

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

## Amendement n°1

### Article 1

#### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre 1<sup>er</sup> du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » au II de l'article 1 : Supprimer le mot « *dignité* » au 1<sup>er</sup> alinéa.

#### 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 :**

**D**ans le chapitre 1<sup>er</sup> du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » au II de l'article 1<sup>er</sup>, il est ajouté un 6<sup>ème</sup> alinéa ainsi rédigé : « *Le fonctionnaire n'est pas assujetti, 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 ordinaires exercent des compétences dans le domaine disciplinaire et peuvent infliger 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°3** **Article 1**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre III du Titre I « *de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt* » à l'article 8 du projet de loi, dans le deuxième alinéa du III de l'article 25 octies nouveau 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 de 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. Par ailleurs, les réserves posées au 1<sup>er</sup> alinéa du III de l'article 25 octies 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° 4** **Article 12**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* », à l'article 12, il est ajouté avant le 2<sup>ème</sup> 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° 5** **Article 12**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 12, les mots « *de trois ans* » sont remplacés par « *d'un an* ».

#### **Exposé des motifs :**

Ainsi amendé, la première phrase du 2<sup>ème</sup> alinéa serait ainsi rédigé « *Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai d'un an à compter du jour ou l'administration a eu connaissance des faits passibles de sanctions* ».

Dans la version du projet de loi transmis au Parlement l'administration se donne la possibilité d'engager des poursuites disciplinaires jusqu'à 3 ans après qu'elle a constaté des faits passibles de sanctions. Une telle situation d'incertitude prolongée est néfaste et pour l'agent et pour le fonctionnement des services. Dans le droit privé, l'article L 1322-4 du code du travail dispose que : « *Aucun fait fautif ne peut donner lieu à lui seul à l'engagement de poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de deux mois à compter du jour où l'employeur en a eu connaissance, à moins que ce fait ai donné lieu dans le même délai à l'exercice de poursuites pénales* ».

L'amendement vise à fixer un délai raisonnable au règlement de situations qui ne doivent pas s'éterniser (intérêt du fonctionnaire et des services) en donnant un délai de prescription d'un an à compter du constat des faits, en tenant compte toutefois des délais imposés par les procédures pénales.

Cet amendement 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 :**

**D**ans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » à l'article 12, il est ajouté un 3<sup>ème</sup> 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.

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

### **Amendement n° 7** **Article 13**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre II du Titre II « *Modernisation des sanctions disciplinaires des agents* » à l'article 13 du projet de loi, il est ajouté à la fin du I du nouvel article 19 bis 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° 8 Création d'un article 13 bis

#### Texte de l'amendement :

**D**ans 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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° 9 Création d'un article 13 ter

#### Texte de l'amendement :

**D**ans 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<sup>ème</sup> 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. 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° 10** **Création d'un article 13 quater**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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° 11** **Création d'un article 15 bis**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans 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 bis 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 2014* » :
- b) A la fin du 1<sup>er</sup> 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 2014.* »

#### **Exposé des motifs :**

Le gouvernement a repoussé de deux 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 cédésation des agents recrutés sur besoins temporaires était ouverte pour l'essentiel par la possibilité de cédésation prévue aux articles 8, 15 et 30 (en dehors d'une disposition uniquement ouverte pour l'Etat : 4 ans d'ancienneté sur les 5 ans précédent 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.

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 2014). 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 2014, 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° 12** **Création d'un article 15 ter**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans 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 le II de l'article 2 de la loi 2012-347 sont supprimés :*

1<sup>er</sup> dans la première phrase : « *et justifiant d'une durée de services publics effectifs au moins égale à quatre années en équivalent temps plein au cours des cinq années précédant le 31 mars 2011.* »

2<sup>ème</sup> la dernière phrase ».

#### **Exposé des motifs :**

De nombreux employeurs publics ont recrutés, depuis 2011, des agents sur contrat temporaire, pour éviter leur titularisation ce qui contrevient manifestement à l'esprit de l'accord du 31 mars 2011. Pour revenir à l'esprit de cet accord, l'amendement propose un alignement des conditions de durée pour la titularisation des contrats temporaires sur les emplois permanents de l'Etat.

Cette disposition éviterait toute problématique complexe de requalification des emplois pour les agents employés pendant 4 ans sur des besoins manifestement permanents.

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° 13**  
**Création d'un article 15 quater**

**Texte de l'amendement :**

**D**ans 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 quater ainsi rédigé :

I-Au 1<sup>er</sup> du I de l'article 14 de la loi 2012-347 le mot « permanent » est supprimé et il est ajouté à la fin de l'alinéa « *dans sa rédaction antérieures à la présente loi* ».

II-Au I de l'article 25 de la loi 2012-347 le mot « permanent » est supprimé.

**Exposé des motifs :**

L'amendement vise à étendre, dans les versants territorial et hospitalier le droit à titularisation pour les agents titulaires d'un contrat temporaire pendant 4 ans. Cette disposition évite toute requalification des emplois.

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 quinquies**

**Texte de l'amendement :**

**D**ans 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 quinquies ainsi rédigé :

I-Dans le I de l'article 2 de la loi 2012-347 au 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> 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.

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

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

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans 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 3<sup>ème</sup> après « *administration* » il est ajouté « *ou par l'article 25 de la loi 2004-954 du 9 août 2004* ».

II-Dans le I de l'article 14 de la loi 2012-347, au 2<sup>ème</sup> après « *précitée* » il est ajouté « *ou par l'article 25 de la loi 2004-954 du 9 août 2004* ».

#### **Exposé des motifs**

L'amendement vise à ouvrir le bénéfice de la loi Sauvadet aux agents de l'Imprimerie Nationale reclassés en CDI dans la Fonction publique de l'Etat et la Fonction publique Territoriale.

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° 16** **Création d'un article n° 16 bis**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 16, il est inséré un article 16 bis ainsi rédigé :

I-Au deuxième alinea de l'article 7 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012, une deuxième phrase est ajoutée :

« Le nombre total des emplois ouverts pendant la durée de la dérogation spécifiée à l'article 1 équivaut au nombre total des agents candidats aux modes de recrutement réservés pendant la même durée. »

II-A la fin du premier alinea de l'article 17 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012, une phrase est ajoutée :

« Le nombre total des emplois ouverts pendant la durée de la dérogation spécifiée à l'article 13 équivaut au nombre total des agents candidats aux modes de recrutement réservés pendant la même durée. »

III-Au deuxième alinea de l'article 29 de la loi 2012-347 du 12 mars 2012, une deuxième phrase est ajoutée :

« Le nombre total des emplois ouverts pendant la durée de la dérogation spécifiée à l'article 24 équivaut au nombre total des agents candidats aux modes de recrutement réservés pendant la même durée. »

#### **Exposé des motifs :**

Le bilan de la mise en œuvre de la Loi Sauvadet présenté fin 2014 pour les trois versants de la Fonction publique met en lumière que certains employeurs publics n'appliquent pas la loi, ou l'appliquent de façon si restrictive qu'ils n'en respectent ni la lettre ni l'esprit.

Cette disposition a pour seul objectif de faire en sorte que cette loi de la République s'applique de façon égale pour tous les employeurs publics, sur tout le territoire national, et sur tous les versants.

