 198 |
| III. — Conséquences de la suppression des cautions. | 200 |

CHAPITRE VII

| | |
|--|-----|
| Devoirs des fonctionnaires et interdictions spéciales à l'occasion de leurs fonctions. | 203 |
| § 1. — Obligations relatives à l'accomplissement de la fonction | 203 |
| I. — Devoir d'exercer effectivement la fonction. | 203 |
| 1. Caractère personnel et illimité de ce devoir. | 203 |
| 2. Cas de dispense de l'exercice effectif de la fonction. | 205 |
| a) Dispense spéciale pour une affaire déterminée. | 205 |
| b) Dispense générale par congé | 205 |
| c) Dispense générale par suite de maladie | 210 |
| d) Dispense générale par suite d'élection aux Chambres parlementaires. | 211 |
| e) Dispense pour l'accomplissement d'un devoir civique. | 212 |
| II. — Devoir d'obéissance. | 212 |
| 1. Prétendu devoir de fidélité. | 212 |
| 2. Conflit entre l'obéissance et la responsabilité | 213 |
| 3. Limites de l'obéissance | 215 |
| III. — Devoir de secret professionnel | 218 |
| IV. — Devoir de conduite privée honorable. | 219 |
| V. — Devoir d'aménité envers le public | 220 |
| § 2. — Interdictions spéciales qui résultent de la fonction | 221 |
| I. — Interdiction d'accepter des titres, décorations, etc., d'un gouvernement quelconque | 221 |

- II. — *Interdiction d'accepter des cadeaux pour faits de charge*
- III. — *Restrictions concernant les emplois accessoires*
- IV. — *Autorisations de mariage*
- V. — *Interdictions et restrictions spéciales*

CHAPITRE VIII

| | |
|--|------------|
| Action de l'Etat sur le fonctionnaire. Voies disciplinaires | 229 |
| <i>Principes</i> | 229 |
| § 1. — <i>Pouvoirs administratifs de l'Etat sur le fonctionnaire</i> | 229 |
| I. — <i>Déplacement par la voie administrative</i> | 229 |
| 1. Fonctionnaires administratifs | 229 |
| 2. Fonctionnaires judiciaires | 230 |
| II. — <i>Mise en disponibilité provisoire</i> | 232 |
| 1. Fonctionnaires administratifs | 232 |
| a) Conditions de la mise en disponibilité | 232 |
| b) Devoirs des fonctionnaires en disponibilité | 235 |
| c) Droits des fonctionnaires en disponibilité | 235 |
| 2. Fonctionnaires judiciaires | 238 |
| § 2. — <i>Voies disciplinaires contre le fonctionnaire</i> | 238 |
| I. — <i>Nature du droit disciplinaire</i> | 238 |
| 1. Base de ce droit | 238 |
| a) Droit pénal et droit disciplinaire | 239 |
| b) Théorie de Laband | 241 |
| c) Théorie de Seydel | 242 |
| 2. Notion de la faute disciplinaire | 244 |
| II. — <i>Répression disciplinaire</i> | 245 |
| A. <i>Voies disciplinaires simples</i> | 246 |
| 1. Fonctionnaires administratifs | 246 |
| a) Peines et compétence | 246 |
| α) Avertissement et blâme | 246 |
| β) Amende | 246 |
| γ) Arrêts | 248 |
| b) Procédure en cas de peine disciplinaire simple | 248 |
| 2. Fonctionnaires judiciaires | 249 |
| B. <i>Voies disciplinaires par procédure en forme</i> | 251 |
| 1. Peines applicables | 251 |
| α) Déplacement disciplinaire | 252 |
| β) Destitution | 253 |
| γ) Perte du titre et de la pension | 254 |

| | |
|--|-----|
| 2. Tribunaux disciplinaires | 255 |
| a) Fonctionnaires administratifs | 255 |
| α) Empire | 255 |
| β) Prusse | 258 |
| γ) Petits États | 260 |
| b) Fonctionnaires judiciaires | 261 |
| α) Empire | 261 |
| β) Prusse | 262 |
| γ) Petits États | 263 |
| c) Fonctionnaires de l'armée et de la marine | 264 |
| 3. Procédure disciplinaire en forme | 265 |
| a) Fonctionnaires administratifs | 265 |
| α) Enquête préliminaire | 265 |
| β) Débat oral | 267 |
| γ) Sentence | 267 |
| δ) Appel | 268 |
| b) Fonctionnaires judiciaires | 269 |
| 4. Reprise de procédure | 269 |
| 5. Influence de la procédure pénale sur la procédure disciplinaire | 270 |
| C. <i>Voies disciplinaires en Banière</i> | 271 |
| III. — <i>Suspension préalable</i> | 273 |
| 1. Cas de suspension préalable | 273 |
| 2. Effets de la suspension préalable | 276 |

