



LOI « DÉONTOLOGIE » : PRESENTATION DES AMENDEMENTS CGT

Selon ses concepteurs, le statut général des fonctionnaires, tel qu'adopté en 1983, visait 4 objectifs majeurs :

- Consacrer la notion de « fonctionnaire-citoyen » qui plaçait les agents dans une situation statutaire et réglementaire par rapport à l'administration ;
- Offrir à tous les agents une carrière en étendant les garanties de la FPE aux agents publics territoriaux et hospitaliers ;
- Affirmer l'unité statutaire de la Fonction publique dans le respect de la diversité ;
- Mettre en exergue trois principes essentiels : l'égalité (d'accès au grade et de traitement), l'indépendance (face à l'arbitraire administratif et aux pressions extérieures) et la responsabilité (impliquant la capacité d'initiative de l'agent).

Ensemble de droits et obligations, le statut constitue toujours aujourd'hui un socle de garanties fondamentales pour les agents et pour tous les citoyens. Cependant, depuis les grandes lois des années 80 (loi du 13 juillet 1983 pour le titre I, du 11 janvier 1984 pour la FPE, du 26 janvier 1984 pour la FPT et du 9 janvier 1986 pour la FPH) le statut a été fréquemment modifié.

En mars 2014, le président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat recensait 225 modifications législatives dont 30 pour le titre I, 50 pour la FPE, 84 pour la FPT et 61 pour la FPH. Cette profusion législative (en moyenne 7 modifications par an !) ne résulte pas seulement de la nécessaire adaptabilité du statut. Elle reflète aussi l'acharnement mis, notamment par les gouvernements de droite, à revenir sur cette composante du pacte social national.

Ainsi, dès 1987, la loi Galland a élargi les possibilités de recours aux contractuels et, dans la FPT, a permis de choisir les agents discrétionnairement sans tenir compte des classements aux concours, tandis que l'amendement Lamassoure remettait profondément en cause les conditions d'exercice du droit de grève dans la FPE. Plus près de nous, sous l'ère Sarkozy la loi mobilité de 2009, a introduit l'intérim dans la FP, a étendu encore la possibilité de contrats et a créé, à travers la position de réorientation professionnelle, la possibilité de licencier un fonctionnaire pour motif économique.

La même année, la loi « Warssmann II » a instauré les GIP comme nouvelle forme d'administration, recrutant, quelle que soit la nature de l'activité, des salariés régis par le code du travail. En 2010, à l'occasion de la loi « démocratie sociale », un amendement mettait fin au régime de départ anticipé des infirmières et un autre instaurait, dans les ARS, des instances de représentation des personnels calqué sur le droit privé. En 2012 encore, un amendement à la loi « Sauvadet » instaurait des dispositions particulières de certification des comptes des syndicats de la Fonction publique dans l'objectif de valoriser financièrement la mise à disposition de temps syndical.

Face à cette litanie de mauvais coups, les agents des 3 versants de la Fonction publique attendaient des changements d'orientation significatifs de la part du gouvernement issu des élections du printemps 2012. Cette attente était d'autant plus importante que, d'une part, la nouvelle majorité quand elle était dans l'opposition s'était opposée sur ces sujets à la droite et que, d'autre part, les mesures attendues de restauration et rénovation du statut n'ont pas ou pratiquement pas d'incidence budgétaire.

Après avoir annoncé une grande loi dans le cadre du 30^{ème} anniversaire du statut général des fonctionnaires, le gouvernement a revu ses ambitions à la baisse.

Sous l'influence de l'actualité, le projet adopté en conseil des ministres le 17 juillet 2013 privilégie les questions de déontologie et de disciplines au détriment des principales préoccupations des agents publics. Par ailleurs, ce texte, qui comporte certaines avancées sur les procédures disciplinaires, la résorption de l'emploi précaire, le dialogue social ou la suppression de la « réorientation professionnelle, est resté en sommeil pendant plus de 2 ans ce qui montre le peu d'empressement à légiférer sur les droits et obligations des fonctionnaires. Finalement, en juin dernier, le gouvernement adoptait une lettre rectificative ramenant le projet de loi à 25 articles et renvoyant nombre de sujets à des ordonnances, puis, le 31 juillet, décrétrait la procédure accélérée pour les travaux parlementaires.

Si le travail effectué par l'Assemblée Nationale en première lecture a permis d'enrichir le texte sur certains points, sur d'autres telles les sanctions disciplinaires du premier groupe, il a introduit des dispositions contestées par tous les syndicats de la Fonction publique. Ces décisions inappropriées résultent sans doute de la précipitation dans laquelle a été adopté le texte, plus de 400 amendements étant examiné en une seule séance au lieu de trois prévues initialement.

Pour la CGT, il serait difficilement compréhensible que le seul texte concernant les agents publics examinés pendant la mandature soit débattu à la sauvette et, en se concentrant sur la déontologie et la discipline, ouvrent des suspicions de manquement des fonctionnaires à leurs obligations au moment même où, à l'occasion des événements dramatiques que connaît notre pays, les agents de la Fonction publique montrent, une fois de plus, leur engagement sans faille au service de tous les citoyens.

A l'occasion des différentes phases d'examen du projet de loi dans les conseils supérieurs et conseils communs de la Fonction publique, nos organisations ont porté une soixantaine d'amendements, souvent adoptés à l'unanimité des représentants des personnels.

Les revendications portées par la CGT sont de haut niveau puisque, par exemple, nous demandons l'abrogation du dispositif des « reçus collés » mis en œuvre dans la fonction publique territoriale par la loi GALLAND, la sanction de l'entrave à l'action des représentants des personnels, l'abrogation du 1/30ème pour fait de grève dans la fonction publique de l'Etat, la réintégration des missions et des personnels dans les services ou les établissements publics pour les GIP administratifs créés depuis plus de 6 ans, etc...

Nos propositions sont précises et reposent sur des argumentaires que même le gouvernement considère parfaitement étayés. Elles ont vocation à nourrir le débat parlementaire et à enrichir le projet gouvernemental pour permettre une réelle rénovation du statut général des fonctionnaires.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n°1 Article 1

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre 1^{er} du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » au 4^{ème} alinéa de l'article 1 : Supprimer le mot « *dignité* ».

Exposé des motifs :

L'obligation de dignité n'est pas définie dans le statut général des fonctionnaires. Cette notion renvoie en fait à un « *devoir de moralité* » permettant de sanctionner un agent en cas de comportement, y compris dans la vie privée, qui serait jugée par l'administration incompatible avec l'exercice d'une fonction publique. La dernière fois qu'une obligation de dignité a été imposée par la loi aux fonctionnaires, c'est dans l'article 5 de la loi du 14 septembre 1941, inspiré par la charte du travail de l'Etat Français élaboré par le régime de Vichy et abrogé par ordonnance en 1945.

Depuis cette date « *l'obligation de dignité* » d'un fonctionnaire est une création jurisprudentielle qui évolue en fonction de l'état d'esprit de la société. Jusque dans les années 70 de nombreux arrêts reconnaissent la légalité de sanction prise sur ce motif : par exemple scandale dans la vie privée malgré un classement sans suite de l'autorité judiciaire (CE 22 juin 1949 FERY) ou relation contraire aux bonnes mœurs avec une de ses élèves pour un professeur d'université (CE 20 juin 1958 sieur Louis). Encore en 1986, le juge administratif a estimé qu'une tenue vestimentaire négligée et le fait de se raser les cheveux dans la nuque en épargnant une mèche frontale « *sont incompatibles avec les fonctions d'autorité* » exercées par les agents forestiers. Plus récemment, cette jurisprudence a évolué et le Conseil d'Etat a ainsi estimé qu'un fonctionnaire ne pouvait être révoqué pour « *comportement incompatible avec sa fonction* » parce que son conjoint exerçait une activité de « *voyance et d'exorcisme* » à leur domicile (CE 23 juin 1999 ministère de l'intérieur C/Herrmann).

Introduire aujourd'hui une obligation statutaire de dignité pour les fonctionnaires marquerait un profond recul par rapport aux valeurs qui ont prévalu lors de l'adoption de la loi du 13 juillet 1983 et ferait peser une suspicion de manquements récents à cette obligation. L'amendement de suppression d'une telle obligation a été adopté à l'unanimité par les organisations syndicales aux Conseils Communs des 27 juin 2013 et 15 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 2 Article 1

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre 1^{er} du titre I « de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt » au 4^{ème} alinéa de l'article 1 : supprimer le mot « réserve ».

Exposé des motifs :

La commission des lois du Sénat a réintroduit à l'article 1 du Statut général, une obligation de réserve qui s'imposerait à tous les fonctionnaires. En 1982, au moment de la présentation du projet de loi, le ministre Anicet Le Pors précisait : *« En revanche, [le projet de loi] ne fait référence ni à la liberté d'expression ni à l'obligation de réserve dont cette liberté est nécessairement assortie. L'obligation de réserve est une création du Juge administratif. Son étendue dépend très largement de l'emploi occupé par le fonctionnaire. Essayer de codifier dans le statut général des fonctionnaires une jurisprudence abondante, nuancée et complexe aurait constitué une entreprise non seulement difficile, mais également dangereuse car cet effort de codification aurait pu aboutir à limiter la liberté d'expression de la très grande majorité des fonctionnaires en reconnaissant une portée générale et absolue à une obligation qui doit être appliquée de façon appropriée et ne s'impose de façon stricte, selon la jurisprudence actuelle, qu'à un nombre limité d'agents. La liberté d'expression existe donc et les limites que lui impose l'obligation de réserve continueront, comme par le passé, à être fixées par le Juge administratif en cas de contentieux. En fait, je souhaite, pour ma part, que le débat à ce sujet se déplace de l'obligation de réserve à l'esprit de responsabilité dont les potentialités m'apparaissent bien supérieures ».*

Trente ans plus tard, ces remarques gardent toute leur pertinence et c'est pourquoi, lors du Conseil commun du 27 juin 2013, à la demande de toutes les organisations syndicales de la Fonction publique, l'obligation de réserve a été retiré du projet de loi « déontologie ».