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° 17** **Création d'un article n° 16 Ter**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 16, il est inséré un article 16 ter ainsi rédigé :

**I** – Les agents des établissements mentionnés aux articles L 1413-2, L 5311-1, L 1417-4, L 1142-22, L 1418-1, L 1313-1 du Code de la Santé publique ainsi que ceux de l'établissement mentionné à l'article L 767-1 du code de la sécurité sociale et ceux recrutés en application de l'article 4 de la loi 2002-73, bénéficiaires à la date de publication de la présente loi, d'un engagement contractuel à durée indéterminée de droit public, peuvent opter :

- 1° Soit pour l'intégration dans l'un des corps de fonctionnaires du Ministère de la Santé
- 2° Soit pour le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables à la date de publication de la présente loi.

Les corps auxquels les agents ayant opté pour l'intégration prévue au 1° du I. peuvent accéder par la voie de l'intégration sont déterminés en tenant compte de la catégorie ou du cadre d'emploi dont ils relèvent. Les conditions d'intégration et de maintien de la rémunération des intéressés sont fixées par décret en Conseil d'État.

**II** – dans le code de la Santé publique, sont abrogés :

- L'article L 1413-11,
- L'article L 5323-2,
- Le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L 313-8.

**III** – Dans le code de la sécurité sociale le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L 767-1 est abrogé.

**IV** - Dans l'article 4 de la loi 2002-73, le II est abrogé.

#### **Exposé des motifs :**

Par dispositions législatives spéciales, l'institut de veille sanitaire (L 1413-2 du code de la Santé publique), l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (L 5311-1 du CSP), l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (L 1417-4 du CSP), l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (L 1142-22 du CSP), l'agence de la biomédecine (L 1418-1 du CSP), le centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (L 767-1 du code de la sécurité sociale) et l'agence nationale technique de l'information sur l'hospitalisation (art. 4 de la loi 2002-73) peuvent recruter, de façon dérogatoire au statut général, des contractuels de droit public à durée

indéterminée. Le règlement d'emploi et le déroulement de carrière de ces contractuels sont régis par un décret unique (2003-224) qui constitue un quasi statut. Ces dérogations, accordées alors même qu'il existe des corps de fonctionnaires du Ministère de la Santé pour les catégories visées, interdisent les mobilités interinstitutionnelles. Ce type de dérogation est justement remis en cause par l'article 16 du projet de loi « *Déontologie* » qui selon l'exposé des motifs propose, pour la Fonction publique de l'État, de « *restreindre au strict nécessaire les hypothèses dans lesquelles il peut être apporté, à certains établissements publics administratifs, une dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires* ».

Les dérogations accordées aux établissements publics de santé susvisées étant de nature législative spécifique elles ne sont pas, dans l'état actuel de l'article 16 du projet de loi, remises en cause, la sortie du dispositif dérogatoire n'étant prévue que pour les établissements publics visés à l'article 3-2 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984.

L'amendement propose de revenir sur les dérogations introduites dans le domaine de la santé par divers articles du Code de la Santé publique et qui ne se justifient plus aujourd'hui. Pour les agents actuellement en poste, dont le mode de recrutement et de déroulement de carrière est calqué sur les corps de fonctionnaires, à l'instar du dispositif arrêté par l'ordonnance 2009-325 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, il est proposé un droit d'option pour l'intégration dans les corps de fonctionnaires du Ministère de la Santé.

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

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

### **Amendement n° 18** **Création d'un article n° 16 quater**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 16, il est inséré un article 16 quater ainsi rédigé :

**I** – Les agents de l'établissement mentionné à l'article L 5312-1 du Code du Travail, bénéficiaires à la date de publication de la présente loi, d'un contrat de droit public passé en application du I de l'article 7 de la loi 2008-126, peuvent opter :

1° Soit pour l'intégration dans l'un des corps de fonctionnaires du Ministère du Travail.

2° Soit pour le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables à la date de publication de la présente loi.

Les corps auxquels les agents ayant opté pour l'intégration prévue au 1° du I. peuvent accéder par la voie de l'intégration sont déterminés en tenant compte de la catégorie ou du cadre d'emploi dont ils relèvent. Les conditions d'intégration et de maintien de rémunération des intéressés sont fixées par décret en Conseil d'État.

**II** – la 2<sup>ème</sup> phase du I de l'article 7 de la loi 2008-126 est supprimé.

#### **Exposé des motifs :**

Depuis la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC, en 2008, Pôle emploi, établissement public à caractère administratif, emploi des personnels de droit privé et des agents non titulaires de droit public. En effet, en application de l'article 7 de la loi 2008-126 du 13 février 2008 les ex contractuels de l'ANPE ont été transférés au nouvel établissement et ont eu la possibilité, jusqu'en 2010, d'opter entre une conservation de leur statut ou d'une requalification de leur contrat sous droit privé.

A l'issue de ce processus environ 5500 agents ont conservé leur statut public et sont, à ce titre, toujours régis par le décret 2003-1370 qui constituent un quasi statut.

En l'absence de nouveaux recrutements sous droit public à Pôle emploi ce quasi statut, en voie d'extinction, pénalise fortement le déroulement de carrière de ces agents.

Antérieurement à la loi de 2008, l'ANPE dérogeait à la règle de l'emploi de fonctionnaires, suite à son inscription sur le décret liste prévu à l'article 3 de la loi 84-16. Cette dérogation est justement remise en cause par l'article 16 du projet de loi « déontologie » qui selon l'exposé des motifs propose de « restreindre au strict nécessaire les hypothèses dans lesquelles il peut être apporté, à certains établissements publics administratifs, une dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires dans la Fonction publique de l'Etat.

L'adoption de la loi « déontologie » aurait donc pu débloquent la situation de la majorité des agents publics de Pôle emploi en leur offrant une possibilité de titularisation. Cependant, l'article 7 de la loi 2008-126 a érigé au niveau législatif la dérogation accordée antérieurement à l'ANPE. Or, les dérogations de nature législative ne sont pas, dans l'état actuel de l'article 16 du projet de loi, remis en cause car la sortie du dispositif dérogatoire qui n'est prévue que pour les établissements publics visés à l'article 3-2 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984.

De ce fait, les agents publics de Pôle emploi sont doublement pénalisés ce qui a motivé une question écrite, sans réponse à ce jour, de la part du député J.C. Cambadelis (QE 48182 JO du 28 janvier 2014).

Pour remédier à ces difficultés l'amendement propose de revenir sur la dérogation introduite par l'article 7 de la loi 2008-126 et qui ne se justifie plus aujourd'hui. Pour les agents actuellement en poste, dont le mode de recrutement et de déroulement de carrière est calqué sur les corps de fonctionnaires, à l'instar du dispositif arrêté par l'ordonnance 2009-325 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, il est proposé un droit d'option pour l'intégration dans les corps de fonctionnaires du Ministère du Travail.

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° 19** **Création d'un article n° 16 quinquies**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 16, il est inséré un article 16 quinquies ainsi rédigé :

**I** – Les agents de l'établissement mentionné à l'article L 523-1 du Code du Patrimoine, bénéficiaires à la date de publication de la présente loi, d'un engagement contractuel à durée indéterminée, peuvent opter :

1° Soit pour l'intégration dans l'un des corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture et de la Communication

2° Soit pour le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables à la date de publication de la présente loi.