CHAPITRE IX

| | |
|---|------------|
| Droits et sanction des droits des fonctionnaires | 278 |
| § 1. — <i>Droits des fonctionnaires</i> | 280 |
| I. — <i>Droit à la protection de l'État pour les actes accomplis dans l'exercice de la fonction</i> | 280 |
| II. — <i>Droits honorifiques des fonctionnaires</i> | 281 |
| 1. Titre | 281 |
| 2. Rang | 282 |
| III. — <i>Droits pécuniaires des fonctionnaires</i> | 284 |
| A. — <i>Droits personnels au fonctionnaire lui-même</i> | 285 |
| 1. Traitement | 285 |
| a) Nature du traitement | 285 |
| b) Montant du traitement, augmentations à l'ancienneté | 286 |
| α) Règles ordinaires de l'augmentation | 286 |
| β) Système des traitements à l'ancienneté | 287 |
| γ) Critique | 290 |

| | |
|---|-----|
| c) Législation sur les traitements. | 287 |
| α) Date de départ du traitement. | 287 |
| β) Paiement du traitement. | 287 |
| γ) Modifications au traitement. | 287 |
| δ) Saisissabilité et cessibilité. | 287 |
| 2. Accessoires du traitement. | 287 |
| a) Logement. | 287 |
| α) En nature. | 287 |
| β) Indemnité de logement. | 287 |
| b) Frais de déplacement. | 287 |
| α) Frais de voyage. | 287 |
| β) Frais de transport. | 287 |
| γ) Frais de déménagement. | 287 |
| δ) Calcul et paiement. | 287 |
| c) Indemnités diverses. | 287 |
| 3. Pensions de retraite. | 300 |
| a) Droit à la pension. | 301 |
| b) Montant de la pension. | 302 |
| α) Pension ordinaire. | 302 |
| 1 ^o Empire et Prusse. | 302 |
| 2 ^o Saxe. | 302 |
| 3 ^o Wurtemberg. | 303 |
| 4 ^o Bade. | 303 |
| 5 ^o Hesse. | 303 |
| 6 ^o Bavière. | 304 |
| β) Pension pour accident ou invalidité. | 305 |
| c) Calcul de la pension. | 307 |
| α) Évaluation du traitement. | 307 |
| β) Calcul du temps de service. | 308 |
| d) Paiement de la pension. | 310 |
| e) Modifications de la pension. | 311 |
| α) Augmentation. | 311 |
| β) Réduction. | 311 |
| γ) Suppression. | 312 |
| B. — Droits de la famille du fonctionnaire. | 313 |
| 1. Termes de grâce. | 313 |
| 2. Pensions de veuves. | 314 |
| a) Droit à la pension. | 314 |
| b) Montant de la pension. | 315 |
| α) Pension ordinaire. | 315 |
| β) Pension pour accidents. | 316 |
| 3. Pensions d'orphelins. | 317 |
| 4. Pensions d'ascendants. | 319 |
| 5. Dispositions communes à toutes les pensions. | 320 |

| | |
|--|-----|
| a) Cessibilité et saisissabilité. | 320 |
| b) Modifications de la pension. | 320 |
| c) Prescription. | 320 |
| 6. La question des retenues. | 320 |
| § 2. — Voies de droit. | 323 |
| § 3. — Charges pécuniaires entraînées par l'entretien du personnel administratif allemand. Statistiques. | 326 |
| I. — Empire. | 326 |
| II. — Prusse. | 331 |
| III. — Bavière. | 332 |
| IV. — Saxe. | 334 |
| V. — Wurtemberg. | 335 |
| VI. — Bade. | 336 |
| VII. — Allemagne entière. | 337 |
| VIII. — Charges comparées de l'Allemagne et de la France. | 341 |

CHAPITRE X

| | |
|--|-----|
| Fin du service public. | 343 |
| I. — Mort du fonctionnaire. | 343 |
| II. — Destitution ou condamnation. | 343 |
| III. — Démission. | 344 |
| IV. — Mise à la retraite. | 345 |
| 1. Mise à la retraite sur demande du fonctionnaire. | 345 |
| a) Conditions. | 346 |
| b) Formes et procédure. | 347 |
| 2. Mise à la retraite d'office. | 348 |
| a) Fonctionnaires politiques. | 349 |
| b) Fonctionnaires judiciaires. | 350 |
| c) Fonctionnaires administratifs, ayant droit à la retraite. | 352 |
| d) Fonctionnaires administratifs sans droit à la retraite. | 354 |