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n°3 Article 1

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre 1^{er} du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » après le 5^{ème} alinéa de l'article 1^{er}, il est ajouté un 6^{ème} alinéa ainsi rédigé : « *Le fonctionnaire n'est pas assujéti, pour l'exercice de ses fonctions, à l'obligation d'adhésion édictées par un ordre professionnel.* »

Exposé des motifs :

Plusieurs corps de fonctionnaires (infirmiers, architectes urbanistes, géomètres, vétérinaires...) occupent des fonctions pour lesquels il existe des ordres professionnels. Des dispositions législatives ont rendu de façon explicite ou implicite l'adhésion à ces ordres obligatoires pour les agents publics. De ce fait les juridictions ordinales exercent des compétences dans le domaine disciplinaire et peuvent infligées des sanctions, pour manquement au code de déontologie, ou pour simple refus d'adhésions à un ordre, qui peuvent aller jusqu'à la suspension ou l'interdiction d'exercer.

Il s'agit d'une part d'une ingérence dans les prérogatives de puissance publique et, d'autre part, d'une atteinte aux droits et obligations des fonctionnaires auxquelles il convient de mettre fin.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité des organisations syndicales au Conseil Commun de la Fonction publique du 27 juin 2013.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n°4 **Article 8**

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre III du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » à l'article 8, alinéa 10, les mots « *tout organisme ou entreprise* » sont remplacé par « *toute entreprise publique* ».

Exposé des motifs :

Le deuxième alinéa du III de l'article 25 octies nouveau créé dans la loi 83-634 assimile à une entreprise privée « tout organisme ou entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé ». Cette définition extrêmement large englobe notamment les GIP à caractère administratif ou les EPA qui exercent même partiellement une activité dans le secteur concurrentiel. Il semble abusif de conditionner l'affectation d'un fonctionnaire dans un de ces organismes ou établissements publics à une saisie préalable de la commission de déontologie. Ces réserves vont sensiblement au-delà de ce qui a été prévu par l'article 28 de la loi 2013-907 relative à la transparence de la vie publique. C'est pourquoi l'amendement propose de retenir la rédaction de cet article, aujourd'hui codifié à l'article L 432-13 du code pénal.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité des organisations syndicales moins une abstention au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 5 Article 12

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* », à l'article 12, il est ajouté avant le 2^{ème} alinéa, un alinéa ainsi rédigé : « *Les faits passibles de sanction disciplinaire sont inscrits immédiatement, par l'administration, au dossier du fonctionnaire, dès qu'elle en a connaissance* ».

Exposé des motifs :

Amendement de précision. L'article 19 de la loi 83-634 tel que modifié par le projet de loi expose la procédure des sanctions disciplinaires et prévoit des délais de prescription de l'action disciplinaire.

Contrairement à la version initiale de l'avant-projet examiné au CSFPE du 13 juin 2013, le projet de loi ne prévoit plus l'obligation, pour l'administration, d'inscription au dossier de l'agent des faits passibles de sanction dès qu'elle en a connaissance. Or c'est la date du constat, par l'administration, de ces faits qui déclenche les délais de prescription et de recours. Pour objectiver ces délais il convient, d'une part, de consigner au dossier du fonctionnaire, la date du constat des faits et, d'autre part, de préciser que cet enregistrement doit être effectué sans délai.

L'amendement vise à conférer une date certaine aux constats des faits susceptibles de sanctions.

Il a été adopté à l'unanimité des organisations syndicales au CCFP du 27 juin 2013.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 6 **Article 12**

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » à l'article 12, il est ajouté un 3^{ème} alinéa ainsi rédigé « *Les faits passibles de sanction disciplinaire commis depuis plus de cinq ans sont prescrits sauf s'ils font l'objet de condamnation pénale* ».

Exposé des motifs :

Dans l'état actuel du texte, l'administration peut engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent longtemps après les faits si elle prétend n'en avoir pas pris connaissance plus tôt. Un tel délai est exorbitant au regard du droit commun. Ainsi en droit pénal, la prescription de l'action publique en matière de délit est de 3 ans en matière de contravention elle est d' 1 an.

L'amendement vise à introduire un délai raisonnable d'extinction des poursuites disciplinaires pour les fonctionnaires tout en maintenant une exception en cas de condamnation pénale.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité des organisations syndicales au CCFP du 27 juin 2013.

Amendement n° 7

Article 13

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » à l'article 13 :

- Le 6^{ème} alinéa est supprimé
- A l'alinéa 10, le mot « quatre » est remplacé par « un ».

Exposé des motifs :

L'Assemblée Nationale a introduit en première lecture une sanction dans le premier groupe, qui permet l'exclusion temporaire de fonction d'un agent pour une durée de trois jours. Cette disposition est maintenue par la commission des lois qui propose que, l'agent puisse, à son initiative, saisir la commission de discipline (article 13, alinéa 22).

Cette sanction nouvelle dans la FPE et la FPH permet ainsi de priver, de façon discrétionnaire et sans procédure contradictoire, un agent de 1 à 3 jours de salaire.

Le principe même d'une exclusion temporaire de fonction sans passage au conseil de discipline est contraire à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui affirme « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement soit prise en compte ». Le renvoi de cette sanction dans le deuxième groupe permettrait un passage devant le conseil de discipline pour les exclusions de fonction de 1 à 3 jours, restaurant ainsi un droit systématique à la défense pour ce type de sanction lourde.

En matière disciplinaire et ce depuis 1944 (CE 5 mai 1944 dame veuve TROMPIER-GRAVIER) le conseil d'Etat affirme l'existence d'un principe général de droit de respect des droits de la défense dès lors qu'une décision administrative revêt, à l'encontre de la personne concernée, le caractère d'une sanction en considérant que « *lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction suffisamment grave pour l'intéressé, la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe* ».

Toutes les Organisations Syndicales de la Fonction Publique demandent que les suspensions de fonction soient classées dans le deuxième groupe de sanction et ce quel que soit la durée de la suspension.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 8 Article 13

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » à l'article 13, il est ajouté après l'alinéa 23 un nouvel alinéa ainsi rédigé : « *Les décisions disciplinaires des 2°, 3° et 4° groupes peuvent faire l'objet d'appels devant une commission de recours. L'autorité ayant le pouvoir de nomination ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle prononcée par la commission de recours* ».

Exposé des motifs :

Le chapitre III du titre II du projet de loi vise à harmoniser les garanties disciplinaires dans les 3 versants de la Fonction publique en intégrant à la loi 83-634 des procédures aujourd'hui disparates des lois 84-16, 84-53, 86-33. Cet exercice louable n'est cependant pas poursuivi à son terme pour ce qui concerne les procédures de recours. En effet, dans la Fonction Publique Territoriale (article 31 de la loi 84-53) comme dans la Fonction Publique Hospitalière (article 84 de la loi 86-33), il a été prévu des instances d'appels dont la décision s'impose aux employeurs. A contrario, dans la Fonction publique de l'Etat, le décret 84-961 prévoit que l'avis émis par la commission de recours du conseil supérieur de la Fonction Publique de l'Etat peut être suivi ou non par le ministre intéressé. Dans la pratique, les avis de cette commission, présidée de droit par un conseiller d'Etat ou un conseil maître de la cour des comptes, ne sont suivis par les ministres intéressés que dans moins de 10 % des cas.

L'amendement vise à remédier à cette inégalité de traitement entre les fonctionnaires en parachevant l'harmonisation des procédures disciplinaires des 3 versants de la Fonction publique.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité des organisations syndicales au CSFPE du 13 juin 2013.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 9 Création d'un article 13 bis

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du titre II « *modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » après l'article 13, il est ajouté un article 13 bis ainsi rédigé :

« Dans le 3^{ème} alinéa de l'article 4 de la loi 61-825 du 29 juillet 1961, tel qu'issu de sa rédaction par la loi 77-826, le 2^{ème} est supprimé ».

Exposé des motifs :

Le statut général prévoit, à son article 20 que « *les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération....* ». Il prévoit également les cas où des sanctions pécuniaires peuvent être prises à l'encontre d'un agent dans le cadre d'une procédure disciplinaire strictement encadrée. Le principe fondamental selon lequel tout travail mérite salaire, a été remis en cause par la loi 77-826 du 22 juillet 1977 qui a introduit un 3^{ème} alinéa à la loi de finance rectificative pour 1961 précisant qu'il n'y a pas de service fait, lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente dans le cadre des lois et règlements ».

Cette disposition avait pour principal objectif de contourner la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 01827 du 20 mai 1977) en plaçant des mouvements collectifs d'indiscipline hors des garanties disciplinaires. Elle est encore aujourd'hui régulièrement utilisée pour dissuader les agents à s'engager dans des mouvements de protestation prenant des formes autres que la grève. Ainsi, en 2008, la justice administrative a encore jugé que c'est à juste titre que, des agents de Pôle Emploi se sont vus retirer 20 journées de salaire, bien qu'ayant intégralement rempli, leurs obligations de service, au motif que ces tâches avaient été accomplies sur leur lieu de travail habituel, et non, comme demandé par l'administration, un jour par semaine dans les locaux de l'ASSEDIC.

Ces retenues sur salaire pour « *service mal fait* », en dehors de toute procédure disciplinaire sont contraires au principe du contradictoire et du droit à la défense ce qui avait motivé, en 1982, leur abrogation par le législateur (loi 82-889). Elles sont aussi contraires au principe d'égalité de traitement des agents publics car, suite à la décision du conseil constitutionnel du 28 juillet 1987 (CC 87-230) la retenue pour « *service mal fait* » ne s'applique ni à la FPT ni à la FPH.

En supprimant le 3^{ème} alinéa de l'article 4 de la loi 61-825, comme l'avait fait la loi 82-889 abrogée par celle du 30 juillet 1987 (87-558 art. n°89) l'amendement vise à rétablir le principe d'égalité de traitement entre tous les agents publics, en renvoyant tous les cas d'indiscipline à une procédure disciplinaire garantissant les droits à la défense.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 10 Création d'un article 13 ter

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* », après l'article 13, il est ajouté un article 13 ter ainsi rédigé : « Dans l'ordonnance 58-696 du 6 août 1958, relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, à l'article 2 après le mot « *syndical* » il est ajouté « *ni aux garanties disciplinaires* » et dans la 2^{ème} phrase de l'article 3 les mots « *en dehors des garanties disciplinaires* » sont supprimées ».