Les corps auxquels les agents ayant opté pour l'intégration prévue au 1° peuvent accéder par la voie de l'intégration sont déterminés en tenant compte de la catégorie ou du cadre d'emploi dont ils relèvent. Les conditions d'intégration et de maintien de rémunération des intéressés sont fixées par décret en Conseil d'État.

**II** – Les agents des collectivités territoriales recrutés en application de l'article L 523-6 du Code du Patrimoine, bénéficiaires à la date de publication de la présente loi, d'un engagement contractuel à durée indéterminée, peuvent opter :

1° Soit pour l'intégration dans l'un des cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale.

2° Soit pour le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables à la date de publication de la présente loi.

Les cadres d'emplois auxquels les agents ayant opté pour l'intégration prévue au 1° peuvent accéder par la voie de l'intégration sont déterminés en tenant compte de la catégorie ou du cadre d'emploi dont ils relèvent. Les conditions d'intégration et de maintien de rémunération des intéressés sont fixées par décret en Conseil d'État.

**III** - Le premier alinéa de l'article L 523-3 et l'article L 523-6 du Code du Patrimoine sont abrogés.

#### **Exposé des motifs :**

L'article L 523-3 du Code du Patrimoine prévoit que les agents de l'Inrap sont, par dérogation au statut général des fonctionnaires, recrutés sous contrat à durée indéterminée, leur règlement d'emploi et leur déroulement de carrière étant précisé par un décret portant « *quasi statut* » (décret 2002-450). L'article L 523-6 du même Code prévoit que la même dérogation est accordée aux collectivités territoriales qui recrutent des CDI de l'Inrap. Ces dérogations, accordées alors même qu'il existe des corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture ou des cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale pour les catégories visées, interdisent les mobilités interinstitutionnelles. Ce type de dérogation est justement remis en cause par l'article 16 du projet de loi « *Déontologie* » qui selon l'exposé des motifs propose, pour la Fonction publique de l'État, de « *restreindre au strict nécessaire les hypothèses dans lesquelles il peut être apporté, à certains établissements publics administratifs, une dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires* ».

Les dérogations accordées à l'Inrap et aux services archéologiques de collectivité étant de nature législative spécifique, elles ne sont pas dans l'état actuel de l'article 16 du projet de loi, remises en cause, la sortie du dispositif dérogatoire n'étant prévue que pour les établissements publics visés à l'article 3-2 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984.

L'amendement propose de revenir sur les dérogations introduites dans le domaine de l'archéologie par les lois 2001-44 et 2003-707 qui ne se justifient plus aujourd'hui. Pour les agents actuellement en poste, dont le mode de recrutement et de déroulement de carrière est calqué sur les corps de fonctionnaires de la filière recherche, à l'instar du dispositif arrêté par l'ordonnance 2009-325 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, il est proposé un droit d'option pour l'intégration dans les corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture et de la communication ou dans les cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale.

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°20 Création d'un article 16 sexies

#### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 16, il est inséré un article 16 sexies ainsi rédigé :

*« Les agents de l'établissement mentionné à l'article L 111-1 du Code du Cinéma et de l'Image animée, bénéficiaires à la date de publication de la présente loi, d'un engagement contractuel à durée indéterminée peuvent opter :*

- 1°- Soit pour l'intégration dans l'un des corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture et de la Communication ;*
- 2°- Soit pour le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables à la date de publication de la présente loi.*

*Les corps auxquels les agents ayant opté pour l'intégration prévue au 1° peuvent accéder par la voie de l'intégration, sont déterminés en tenant compte de la catégorie ou du cadre d'emploi dont ils relèvent. Les conditions d'intégration et de maintien de rémunération des intéressés sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».*

**III** - L'article L 113-1 du Code du Cinéma et de l'Image animée est abrogé.

#### Exposé des motifs :

En février 1986, le Centre National de la cinématographie a été (décret 86-249) inscrit sur la liste des établissements publics qui, en application de l'article 3-2 de la loi 84-16, sont autorisés à recruter des contractuels en dérogation à la règle de l'emploi de fonctionnaires titulaires. Cependant, le Conseil d'Etat, saisi par des organisations syndicales, a en 1989 (CE 77702 et 77985) annulé ce décret au motif que « *les missions du CNC, qui sont d'ailleurs assimilables à celles d'une direction d'administration centrale compétente à l'égard d'un secteur d'activité économique déterminée, ne présentent aucun caractère particulier de nature à permettre une dérogation à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics de l'Etat à caractères administratifs sont occupés par des fonctionnaires* ».

Malgré cette décision particulièrement claire, le CNC a continué de recruter des contractuels jusqu'en 2000, date à laquelle le contrôleur financier de l'établissement a refusé de contresigner tous nouveaux contrats illégaux passés sous CDI.

Pour contourner cette difficulté, le Ministère de la Culture a une première fois, en 2006, tenté d'ériger au niveau législatif la dérogation du CNC. Cependant, l'article 30 de la loi 2006-340 a été censuré par le Conseil Constitutionnel (DC 2006-533 du 16 mars 2006). In fine, c'est par l'article 46 de la loi 2007-148 que, contre l'avis du Conseil d'Etat, la dérogation à la règle de l'emploi de fonctionnaires a été pérennisée au CNC.

Le règlement d'emploi et le déroulement de carrière de ces contractuels sont régis par les articles R 113-1 et R 113-5 DU Code du Cinéma et de l'Image animée qui constituent un quasi statut. Cette dérogation, accordée alors même qu'il existe des corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture et de la Communication pour les catégories visées, interdisent les mobilités interinstitutionnelles. Ce type de dérogation est justement remis en cause par l'article 16 du projet de loi « *déontologie* » qui selon l'exposé des motifs propose, pour la Fonction publique de l'Etat, de « *restreindre au strict nécessaires les hypothèses dans lesquelles il peut être apporté, à certains établissements publics administratifs, une dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires* ».

La dérogation accordée au CNC étant de nature législative spécifique, elle n'est pas, dans l'état actuel de l'article 16 du projet de loi, remise en cause, la sortie du dispositif dérogatoire n'étant prévue que pour les établissements publics visés à l'article 3-2 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984.

L'amendement propose de revenir sur la dérogation introduite au CNC par la loi 2007-148, qui, comme l'a jugé le Conseil d'Etat en 1989, ne se justifie pas. Pour les agents actuellement en poste, dont le mode de recrutement et de déroulement de carrière est calqué sur les corps de fonctionnaires, à l'instar du dispositif arrêté par l'ordonnance 2009-325 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer, il est proposé un droit d'option pour l'intégration dans les corps de fonctionnaires du Ministère de la Culture et de la Communication.

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° 21** **Création d'un Article 18 bis**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 18, il est inséré un article 18 bis ainsi rédigé : « *dans le premier alinéa de l'article 14 ter de la loi 83-634 du 13 juillet 1983, les termes « cette personne publique propose (...) titulaires » sont remplacés par : « les agents non titulaires deviennent agent non titulaires de la personne publique qui reprend l'activité. Ils conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat ».* Les 2° et 4° alinéas de l'article 14 ter de la loi 83-634 précitée sont supprimés.

