

CONSEIL COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Séance du 13 mai 2015

Formation spécialisée « textes »

RAPPORT DE PRESENTATION

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI RELATIF À LA DEONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

*

Le 17 juillet 2013, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée Nationale un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Trente ans après la loi du 13 juillet 1983, ce projet de loi actualise et complète les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires. Il rénove le droit de la déontologie des agents publics dans le cadre de la stratégie de prévention des conflits d'intérêts définie par le Président de la République.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et à la première évaluation de ses dispositifs réalisée dans le cadre du rapport sur l'exemplarité des responsables publics, remis par M. Jean-Louis Nadal au chef de l'Etat le 7 janvier 2015, le Gouvernement a souhaité tenir compte des premiers constats ainsi dressés et adapter la mise en œuvre des réformes prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Le Gouvernement veut aussi montrer sa détermination à traduire la République en actes et réaffirmer le principe de laïcité, c'est-à-dire de neutralité religieuse, comme valeur fondamentale respectée par les agents de la fonction publique. Les engagements pris à ce titre, le 6 mars 2015, pour aller plus loin dans l'exigence d'égalité et de citoyenneté sont précisés dans ce projet de loi.

Plus que jamais attaché au statut général des fonctionnaires et à un système de fonction publique qui constitue un gage de cohésion et de continuité du service public, le Gouvernement souhaite déposer une lettre rectificative modifiant les dispositions du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires afin de :

- réaffirmer l'unité du statut général autour des valeurs fondamentales de la fonction publique (**article 1^{er}**) ;

- renforcer les outils déontologiques et la cohérence du dispositif de prévention des conflits d'intérêts (**articles 2 à 5, articles 8 et 9**) ;
- assurer l'exemplarité des employeurs publics en précisant des règles de portabilité de l'ancienneté des agents contractuels venant compléter des dispositions figurant dans le projet de loi, portant sur certaines conditions de recours à cette catégorie d'agents (**article 15**) ;
- renvoyer à une ordonnance la transposition des règles déontologiques aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats et personnels de la Cour des comptes, aux magistrats administratifs et financiers, ainsi que la modification des dispositions relatives aux positions statutaires et à la mobilité, afin de simplifier et d'accélérer l'examen du projet de loi (**articles 24 et 25**).

Ainsi modifié, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui reste structuré en quatre titres, comprend huit chapitres et vingt-cinq articles, contre treize chapitres et cinquante-neuf articles dans sa précédente version.

Il s'agit de permettre au Parlement de débattre rapidement sur l'essentiel : une fonction publique exemplaire, porteuse de valeurs républicaines, qui consacre ses principes fondamentaux et rénove son approche déontologique pour renforcer le lien qui unit les citoyens au service public.

La lettre rectificative modifie le titre I^{er} relatif à la déontologie sur trois points :

- actualiser le chapitre I^{er} qui porte sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts ;
- renforcer dans le chapitre III les pouvoirs de la commission de déontologie de la fonction publique et mieux articuler ses dispositions avec celles de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- supprimer le chapitre IV qui réunit les dispositions relatives à la déontologie des membres de la juridiction administrative et des juridictions financières, dont l'ordonnance prévue à l'article 25 du projet de loi dans sa version modifiée par la lettre rectificative reprendra le contenu.

Le chapitre II relatif aux cumuls d'activités reste inchangé.

L'ensemble des articles du **chapitre I^{er}** du projet de loi, qui porte sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts, est modifié par la présente lettre rectificative.

L'**article 1^{er}** réaffirme, d'une part, la portée du principe républicain de laïcité, dont le respect est à la fois une valeur et une obligation pour les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Il est rappelé que le fonctionnaire qui manifeste, dans l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses manque à ses obligations professionnelles et s'expose, à ce titre, une sanction disciplinaire.

Le principe de laïcité, c'est-à-dire de la neutralité religieuse, dans les relations des agents publics avec les usagers trouve une traduction à travers la réaffirmation, par les fonctionnaires, de l'égalité de traitement entre usagers et du respect de leur entière liberté de conscience.