Exposé des motifs :

L'ordonnance 58-696, prise dans le contexte que l'on connaît, a donné à l'administration pénitentiaire des prérogatives exorbitantes au droit commun en matière de sanction disciplinaire. Ainsi l'article 86 du décret 66-874 pris pour application de l'article 3 de l'ordonnance dispose que « *L'autorité investie du pouvoir de nomination peut, sans consulter le conseil de discipline, prononcer toutes sanctions disciplinaires dans le cas d'acte collectif d'indiscipline caractérisée ou de cessation concertée du service, lorsque ces faits sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public.*

Elle peut en outre, dans les mêmes conditions, révoquer le fonctionnaire qui a cessé sans autorisation d'exercer ses fonctions et n'a pas, dans le délai fixé par la mise en demeure notifiée à son dernier domicile connu, déféré à l'ordre de reprendre son service ou de rejoindre le poste qui lui avait été assigné ».

Ces dispositions, qui privent les agents de l'administration pénitentiaires du droit élémentaire à la défense, sont contraires à la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et à la convention 158 de l'OIT. Elles sont encore régulièrement utilisées en cas de mouvements sociaux qui, en l'absence du droit de grève, se manifestent pourtant en dehors des heures de services.

En les abrogeant, l'amendement vise à rétablir le principe du contradictoire et de droit à la défense en matière disciplinaire pour les agents de l'administration pénitentiaire.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 11 **Création d'un article 13 quater**

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* », après l'article 13, il est ajouté un article 13 quater ainsi rédigé : Dans le 4^{ème} alinéa de l'article 14 de la loi 68-695 de finances rectificatives pour 1968 les mots « *en dehors des garanties disciplinaires* » et la 2^{ème} phrase de ce même alinéa sont supprimés.

Exposé des motifs :

Concernant les personnels des services de transmission du ministère de l'Intérieur, qui ne relèvent pas des corps de police, l'article 14 de la loi 68-695, prise le 2 août 1968 a donné à l'administration des prérogatives exorbitantes au droit commun en matière de sanction disciplinaire. En effet, cet article dispose que « *toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisé de la part de ces personnels pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires. Toutefois, la révocation ne pourra être prononcée que dans les formes prévues par le statut général des fonctionnaires* ».

Ces dispositions, qui privent des agents qui ne sont pas chargés de mission de police, du droit élémentaire à la défense, sont contraires à la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Elles sont encore régulièrement utilisées en cas de mouvements sociaux qui, en l'absence du droit de grève, se manifestent pourtant en dehors des heures de services.

En les abrogeant, l'amendement vise à rétablir le principe du contradictoire et de droit à la défense en matière disciplinaire pour les agents des services de transmission du ministère de l'Intérieur.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits
et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 12
Création d'un article 15 bis

Texte de l'amendement :

Suppression du a) du 1° du I de l'alinéa 3 de l'article 15 bis.

Suppression du b) du 4^{ème} alinéa.

Exposé des motifs :

L'introduction d'une condition de demande écrite explicite n'ajoute rien à la disposition actuelle : avoir fait connaître son intention d'être maintenu sur la liste d'aptitude. Elle n'introduit qu'une possibilité de restriction du nombre de demande de maintien, et ne contribue en rien à la solution du problème des « reçus-collés ».

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 13 Création d'un article 15 ter

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 15, il est inséré un article 15 ter ainsi rédigé :

Dans de la loi 2012-347 du 12 mars 2012 :

- a) le II des articles 4, 15, et 26, les mots « *à la date de publication de la présente loi* » sont remplacés par « *du 12 mars 2012 au 12 mars 2016* » :
- b) A la fin du 1^{er} paragraphe des articles 8, 21 et 30 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012, il est ajouté : « *Cette transformation de son contrat est également obligatoirement proposée à l'agent employé à la date de publication de la loi XXX relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et remplissant les conditions prévues au présent article du 13 mars 2012 au 12 mars 2016.* »

Exposé des motifs :

Le sénat a repoussé de quatre ans la date de fin du plan de titularisation et la date d'éligibilité à la titularisation des agents recrutés sur besoin permanent, limites prévues par la loi Sauvadet 2012-347, du fait du retard important et du caractère inégal de sa mise en œuvre.

La titularisation des agents recrutés sur besoins temporaires était ouverte pour l'essentiel par la possibilité de cédésation prévue aux articles 8, 21 et 30, les CDI étant éligibles à la titularisation. Seul l'Etat avait ouvert une voie d'accès à la titularisation pour ces agents (condition de 4 ans d'ancienneté sur les 5 ans précédant le 31 mars 2011).

Il est donc nécessaire, pour ouvrir une possibilité de titularisation et de déprécarisation à ces agents les plus précaires, de reconduire cette disposition, dont bénéficieraient pour l'essentiel des agents de catégorie C et B.

Pour les trois versants, la titularisation doit être ouverte aux agents qui réunissaient les conditions de cédésation de la loi Sauvadet, jusqu'à deux ans après la publication la loi (du 12 mars 2012 au 12 mars 2016). Il faut noter qu'être en poste n'est pas une condition nécessaire pour se présenter aux épreuves de titularisation, ce qui permet aux agents dont les employeurs ont mis fin aux contrats de préserver leur éligibilité à la titularisation.

Pour les agents recrutés sur des besoins temporaires, ayant 6 ans d'ancienneté entre le 13 mars 2012 et le 12 mars 2016, et toujours en poste, il est évidemment nécessaire de prévoir une cédésation.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 14 **Création d'un article 15 sexties**

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 15, il est inséré un article 15 sexties ainsi rédigé :

I-Dans le I de l'article 2 de la loi 2012-347 au 2^{ème} et 3^{ème} le chiffre « 70% » est remplacé par « 50% ».

II-Dans le II de l'article 2 de la loi 2012-347 le chiffre « 70% » est remplacé par « 50% ».

Exposé des motifs :

L'amendement propose d'aligner la quotité de temps incomplet exigible pour ouvrir droit à la titularisation dans la Fonction publique de l'Etat sur celle des deux autres versants car, à l'expérience, le maintien de la différence fixé en 2012 pour la FPE n'apparaît pas pertinent.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Amendement n° 15

Article 18 quinquies

Texte de l'amendement :

Après l'article 18, il est ajouté un article 18 bis ainsi rédigé : « dans la loi 84-16, à l'article 6 bis, le 6^{ème} alinéa est abrogé ».

Exposé des motifs :

La Commission européenne de justice a jugé, en 2003, que les dispositions de la directive 1999/70/CE sur le travail à durée déterminée s'appliquaient aux contrats à durée déterminée de la Fonction publique française. Pour tenir compte de cette disposition, à l'occasion de l'adoption de la loi 2005-843 portant transposition du droit communautaire à la fonction publique, le législateur a modifié la loi 84-16 en prévoyant que, lorsqu'une relation contractuelle sous CDD se prolonge au-delà de 6 ans, le contrat ne peut être reconduit que sous CDI. Toutefois, le gouvernement d'alors, utilisant la possibilité de dérogation ouverte par l'accord 1999/70/CE, a exclu du bénéfice de cette disposition les « contrats conclus pour la mise en œuvre d'un programme de formation, d'insertion, de reconversion professionnelle ou de formation professionnelle d'apprentissage » (article 6 de la loi 84-16).

Cette exclusion vise explicitement les enseignants des GRETA au motif que ces derniers « exercent des fonctions qui sont par nature temporaire ».

Par décision en date du 4 juillet 2006 (affaire CJCE, C-212 (04) concernant des contrats du secteur public grec, la commission européenne de justice a précisé sa jurisprudence. Elle rappelle tout d'abord que les contrats de travail à durée indéterminée constituent la forme générale des relations de travail selon les termes même de l'accord-cadre et que, lorsque des CDD sont conclus, celui-ci a pour but d'encadrer leur condition de renouvellement afin de lutter contre les abus et la précarisation des salariés. La notion de « raisons objectives » présuppose l'existence d'éléments concrets tenant notamment à l'activité en cause et aux conditions de son exercice.

La Cour considère en outre que l'interdiction de transformer en un contrat de travail à durée indéterminée une succession de contrats à durée déterminée qui correspondent en fait à des besoins permanents et durables de l'employeur est contraire à l'accord-cadre.

Au regard des missions exercées, les dispositions de la loi 84-16, qui permettent de recruter sous CDD sans limitation de durée les enseignants des GRETA, sont manifestement non conforme à la finalité protectrice de l'accord. Pour prévenir l'ouverture de nouveaux contentieux devant la CJCE l'amendement, soutenu par toutes les organisations syndicales représentatives dans les GRETA, propose d'abroger la dérogation ouverte par la loi 2005-843.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 16

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre 1^{er} du titre III après l'article 18, il est ajouté un article 18 bis ainsi rédigé :

I. – Sont abrogés :

1° L'article 3 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

2° L'article 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Exposé des motifs :

L'amendement réintroduit le I de l'article 18 bis tel qu'adopté par l'assemblée nationale.

l'article 21 de la loi 2009-972 dite de « *mobilité* » a permis, pour contourner la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat, le recours à des entreprises d'intérim dans la Fonction publique pour tous les cas où l'emploi de contractuels est autorisé.

L'article 21 de la loi mobilité a en outre élargi les possibilités de recours à l'emploi précaire dans la Fonction publique. Ainsi, la notion d'accroissement temporaire d'activité n'existait pas jusqu'ici dans la Fonction publique. S'agissant d'une disposition inscrite dans le Code du Travail (L 1251-60), elle renvoie explicitement à la définition issue de l'accord national interprofessionnel du 22 mars 1990, transcrite dans le droit positif par la loi du 12 juillet 1990. Sans rentrer dans le détail de l'abondante jurisprudence, on peut rappeler que l'accroissement temporaire d'activité correspondant à des « *augmentations accidentelles ou cycliques de la charge de travail* » qui ne peuvent « être absorbées par les effectifs habituels ».

Cette notion est particulièrement floue et les juges du droit commun ont ainsi estimé que pouvaient constituer un accroissement temporaire d'activité, un surcroît de travail lié à la rentrée scolaire, une surcharge dans les services comptables au moment du bilan, l'accroissement momentané lié à des retards accumulés, etc....