#### **Exposé des motifs :**

Si l'amendement était adopté l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983 serait ainsi rédigé :

*« Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, les agents non titulaires deviennent agents non titulaires de la personne publique qui reprend l'activité. Ils conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.*

*Les services accomplis au sein de la personne publique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil ».*

La proposition d'amendement vise, dans le cas de transfert d'activité, à transposer pour les contractuels, les dispositions de la directive européenne 2001/23/CE dans le statut général entre deux services administratifs.

Les contractuels de droit public étant recrutés par une entité juridique précise et pour une fonction déterminée strictement encadrée par la loi, il n'existe pas de difficulté pour transférer leur contrat si l'activité de leur employeur est reprise par une autre personne morale de droit public à caractère administratif. Pourtant, en infraction aux dispositions de la directive 2001/23/CE, ce n'est pas cette solution qui a été retenue par l'article 23 de la loi 2009-972 du 3 août 2009 dite « *loi mobilité* ». En effet, la collectivité repreneuse doit aujourd'hui proposer un nouveau contrat aux intéressés dont le précédent prend fin.

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° 22 Création d'un article 18 ter

#### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 18, il est rédigé un article 18 ter ainsi rédigé :

« *L'article 3 bis de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 est abrogé.* »

#### Exposé des motifs :

Le I de 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 de l'Etat 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<sup>er</sup> 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 l'Etat 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.

L'abrogation de l'article 21 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

### **Amendement n° 23** **Création d'un article 18 quater**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 18, il est inséré un article 18 quater ainsi rédigé :

« *L'article 3-7 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 est abrogé.* »

#### **Exposé des motifs :**

Comme pour la Fonction publique de l'Etat, le II de l'article 21 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 Territoriale.

Selon le bilan publié par le ministère de la Fonction publique, en 2011, 5019 personnes ont été employées aux moins un jour par une collectivité dans le cadre d'un travail temporaire.

Toutefois, selon les résultats du baromètre 2013 de l'entreprise d'intérim « *Randstad* » concernant les ressources humaines des collectivités 24 % des collectivités territoriales envisagent de solliciter une entreprise de travail temporaire, parmi lesquelles seulement 5 % sont plutôt certaines de recourir à l'intérim. Une autre donnée qualitative indique qu'il s'agit à près de 70 % de faire appel à des agents de catégorie C, le plus souvent afin d'entretenir les locaux publics.

Par ailleurs, l'intérêt de cette mesure pour les collectivités territoriales 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 leurs responsabilités d'employeur. Au lieu de titulariser ces personnels, il leur est possible de se débarrasser du problème en renvoyant la gestion des agents précaires à des entreprises privées qui sont connues pour se comporter comme de parfaits exploités.

L'abrogation de l'article 21 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.

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

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° 24 Création d'un article 18 quinquies

#### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* » après l'article 18, il est inséré un article 18 quinquies 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<sup>er</sup> 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° 25 Création d'un article 18 sexies

### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre Ier du Titre III, « *de l'amélioration de la situation des agents non titulaires* », après l'article 18, il est inséré un article 18 sexies ainsi rédigé :

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

*II-La section 6 du chapitre 1<sup>er</sup> du Titre V du livre 2 de la 1<sup>ère</sup> 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° 26 Création d'un article 19 bis

### Texte de l'amendement :

**D**ans 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 bis 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.



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

## Amendement n° 27 Création d'un article 19 ter

### Texte de l'amendement :

**D**ans 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 ter 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 des organismes consulaires relevant de la loi 52-1311 du 10 décembre 1952.

**II-** Dans l'article 2 de la loi 52-1311 du 10 décembre 1952, le chiffre « 6 » est remplacé par « 10 ».

**III -** Dans le chapitre II du titre 1<sup>er</sup> du livre VII du Code du commerce, à l'article L 712-11 :

1°- Dans le I, les termes « *L 2121-1 du Code du travail* » sont remplacés par « *8 bis III de la loi 83-634* ».

2°- Dans le II et au III, les termes « *ayant recueillis le seuil d'audience prévu à l'article L 2122-5 du Code du travail* » sont remplacés par « *remplissant les critères de l'article 8 bis de la loi 83-634* ».

### Exposé des motifs :

Les organismes consulaires sont des établissements publics de l'Etat placés sous la tutelle du ministère de l'Economie et de l'Industrie (chambres de métiers et de l'artisanat –CMA- et chambres de commerce et d'industrie -CMI-) ou de celui de l'Agriculture (chambres d'agriculture).

De façon classique pour les établissements à « *double visage* », les personnels répondant à des missions administratives relèvent du droit public tandis que ceux affectés à des missions industrielles et commerciales relèvent du code du travail.

Si, pour les salariés de droit privé, les questions de représentativité et de droit syndical, sont réglées par le code du travail, la situation est plus complexe pour les personnels de droit public puisque la loi du 10 décembre 1952 a soustrait ces agents de l'ensemble des dispositions du statut général des fonctionnaires. De ce fait, ce ne sont ni le droit syndical ni les règles de représentativité de la Fonction publique qui s'appliquent mais les dispositions particulières prévues ou non prévues dans les statuts particuliers de chacun des secteurs. En application de la loi de 1952, ces statuts sont établis « *par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le Ministre de tutelle* ».

Ces commissions nationales sont composées (article 2 de la loi de 1952) de 13 membres dont 6 représentants de personnels administratifs désignés par « *les organisations syndicales les plus représentatives* ».

Le conseil d'Etat a jugé (CE 226516 du 2 février 2004) que le Ministre de tutelle devait apprécier le nombre de sièges devant être attribués à chacune des organisations, « *au vu de leurs effectifs et des résultats aux élections des représentants des personnels à la commission paritaire nationale* ».

Ainsi, du fait du nombre de 6 sièges fixés par l'article 2 de la loi de 1952, une organisation syndicale doit totaliser environ 16,5 % des voix pour être représentée à la CCN. Par extension ce seuil a été retenu pour apprécier la représentativité syndicale dans les chambres consulaires, ce qui

est manifestement anormal tant par rapport au secteur privé (10 %) que par rapport à la FPE : un siège au CTM (sur 15 sièges soit environ 6,6%) ou au CT central des EP (sur 10 sièges soit environ 10%). Pour tenter de répondre à cette question, la loi 2010-853 du 23 juillet 2010 a prévu, pour les seules chambres de commerce et d'industrie que les conditions de représentativité sont déterminées « *d'après les critères de l'article L 2121-1 du Code du travail* » et que peuvent siéger à la commission paritaire nationale « *les organisations syndicales ayant recueillies le seuil d'audience prévu à l'article L2122-5 du Code du travail* » (8 %). Toutefois, cette disposition est de fait restée inopérante car le nombre de six représentants du personnel fixé par l'article 2 de la loi 52-1311 n'a pas été modifié.

Par ailleurs, les Commissions Paritaires des organismes consulaires n'ont été dotés que de compétences limitées par rapport à celles qui sont dévolues aux Comités Techniques ou aux Commissions Consultatives Paritaires dans le reste de la Fonction publique, ce qui ne permet pas aux agents d'exercer pleinement leur droit constitutionnel de participation.