Afin de développer au sein des administrations des démarches de prévention, l'article 1^{er} prévoit que les règles déontologiques applicables dans les services doivent être portées à la connaissance des agents par chaque chef de service. Il est par ailleurs prévu que chaque chef de service désigne un agent public, ou une entité de droit public, qui assumera le rôle de « déontologue-référent » et apportera aux fonctionnaires relevant de ce service, tout conseil permettant de prévenir les conflits d'intérêts et, plus largement, de s'assurer du respect des obligations et des principes déontologiques fixés par le statut général des fonctionnaires.

Par cohérence rédactionnelle avec l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est également prévu d'ajouter l'obligation d'intégrité à la liste des obligations et principes déontologiques mentionnés dans cet article.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la réunion interministérielle du 6 mars 2015 consacrée à l'égalité et à la citoyenneté, l'article 1^{er} traduit la volonté de redonner un sens républicain à la nomination du fonctionnaire au sein d'un corps, cadre d'emplois ou emploi de la fonction publique.

A cet effet, l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui porte sur les éléments indispensables à l'acquisition et à la conservation de la qualité de fonctionnaire, est modifié pour prévoir que toute nomination dans un emploi civil permanent relevant de l'un des trois versants de la fonction publique soit, à compter de la promulgation du projet de loi, subordonnée à un engagement préalable de respecter les valeurs de la fonction publique. Ces valeurs se rapportent, juridiquement, aux obligations et principes déontologiques mentionnés au chapitre IV du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires, modifié par le projet de loi rectifié.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités et la forme de cet engagement.

L'**article 2** est modifié afin d'aligner la définition de la notion de conflit d'intérêts avec celle retenue dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Par ailleurs, l'article 2 est modifié pour mieux concilier la prévention des conflits d'intérêts avec le bon fonctionnement des instances collégiales au sein desquelles un fonctionnaire peut être nommé (par exemple, les jurys de concours). Dans ce cas, et selon la portée du conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit être amené soit, lorsque ce conflit est de nature à influencer directement l'ensemble des délibérations de l'instance collégiale, à ne pas y siéger (comme le prévoit actuellement le projet de loi), soit, si ce conflit d'intérêts existe sans être de nature à exercer une influence directe sur l'ensemble de ces délibérations, à s'abstenir de participer à la ou les délibérations qui portent sur les situations potentielles de conflit d'intérêts.

L'**article 3** ajoute à la protection du fonctionnaire qui, de bonne foi, a alerté son supérieur hiérarchique, le fait que l'agent public doit également chercher à saisir le « déontologue-référent » de son service, dont la création est prévue à l'article 1^{er} du projet de loi rectifié.

Le même article prévoit une disposition de coordination rédactionnelle suite à l'entrée en vigueur de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

L'**article 4** est modifié, en premier lieu, pour que la vérification des intérêts déclarés par un agent public nommé sur l'un des emplois listés, à raison de son niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions exercées, par un décret en Conseil d'Etat, soit préalable à sa nomination. Dans la version antérieure à la modification du projet de loi, l'agent public nommé sur un tel emploi devait produire une déclaration d'intérêts après sa nomination.

Il s'agit d'adapter le texte à l'une des préconisations du rapport précité sur l'exemplarité des responsables publics, remis par M. Jean-Louis Nadal au Président de la République, qui vise à s'assurer, en amont de la nomination, de la compatibilité des intérêts d'un candidat à un emploi public avec les prérogatives et les fonctions attachées à cet emploi.

A cet effet, les agents publics qui souhaitent occuper un tel emploi doivent remettre, dans le dossier de candidature transmis à l'autorité investie du pouvoir de nomination, une déclaration d'intérêts. Cette autorité vérifie la compatibilité des intérêts déclarés par chaque candidat avec l'emploi ouvert au recrutement. Une fois l'acte de nomination entré en vigueur, l'autorité de nomination transmet la déclaration d'intérêts du nouveau titulaire de l'emploi à l'autorité hiérarchique dont l'agent relève dans ses nouvelles fonctions.

Dans l'exercice de ces fonctions, l'architecture initialement prévue par le projet de loi reste identique : l'autorité hiérarchique s'assure, au quotidien, du respect par l'agent des règles déontologiques et apprécie, au cas par cas, la compatibilité des intérêts déclarés avec la conduite effective des missions.

