



Johan THEURET

Président de l'Association des DRH des grandes collectivités

Jtheuret@ville-clermont-ferrand.fr

Clermont-Ferrand, le 1^{er} septembre 2015

Madame Marylise LEBRANCHU
Ministre de la décentralisation et de la fonction publique
80 rue de Lille
75007 PARIS

Objet : contribution au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Madame la Ministre,

L'association des DRH des grandes collectivités estime que le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est un texte positif qui répond à une double attente :

- Celle du public qui veut être assuré que l'exercice du service public s'exerce dans un cadre déontologique explicite.
- Celle des fonctionnaires eux-mêmes qui souhaitent que les textes fondateurs de 1983 du statut de la fonction publique soient précisés et adaptés à leurs besoins.

L'association partage les objectifs du Gouvernement. **Pour redonner du sens au service public, il est nécessaire de réaffirmer les principes fondamentaux de la fonction publique : neutralité, impartialité, intégrité et laïcité.**

Le point de vue de l'association des DRH des grandes collectivités est pragmatique, il s'agit d'une vision pratique des conditions de mise en œuvre des principes contenus dans le projet, en particulier dans les services publics locaux. Pour que les



services publics soient pleinement efficaces, il est nécessaire que les habitants comme les autorités aient une totale confiance dans la probité de leurs agents publics. Il faut donc réaffirmer que l'exemplarité dans le comportement des agents du service public est fondamentale.

C'est pourquoi, **les propositions de l'association visent essentiellement à préciser plutôt qu'à apporter des modifications à ce projet, hormis dans le Titre II, l'article 13 du chapitre II relatif à la modernisation des garanties disciplinaires des agents.** Pour en faciliter la lecture, ces suggestions sont rapportées à chaque article.

Article 1

Nous nous félicitons de l'intégration dans l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires du respect du principe de laïcité et de l'ajout avec la lettre rectificative du principe d'intégrité. Toutefois, **nous regrettons qu'il ne soit pas mentionné que le fait, pour un fonctionnaire de manifester, dans l'exercice de ces fonctions, ses croyances religieuses, constitue un manquement à ses obligations professionnelles.** Nous pensons, en effet, que la seule disposition « *il doit s'abstenir de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses* », n'est pas suffisante pour rendre opérationnel le manquement à une telle obligation.

Nous nous satisfaisons de la disposition disposant qu'« *il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité* ». Nous estimons en effet que cette information déontologique ne doit pas constituer une obligation statutaire qui incomberait à tout responsable de service. Si chaque responsable de service doit veiller au respect des principes déontologiques dans les services placés sous son autorité, il ne peut lui être imposé une obligation de porter à la connaissance des agents placés sous son autorité, les règles déontologiques qui leur sont applicables.

Article 4

« *Le modèle et le contenu de la déclaration d'intérêts, ses modalités de dépôt, de mise à jour et de conservation sont fixés par décret en Conseil d'État* ». Il conviendra d'être pragmatique dans l'élaboration de ce modèle de manière à ce qu'il ne soit pas source de lourdeur administrative.

Pour les fonctionnaires des collectivités territoriales qui seraient concernés par ce dispositif, il faudra préciser les conditions de conservation de cette déclaration. En effet, la disposition, « *elle est conservée par l'autorité hiérarchique* », signifie-t-elle que la déclaration faite par le directeur général des services est conservée par le maire ou le président de la collectivité ? Le plus simple serait qu'elle soit conservée dans le dossier administratif de l'agent.

Article 6

Cet article restreint la possibilité d'exercer une activité à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Il met fin à la possibilité pour les fonctionnaires de créer une auto entreprise. Cette interdiction semble excessivement catégorique pour les fonctionnaires qui souvent commencent par exercer une activité d'auto entreprise avant de s'investir réellement dans leur nouvelle activité. **Il serait plus pertinent de limiter dans le temps la possibilité de percevoir des revenus complémentaires sous le statut d'auto entrepreneur.**

Article 10

Cet article étend les conditions de mise en œuvre de la protection fonctionnelle des agents prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983. C'est une avancée très positive. En revanche, **il ne définit pas les conditions de refus de la protection fonctionnelle.** Les employeurs publics sont fréquemment sollicités pour accorder la protection fonctionnelle à des agents qui sont soumis à une procédure disciplinaire en cours d'instruction ou impliqués dans un conflit interne avec leurs collègues ou leur hiérarchie. **Il y aurait lieu de prévoir pour les employeurs une faculté claire de refus d'attribution ou de suspension de la décision de la protection fonctionnelle** dans ces situations où les responsabilités ne sont pas établies et où l'agent demandeur est susceptible d'être responsable de conflits.