Sans remettre en cause le rôle particulier des CPN, l'application aux chambres consulaires, des dispositions de la loi 84-16 relatives au droit syndical et aux instances de participation dans la Fonction publique de l'Etat, redonnerait dans ces organismes une base claire et transparente au principe de participation. Elle permettrait aussi de prendre en compte les suffrages exprimés par les agents de ces organismes pour la mesure d'audience aux instances supérieures de la Fonction publique (CSFPE, CCFP).

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° 28 Création d'un article 19 quater

### Texte de l'amendement :

**A**u 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 quater ainsi rédigé :

**I** – le 2<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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.

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

## Amendement n° 29 Création d'un article 19 quinquies

### Texte de l'amendement :

**A**u 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 quinquies ainsi rédigé :

« *L'article L.4312-3-2 du code des transports est remplacé par les dispositions suivantes :*

**I** - « Il est institué, dans les conditions prévues à l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat, un comité technique unique, compétent pour l'ensemble des personnels de Voies navigables en France.

Des comités techniques uniques de proximité compétents pour l'ensemble des catégories de personnel de l'établissement sont institués auprès de chaque directeur territorial de l'établissement.

Sont institués un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, placé auprès du directeur général de l'établissement, et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, placés auprès de chaque directeur territorial de l'établissement.

« Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ainsi que les comités locaux sont compétents pour l'ensemble du personnel de l'établissement. Ils exercent les compétences des comités prévus à l'article 16 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.

**II** - Il est institué une formation représentant les salariés visés au 4<sup>ème</sup> de l'article L 4312-3-1, exerçant les compétences prévues aux articles L 2323-83 à L 2323-85 du code du travail et bénéficiant des moyens prévus aux articles L 2323-86 et L 2323-87 du même code.

Cette formation est dotée de la personnalité civile et gère son patrimoine. Elle est composée du directeur général de l'établissement ou de son représentant, qui le préside, et des représentants des personnels mentionnés au 4° de l'article L 4312-3-1.

Seuls les représentants du personnel sont appelés à prendre part aux votes lorsque cette formation est consultée.

Les représentants du personnel siégeant dans cette formation sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. »

**III** - Les agents mentionnés aux 1° à 4° de l'article L 4312-3-1 du présent code sont électeurs au comité technique ministériel du ministère chargé du développement durable ».

**IV** – Les dispositions du titre Ier du livre III de la deuxième partie du code du travail s'appliquent aux personnels visés au quatrième de l'article L 4312-3-1.

**V** - Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

## Exposé des motifs

La loi 2012-77 du 24 janvier 2012 (VNF) a créée l'établissement public administratif voie navigable de France au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Malgré la qualification juridique de l'établissement, justifiée par la nature des missions (qui présentent toutes les caractéristiques d'un service public administratif), et alors même que l'écrasante majorité des personnels relève du droit public (4400 agents sous statut public pour 400 salariés de droit privé), le législateur a, par dérogation au statut général de la Fonction publique, prévu des dispositions « *sui generis* » pour le droit syndical et les instances de représentation des personnels.

En effet, l'article L 4312-3-2 I du code des transports institue en lieu et place du comité technique, un « comité technique unique », organisme doté de la personnalité civile et qui exerce les compétences prévues aux articles L 2323-1 à L 2323-87 du code du travail.

Ce même article, en contradiction avec le statut général, instaure une représentation syndicale au travers de délégués syndicaux et de représentants syndicaux en application des articles L 2122-1 et L 2142-1 du code du travail. Enfin, il est instauré une double règle de négociation d'accord collectif obéissant, pour une catégorie de personnel aux règles du code du travail et, pour l'autre, à celle du statut général.

Ces dispositions « *sui generis* », d'une grande complexité, sont difficilement applicables comme le montre les délais pris pour la publication du décret d'application. Ce décret, dans la plupart de ses aspects, ne trouve d'ailleurs pas de traduction concrète et ne favorise pas le développement du dialogue social dans l'établissement.

Ces règles, hybrides entre droit public et droit privé, sont en outre susceptible de contrevenir au principe de dualité des juridictions puisque le juge judiciaire sera amené à intervenir dans des litiges entre l'EPA VNF et le comité technique doté de la personnalité morale ou des agents publics relevant du statut général des fonctionnaires.

C'est pourquoi il est proposé, pour les comités techniques et les CHSCT comme pour le droit syndical de tous les agents de VNF, de revenir au droit commun de la Fonction publique. Toutefois, la spécificité des salariés de droit privé est conservée pour les délégués du personnel ainsi que pour la gestion des œuvres sociales et culturelles des salariés de droit privé pour laquelle il est proposé de conserver une instance ad hoc.

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

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

## Amendement n° 30 Création d'un article 19 sexies

### Texte de l'amendement :

**A**u 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 sexies ainsi rédigé :

« Dans l'article L 1432-11 du code de la santé publique, le I est remplacé par les dispositions suivantes :

**I – 1-** « dans chaque agence régionale de santé, il est institué, dans les conditions prévues à l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat, un comité technique unique, compétent pour l'ensemble des personnels.

**I - 2-** Un comité technique spécial des agences régionales de santé est institué auprès des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées. Ce comité est compétent pour les questions communes à l'ensemble des agences régionales de santé.

**II** – Dans chaque agence régionale de santé il est institué, dans les conditions prévues à l'article 16 de la loi 84-16 un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent pour l'ensemble du personnel de l'établissement.

**III** – Dans chaque agence régionale de santé, il est institué une formation représentant les salariés visés au 4<sup>ème</sup> de l'article L 1432-9, exerçant les compétences prévues aux articles L 2323-83 à L 2323-85 du code du travail et bénéficiant des moyens prévus aux articles L 2323-86 et L 2323-87 du même code.

Cette formation est dotée de la personnalité civile et gère son patrimoine. Elle est composée du directeur général de l'établissement ou de son représentant, qui le préside, et des représentants des personnels mentionnés au 4° de l'article L 1432-9.

Seuls les représentants du personnel sont appelés à prendre part aux votes lorsque cette formation est consultée.

Les représentants du personnel siégeant dans cette formation sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

**IV** – Les dispositions du titre Ier du livre III de la deuxième partie du code du travail s'appliquent aux personnels visés au 4° de l'article L 1432-9.

**V** - Les agents mentionnés aux 1° à 4° de l'article L 1432-9 du présent code sont électeurs au comité technique ministériel du ministère chargé de la santé ».

**VI** – Dans le 3° alinéa du III de l'article L 1432-11 les mots « *comité d'agence* » sont remplacés par « *comité technique* ».

**VII** – Les II et IV de l'article L 1432-11 sont supprimés.

**VIII** - Les modalités d'application du III du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

## **Exposé des motifs :**

La loi 2009-872 du 21 juillet 2009 (HPST) a créé les agences régionales de santé (ARS) sous le statut d'établissement public administratif. Malgré la qualification juridique de ces établissements, justifiée par la nature des missions, et alors même que l'écrasante majorité des personnels relève du droit public (en 2013, 7633 agents sous statut public pour 1667 salariés de droit privé), le législateur a, par dérogation au statut général de la Fonction publique, prévu des dispositions « *sui generis* » pour le droit syndical et les instances de représentation des personnels.