En cas de doute, il est prévu que l'autorité hiérarchique puisse transmettre une déclaration d'intérêts à la commission de déontologie, celle-ci adressant, après examen de la situation individuelle, une recommandation, conformément aux nouvelles compétences de la commission prévues à l'article 8 du projet de loi. Il appartient ensuite à l'autorité hiérarchique, le cas échéant sur le fondement de cette recommandation, de prendre tout mesure, à son niveau ou à celui de l'agent, pour mettre un terme à la situation constitutive du conflit d'intérêts.

La lettre rectificative au projet de loi limite par ailleurs les conditions d'accès aux déclarations d'intérêts en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir des modalités de dépôt au dossier de l'agent, de conservation et de consultation, garantissant la confidentialité de ce document.

Elle prévoit enfin que les mandats de gestion et les déclarations de situation patrimoniale produits par les agents publics, occupant des emplois listés par un décret en Conseil d'Etat, sont transmis et contrôlés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Des dispositions de coordination rédactionnelle sont apportées à l'**article 5**.

La lettre rectificative n'apporte aucun changement au **chapitre II** relatif aux cumuls d'activités.

Le **chapitre III**, qui porte sur la commission de déontologie de la fonction publique, comprend deux articles.

D'une part, l'**article 8**, qui consacre et renforce le rôle ainsi que les moyens d'action de la commission de déontologie comporte trois modifications :

- tout d'abord, le transfert de l'examen des déclarations de situation patrimoniale et des mandats de gestion produits par certains fonctionnaires à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui permet à la commission de déontologie de mieux se consacrer à la prévention des conflits d'intérêts ;
- ensuite, s'agissant du départ vers le secteur privé, l'harmonisation de la notion d'« *entreprise privée* » au sein de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, après l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- enfin, le renforcement des pouvoirs d'information, notamment en matière de lancement d'alerte éthique, et d'investigation du Président de la commission de déontologie et de ses rapporteurs, comme préconisé par le rapport d'activité 2013 de la commission de déontologie de la fonction publique.

L'article 8 permet par ailleurs de nommer un Président et des membres de la commission de déontologie ayant accédé à l'honorariat.

D'autre part, il est proposé d'introduire à l'**article 9**, qui comprend des dispositions de coordination sur le champ respectif de la commission de déontologie de la fonction publique et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, deux modifications :

- la première consiste à soumettre à une obligation de déclaration d'intérêts les directeurs de cabinet des autorités territoriales recrutés dans une collectivité ou un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 80 000 habitants, par de nouvelles dispositions insérées dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- la seconde prévoit de transférer la compétence de contrôle des départs vers le privé exercée par la commission de déontologie au profit de la Haute Autorité de transparence de la vie publique pour les agents publics qui sont en même temps titulaires d'un mandat local afin d'unifier les modalités du contrôle sur les fonctions exercées par cette catégorie d'agents au cours des trois dernières années.

Le titre II relatif à la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires est modifié par la lettre rectificative afin de :

- supprimer le chapitre I^{er}, qui traite de la mobilité des fonctionnaires, à l'exception de l'article qui abroge la réorientation professionnelle dans la fonction publique de l'État et introduit, pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, une priorité de recrutement, sur sa demande, sous forme d'affectation ou de détachement, sur tout emploi correspondant à son

grade et vacant dans un service ou administration située dans la même zone géographique, après avis de la commission administrative paritaire compétente (nouvel article 21) ;

- et, de façon consécutive, renuméroter le chapitre II, consacré au renforcement de la protection fonctionnelle des agents et de leurs familles, et le chapitre III, relatif à la modernisation des garanties disciplinaires des agents, dont les dispositions sont inchangées, qui deviennent les chapitres I^{er} et II du titre II.

Dès lors, le titre II relatif à la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires est constitué de deux chapitres qui portent sur le renforcement de la protection fonctionnelle des agents et de leurs familles (**chapitre I^{er}**) et la modernisation des garanties disciplinaires des agents (**chapitre II**).