CHAPITRE XI

| | |
|---|-----|
| Les fonctionnaires et la législation comparée. | 355 |
| I. — Recrutement des fonctionnaires. | 356 |
| 1. Vénalité des offices en France. | 356 |
| 2. Recrutement des fonctionnaires par l'élection populaire. | 357 |
| 3. Recrutement des fonctionnaires par examens et concours. | 359 |
| a) États-Unis. | 359 |
| b) Angleterre. | 360 |
| c) Suisse. | 360 |
| d) France et Allemagne. | 361 |

| | | |
|---|--|-----|
| II. — <i>Situation pécuniaire des fonctionnaires</i> | | |
| 1. Traitements. | | 371 |
| 2. Pensions. | | 371 |
| a) Les pensions dans l'ancienne France | | 371 |
| b) — en Suisse. | | 371 |
| c) — aux Etats-Unis | | 371 |
| d) — d'après la législation française actuelle | | 371 |
| e) — en Allemagne. | | 371 |
| f) Comparaison entre les pensions de la loi française et celles des lois allemandes | | 371 |
| III. — <i>Stabilité des fonctions</i> | | 376 |
| 1. Abus produits par l'instabilité des fonctions aux États-Unis | | 377 |
| 2. Fonctions à temps, en Suisse. | | 379 |
| 3. L'instabilité dans les pays parlementaires | | 380 |
| a) Fonctions politiques | | 380 |
| b) Fonctions judiciaires | | 382 |
| α) En Angleterre | | 383 |
| β) En France | | 383 |
| γ) En Allemagne. | | 384 |
| c) Fonctions administratives. | | 386 |
| α) Angleterre et France | | 386 |
| β) Allemagne | | 390 |

APPENDICE A

| | | |
|---|--|-----|
| Traduction de la loi du 31 mars 1873 sur la situation légale des fonctionnaires d'Empire | | 394 |
| §§ 1-22. — Dispositions générales | | 394 |
| § 23. — Déplacement d'un poste dans un autre | | 401 |
| §§ 24-31. — Mise en disponibilité provisoire | | 402 |
| § 32. — Renvoi des fonctionnaires nommés à l'essai, ou sous la réserve de dénonciation ou révocabilité. | | 404 |
| § 33. — Rentrée en charge de fonctionnaires ayant quitté le service. | | 404 |
| §§ 34-39. — Pensionnement des fonctionnaires. — Droit à la pension. | | 405 |
| § 40. — Droit aux frais de déplacement. | | 406 |
| §§ 41-44. — Montant de la pension. | | 407 |
| §§ 45-52. — Calcul du temps de service. | | 409 |
| §§ 53-54. — Preuve de l'incapacité de service. | | 412 |
| §§ 55-56. — Paiement des pensions. | | 412 |
| §§ 57-60. — Réduction, suppression et restitution des pensions. | | 413 |
| §§ 60 a-68. — Mise à la retraite d'office | | 414 |

| | |
|---|-----|
| § 69. — Droits des survivants. | 416 |
| §§ 70-71. — Dispositions transitoires | 417 |
| §§ 72-79. — Dispositions générales concernant les fautes professionnelles et leur punition disciplinaire. | 417 |
| §§ 80-119. — De la procédure disciplinaire. | 420 |
| §§ 120-123. — Dispositions spéciales aux fonctionnaires de l'administration militaire. | 429 |
| § 124. — Frais de la procédure disciplinaire | 430 |
| §§ 125-133. — Suspension préalable | 431 |
| §§ 134-148. — Dispositions spéciales aux débetés des fonctionnaires | 433 |
| §§ 149-155. — Voies de droit pour la poursuite des droits pécuniaires des fonctionnaires | 438 |
| §§ 156-159. — Dispositions finales. | 440 |

APPENDICE B

| | | |
|--|--|-----|
| Traduction de la loi du 20 avril 1881, concernant la protection des veuves et orphelins des fonctionnaires des administrations civiles de l'Empire allemand. | | 442 |
|--|--|-----|

APPENDICE C

| | | |
|--|--|-----|
| Traduction de la loi du 5 mars 1888, portant suppression des retenues en vue des pensions de veuves et d'orphelins des fonctionnaires des administrations civiles, de l'armée et de la marine de l'Empire allemand | | 450 |
|--|--|-----|

APPENDICE D

| | | |
|---|--|-----|
| Traduction de la loi du 2 juin 1869, sur le cautionnement des fonctionnaires de la confédération de l'Allemagne du Nord | | 453 |
|---|--|-----|

APPENDICE E

| | | |
|--|--|-----|
| Traduction de la loi du 20 février 1898, portant suppression des cautions des fonctionnaires d'Empire. | | 459 |
|--|--|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| TABLE DES MATIÈRES. | 461 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| TABLE ALPHABÉTIQUE. | 473 |
|-----------------------------|-----|