En effet, le I de l'article L 1432-1 du code de la santé publique institue en lieu et place des comités techniques, des « *comités techniques d'agence* », organismes dotés de la personnalité civile et qui exercent les compétences prévues aux articles L 2323-1 à L 2323-87 du code du travail. Ainsi que celles prévues au II de l'article 15 de la loi 84-16 portant statut des fonctionnaires de l'Etat.

Le II de ce même article, en contradiction avec le statut général, instaure une représentation syndicale au travers de délégués syndicaux et de représentants syndicaux en application des articles L 2122-1 et L 2142-1 du code du travail. Il est, en outre, instauré une règle de négociation d'accord collectif obéissant, pour l'ensemble des personnels aux règles du code du travail.

Ces dispositions « *sui generis* », d'une grande complexité, sont difficilement applicables comme le montre l'expérience depuis la publication du décret d'application (2010-1733). Ce décret, dans de nombreux aspects se trouve aujourd'hui en retrait par rapport aux textes des comités techniques, des CHSCT et du droit syndical de la Fonction publique qui ont évolué de façon significative depuis 2010.

Ces règles, hybrides entre droit public et droit privé, sont en outre susceptibles de contrevenir au principe de dualité des juridictions puisque le juge judiciaire sera amené à intervenir dans des litiges entre les ARS et le comité technique d'agence doté de la personnalité morale ou des agents publics relevant du statut général des fonctionnaires.

C'est pourquoi il est proposé, pour les comités techniques et les CHSCT comme pour le droit syndical de tous les agents des ARS, de revenir au droit commun de la Fonction publique. Toutefois, la spécificité des salariés de droit privé est conservée pour les délégués du personnel ainsi que pour la gestion des œuvres sociales et culturelles des salariés de droit privé pour laquelle il est proposé de conserver une instance ad hoc.

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° 31** **Modification de l'article 20**

#### **Texte de l'amendement :**

**A**u chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* », à l'article 20 les mots « *le présent chapitre entre* » est remplacé par « *les articles 19 bis à 19 sexties* » le reste sans changement.

#### **Exposé des motifs :**

Si, pour laisser un temps d'adaptation aux administrations, les évolutions proposées par les amendements 26 à 30 ont vocation à s'appliquer après la prochaine consultation des personnels prévue en 2018, il n'en n'est pas de même pour celle prévue à l'article 19 du projet de loi concernant le conseil commun.

Dans la version déposée à l'Assemblée Nationale le 17 juillet 2013 la mise en place d'un collège unique des employeurs est l'extension des compétences du Conseil commun devait intervenir à l'issue des élections de décembre 2014. Tel n'a pas été le cas du fait des retards pris dans l'examen du projet de loi par le Parlement. Il n'est cependant pas nécessaire d'attendre les prochaines élections de 2018 pour procéder à ces modifications, la composition du collège employeur ne dépendant pas du résultat des élections professionnelles dans la Fonction publique.

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



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

### Amendement n° 32 Création d'un article 20 bis

#### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre II du Titre III, « *de l'amélioration du dialogue social dans la Fonction publique* », après l'article 20, il est insérer un article 20 bis ainsi rédigé :

*« Le dernier alinéa de l'article 8 de la loi 83-634 est remplacé par les dispositions suivantes : « les obligations définies par les articles L2135-1 à L2135-6 du Code du Travail s'appliquent à l'exercice du droit syndical dans la Fonction publique ».*

#### Exposé des motifs :

L'article 97 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la Fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relative à la Fonction publique* a modifié l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en précisant que « *un décret en Conseil d'Etat prévoit les adaptations aux obligations définies par les articles L 2135-1 à L2135-6 du Code du Travail que justifient les conditions particulières d'exercice du droit syndical dans la Fonction publique* ».

L'article 97 de la loi 2012-347 a été introduit, par amendement, sans aucune concertation avec les syndicats représentatifs. Cet article est tout simplement inapplicable car, au sein des organisations visées par l'article L 2135-1 du code du travail, il est impossible de cerner celles qui relèveraient des dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa nouveau de l'article 8 du statut général, la plupart d'entre elles syndiquant indifféremment des agents publics et des salariés de droit privé.

De ce fait, le décret prévu par l'article 8 du statut général n'a pas pu être élaboré.

L'absence de publication d'un tel décret amène aujourd'hui le Ministère du travail a considéré que les articles L 2135-1 à L 2135-6 du code du travail ne sont pas applicables aujourd'hui aux syndicats de la Fonction publique. Dans le même temps, la Cour de Cassation a jugé (Cass. Soc. N°12-29-984 du 14 novembre 2013) que le critère de transparence financière doit être satisfait de manière autonome et permanente. Ceci implique que l'existence légale d'un syndicat peut être remise en cause dès lors qu'il ne certifie pas ou ne publie pas ses comptes.

L'amendement vise à sortir de cet imbroglio juridique.

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

## Amendement n° 33 Création d'un article 20 ter

### Texte de l'amendement :

**A**u 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 ter ainsi rédigé :

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

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

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

**IV** – dans la loi 86-33, au 3<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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° 34 Création d'article 20 quater

#### Texte de l'amendement :

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

*« Dans l'article 8 bis de la loi 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires dans le 1<sup>er</sup> 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° 35 Création d'article 20 quinquies

#### Texte de l'amendement :

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

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<sup>ème</sup> 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° 36**  
**Création d'un article 20 sexties**

**Texte de l'amendement :**

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

Dans la loi 83-634, après l'article 8 bis il est créé un article 8 ter ainsi rédigé : « *le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec aux dispositions de l'article 8 est passible des peines prévues à l'article L 432-1 du code pénal* ».

**Exposé des motifs :**

Contrairement à ce qui est prévu dans le secteur privé par les articles L 2146-1 et L 2146-2, il n'existe pas, dans la Fonction publique de régime de sanction spécifique réprimant l'entrave à la liberté et au droit syndical, alors même que les administrateurs d'un syndicat professionnel peuvent quant à eux faire l'objet de poursuite pénale au titre de l'article L 2136-1 du code du travail. L'amendement propose de remédier à cette omission en renvoyant, pour ce type de délit, aux sanctions prévues par l'article L 432-1 du code pénal pour réprimer « *le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi* ».

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

## **Amendement n° 37**

### **Création d'article 20 septies**

#### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social* » après l'article 20, il est inséré un article 20 septies :

**I** – Dans la loi 84-16 après l'article 17, il est créé un article 18 ainsi rédigé : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec aux dispositions des articles 13,14, 15 et 16 est passible des peines prévues à l'article L432-1 du code pénal* ».

**II** – Dans la loi 84-53, après l'article 33-1, il est créé un article 33-2 ainsi rédigé : « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions de prendre des mesures destinées à faire échec aux dispositions des articles 8,28, 32, 33 et 33-1 est passible des peines prévues à l'article L 432-1 du code pénal* ».

**III** – Dans la loi 86-33 après l'article 25 il est créé un article 25 bis ainsi rédigé. « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec aux dispositions des articles 11, 12, 17, 18, 19, 20, 25, est passible des peines prévues à l'article L 432-1 du code pénal* ».

#### **Exposé des motifs :**

Dans le secteur privé, le fait de porter atteinte à l'exercice régulier des fonctions de délégué du personnel ou de porter les entraves à la constitution ou au fonctionnement régulier du comité d'entreprise ou du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail, constitue un délit réprimé par les peines prévues aux articles L 2316-1, L 2328-1, L 2328-2 et L 4742-1 du code du travail.