Ainsi, l'article 3 bis de la loi 84-16, créé par l'article 21, prévoit désormais la possibilité de recours à des intérimaires dans les cas prévus au chapitre 1^{er} du titre V du livre II de la première partie du Code du Travail. Ces dispositions sont contraires aux articles 6, 6 quater et 6 sixties de la loi 84-16 qui disposent que ce sont des fonctionnaires ou des contractuels de droit public qui doivent assurer des missions correspondant à des remplacements et des besoins occasionnels ou saisonniers.

Il ne fait aucun doute que c'est la pression des entreprises d'intérim, demandeuses, depuis des années, de l'ouverture de ce nouveau marché extérieurement lucratif, qui est à l'origine de cet article 21 de la loi mobilité.

L'intérêt de cette mesure pour les employeurs publics se trouve, non pas dans des économies budgétaires (un marché d'intérim est 2 fois plus coûteux qu'un recrutement de CDD), mais dans l'abandon de ses responsabilités d'employeur.

La mise en place d'équipes de suppléance composées de titulaires est une solution pour garantir la qualité du service public.

La fin du recours à l'intérim permettrait un retour à une pleine responsabilité des employeurs publics tout en assurant des économies budgétaires. Elle préviendrait en outre les conflits de compétence entre juridiction administrative et de droit commun qui ne manqueront pas de se faire jour dès les premiers contentieux.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité moins une abstention par les organisations syndicales au CCFP du 27 juin 2013.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendements n° 17 Article 18 bis

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » à l'article 18 bis, il est ajouté un II ainsi rédigé :

« Dans un délai d'un an, à compter de la publication de la présente loi, l'article 9-3 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 est abrogé. »

Exposé des motifs :

Comme pour la Fonction publique de l'Etat et la Fonction publique Territoriale, le III de l'article de la loi 2009-972 a permis, pour contourner la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours à des entreprises d'intérim dans la Fonction publique Hospitalière.

Antérieurement à cette loi, malgré cette jurisprudence constante, des administrations –notamment dans le secteur hospitalier- ont parfois fait appel à des sociétés d'intérim pour répondre à des besoins occasionnels, voire même dans certains cas à des besoins permanents. En 2009, cet état de fait a servi de principal argument au gouvernement pour justifier l'article 21 de la loi de mobilité. Sur le fond du sujet, rien ne justifiait une telle mesure car les administrations disposaient déjà de possibilités très étendues de recours à des emplois précaires pour accomplir des missions ponctuelles.

L'article 3 bis de la loi 84-16, créé par l'article 21, prévoit désormais la possibilité de recours à des intérimaires dans les cas prévus au chapitre 1^{er} du titre V du livre II de la première partie du Code du Travail. Ces dispositions sont contraires aux articles 6, 6 quater et 6 sixties de la loi 84-16 qui disposent que ce sont des fonctionnaires ou des contractuels de droit public qui doivent assurer des missions correspondant à des remplacements et des besoins occasionnels ou saisonniers.

L'article 21 de la loi mobilité a en outre élargi les possibilités de recours à l'emploi précaire dans la Fonction publique. Ainsi, la notion d'accroissement temporaire d'activité n'existait pas jusqu'ici dans la Fonction publique. S'agissant d'une disposition inscrite dans le Code du Travail (L 1251-60), elle renvoie explicitement à la définition issue de l'accord national interprofessionnel du 22 mars 1990, transcrite dans le droit positif par la loi du 12 juillet 1990. Sans rentrer dans le détail de l'abondante jurisprudence, on peut rappeler que l'accroissement temporaire d'activité correspondant à des « augmentations accidentelles ou cycliques de la charge de travail » qui ne peuvent « être absorbées par les effectifs habituels ».

Cette notion est particulièrement floue et les juges du droit commun ont ainsi estimé que pouvaient constituer un accroissement temporaire d'activité, un surcroît de travail lié à la rentrée scolaire, une surcharge dans les services comptables au moment du bilan, l'accroissement momentané lié à des retards accumulés, etc....

Pour la Fonction publique Hospitalière, une enquête réalisée par l'agence régionale de santé (ARS) de Bretagne sur les pratiques de travail temporaire en 2011 permet de souligner *les professions pour lesquelles le recours à l'intérim est le plus sollicité*. Dans plus de deux tiers des cas (67 %), il s'agit d'assurer des missions d'infirmiers diplômés d'Etat. Cette enquête évalue le nombre d'heures

réalisées par des personnels intérimaires sur de telles missions à environ 22 800 (ou 3257 jours), c'est-à-dire à 14,9 ETP. L'autre métier qui sollicite le plus de travail temporaire est celui de masseur-kinésithérapeute qui, selon cette même source, correspond à 23 % des prestations – près de 4,9 ETP pour l'ensemble de la région en 2011. Ces deux métiers représentent 90 % des cas de recours à l'intérim. Les trois autres métiers qui nécessitent, selon cette enquête, un recours plus marginal au travail temporaire sont les suivants : aide-soignant, infirmier de bloc opératoire et infirmier anesthésiste.

Ces missions d'intérim sont le plus souvent courtes entre 1 et 2,5 jours : il s'agit dans 73 % des cas du remplacement momentané d'un agent et dans 20 % des cas de faire face à une vacance temporaire d'emploi. L'importance du recours fondé sur la vacance de certains emplois dans l'attente d'un recrutement souligne les déficits d'attractivité de certains hôpitaux publics.

Parmi les inconvénients du recours à l'Intérim soulevés par les gestionnaires, figure le coût souligné par plusieurs rapports récents (rapport thématique de l'IGAS sur l'hôpital (2009-2012), remis le 14 février 2013 à la ministre des affaires sociales et de la santé, et rapport parlementaire de M. VERAN sur l'emploi médical temporaire à l'hôpital, présenté le 17 décembre 2013 en commission à l'Assemblée nationale).

Selon la Fédération Hospitalière de France ce coût représente près de 105,5 millions d'euros en 2011. Le coût horaire moyen des prestations d'intérim est de plus de 43 euros pour les infirmiers diplômés d'Etat et de 47 euros pour les masseurs kinésithérapeutes. Outre le coût élevé qui est accentué fréquemment par une formation d'adaptation nécessaire à l'occupation du poste (ainsi que par les coûts d'heures supplémentaires fournies par le personnel pour cette formation), l'enquête de l'ARS Bretagne relève aussi une « *méconnaissance du fonctionnement de l'établissement* » au sens large (organisation du service, dossier du patient, projet médical de l'établissement, etc.). Des tensions avec les personnels en poste peuvent en résulter.

Le seul avantage du recours à l'intérim mis en avant par les gestionnaires de la FPH est que l'intérim représente le dernier recours pour le fonctionnement des établissements de santé, dans des conditions où les obligations de continuité et de sécurité des soins risqueraient de ne pas être remplies.

De ces données tout à fait officielles, il ressort que c'est la situation de sous-emploi chronique dans laquelle se trouvent de nombreux hôpitaux qui constitue la seule motivation de l'utilisation de l'intérim dans la FPH. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les emplois d'intérimaires sont plus coûteux et moins qualifiés que ceux de fonctionnaires titulaires !

L'amendement proposé permettrait un retour à une pleine responsabilité des employeurs publics tout en assurant des économies budgétaires.

Pour répondre aux besoins occasionnels ou saisonniers comme aux absences ponctuelles et ce dans les trois versants de la Fonction publique, la CGT se prononce pour un recours exclusif à des fonctionnaires ou des contractuels de droit public.

La mise en place d'équipes de suppléance composées de titulaires est une solution pour garantir la qualité du service public.

Pour permettre de résorber les situations existantes localement, qui peuvent avoir pris de l'ampleur, il est proposé, contrairement aux deux autres versants, un délai d'un an entre la publication de la loi et l'abrogation effective de l'intérim dans la Fonction publique Hospitalière.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 18 Article 18 bis

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », à l'article 18 bis, il est ajouté un III ainsi rédigé :

« III

1° Dans le 2° de l'article L 1251-1 du Code du Travail, le 2° alinéa est supprimé.

2° La section 6 du chapitre 1^{er} du Titre V du livre 2 de la 1^{ère} partie du Code du Travail est supprimée ».

Exposé des motifs :

Les IV et V de l'article 21 de la loi 2009-972 du 3 août 2009 ont introduit dans le Code du Travail la possibilité du recours à des entreprises d'intérim dans la Fonction publique.

L'utilisation de travailleurs intérimaires pour répondre aux besoins temporaires d'une administration était, jusqu'en août 2009, proscrit par le Conseil d'Etat en application « *du principe général selon lequel l'exécution du service public administratif est confié à des agents publics* » (CE 18 janvier 1977). Depuis cette jurisprudence, les tribunaux administratifs avaient, à de nombreuses reprises, réaffirmé que le recrutement direct ou indirect de salariés de droit privé par une administration portait atteinte aux compétences du juge administratif et donc aux principes constitutionnels de dualité des juridictions.

Pour contourner cette difficulté, en 2009, le législateur a prévu que c'est le tribunal administratif, et non les juges de droit commun, qui examine les litiges entre le salarié intérimaire et l'administration utilisatrice. Toutefois, c'est toujours le tribunal des prud'hommes et le juge judiciaire qui restent compétents pour les litiges entre le salarié intérimaire et son employeur. En cas de délit de marchandage, les intérimaires ont ainsi à faire face à un véritable parcours du combattant pour faire valoir leurs droits.

Par ailleurs, la loi « *mobilité* » a aussi prévu pour les salariés de ces entreprises d'intérim intervenant dans la Fonction publique des conditions d'emplois inférieures à celles prévues dans le cas d'interventions pour le compte d'entreprises privées.

En effet, l'article L 1251-62 du code du travail, introduit par la loi du 3 août 2009, prévoit que, si l'administration continue d'employer un salarié intérimaire après la fin de sa mission sans avoir conclu avec lui de contrat ou sans nouveau contrat de mise à disposition, ce dernier est réputé sous contrat à durée déterminée de 3 ans auprès de l'utilisateur. Cette disposition, destinée à faire obstacle à la jurisprudence (Tribunal des conflits n° 3674 du 2 mars 2009) est restrictive par rapport au droit général qui dispose qu'un contrat non écrit est réputé à durée indéterminée. S'appuyant sur ce précédent, les entreprises d'intérim revendiquent l'extension de ces mesures à l'ensemble de leurs domaines d'intervention.

L'abrogation des dispositions du Code du Travail, spécifiques à l'intérim dans la Fonction publique, préviendrait les conflits de compétence entre juridiction administrative et de droit commun qui ne manqueront pas de se faire jour dès les premiers contentieux.

