

PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'ETAT DU PROJET DE LOI TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE APRES MODIFICATION PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SENAT

C'est en moins de trois heures que la commission des lois du Sénat a étudié les 400 amendements qui avaient été déposés par les sénateurs pour en retenir, au final, 150.

Faisons un tour d'horizon sur les plus significatifs d'entre eux.

⇒ Le retour des compétences traditionnelles des CAP (article 4)

Alors qu'il s'agissait de l'un des piliers du projet du Gouvernement, la Commission des lois du Sénat a réintroduit la compétence des commissions administratives paritaires préalablement à toute décision relative à la promotion et à l'avancement des fonctionnaires, et ce dans les trois versants de la fonction publique, à la double motivation d'éviter le risque de l'arbitraire et de maintenir le dialogue social.

⇒ L'harmonisation du temps de travail et du régime indemnitaire des agents d'une collectivité ou d'un établissement public issus d'une création, d'un regroupement ou d'une fusion (article 4 ter)

En premier lieu, le Sénat rend obligatoire l'organisation de nouvelles élections au plus tard à l'issue d'un délai d'un an à compter de la création d'une nouvelle collectivité ou d'un nouvel établissement public, sauf si les instances paritaires initiales sont placées auprès du même centre de gestion

En second lieu, le Sénat rend obligatoire l'harmonisation des régimes du temps de travail et indemnitaire dans un délai de deux ans, après avis des instances paritaires renouvelées à l'occasion de ces élections.

⇒ La suppression de l'habilitation législative donnée au Gouvernement pour légiférer par ordonnance dans le but d'adopter « toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique » (article 5)

Le Sénat a considéré que ni le caractère technique des mesures envisagées, ni leur caractère d'urgence ne justifiaient le recours à la législation par ordonnances.

⇒ L'interdiction de réserver un emploi à un contractuel (articles 6, 6 bis et 6 ter)

Le Sénat a souhaité inscrire dans le statut, afin que cela soit applicable aux trois fonctions publiques, la prohibition de créer un emploi qui serait uniquement réservé aux contractuels.

Par ailleurs il précise que la création ou la vacance d'emplois permanents devront faire l'objet d'une publicité préalable.

Enfin, il élève au rang législatif l'interdiction de recruter un agent contractuel si le casier judiciaire de ce dernier comporte des mentions incompatibles avec l'exercice de ses fonctions. En réalité les décrets applicables aux contractuels des trois fonctions publiques comportaient déjà cette interdiction, mais cette dernière étant désormais de niveau législatif, il sera nécessaire d'adopter une nouvelle loi si on souhaitait l'abroger.

⇒ Le recrutement d'agents contractuels pour occuper des emplois supérieurs ou de direction, dans les trois versants de la fonction publique (article 7)

Le Sénat a amendé cet article, qui a pour objet d'élargir les possibilités offertes aux employeurs publics de recruter des agents contractuels pour occuper les emplois supérieurs, en prévoyant d'une part une formation notamment en matière de déontologie et de fonctionnement des services publics.

D'autre part, il a posé le principe d'une prohibition du contrat à durée indéterminée sur de telles fonctions, contrairement à ce que prévoyait la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Enfin il a supprimé la possibilité pour le Premier Ministre de régir par décret les attributions des directeurs généraux des services, disposition qui fait l'objet d'une lutte entre le Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales et certains élus.

⇒ Le contrat de projet (article 8)

Alors que l'Assemblée nationale avait restreint, contrairement à l'avis de la commission des lois et du Gouvernement, le contrat de projet aux seules catégories A et B, la commission des lois du Sénat a rétabli la possibilité pour les employeurs de recourir à des catégories C sous ce statut.

La Commission a en effet considéré qu'il est nécessaire que les employeurs publics puissent recruter pour la durée d'un projet tous les agents susceptibles de contribuer à sa réalisation, quel que soit leur niveau de qualification, la référence aux emplois de catégorie A ou B n'ayant pas de sens, les emplois susceptibles d'être pourvus par la voie du contrat de projet ne correspondant, par définition, à aucun des emplois permanents qu'ont vocation à occuper les fonctionnaires appartenant aux corps ou aux cadres d'emplois des catégories A, B et C.

Par ailleurs, le Sénat a modifié les modalités de fixation de la durée de ces contrats en retenant uniquement les durées minimale (1 an) et maximale (6 ans), la durée étant ainsi « fixée par les parties ».