Dans la Fonction publique, l'entrave au fonctionnement des instances de représentation du personnel (IRP) sont fréquentes. Lorsque la justice administrative est saisie la conséquence est généralement l'annulation des actes pris sans consultation régulière des IRP, longtemps après les faits.

Cet état de fait tend à vider les comités techniques, les CHSC et les CAP d'une partie de leur substance alors même que le droit des agents à participer à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière (article 9 de la loi 83-634) découle d'un principe constitutionnel. Le non-respect, de plus en plus fréquent, de ces dispositions législatives décrédibilise ces instances auprès des personnels ce qui explique en partie la baisse de participation observée à l'occasion des dernières élections professionnelles.

Pour redonner tout son sens au principe de participation dans la Fonction publique, et restaurer la confiance des agents dans ce principe, l'amendement propose, pour l'entrave aux instances de représentation du personnel, de renvoyer au régime de sanction prévu à l'article L 432-1 du code pénal qui réprime « *le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi* ».

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

## **Amendement n°38**

### **Création d'un article 20 octies**

#### **Texte de l'amendement :**

**A**u 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 octies 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<sup>er</sup> 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.



## Amendement n° 39 Création d'un article 20 nonies

### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre II du titre III « *de l'amélioration du dialogue social* » après l'article 20, il est inséré un article 20 nonies » : 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<sup>e</sup> 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<sup>ème</sup> 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.

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

### **Amendement n° 40** **Création d'un article n°20 decies**

**A**u 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 :

*« 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.

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

## Amendement n° 41 Création d'un article 20 undecies

### Texte de l'amendement :

**A**u 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 undecies ainsi rédigé :

1-Dans le dernier alinéa, l'article 136 de la loi 84-53, les mots « *de l'article 3-3* » sont remplacés par « *des articles 3 à 3-3* ».

2-à la fin de l'article 136, il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé : « *la première élection des représentants des personnels à la CCP intervient dans un délai de 6 mois suivant la publication du décret prévu au 3<sup>ème</sup> du II du dernier alinéa du présent article* ».

### 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'amendement vise à appliquer le principe constitutionnel de participation à tous les agents non titulaires de la FPT. Pour éviter que l'inégalité de traitement constatée ne perdure encore pendant 3 ans, il propose en outre 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.

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° 42 Création d'un article n°20 duodecies

**A**u 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 :

*Dans l'article 123 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, la 4<sup>ème</sup> phrase de l'avant dernier alinéa est supprimé ».*

#### **Exposé des motifs :**

La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la Fonction publique territoriale avait instituée à son chapitre III, un Centre national de formation de la Fonction publique territoriale (CNFFPT). Cet établissement public administratif, était chargé notamment de la collecte des contributions financières des employeurs ainsi que de la définition et de la mise en œuvre des actions de formations en direction des agents de la Fonction publique territoriale. Le CNFFPT était dirigé par un Conseil d'administration géré, à l'instar de ce qui prévaut dans le secteur privé pour les organismes gestionnaires des fonds de formation (Titre III du livre III du Code du Travail) paritairement par des représentants des employeurs et des représentants des organisations syndicales représentatives dans la Fonction publique territoriale.

La loi Galland du 13 juillet 1987, en supprimant la CNFFPT et en transférant ses missions au Centre national de la Fonction publique territoriale, alors dirigé exclusivement par des représentants des employeurs territoriaux, a abrogée cette gestion paritaire de la formation professionnelle dans la Fonction publique territoriale. Dans le domaine de la formation, la loi 89-19 du 13 janvier 1989 a rétablie le paritarisme, paritarisme qui a une nouvelle fois, été remise en cause par la loi Hoeffel du 23 décembre 1984.

Aujourd'hui, le rôle des représentants des personnels au Conseil d'administration du CNFFPT est ramené à la portion congrue, leur droit de vote se limitant à des sujets secondaires, ce qui est contraire au principe de participation.

L'amendement proposé de revenir aux dispositions qui prévalaient avant l'intervention de la loi Hoeffel en rétablissant le droit de vote des représentants syndicaux au Conseil d'administration du CNFFPT sur tous les points ayant trait à la formation.

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°43 Création d'un article n°20 terdecies

**A**u 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 terdecies ainsi rédigé :

Dans l'article L 2123-7 du Code général des collectivités à la fin du 1<sup>er</sup> 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°44 Création d'un article 20 quaterdecies

### **Texte de l'amendement :**

«

**A**u 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 quaterdecies ainsi rédigé :

Dans le Code général des collectivités territoriales, il est inséré après l'article L 1111-8-1, un article L 1111-8-2 ainsi rédigé :

#### **L 1111-8-2 :**

*« Lorsque la conférence territoriale de l'action publique examine une politique publique qui nécessite une coordination ou une délégation de compétence entre différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements, elle recueille les avis des organisations syndicales représentatives dans les collectivités et établissements concernés.*

*Ces avis sont annexés au compte rendu établi à l'issue des débats de la conférence territoriale de l'action publique ».*

### **Exposé des motifs :**

Dans le cadre des Régions et de la réforme territoriale, la C.T.A.P. est amenée à donner son avis notamment sur les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences ente différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements.

La mise en place de ces politiques peut donc avoir d'importantes conséquences sur l'organisation et les conditions de travail des personnels des collectivités territoriales et EPCI concernés.

Or, si la loi MAPTAM prévoit la possibilité pour la CTAP d'associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté ou de solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme, il est à aucun moment prévu de consulter les organisations syndicales représentatives des personnels. Ces derniers risquent pourtant d'être fortement impactés par les transferts et délégations de compétences et le contenu des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences qui fixent notamment des objectifs de rationalisation et portent création des services unifiés en application de l'article L 5111-1-1 du CGCT.

L'amendement vise à instaurer un avis des représentants syndicaux lorsque la CTAP est consultée sur des projets de fusion ou de transferts de missions entre collectivités.

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

## **Amendement n°45**

### **Création d'un article 20 quindecies**

#### **Texte de l'amendement :**

«

**A**u 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 :

I-A la fin du 7<sup>ème</sup> de l'article 34 de la loi du 84-16, il est ajouté : « Il en est de même, dans la limite de deux jours ouvrables par an, pour la formation obligatoire dont bénéficie chaque représentant désigné par les organisations syndicales au Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail prévu à l'article 16 ».

II- A la fin du 7<sup>ème</sup> de l'article 57 de la loi du 84-53, il est ajouté : « la formation ouvrant droit au bénéfice de ce congés et placée sous la responsabilité des organisations syndicales représentées au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale peut faire l'objet d'une aide financière publique. Il en est de même, dans la limite de deux jours ouvrables par an, pour la formation obligatoire dont bénéficie chaque représentant désigné par les organisations syndicales au Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail prévu à l'article 33-1 ».

#### **Exposé des motifs :**

L'amendement vise à appliquer, dans la FPE et la FPT, les dispositions de l'accord 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux (annexe 1, mesure 2) subsidiairement il propose de transposer à la Fonction Publique Territoriale les dispositions applicables, depuis l'adoption de la loi 91-715 à la formation syndicale dans la Fonction Publique de l'Etat.