Par ailleurs, elle conforterait la protection du statut des travailleurs intérimaires, remis en question par la loi 2009-972.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 19 **Article 18 quater B**

Texte de l'amendement :

« L'article 18 quater B » est supprimé.

Exposé des motifs :

La Commission des lois du Sénat a adopté un amendement qui porte à 3 ans la durée pendant laquelle il est possible, par dérogation au Statut, de recruter un agent en CDD pour « faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire » (article 3-2 de la loi 84-53).

La limitation de ce type de CDD à 2 ans résulte de l'article 41-1 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012 dite Sauvadet, pris pour application du protocole d'accord élaboré par le ministre George TRON et signé le 31/03/2011.

En effet « l'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la Fonction publique » (P 14 et 15) prévoyait explicitement qu'en cas de vacance d'emploi le recrutement d'un an sous CDD ne pouvait être renouvelé qu'une fois sans excéder deux ans.

L'amendement adopté par la commission des lois du Sénat est donc contraire à l'accord du 31 mars 2011 signé par la CGT, la CFDT, FO, l'UNSA, la CFTC et la CFE CGC.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits
et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 20
article 18 quater

Texte de l'amendement :

Dans l'article 18 quater les alinéas 12 et 13 sont supprimés.

Exposé des motifs :

L'assemblée nationale a ouvert la possibilité, pour les contractuels des collectivités territoriales, d'être mis à disposition dans la Fonction publique de l'Etat ou la Fonction publique Hospitalière. Une telle mise à disposition, qui s'assimile à du quasi détachement, banaliserait le recours au contrat dans la Fonction publique Territoriale qui est déjà le principal employeur d'agent non titulaire.

C'est pourquoi, l'amendement propose de revenir à la situation qui prévaut actuellement.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 21 **article 19 A**

Texte de l'amendement :

Dans l'article 19 A nouveau, à l'alinéa 4, avant « les listes de candidats ... », il est ajouté : « lorsque l'effectif de ce corps électoral est supérieur à un seuil fixé par décret... ».

Exposé des motifs :

Sur proposition du Gouvernement, la Commission des lois du Sénat a adopté un article qui, pour la constitution des listes de candidats aux élections dans la Fonction publique, instaure une obligation de respect de la part respective des femmes et des hommes constatée dans le corps électoral. Pour les élections aux Comités techniques ministériels, de grandes collectivités ou d'établissements publics importants, cette mesure marque un progrès dans l'égalité d'accès aux responsabilités professionnelles et sociales. Il n'en est toutefois pas de même pour les élections professionnelles concernant un corps électoral réduit surtout si ce dernier voit une surreprésentation d'un des deux genres. (Par exemple, CAP ou CCP des corps ou cadres d'emploi à faible effectif).

Dans certains cas de figure les dispositions du nouvel article 19 A seraient même de nature à empêcher la constitution de listes de candidats, et donc l'organisation de l'élection, ce qui aboutirait à l'effet inverse à celui recherché. C'est pourquoi l'amendement propose d'instaurer un seuil d'effectifs à partir duquel le respect de la part des genres constatée dans le corps électoral serait obligatoire pour la constitution des listes de candidats. La définition du niveau de ce seuil est renvoyé à un décret dont l'élaboration, concertée avec les organisations syndicales, permettrait de remédier pour partie au défaut de dialogue social sur ce sujet.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 22 **article 19 quater**

Texte de l'amendement :

Au chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* » à l'article 19 quater, il est ajouté après l'alinéa 19 un alinéa ainsi rédigé :

« la première élection des représentants des personnels à la CCP intervient dans un délai de 6 mois suivant la publication de ce décret ».

Exposé des motifs :

L'article 46 de la loi 2012-347 dite Sauvadet, a institué des commissions consultatives paritaires (CCP) dans la Fonction Publique Territoriale ce qui constitue un progrès démocratique majeur puisque, jusqu'à cette date, les agents non titulaires de la FPT étaient dépourvus d'instance de représentation assurant la défense de leurs intérêts individuels. Toutefois, sur amendement parlementaire, la portée de cette mesure a été considérablement réduite en limitant le champ de compétence de cette commission aux contractuels visés à l'article 3-3 de la loi 84-53.

En 2014, le conseil supérieur de la Fonction publique Territoriale a ainsi constaté que plus des 2/3 des 360 000 non titulaires de la FPT ne pouvaient être électeurs à une CCP. En conséquence, le décret d'application, prévu au dernier alinéa de l'article 136, n'a toujours pas été publié ce qui a interdit l'élection de toute CCP dans la FPT à l'occasion de la consultation générale du 4 décembre 2014.

L'article 19 quater, adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, permet d'appliquer le principe constitutionnel de participation à tous les agents non titulaires de la FPT. Toutefois, pour éviter que l'inégalité de traitement constatée ne perdure encore pendant 3 ans, l'amendement propose d'organiser l'élection des représentants aux CCP dans un délai de 6 mois après la publication du décret d'application prévu par la loi car il n'existe pas de difficulté objective justifiant l'exclusion, jusqu'en 2018 des agents non titulaires de la FPT du principe de participation.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 23 Création d'un article 19 septies

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du Titre III, « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* », après l'article 19, il est inséré un article 19 septies ainsi rédigé :

« I- Les dispositions des articles 8, 8bis, 9bis, 9ter et 10 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 et les articles 15, 16 et 17 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 s'appliquent aux personnels » :

- 1- des groupements d'intérêt public à caractère administratif visés à l'article 109 de la loi 2011-525,
- 2- des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes,
- 3- des établissements publics du culte d'Alsace-Moselle
- 4- des personnes morales de droit public visées par l'article 35 de la loi 2006-450 du 18 avril 2006.

II- Les dispositions des articles 8, 8bis, 9, 9ter et 10 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 et les articles L 6144-3 et L 6144-4 du code de la santé publique s'appliquent aux personnels :

- 1- du groupement d'intérêt public prévu à l'article L 6113-10 du code de la santé publique,
- 2- des groupements de coopération sanitaire à caractère administratif constitués en application du 1 et du 2° alinéa du 2 de l'article L 6133-3 du code de la santé publique,
- 3- des groupements d'intérêt public constitués en application des articles L 146-3 et L 226-6 du code de l'action sociale et des familles ».

Exposé des motifs :

Il vise à accorder à certains organismes de droit public à caractère administratif de la Fonction publique, qui ne relèvent pas du statut général (GIP, AAI, API, EPC, Institut de France et académie GCS et GCSMS) des droits syndicaux et des instances de représentation du personnel, identiques à ceux qui s'appliquent dans le reste de la Fonction publique.

En effet, aucune disposition législative n'est venue, jusqu'à présent, concrétiser ces principes constitutionnels pour les milliers d'agents de ces organismes « *sui generis* » même si, ponctuellement, des textes de portée inférieure ont pu en partie combler ce vide juridique.

Par ailleurs, l'amendement constitue une mesure de simplification administrative. En renvoyant à un socle juridique commun il évite la multiplication des textes spécifiques et les difficultés d'adaptation qui en découlent lorsque la réglementation de la Fonction publique évolue.

Cet amendement, bien qu'adopté sous une forme légèrement différente, avec l'approbation du Gouvernement, à l'unanimité des organisations syndicales au Conseil commun du 27 juin 2013, a été retiré du texte après passage en Conseil des ministres.

Amendement n° 24 Création d'un article 19 nonies

Texte de l'amendement :

Au chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* » après l'article 19 il est inséré un article 19 nonies ainsi rédigé :

I – le 2^{ème} de l'article L 2311-1 du code du travail est ainsi rédigé : « *aux établissements publics déterminés par décret qui assurent une missions à la fois de service public à caractère administratif et à caractère commercial et qui emploient du personnel sous statut de droit privé* ».

II – le 2^{ème} de l'article L 2321-1 du code du travail est ainsi rédigé : « *...aux établissements publics déterminés par décret qui assurent une mission à la fois de service public à caractère administratif et à caractère commercial et qui emploient du personnel sous statut de droit privé* ».

III – le 2^{ème} de l'article L 4111-1 du code du travail est ainsi rédigé : « *...aux établissements publics déterminés par décret qui assurent une mission à la fois de service public à caractère administratif et à caractère commercial et qui emploient du personnel sous statut de droit privé* ».

Exposé des motifs :

Les articles L 2311-1, L 2321-1 et L 4111-1 du code du travail disposent que les établissements publics à caractère administratif lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé sont dotés de délégués du personnel, de comité d'entreprise et de CHSCT, régis par les règles du droit privé. Ces dispositions ont été introduites subrepticement au moment de la recodification intervenue en 2008 qui devait pourtant s'effectuer à droit constant. Auparavant les dispositions du code du travail, relatives aux délégués du personnel, aux comités d'entreprise et aux CHSCT, ne s'appliquaient qu'aux EPIC et aux « *établissements publics, déterminés par décret, qui assurent une mission à la fois de service public à caractère administratif et à caractère commercial et qui emploie du personnel sous statut de droit privé* » (ancien article L 431-1).

La recodification du code du travail ouvre de grandes incertitudes concernant les instances représentatives du personnel dans les EPA, nombre d'entre eux employant du personnel sous droit privé.

En outre, elle contrevient au principe de dualité de juridiction puisque, pour les EPA qui se dotent d'instance de représentation du personnel au titre du code du travail, elle donne compétence au juge judiciaire pour intervenir dans des litiges entre personne morale de droit public administratif et agent public relevant du statut général.

La proposition d'amendement vise à revenir à la rédaction du code du travail, antérieure à la recodification.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Amendement n° 25

Création d'un article 20 quinquies

Texte de l'amendement :

Au chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* » après l'article 20, il est inséré un article 20 quinquies ainsi rédigé :

« **I** – dans la loi 83-634, au I et au IV de l'article 8 bis, au 1^{er} et 2^e de l'article 9 et au 1^{er} de l'article 9 ter, les mots « *de fonctionnaires* » sont supprimés après « *les organisations syndicales* ». Dans la même loi, au 4^{ème} alinéa de l'article 9 bis les mots « *de fonctionnaires* » sont supprimés après « *ou union syndicale* ».

II – dans la loi 84-16, aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article 13 les mots « *de fonctionnaires* » sont supprimés après « *organisations syndicales* ».

