

Le sujet du mois :

Réforme de la fonction publique : le projet de loi devant les députés

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

L'actualité politique des derniers mois et les vifs débats sur le projet de la loi relatif à la transparence de la vie publique ont amené le Ministère de la fonction publique à présenter, en

mai dernier, un projet de réforme substantielle du statut de la fonction publique, trente ans après l'adoption de la loi *Le Pors* (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Après consultation des différents organismes paritaires de la fonction publique, l'avant-projet a été présenté le 17 juillet dernier au Conseil des ministres et le projet enregistré le même jour au Bureau de l'Assemblée Nationale.

Le « *projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* » procède avant tout à une refonte globale de l'approche des obligations du fonctionnaire, par la transformation toute symbolique du chapitre IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dite « *loi Le Pors* », dorénavant intitulé « *Des obligations et de la déontologie* ».

Outre de nombreuses dispositions concernant les juridictions administratives et financières (chapitre IV du projet de loi), le projet introduit ainsi dans le titre Ier du statut un nombre important de dispositions relatives à la déontologie du fonctionnaire, mais aussi de tous les agents non titulaires, désormais soumis à la majeure partie du titre I du statut (article 32 du projet).

C'est ainsi l'occasion pour le Ministère de proposer une modernisation des droits et obligations du fonctionnaire, dans des domaines assez divers, dont le *leit motiv* est le renforcement des garanties accordées à l'ensemble des agents, titulaires et non titulaires, des trois fonctions publiques.

I- Une déontologie renforcée

Le projet de loi revisite entièrement les obligations du fonctionnaire, en modifiant l'article 25 de la loi Le Pors, y intégrant les notions d'impartialité, de probité, de dignité, d'obligation de neutralité et de respect de principe de laïcité, jusque là uniquement jurisprudentielles.

Les chefs de service auront dorénavant pour mission de veiller au respect de ces principes -et tout particulièrement aux risques de conflits d'intérêts- dans les services placés sous leur autorité, éventuellement en établissant eux-mêmes des **règles déontologiques propres au service**.

Un supérieur hiérarchique devra être ainsi **saisi par tout agent estimant se trouver en situation de conflit d'intérêts** : il appréciera alors s'il convient de confier le dossier ou la décision à un autre agent. L'agent concerné devra alors également adopter une logique d'abstention s'il a une délégation de signature ou est membre d'instances collégiales, ou suppléer à un délégataire si les compétences lui sont dévolues en propre (article 3 du projet).

Le Gouvernement souhaite également la mise en place, pour les agents dont la nature des fonctions ou le niveau hiérarchique les exposent au conflit d'intérêts (qui seront précisées par décret), de **déclarations d'intérêts**. Elles pourront consister, selon les cas, en une simple déclaration lors de la prise de fonctions, ou un mandat à un tiers chargé de gérer les instruments financiers pendant la durée des fonctions, voire en une déclaration de situation patrimoniale avant et après la prise de fonctions auprès de la **commission de déontologie de la fonction publique**, qui pourra, le cas échéant, saisir l'administration fiscale (article 4 du projet). L'agent pourra éventuellement être **changé d'affectation**.

La commission de déontologie verrait d'ailleurs ses pouvoirs largement renforcés (article 8 du projet) :

- sa saisine deviendrait obligatoire pour **apprécier les risques du départ des fonctionnaires et agents non titulaires de droit public vers une activité lucrative**, salariée ou non, dans une entreprise privée;
- son délai d'auto-saisine serait porté à 3 mois (contre 10 jours actuellement);
- son champ de contrôle serait élargi à toutes les atteintes aux principes déontologiques applicables et non plus seulement aux conflits d'intérêts;
- ses avis et ses réserves **lieraient l'administration et l'agent**, qui serait soumis à des **sanctions disciplinaires** en cas de non respect;
- elle pourrait également proposer des **avis sur saisine** pour établir des textes déontologiques, des **recommandations** sur sa propre initiative ou par la saisine d'une administration sur une situation individuelle.

Le Gouvernement a également souhaité proposer **l'interdiction du cumul d'activités pour les agents à temps complet** (article 6 du projet). La loi mettrait ainsi fin notamment à la possibilité de plein droit de reprendre ou créer une entreprise sous le statut d'auto-entrepreneur : elle serait soumise à autorisation d'exercice à temps partiel, pour deux ans maximum, et ne pourrait être renouvelée dans les trois ans suivant son terme.

Elle prévoit quelques dérogations à cette interdiction, « *dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas le service* » (on pense notamment à l'enseignement), sous réserve d'une autorisation soumise à l'examen de la commission de déontologie de la fonction publique.