Le titre III rassemble diverses dispositions tendant à assurer l'exemplarité des employeurs publics. La lettre rectificative clarifie sa structure :

- suppression du chapitre I^{er} relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- de façon consécutive, renumérotation du chapitre II relatif à l'amélioration de la situation des agents non titulaires, et du chapitre III qui porte sur l'amélioration du dialogue social dans la fonction publique, qui deviennent les chapitres I^{er} et II du titre III ;
- rationalisation du nouveau chapitre I^{er} relatif à l'amélioration de la situation des agents non titulaires.

Désormais, le titre III sur l'exemplarité des employeurs publics comprend deux chapitres relatifs à l'amélioration de la situation des agents non titulaires (**chapitre I^{er}**) et à l'amélioration du dialogue social dans la fonction publique (**chapitre II**).

Au sein du chapitre I^{er}, il est créé un **article 15** qui rassemble, en un seul article, les articles 33, 34, 35 et 39 du projet de loi dans sa version déposée le 17 juillet 2013 au Parlement afin de simplifier le travail législatif.

A toutes fins utiles, il peut être rappelé que l'article 15 créé de nouvelles garanties pour les agents contractuels de droit public, dans le cadre de modifications conformes à l'esprit du Protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Enfin, la lettre rectificative simplifie le titre IV qui comporte diverses dispositions et des dispositions finales :

- suppression du chapitre I^{er}, qui rassemble diverses dispositions relatives aux fonctionnaires, du chapitre II, qui réunit les dispositions statutaires relatives aux membres de la juridiction administrative et aux membres des juridictions financières, et du chapitre III relatif aux dispositions finales ;

- et, par conséquent, création d'un chapitre unique comportant des dispositions diverses et finales.

Ainsi, le titre IV relatif aux dispositions diverses et finales du projet de loi inclut un **chapitre unique**.

Le contenu de ce chapitre unique, qui porte sur les dispositions diverses et finales du projet de loi, est substantiellement rationalisé. Il comprend désormais cinq articles :

- trois articles issus du projet de loi dans sa version antérieure à la lettre rectificative, qui portent sur le remplacement de la notion de « performance collective » par celle de « résultats collectifs », l'adaptation du droit applicable aux personnels des groupements d'intérêt public à la nature des activités, de service public administratif ou de service public industriel et commercial, principalement exercées par ce groupement, et l'abrogation de la réorientation professionnelle dans la fonction publique de l'État accompagnée d'un mécanisme de priorité de recrutement sur zone géographique, en cas de suppression d'emploi (articles 21, 22 et 23) ;

- deux articles créés par la lettre rectificative qui habilitent le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances certaines mesures statutaires relevant du domaine de la loi pour les fonctionnaires et les magistrats relevant du code de justice administrative et du code des juridictions financières (articles 24 et 25).

L'**article 24** prévoit un article d'habilitation pour autoriser le Gouvernement à légiférer, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, par ordonnance afin de moderniser les règles de mobilité des agents publics et, partant, favoriser leur mobilité entre les fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière. Il est essentiellement proposé de :

- rassembler au sein de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires les dispositions relatives à la mobilité afin de renforcer l'unité de la fonction publique, dans le respect des spécificités de ses trois versants ;

- réduire le nombre de positions statutaires et de simplifier le droit de la mise à disposition de façon à favoriser la lisibilité et la sécurité juridique de la mobilité des agents publics ;

- supprimer la mise à disposition de salariés de droit privé au sein des administrations et l'expérimentation du cumul d'emplois permanents à temps non complet dans les trois fonctions publiques.

L'**article 25** comporte une habilitation à transposer par ordonnance le cadre juridique de la déontologie des membres du Conseil d'Etat, des magistrats de la juridiction administrative (I), des magistrats et personnels de la Cour des Comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (II). Ces ordonnances détermineront des règles fondamentales visant à garantir leur indépendance et comporteront des dispositions destinées à améliorer la qualité du service rendu au justiciable. Il est également prévu de supprimer, par voie d'ordonnance, des dispositions devenues obsolètes, et de rendre plus lisible et compréhensible le fonctionnement de ces juridictions.

A l'exception des dispositions prévues au nouvel article 25, l'ensemble du projet de lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est soumis à l'avis du Conseil commun de la fonction publique sur le fondement des dispositions du 2° de l'article 2 du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.