⇒ **La suppression du recours au contrat pour tous les établissements publics administratifs de l'Etat (article 9)**

L'extension du recours au contrat à tous les emplois des établissements publics administratifs de l'Etat a été supprimée par la commission des lois du Sénat, lequel l'a considérée « à la fois injustifiée et dangereuse », en s'appuyant sur l'avis du Conseil d'Etat et la nécessité de « préserver la neutralité des règles applicables au recrutement d'agents publics, qui ne sauraient par principe différer selon qu'une mission de service public est prise en charge par l'Etat ou par l'un de ses établissements publics ».

⇒ **L'extension des possibilités de recourir à des contractuels dans la FPT (article 10)**

Au motif d'un assouplissement moindre pour les employeurs territoriaux que pour l'Etat, la commission des lois a amendé cet article en étendant à tous les emplois, quelle que soit la catégorie dont ils relèvent, la faculté pour les employeurs publics locaux de les pourvoir par contrat lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

En outre, elle a relevé de 1 000 à 2 000 habitants la population maximale des communes habilitées à pourvoir l'ensemble de leurs emplois par voie de contrat, afin notamment de tenir compte du développement des communes nouvelles. Ce rehaussement concernerait environ 4 600 communes et, selon les chiffres fournis par le Gouvernement, quelque 60 000 emplois.

Enfin, la commission a prévu une formation d'intégration ou de professionnalisation obligatoire pour tous les contractuels recrutés sur un emploi permanent pour une durée supérieure à un an.

⇒ **L'extension des cas de recrutement d'agents contractuels pour faire face à l'indisponibilité d'un fonctionnaire (article 10 bis)**

En partant du constat que les employeurs territoriaux sont soumis à une réglementation plus contraignante que l'Etat, la commission des lois a adopté un nouvel article visant à étendre, dans le seul versant territorial, les cas où il est possible de recourir à un agent contractuel pour remplacer temporairement un fonctionnaire indisponible. Cette faculté serait rendue applicable :

- à tous les types de congés susceptibles d'être octroyés aux fonctionnaires territoriaux ;

- au détachement de courte durée, ainsi qu'à la mise en disponibilité de courte durée prononcée d'office, de droit ou sur demande et pour raisons familiales, positions à l'issue desquelles le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son emploi ;
- au détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une formation statutaire, pendant lequel, en l'état actuel de la réglementation, le fonctionnaire ne peut être remplacé, et à l'issue duquel il est obligatoirement réintégré dans son emploi à défaut de titularisation dans un nouveau corps ou cadre d'emplois.

⇒ **Suppression de la prime de précarité pour la FPH (article 10 ter)**

En pleine grève des urgences et débat sur les conditions de travail des personnels hospitaliers, la commission des lois a décidé de supprimer la possibilité pour les hôpitaux de verser une prime de précarité aux agents contractuels au vu de leur grand nombre et de l'état des finances des hôpitaux.

⇒ **Suppression de l'obligation de mettre au stage le contractuel qui, inscrit sur une liste d'aptitude, réussit un concours (article 10 quater)**

La Commission des lois a relevé que cette obligation ne s'appliquait qu'aux employeurs territoriaux et a jugé injuste d'imposer « de conserver dans ses cadres, en tant que fonctionnaire, un agent contractuel dont il aurait éventuellement prévu de se défaire, soit parce qu'il n'aurait pas donné satisfaction, soit parce que l'emploi occupé aurait vocation à être supprimé ».

⇒ **Prise en compte des contractuels en Cdi dans les quotas pour la promotion interne (article 12 bis)**

Il a été considéré que l'augmentation des recrutements de contractuels désavantage les fonctionnaires, outre le fait que les restrictions budgétaires auxquelles les collectivités s'astreignent pèsent sur les recrutements et influent donc mécaniquement à la baisse sur la base de calcul des quotas.

Dès lors, pour plus d'équité, les quotas prendraient désormais en compte le nombre de fonctionnaires mais également le nombre d'agents en contrat à durée indéterminée.

⇒ **Modifications du RIFSEEP de la FPT (article 13 bis)**

D'une part, il sera permis de déroger à la règle de la parité avec l'Etat pour les collectivités territoriales afin de valoriser les résultats collectifs du service, notamment lorsqu'elles rencontrent des « difficultés particulières de recrutement » les collectivités territoriales les plus enclavées pourraient hausser le niveau de leurs primes pour attirer des agents à fort potentiel.

Enfin, l'article 13 bis prévoit le maintien des primes pendant le congé de maternité pour adoption et pendant le congé de paternité ou d'accueil de l'enfant.

⇒ **Licenciement pour insuffisance professionnelle (article 14 bis)**

Jusqu'à présent, la procédure pour licencier un fonctionnaire imposait une saisine du conseil de discipline et donc le respect du formalisme de ce dernier.