Enfin, pour assurer l'efficacité de la lutte contre les conflits d'intérêts, le projet prévoit une **protection des agents** qui

relateraient ou témoigneraient, de bonne foi, de faits en la matière.

II- La globalisation d'une procédure disciplinaire refondue :

Le texte propose un toilettage substantiel de la procédure disciplinaire, en deux temps.

Il s'agit tout d'abord pour le Gouvernement de simplifier le droit disciplinaire en **unifiant les sanctions** des trois fonctions publiques dans le titre I du statut (article 28 du projet). Le nouvel article 19 *bis* élargirait ainsi le panel de sanctions disponibles pour la fonction publique territoriale (ajout de la radiation du tableau d'avancement et du déplacement d'office), préciserait l'étendue de certaines sanctions (suppression de la sanction du premier groupe d'exclusion temporaire de fonctions de moins de trois jours, la rétrogradation et l'abaissement d'échelon deviennent la rétrogradation et l'abaissement d'échelon « *au grade/échelon immédiatement inférieur* »), et créerait une nouvelle sanction du deuxième groupe, la **radiation de la liste d'aptitude**.

Le projet a ensuite pour objectif de renforcer significativement les garanties des agents en matière disciplinaire.

A cet égard, le texte revisite les conséquences de poursuites pénales sur la **suspension de fonctions**, en imposant comme objectif le maintien de l'agent dans l'emploi d'une manière compatible avec l'intérêt du service et le respect des obligations du contrôle judiciaire, accordant à l'administration une marge de manœuvre pour y parvenir (possibilité d'affectation sur un autre emploi ou de détachement d'office).

Le projet prévoit également la **fin de l'imprescriptibilité de l'action disciplinaire** en posant un délai de **trois ans** au-delà duquel aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée ni les faits en cause être invoqués (article 27 du projet).

*Enfin, l'article 28 du projet prévoit la diminution du délai de disparition du blâme dans le dossier de l'agent de trois à deux ans, mais également l'obligation pour l'administration de **statuer dans un délai de deux mois** suivant l'avis du conseil de discipline.*

III- Un ensemble de diverses dispositions modernisées pour de meilleures garanties

Le Gouvernement a également profité de ce projet pour modifier des dispositions très diverses en vue de renforcer les garanties des agents.

*Ainsi est-il procédé à une nette **étendue de la protection fonctionnelle**, par l'élargissement des **hypothèses de protection**, tant dans les types d'atteinte (ajout de l'harcèlement moral et sexuel) que dans les formes de*

mesures pénales décidées contre l'agent (ajout de la garde à vue, du statut de témoin assisté...).

De manière non négligeable, le Gouvernement souhaiterait également étendre la protection fonctionnelle au **conjoint, concubin, partenaire de PaCS, aux enfants et aux ascendants directs** de l'agent.

Outre certaines dispositions visant à garantir la parité hommes-femmes dans certaines instances consultatives, le projet renforce également le **congé paternité et d'accueil de l'enfant** afin de favoriser l'exercice conjoint de la parentalité lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Le projet unifie également dans un article unique au sein du titre I du statut les **positions** du fonctionnaire (supprimant au passage la position hors cadre et harmonisant les règles de mise à disposition, en abrogeant notamment la possibilité de mise à disposition de salariés de droit privé au sein des administrations).

Enfin, le texte modifie la **situation des agents non titulaires** (articles 32 et suivants du projet), notamment en intégrant la prise en compte de l'aptitude et de la capacité des candidats au recrutement à un poste contractuel à exercer les fonctions à pourvoir.

Le projet simplifie également l'appréciation des conditions de bénéfice des dispositions de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 : l'ancienneté acquise sur un même poste auprès de différents employeurs, ou en cas de transfert d'une entité économique de droit privé, serait dorénavant prise en compte. Est également supprimée dans cette appréciation la notion d'« **effectivité** » des services, l'objectif de la loi de 2012 étant de tirer les conséquences de la pérennité du lien contractuel et non de la qualité de ce lien (le congé maladie ne serait donc plus un obstacle au bénéfice de la loi).

Le projet des services de la Ministre a déjà sensiblement évolué depuis sa présentation en mai dernier, au fil des discussions avec les différents acteurs concernés.

Aussi ces modifications, pour substantielles qu'elles sont, ne manqueront-elles pas de faire l'objet de nouveaux apports lors des débats parlementaires des prochains mois. Il restera enfin aux -nombreux- décrets d'application prévus à mettre en place les différents dispositifs et d'assurer les nouvelles garanties proposées. Il conviendra alors d'analyser les conséquences pratiques de ces nombreuses nouvelles normes.