III – dans la loi 84-53, 2^{ème} alinéa de l'article 8 et au 2^{ème} et 5^{ème} alinéa de l'article 12, les mots « *de fonctionnaires territoriaux* » sont supprimés après « *organisations syndicales* ».

IV – dans la loi 86-33, au 3^{ème} alinéa de l'article 11, les mots « *de fonctionnaires* » sont supprimés après « *organisations syndicales représentatives* ».

V – Dans l'article L 914-1-2 du code de l'éducation la deuxième phrase du 4^{ème} alinéa est ainsi rédigé : « *l'article 9 bis de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires est applicable à cette élection.* »

Exposé des motifs :

Pendant longtemps le droit de se syndiquer a été refusé aux fonctionnaires de l'Etat en raison des obligations spécifiques liées à l'accomplissement de leurs missions. Ce n'est qu'après l'adoption de la Constitution de 1946, dont le préambule dispose que « tout homme peut défendre ses droits par l'action syndicale et adhérer aux syndicats de son choix » que l'article 6 de la loi 46-2294, relative au statut général, a reconnu le droit syndical à tous les fonctionnaires.

Dans sa rédaction initiale, le statut précisait que, dans la Fonction publique comme ailleurs les syndicats professionnels sont « régis par le livre III du code du travail ». Toutefois, le même article 6 prévoyait également que « toute organisation syndicale de fonctionnaires est tenue d'effectuer, dans les deux mois de sa création, le dépôt de ses statuts et de la liste de ses administrateurs auprès de l'autorité hiérarchique dont dépendent les fonctionnaires appelés à en faire partie. Pour les organisations syndicales déjà existantes, le dépôt ci-dessus devra être effectué dans les deux mois à compter de la promulgation de la présente loi ».

Comme le montre les débats parlementaires de l'époque, dans l'esprit du législateur l'ajout du terme « *de fonctionnaires* » après « *organisations syndicales* » ne visait pas à créer une catégorie de syndicat professionnel juridiquement distincte mais, au contraire, à souligner le retour des fonctionnaires dans le droit syndical commun. Durant les années 1980 ces termes ont été repris dans différents articles du statut général et des lois 84-16, 84-53 et 86-33 sans que cette mention ne soulève de difficulté particulière.

Toutefois, en 2006, le Conseil d'Etat (CE 287812 du 21 décembre 2006) a jugé que, pour l'application de l'article 13 de la loi 84-16, une union syndicale ne pouvait siéger au Conseil supérieur de l'Etat « *dès lors que cette union a exclusivement pour objet la défense des droits et des intérêts des fonctionnaires, qu'elle ne comporte que des organisations regroupant en majorité des fonctionnaires et qu'elle satisfait, avec ses effectifs de fonctionnaires de l'Etat ainsi regroupés, aux conditions de représentativité requises par l'article 3 précité du décret du 28 mai 1982* ».

Cette interprétation restrictive du « *principe de spécialité syndicale* », interprétée de façon nettement plus ouverte dans le domaine du contentieux, ne correspond plus aux réalités actuelles. Dans les différents versants de la Fonction publique, la présence massive d'agents non titulaires ou sous contrat de droit privé, comme le recours à la sous-traitance et les externalisations ont profondément modifié le champ de syndicalisation des organisations syndicales.

Pourtant, à l'occasion de la consultation électorale de décembre 2014 certaines administrations ont contesté la candidature de certaines unions syndicales au motif du principe de spécialité dégagé par le Conseil d'Etat en 2006.

En supprimant les termes « *de fonctionnaires* » après « *organisations syndicales* » dans les différents textes législatifs portant statut des fonctionnaires, l'amendement vise à une clarification et une simplification des textes relatifs au droit syndical dans la Fonction publique, simplification qui a déjà été opérée pour les salariés du privé avant la loi de 2008.

Ce faisant l'amendement ne remet pas en cause un certain principe de « *spécialité syndicale* » dans la Fonction publique puisque, depuis la loi de juillet 2010, la représentativité syndicale trouve désormais, sa légitimité dans l'élection. Pour candidater à ces élections, les organisations syndicales doivent être légalement constitué depuis deux ans « *dans la Fonction publique où est organisée l'élection* » (art. 9 bis de la loi 83-634) et déposer des listes de candidats qui, par nature doivent appartenir au corps électoral de l'administration considérée.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendements n° 26 Création d'article 20 sexties

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du titre III, « *de l'amélioration du dialogue social* » après l'article 20, il est inséré un article 20 sexties ainsi rédigé :

« Dans l'article 8 bis de la loi 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires dans le 1^{er} alinéa du III les mots « organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires » sont remplacés par « au Conseil Commun de la Fonction Publique, aux Conseils Supérieurs de la Fonction publique de l'Etat, de la Fonction Publique Territoriale, ou de la Fonction Publique Hospitalière, dans un comité technique ou dans les organismes consultatifs permettant d'assurer la représentation des personnels en vertu de dispositions législatives spécifique ».

Exposé des motifs :

La loi du 5 juillet 2010 a instauré un principe général de droit à la négociation dans la Fonction publique et a précisé les organisations pouvant participer à de telle négociation.

Toutefois la définition de représentativité prévue par ce texte c'est-à-dire « *la détention d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires* » est sujette à interprétation. En effet le principe de participation des agents publics, instauré par l'article 9 de la loi 83-634, s'exerce dans des organismes de différents types (Conseil Supérieur, conseil commun, comité technique, CHSCT, CAP, CCP...).

De ce fait, pour une même administration, la représentativité peut être variable selon l'instance prise en référence.

Pour clarifier cette situation, l'amendement propose de limiter la participation aux négociations, aux organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les instances compétentes pour exprimer, à l'issue de la négociation, un avis sur les textes : conseil commun pour l'ensemble de la Fonction publique, conseil supérieur de l'un des versants, comité technique (ministériel ou de proximité) ou instance tenant lieu de comité technique pour certain organisme « *sui generis* ». ce faisant, l'amendement revient à l'esprit de la loi du 5 juillet 2010 tel qu'exprimé par le rapporteur du projet au Sénat.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 27 Création d'article 20 septies

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social* » après l'article 20 il est instauré un article 20 septies :

Dans la loi 83-634 à l'article 8 bis, il est créé un V ainsi rédigé :

« **V** – L'engagement d'une négociation est obligatoire dans le cas prévu au 2^{ème} alinéa du III et dans le cas où les organisations syndicales représentatives au niveau considéré en font la demande unanime ».

Exposé des motifs :

Dans l'objectif de revivifier le dialogue social, à la suite du livre blanc de Jacques Fournier remis en janvier 2002 au ministre de la Fonction publique, les accords de Bercy, traduits dans la loi de juillet 2010, ont consacré le principe de la négociation dans la Fonction publique. Cinq ans après l'adoption de la loi, il existe un constat partagé de la pertinence de cette évolution.

Toutefois, si ce principe trouve des traductions concrètes au niveau national force est de constater que la culture de la négociation, pouvant aboutir à des accords majoritaires, a du mal à diffuser au niveau local ou territorial. Une des causes principales de ce retard est que l'initiative de la négociation est aujourd'hui réservée à l'administration.

Dans le secteur privé, les articles L 2241-1 à L 2241-8 et L 2242-5 à L 2242-19 du code du travail définissent les thèmes qui sont soumis à une négociation annuelle obligatoire. Au-delà de ces sujets ce sont les conventions collectives qui prévoient les modalités de prise en compte des demandes relatives aux thèmes de négociations émanant d'une ou des organisations syndicales de salariés représentative (article L 2222-3 du code du travail).

Dans la Fonction publique, ce n'est que dans le cadre d'un préavis que « *les parties intéressées sont tenues de négocier* » sur les motifs du recours à la grève (article L 2512-2 du code du travail). Les organisations représentatives sont donc tenues d'avoir recours à la grève pour amener l'administration à négocier sur des thèmes auxquels elle se refuse d'entrer en matière. Pour sortir de cette logique de conflit systématique, l'amendement propose d'instituer deux cas de négociations obligatoires dans la Fonction publique : d'une part, lorsqu'un accord national doit être décliné au niveau local et d'autre part lorsque la demande d'un thème de négociation émane de l'ensemble des organisations syndicales représentatives.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Amendement n° 28 Création d'un article 20 decies

Texte de l'amendement :

Au chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* » après l'article 20, il est inséré un article 20 decies ainsi rédigé :

« I - A l'article 10 de la loi 83-634, il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé : « Pour l'application de l'article 13 du Code des pensions civiles et militaires le temps de grève est assimilé à du service effectif. »

II - A la fin du 1° de l'article 9 du Code des pensions civiles et militaires, un alinea ainsi rédigé est ajouté :

Le temps de grève est assimilé à du service effectif au sens du 1^{er} alinea du présent article. »

Exposé des motifs :

En cas de grève, certains employeurs publics diminuent, à due concurrence des périodes non travaillées, les services effectifs ouvrant droit à pension au titre des régimes de retraite des fonctionnaires. Cette situation, qui peut pénaliser de façon disproportionnée certains agents au moment de la liquidation des droits à pension, constitue une entrave au droit de grève.

L'amendement, qui correspond à un engagement de la Ministre de la Fonction publique, vise à rétablir les agents grévistes dans l'intégralité de leurs droits à pension, en précisant dans le titre I du statut que le temps de grève est du service effectif pris en compte pour le calcul de la pension, et en précisant dans le Code des pensions que le temps de grève fait bien partie du décompte de la totalité des services effectifs.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 29 Création d'un article 20 undecies

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social* » après l'article 20, il est inséré un article 20 undecies » : dans la loi 61-825 du 29 juillet 1961, après l'article 4, il est inséré un article 4 bis ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions prévues à l'article précédent, l'absence de service fait, résultant d'une cessation concertée du travail, donne lieu, pour chaque journée :

- Lorsqu'elle n'excède pas une heure, à une retenue égale à un cent soixantième du traitement mensuel ;
- Lorsqu'elle dépasse une heure, sans excéder une demi-journée, à une retenue égale à un cinquantième du traitement mensuel ;
- Lorsqu'elle dépasse une demi-journée sans excéder une journée, à une retenue égale à un trentième du traitement mensuel ».