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



## Amendement n°46 Création d'un article 20 sexdecies

### Texte de l'amendement :

«

**A**u 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 sexdecies ainsi rédigé :

I. – Après l'article 23 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un nouvel article 23 bis ainsi rédigé :

« Art. 23 bis. – I. – Sous réserve des nécessités du service, le fonctionnaire en position d'activité ou de détachement peut, pour l'exercice d'une activité syndicale, bénéficier d'une décharge d'activité de service ou être mis à la disposition d'une organisation syndicale. Dans ce cas, il est réputé conserver sa position statutaire.

« II. – Le fonctionnaire qui bénéficie depuis au moins six mois au cours de l'année civile de l'une des facilités en temps prévues au I et qui consacre la totalité de son service à une activité syndicale a droit, dès la première année d'attribution de ces facilités, à l'application des règles suivantes :

« 1° Son avancement d'échelon a lieu sur la base de l'avancement moyen, constaté au sein de la même autorité de gestion, des fonctionnaires du même grade ;

« 2° Lorsqu'il réunit les conditions fixées par le statut particulier de son corps ou cadre d'emplois pour bénéficier d'un avancement de grade au choix, ce fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de grade, au vu de l'ancienneté détenue dans ce grade et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires titulaires du même grade relevant de la même autorité de gestion ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement, et selon la même voie, au grade supérieur.

« III. – Le fonctionnaire qui bénéficie de l'une des facilités en temps prévues au I et qui consacre une quotité de temps de travail au moins égale à 70 % et inférieure à 100% d'un service à temps plein à une activité syndicale est soumis aux dispositions prévues par le II du présent article.

« IV. – Par dérogation à l'article 17 de la présente loi, le fonctionnaire qui bénéficie de l'une des facilités en temps prévues au I et qui consacre une quotité de temps de travail au moins égale à 70 % et inférieure à 100% d'un service à temps plein à une activité syndicale a droit à un entretien annuel avec l'autorité hiérarchique dont il relève, sans être soumis à une appréciation de sa valeur professionnelle.

« Toutefois, cet entretien annuel n'a pas lieu lorsque les dispositions du statut particulier de son corps ou cadre d'emplois d'origine prévoient le maintien d'un système de notation.

« V. – Les compétences acquises dans l'exercice d'une activité syndicale sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle.

« VI. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles le fonctionnaire qui consacre la totalité de son service à une activité syndicale bénéficie d'un entretien sans appréciation de la valeur professionnelle. »

II. – Au premier alinéa du 3° de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, au 3° de l'article 36 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et au 3° de l'article 29 de la loi n° 86-33- du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, après la phrase : « *La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public.* », il est inséré une phrase ainsi rédigée : « *Toutefois, cette règle ne fait pas obstacle à ce que les activités syndicales des candidats soumis aux dispositions de l'article 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires soient prises en compte pour l'accès à ces concours.* »

III. – L'article 31 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 31. – I. – Les agents contractuels sont recrutés après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir.

« II. – Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, sont applicables aux agents contractuels le chapitre II, l'article 24 et le chapitre IV, à l'exception de l'article 30, de la présente loi. »

« III. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

IV- Pendant une durée de 5 ans à compter de la publication de la présente loi les fonctionnaires visés au 1<sup>er</sup> alinéa du II de l'article 23 bis qui sont positionnés à un grade inférieur à celui auquel ils auraient pu prétendre en application du 2<sup>ème</sup> du II de ce même article font l'objet d'une reconstitution de carrière.

### **Exposé des motifs :**

L'amendement vise à prévenir les discriminations syndicales en reprenant les dispositions législatives arrêtées à l'issue de la concertation sur la carrière des militants syndicaux. Toutefois si ces dispositions garantissent, pour l'avenir, l'évolution de carrière des permanents syndicaux elles ne sont pas de nature à compenser les ralentissements de carrière passés résultant de l'engagement syndical. En effet, l'article 19 du décret 82-447 prévoit que « les droits en matière d'avancement d'un fonctionnaire bénéficiaire d'une décharge totale d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical sont appréciés, durant la période où l'intéressé demeure dans cette situation, par référence à ceux d'un membre du même corps ayant à la date de l'octroi de la décharge d'activité une situation équivalente à celle de l'intéressé et ayant bénéficié d'un avancement moyen depuis cette date ». La circulaire du 18 novembre 1982 précisait quant à elle que « l'agent déchargé totalement de service peut être promu au grade supérieur lorsqu'il est titulaire du grade inférieur depuis un temps égal à celui qui a été, en moyenne, nécessaire aux agents de ce grade demeurés en service pour être promus ».

Malgré ces dispositions réglementaires de nombreux permanents syndicaux n'ont pas vu leur évolution de grade suivre celle des agents de même grade restés en position d'activité. C'est pourquoi l'amendement propose d'ajouter un IV au projet présenté par le gouvernement afin de permettre, pendant une durée de 5 ans, de reconstituer la carrière des militants ayant été pénalisés par leur engagement syndical.

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° 47 Article 23

### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre I du Titre IV, « *dispositions diverses et finales*», à l'article 23 :

1°- dans le I, le 3° est abrogé.

2°- le II est ainsi rédigé : « *Dans les groupements d'intérêts publics, qui assurent à titre principal la gestion d'une activité de service public administratif les agents, titulaires au moment de la promulgation de la présente loi, d'un contrat soumis au code du travail, disposent d'un délai d'un an pour opter pour le maintien des dispositions qui leurs sont applicables. Passé ce délai, ils deviennent contractuels de droit public régis par le décret prévu au 3° alinéa de l'article 109* ».

3°- il est créé un III ainsi rédigé : « *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° 48** **Article 26**

### **Texte de l'amendement :**

**D**ans le chapitre I du Titre IV, « *dispositions diverses et finales*», après l'article 25 il est ajouté un article 26 ainsi rédigé :

I. – La première phrase du premier alinéa de l'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigée :

« Les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont répartis en trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C. Ils sont régis par des statuts particuliers à caractère national qui fixent le classement de chaque corps ou cadre d'emplois dans l'une de ces catégories. »

II. – Sont supprimés :

1° Le troisième alinéa de l'article 29 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée ;

2° Le quatrième alinéa de l'article 4 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée.

III. – L'article 5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est abrogé.

### **Exposé des motifs :**

L'article 19 dans la version du projet de loi déposé à l'assemblée nationale le 17 juillet 2013 ne paraît pas repris dans les projets d'ordonnance visés à l'article 24 du projet soumis à l'examen du conseil commun. Les dispositions de cet article 19 ancien apportent des précisions utiles que l'amendement propose de réinsérer.

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

## Amendement n° 49 Création d'un article 28

### Texte de l'amendement :

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

« Au 1<sup>er</sup> 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 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 place 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'était pas retenues par les collectivités membres, les lauréats étaient toutefois intégrés dans la FPT et rattaché 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° 50 Création d'un article 29

### Texte de l'amendement :

**D**ans le chapitre I du Titre IV, « *dispositions diverses et finales* », après l'article 25 il est ajouté un article 29 ainsi rédigé :

A la fin du 1<sup>er</sup> 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.

## Amendement n° 51 Création d'un article 30

### Texte de l'amendement :

**D**ans 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.