L'amendement a pour objet de supprimer la saisine du conseil de discipline en imposant un entretien préalable du fonctionnaire avec son employeur suivi d'un avis de la commission administrative paritaire.

⇒ **Le durcissement du régime disciplinaire dans la FPT (article 15)**

Le projet de loi a été amendé par la commission du Sénat sur trois points.

En premier lieu, la restriction introduite par le Gouvernement en matière d'abaissement d'échelon ou de dégradation a été supprimée afin de permettre aux employeurs publics de continuer de choisir le nombre d'échelons ou de grades sur lequel porte la mesure, dans le respect du principe de proportionnalité.

En second lieu, le Sénat a souhaité faciliter la révocation du sursis prononcé sur une exclusion temporaire de fonctions en permettant la révocation dès qu'une deuxième exclusion temporaire de fonctions (ETF) intervient, quel qu'en soit le groupe, et en obligeant le conseil de discipline à motiver spécialement sa décision de non révocation, dans le but d'attirer l'attention des membres du conseil de discipline sur cette question.

Enfin, le Sénat souhaite consacrer un droit à l'oubli.

Ainsi, l'amendement de la commission vise à ce que les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une sanction des deuxième ou troisième groupes puissent demander la suppression de toute mention de sanction dans leur dossier, passé un délai de dix ans de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, si aucune nouvelle sanction n'est intervenue entre temps.

Pour mémoire, jusqu'à présent, l'effacement de la mention de la sanction dans le dossier du fonctionnaire existait pour les sanctions de premier groupe et était automatique au bout de 3 ans si aucune nouvelle sanction n'était intervenue.

L'effacement ne serait pas automatique mais soumis à la demande du fonctionnaire. En revanche, il serait de droit.

⇒ **La suppression des conseils de discipline de recours dans la FPT (article 15 bis)**

Contre toute attente, la commission des lois a supprimé le conseil de discipline de recours, n'y voyant que des coûts supplémentaires pour une plus-value « faible », dès lors que les avis du conseil de discipline seraient le plus souvent entérinés, et rappelant que les agents peuvent exercer des recours gracieux ou saisir le Tribunal administratif.

Tel est loin de correspondre à l'expérience des avocats que nous sommes, et surtout on peut s'interroger sur les collectivités non affiliées qui de ce fait décideraient des sanctions aussi graves que la révocation sans avis extérieur professionnel.

⇒ **Harmonisation du temps de travail à 1607 heures pour la FPT (article 18)**

Si le principe de la suppression des dérogations aux 1607 heures annuelles de travail n'est pas remis en cause par la Commission des lois, pour autant cette dernière a allongé le délai pour le mettre en œuvre à 18 mois après le prochain renouvellement des assemblées délibérantes, au lieu des 12 mois initialement prévus afin de permettre une meilleure concertation.

⇒ **Le double détachement sur emploi fonctionnel (article 24 quater)**

Le Sénat a ajouté cet article fort attendu au projet de loi : la possibilité pour les fonctionnaires détachés sur emploi fonctionnel et qui auraient bénéficié d'une promotion interne dont la titularisation dans le corps ou le cadre d'emplois où ils ont été promus est subordonnée à l'accomplissement préalable d'un stage, d'être détachés pour stage dans ce même emploi.

En effet, dans un tel cas de figure jusqu'à présent, le fonctionnaire n'avait d'autre choix que de quitter son emploi afin de réaliser son stage ailleurs, et ainsi de pouvoir être titularisé dans son nouveau grade.

⇒ **Autoriser le recrutement en CDI dans la FPT (article 25)**

Cela étant déjà autorisé dans la FPE et la FPH, la commission des lois du Sénat a étendu ce mécanisme à la FPT, et maintenu pour le reste la portabilité des CDI entre les trois fonctions publiques.

⇒ **La limitation à 5 ans de la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (article 28 bis)**

La loi du 20 avril 2016 avait réduit la rémunération des FMPE à compter de la troisième année de prise en charge : de 5 % chaque année jusqu'à atteindre 50 % la douzième année et les années suivantes.

La commission des lois du Sénat vise à limiter à cinq ans la prise en charge, délai à l'issue duquel les FMPE seraient licenciés de la fonction publique territoriale après que trois offres d'emplois leur auront été proposées.

A noter, le décompte des cinq années ne comprend pas les congés suivants : disponibilité, détachement, congé parental, congé pour raison de santé, congé de formation professionnelle, congé pour validation des acquis de l'expérience, congé pour bilan de compétences, congé pour formation syndicale, congé de présence parental, période de préparation au reclassement, congé pour invalidité temporaire imputable au service.