Exposé des motifs :

La loi de finances rectificative du 29 juillet 1961 pose, pour la Fonction Publique de l'Etat, le principe de « *l'absence de service fait pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappée d'indivisibilité* » définie par les règles de la comptabilité publique. Cette disposition, applicable en cas de cessation concertée du travail, entraîne le retrait d'1/30^e du traitement mensuel pour les agents grévistes ce quel que soit la durée effective, dans la journée, de la cessation de travail. Mettant fin à cette restriction abusive du droit de grève, la loi 82-889 du 19 octobre 1982 avait rétabli une proportionnalité entre la durée de l'arrêt de travail et la retenue sur salaire. L'article 89 de la loi 87-588 du 30 juillet 1987 a remis en question cette avancée démocratique en abrogeant celle du 19 octobre 1982. Toutefois, la loi 87-588 du 30 juillet 1987 a été jugée contraire à la constitution (CC 87-230 DC du 28 juillet 1987) pour ce qui concerne son application aux collectivités territoriales, et aux entreprises, organismes et établissements chargés de la gestion d'un service public autres que les services et Etablissements Publics Administratifs de l'Etat. De ce fait, le retrait d'1/30^{ème} de la journée ne s'applique qu'aux seuls agents de la FPE ce qui créé une inégalité manifeste de traitement avec les agents de la FPT et de la FPH.

Le comité européen des droits sociaux a, dans ses conclusions pour 2010, confirmé que : « *la situation de la France n'est pas conforme à l'article 6§4 de la charte révisée au motif que [...] les retenues sur salaire des fonctionnaires grévistes ne sont pas toujours proportionnelles à la durée de la grève* ».

Pour le pouvoir politique, la loi du 30 juillet 1987 en dissuadant les agents de s'impliquer dans des actions collectives devait limiter le nombre de jours non travaillé pour fait de grève. Le bilan montre que cette mesure d'autorité n'a eu aucune conséquence sur le niveau de conflit dans la Fonction publique de l'Etat. Selon la Fonction publique en 2008 dernière année pour laquelle les données sont disponibles il a été constaté 135 741 journées de grève, totale ou partielle, dans la FPH (0,13 par agent) pour 1462089 dans la FPE (0,77 par agent disposant du droit de grève) le bilan de la FPT n'étant pas assuré au niveau national.

Pour mettre fin à l'inégalité de traitement constatée entre les agents des différents versants de la Fonction publique et pour mettre la France en conformité avec la charte européenne des droits sociaux, l'amendement propose de réinstaurer, dans la Fonction publique de l'Etat, les dispositions de l'article 2 de la loi 82-889.

En réintroduisant la possibilité de grève de courte durée sur la journée cette mesure permettrait en outre pour les usagers une meilleure ouverture des services publics.

Cet amendement a été adopté, sur proposition de la FSU et sous une forme légèrement différente, à l'unanimité des organisations syndicales au Conseil Supérieur de la Fonction publique de l'Etat du 13 juin 2013.

Amendement n° 30
Création d'un article n°20 duodecies

Au chapitre II du titre III « de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique » après l'article 20, il est inséré un article 20 duodecies ainsi rédigé :

« La première phrase et l'article 3 de l'ordonnance 58-696 du 6 août 1958, les mots « affectés dans un établissement pénitentiaire » sont ajoutés après « services extérieurs de l'administration pénitentiaire ».

Exposé des motifs :

Il y a plus de 50 ans, l'ordonnance du 6 août 1958 a supprimé le droit de grève pour toutes les catégories d'agents de l'administration pénitentiaire « affectés en services déconcentrés ».

Depuis cette date, l'organisation de l'administration pénitentiaire a fortement évolué avec notamment le développement des peines de substitution et des services d'insertion et de probation.

Le droit de grève étant un droit fondamental, garantie par la Constitution et les conventions internationales, il semble pertinent de réviser aujourd'hui le champ de l'interdiction.

Si, pour les personnels assurant le fonctionnement des établissements pénitentiaires l'interdiction du droit de grève devrait être revue dans un cadre législatif spécifique, pour les autres services extérieurs de l'administration pénitentiaire, une telle restriction est manifestement attentatoire aux libertés fondamentales eu égard aux obligations spécifiques qui incombent aux agents. Dans ces services, les dispositions du statut général (réquisition, maintien d'un emploi, requis...) sont suffisantes pour assurer la continuité du service en cas de mouvement social.

En limitant, à ce stade, l'interdiction du droit de grève aux seuls agents affectés dans les établissements pénitentiaires, l'amendement vise à restaurer un droit fondamental pour une catégorie de personnel qui en est aujourd'hui privé.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Amendement n° 31 Création d'un article n°20 quindecies

Au chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* » après l'article 20, il est inséré un article 20 quindecies ainsi rédigé :

Dans l'article L 2123-7 du Code général des collectivités à la fin du 1^{er} alinéa, il est ajouté :

« Lorsque ce temps n'est pas indemnisé au titre de la sous-section 3, il est assimilé à du travail effectif pour l'application de l'article 13 du Code des pensions civiles et militaires ».

Exposé des motifs :

Les employeurs territoriaux, conformément à la loi, ne sont pas tenus de rémunérer les temps accordés à un agent public titulaire de mandats municipaux.

Dans les communes de moins de 1000 habitants, depuis la loi du 27 février 2002, les bénéficiaires de ces autorisations d'absences non rémunérées perçoivent une indemnité fixée au taux maximal sauf si le Conseil municipal en décide autrement.

En application de l'article L 2123-7 du Code général des collectivités, ce temps d'absence « est assimilé à une durée de travail effectuée pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté ». Pour les élus des très petites communes qui ont abandonné toute ou partie de leur indemnité, les dispositions en vigueur sont fortement pénalisantes pour le calcul des droits à la retraite.

En effet, contrairement à leurs homologues dont l'employeur maintient la rémunération ou qui bénéficient d'une indemnité à taux plein, l'absence de cotisation retraite diminue leur droit à pension.

Pour compenser cette inégalité de traitement, qui avait déjà fait l'objet d'une question écrite au gouvernement (94093 JO du 9 mai 2006), l'amendement propose d'assimiler les autorisations d'absences non rémunérées à des périodes de service effectif pour l'application de l'article 13 du Code des pensions civiles et militaires.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Amendement n° 32

Article 23

Texte de l'amendement :

A l'article 23, après le 6^{ème} alinéa, il est ajouté III ainsi rédigé :

« III : au 3° de l'article 99 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 les mots « déterminée ou indéterminée » sont remplacés par « qui, renouvellement inclus, ne peut excéder 6 ans ».

Exposé des motifs :

La loi, dite Warsmann, du 18 mai 2011 et le décret 2012-91 du 26 janvier 2012, pris pour son application, sont venus modifier en profondeur les règles applicables aux Groupements d'Intérêts Publics (GIP). Ces textes, produits en grande partie d'amendements parlementaires, ont été pris sans aucune concertation avec les organisations syndicales.

La première apparition des Groupements d'Intérêts Publics figure dans la loi du 15 juillet 1982 sur la programmation de la Recherche.

Dans l'esprit du législateur il s'agissait uniquement de développer des synergies entre différents laboratoires pour faire aboutir des projets complexes ou particulièrement coûteux.

Au fil du temps, le plus souvent à l'occasion de cavaliers législatifs, la possibilité de création de GIP a été ouverte à pratiquement tous les domaines de la fonction publique et les modalités de fonctionnement ont été singulièrement assouplies.

L'association avec des personnes morales de droit privé – qui sont fréquemment des entreprises – a conduit la Cour des Comptes à s'interroger sur la régularité et l'opacité du financement de certains GIP.

Le tribunal des conflits a jugé que les GIP étaient des personnes morales « *sui generis* », c'est-à-dire qu'il ne s'agissait ni d'établissements publics, ni de sociétés d'économie mixte, mais de structures totalement nouvelles dans le droit français.

De nombreux GIP, qui devaient être éphémères, sont en fait reconduits d'année en année, certains, existant depuis près de 30 ans. Parallèlement, alors que les personnels recrutés propres devaient être l'exception stricte, ils sont aujourd'hui majoritaires dans la plupart des cas.

La loi Warsmann permet la généralisation de ce type d'organismes. Les possibilités de création de GIP sont désormais élargies à presque toutes les activités de service public. Dans la plupart des cas, un simple arrêté ministériel ou préfectoral permet le transfert, à un GIP, de missions actuellement dévolues à la FPE, la FPT ou la FPH. Ces groupements créés par simple convention peuvent, comme les entreprises, être dotés d'un capital sans toutefois verser de dividende à leurs actionnaires. Alors que jusqu'à présent les GIP étaient créés pour une durée et une action déterminées, il peut désormais leur être confié de façon pérenne des missions généralistes.

Ces GIP peuvent en outre recruter, par simple décision de leur conseil d'administration, librement des personnels de droit privé même lorsqu'ils n'accomplissent aucune mission industrielle ou commerciale.

La loi Warsmann permet ainsi de faire gérer par des GIP de nombreuses missions de la Fonction publique et de les faire accomplir non plus par des agents publics mais par des salariés de droit privé !

Les GIP constituent ainsi une nouvelle forme d'organisation de la Fonction publique, calquée sur le modèle des agences anglo-saxonnes.

Depuis la publication du décret 2012-91 du 26 janvier 2012 prévu par le chapitre II de la loi Warsmann, dans les trois versants, les gestionnaires ont largement utilisé cette possibilité, censée donner plus de « souplesse » en matière de gestion des personnels et de comptabilité. Selon le rapport sur l'état de la fonction publique annexé au PLF 2015, en 2012 les GIP nationaux et locaux employaient de manière directe 9000 agents.

L'Education nationale, notamment, s'est engagée dans cette voie concernant les GRETA. Mais la question est aussi d'actualité dans la FPT et la FPH.

Si l'article 23 du projet de loi « *déontologie* » revient, pour les recrutés des futurs GIP, au principe de la jurisprudence Berkani, qui dispose que la nature juridique de l'employeur emporte la nature juridique du contrat, il ne règle pas la situation des agents placés sous contrat de droit privé, depuis 2009, dans certains GIP administratifs. Surtout, cet article ne remet pas en cause la pérennité instituée par la loi Warsmann des groupements d'intérêt public.

L'amendement propose, de revenir aux principes fondateurs des GIP en prévoyant une durée maximale d'existence de 6 ans. Au-delà de cette durée les GIP répondent de toute évidence à des besoins pérennes de service public qui ont vocation à être assurés dans le cadre de l'organisation normale des personnes publiques : services ou établissements publics administratifs.

Pour les personnels placés, au moment de la publication de la loi, sous contrat de droit privé bien que recrutés par un GIP à caractère administratif, il ouvre aux agents un droit d'option d'un an pour exprimer leur volonté du maintien des dispositions qui leurs sont applicables. Enfin, l'amendement propose l'abrogation du 3° du I de l'article 43 devenu obsolète depuis que le délai fixé par le 3° de l'article 110 de la loi Warsmann a été dépassé.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 33 **article 24 B**

Texte de l'amendement :

Dans l'article 24 B :

- Au 2^{ème} alinéa, supprimer les mots : « le cas échéant ».
- Au 5^{ème} alinéa, le mot « supprimé » est remplacé par : au d), les mots : « le cas échéant » sont supprimés.
- Au 7^{ème} alinéa, les mots : « le cas échéant » sont supprimés.

Exposé des motifs :

Retour au texte de l'assemblée nationale, qui établit dans les décrets particuliers des conditions d'aptitude pour le recrutement sans concours dans les trois versants de la Fonction publique. Les conditions d'aptitude sont donc vérifiées au moment du recrutement, conformément au principe constitutionnel d'égalité et de transparence pour l'accès à l'emploi public.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 34 **article 24 bis**

Texte de l'amendement :

L'article 24 bis est remplacé par :

L'article 88 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

Au premier alinéa, le membre de phrase commençant par « et peut décider... » jusqu'à « par décret en conseil d'Etat. » est supprimé.

Le deuxième alinéa est supprimé.

Exposé des motifs :

L'article 88 a intégré des dispositions accentuant l'individualisation dans l'attribution du régime indemnitaire, et introduisant des critères contraires aux valeurs du service public et à l'intérêt général. L'opposition entre personnels grandit, affectant sévèrement les collectifs de travail et le service rendu.

L'actuel article 88 a été déjà modifié plusieurs fois et dernièrement par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014-article 26. A chaque fois c'est l'unicité de la fonction publique qui est écornée.

Les conséquences en sont également ressenties sur le plan des RH, avec un surcroît de travail et une instabilité juridique de par le développement des contentieux auprès du juge administratif.

La rédaction proposée revient aux principes du statut.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 35 **Article 24 O**

Texte de l'amendement :

« Dans l'article 24 – 0 :

- a) Les alinéas 14 et 15 sont supprimés
- b) A l'alinéa 16 le « b » est remplacé par « a ».

Exposé des motifs :

Les missions principales des centres de gestion sont aujourd'hui tournées essentiellement vers la gestion des personnels. Il n'apparaît pas souhaitable d'élargir les champs des missions des centres de gestion à « toute tâche administrative, organisationnelle ou de gestion à la demande des collectivités et établissements » comme le propose l'article 24 – 0 créé par la Commission des lois du Sénat.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 36 Création d'un article 27

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre I du Titre IV, « *dispositions diverses et finales*», après l'article 25 il est ajouté un article 27 ainsi rédigé :

« Au 1^{er} alinéa de l'article 44 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, le mot « *alphabétique* » est remplacé par « mérite ».

Le premier alinéa modifié est rédigé comme suit :

« Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury. Lorsque les statuts particuliers le prévoient, les concours peuvent être organisés par spécialité et, le cas échéant, par discipline. »

Exposé des motifs :

Le mode d'accès à l'emploi public doit retrouver son unité dans les trois versants tout en conservant la spécificité pour la FPT de libre administration des collectivités territoriales.

Actuellement, l'admission à un concours ne donne qu'une vocation à intégrer l'un des emplois correspondant aux cadres d'emplois de la Fonction publique Territoriale (FPT).

Les articles 42 à 45 du Titre III, dans leur rédaction initiale de 1984, imposaient de ne mettre au concours qu'un nombre d'emplois égal au nombre de places à pourvoir déclarées vacantes. La liste des admis était établie par ordre de mérite. Lorsque le concours était organisé par le centre de gestion (CDG) et que ses propositions d'affectation n'étaient pas retenues par les collectivités membres, les lauréats étaient toutefois intégrés dans la FPT et rattachés au CDG dans l'attente d'une affectation définitive.

L'amendement propose le rétablissement d'une liste d'aptitude nationale par ordre de mérite dans la FPT avec un recrutement garanti. En effet, il s'agit de réduire à court terme le nombre de refusés et le recours par défaut aux contractuels. Après recrutement d'un lauréat, le stage d'un an constitue un des leviers permettant à l'employeur public d'apprécier la valeur professionnelle. Il n'y a donc pas lieu d'avoir recours systématiquement à des contractuels au prétexte que les lauréats n'auraient pas les compétences requises pour le poste.

Le rapport de l'IGA de mars 2012 émet des recommandations allant dans le sens de l'amendement. Par exemple, il envisage un sas de formation pour que les lauréats, qui ont tous des compétences immédiatement opérationnelles, puissent postuler et être recrutés sur un emploi statutaire, la mise à disposition aux collectivités territoriales de fonctionnaires stagiaires remplaçants recrutés par les CDG et la création d'une bourse nationale de l'emploi public.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 37 **Création d'un article 28**

Texte de l'amendement :

Dans le chapitre I du Titre IV, « *dispositions diverses et finales*», après l'article 25 il est ajouté un article 28 ainsi rédigé :

A la fin du 1^{er} alinéa de l'article 3-2 de la loi 84-53 après « *recrutement d'un fonctionnaire* », il est ajouté « *lorsque la liste d'aptitude prévue à l'article 44 est épuisée* ».

Exposé des motifs :

L'organisation de la Fonction publique Territoriale en cadres d'emplois nationaux, recrutés par concours, garanti l'impartialité des agents et un service public d'intérêt général pour les usagers. Dans ce cadre, le mode de recrutement des agents publics doit répondre au principe de l'égal accès aux emplois publics conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et à l'obligation de ne nommer que des lauréats désignés par le jury de concours (CE 14 novembre 1941 n°62096 Sieur Vincens, L. p.188).

Toutefois, la proximité des collectivités territoriales et de leurs agents a favorisé des modes de recrutements qui ne sont pas toujours objectifs voire des situations illégales comme les «faisants fonctions», c'est-à-dire un fonctionnaire occupant un emploi correspondant à un cadre d'emploi de catégorie supérieure mais dont il n'est pas titulaire. Par exemple un adjoint d'animation (catégorie C) occupant un emploi de directeur de centre de loisirs dévolu à un agent lauréat d'un concours d'Animateur territorial (catégorie B). La collectivité territoriale demande alors à l'agent déjà en poste de régulariser leur situation. Par ailleurs, la déclaration de vacance de poste faite au CDG est faussée puisque aucun lauréat ne peut se présenter sur un poste qui n'est pas déclaré vacant. Cette entorse aux règles d'accès à l'emploi public dévalorise le concours et entretient le phénomène des reçus-collés.

Selon le rapport de l'IGA de mars 2012 portant sur le sujet, «le reçu-collé se définit comme le lauréat d'un concours de la FPT qui, au terme de sa présence légale sur la liste d'aptitude, n'a été recruté sur aucun des emplois auquel donnait vocation le concours dont il a été lauréat.»

Compte tenu de l'investissement et du coût que nécessite l'organisation des concours, il est nécessaire de réduire le gâchis des reçus-collés qui représentent entre 10 et 15% des lauréats selon les cadres d'emplois concernés.

Afin de permettre à tous les lauréats d'un concours d'être nommé sur un emploi public, l'amendement propose que le recours dérogatoire au contrat se fasse après épuisement de la liste d'aptitude.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.

Projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires

Amendement n° 38 Création d'un article 29

Texte de l'amendement :

Dans la loi 86-33 la deuxième phrase de l'article 36 est rédigée comme suit :

« Elle pourvoit les emplois vacants en priorité dans les conditions de changement d'établissement définies au d de l'article 32, ou par détachement de fonctionnaires titulaires. »

Exposé des motifs :

Le d) de l'article 32 de la loi 86-33 prévoit que les fonctionnaires hospitaliers peuvent être recrutés sans concours :

- *« d) Lorsqu'un fonctionnaire change d'établissement pour occuper un des emplois auquel son grade donne vocation dans un autre des établissements mentionnés à l'article 2. »*

La modification de la deuxième phrase de l'article 36 (*« L'autorité investie du pouvoir de nomination ...Elle peut pourvoir les emplois vacants soit par la procédure de changement d'établissement définie au d de l'article 32 soit par détachement de fonctionnaires titulaires. »*) :

- introduit la notion de priorité de nomination sur un emploi vacant pour les agents demandant une mobilité ;
- renvoie les conditions de nomination à l'article 32, qui non seulement renvoie à un recrutement sans concours, mais précise qu'il s'agit d' *« occuper un des emplois auquel son grade donne vocation »*, ce qui exclut tout mode de sélection autre que l'acte même de recrutement.

Pour résoudre les problèmes de mobilité géographique et volontaire des agents de la FPH, il est nécessaire de modifier le statut de la FPH. Ce sujet a été débattu lors des négociations PPCR dans le cadre des discussions spécifiques à la FPH lors de la séquence 3.

Sans cela nous continuerions de maintenir un grand nombre d'agents, ayant pour beaucoup suivi leur conjoint-e, sans poste ou nouvelle affectation, et enfermés contre leur gré dans la position de disponibilité (art 62 de la loi 86-33).

Cela prive par ailleurs les hôpitaux publics d'un certain nombre de professionnels compétents et qualifiés comme les infirmier-es et les aides-soignant-es.

Le concours obtenu par l'agent, dans un établissement ou dans un département, est universel et donc est valable dans tous les établissements de la FPH, et cela sans restriction.

La modalité actuelle de démission / recrutement / mutation s'apparente à une nouvelle épreuve de recrutement proche du concours pour les nombreux professionnels de la FPH recrutés dans leur corps par un concours sur titre !

Contrairement à ce qui est prévu au 1° de l'article 24 du présent projet de loi (ordonnance), nous préférons que ce dispositif spécifique à la FPH soit prévu dans le cadre de la loi.

Cet amendement n'a pas pu être examiné au CCFP du 18 mai 2015.