Par ailleurs, **il nous paraît pertinent de réglementer le recours à un avocat** (distance, coût...), car, parfois, faute de précisions il y a des dépenses excessives. Il pourrait être envisagé que la collectivité paye un forfait.

Article 11

La clarification de la gestion de la suspension est une disposition positive. **Cet article pourrait être utilement complété de dispositions pratiques en cas de prolongation de la suspension ou d'affectation provisoire dans un autre poste pour les agents logés par nécessité absolue de service.** En effet, lorsque la faute d'un agent nécessite une suspension à long terme ou empêche la reprise d'activité dans le même service, les faits qui sont instruits sont incompatibles avec le logement sur place (par exemple logement dans un établissement scolaire ou dans un équipement sportif d'un agent poursuivi pour agression sur des mineurs, logement dans un établissement recevant du public d'un agent responsable d'agression ou de voie de fait...); en pratique, il serait nécessaire de prévoir explicitement que les employeurs peuvent dans de tels cas, à l'expiration du délai de quatre mois de suspension, exiger que l'agent quitte le logement qui lui est attribué.

Article 12

La mise en place d'un délai de prescription en matière disciplinaire est utile et transcrit, dans la loi du 13 juillet 1983, la jurisprudence du Conseil d'Etat qui impose

un délai raisonnable comme prescription. Nous nous félicitons que cette nouvelle garantie aligne le droit de la fonction publique sur le droit du travail. Néanmoins, **il serait nécessaire de préciser que ce délai de prescription de trois ans court à partir de l'inscription dans le dossier individuel de l'agent de manière à ce que ce délai soit réellement opposable.** La simple prise de connaissance ne constitue pas un élément assez factuel pour être opérationnel. Dans la majorité des cas, en effet, l'administration est informée de faits complexes qui ne permettent pas en eux-mêmes de faire apparaître la responsabilité d'un agent, c'est seulement après une période d'instruction ou d'enquête que les faits sont imputés clairement à des personnes et donc versés au dossier de l'agent.

Article 13

Nous souhaitons attirer toute votre attention sur les nouvelles dispositions contenues dans l'article 13 du projet de loi qui insère un nouvel article 19 bis à la loi du 13 juillet 1983.

Dans la fonction publique territoriale, les sanctions du premier groupe comprennent l'exclusion temporaire de fonction pour une durée inférieure à trois jours. Plutôt que supprimer cette faculté, qui permet à l'administration territoriale de marquer simplement et rapidement qu'un agent a commis des faits suffisamment graves pour nécessiter une sanction sérieuse, il serait utile d'étendre cette faculté à l'ensemble de la fonction publique. **Tous les DRH consultés sont très inquiets de voir disparaître du premier groupe l'exclusion temporaire inférieure à trois jours, rendant impossible toute sanction disciplinaire avec une incidence financière, sans consultation préalable du conseil de discipline.**

En pratique, l'exclusion temporaire de fonction de courte durée serait donc difficile à mettre en œuvre si la réunion du conseil de discipline est requise, en raison des lourdes règles de fonctionnement du conseil de discipline de la fonction publique territoriale. Il est présidé par un magistrat du tribunal administratif, et il a lieu au centre de gestion du département où exerce l'agent. Sa réunion pour des faits qui sont certes sérieux mais cependant courants générerait des lourdeurs administratives et surtout des délais qui rendront la production de la sanction de ce niveau totalement inopérants.

Nous invitons le législateur à mesurer les conséquences pratiques d'une telle disposition, privant les employeurs locaux d'un pouvoir disciplinaire rapide et efficace.

Par ailleurs, l'inscription d'une sanction intitulée « *le déplacement d'office* » serait une nouveauté pour la fonction publique territoriale : la mobilité n'est pas une sanction dans les collectivités, elle est parfois une mesure administrative nécessaire (mobilité dans l'intérêt du service), mais elle est à ce titre soumise à la commission administrative paritaire. Définir le déplacement d'office comme une sanction risque en pratique d'obliger l'administration à choisir entre une sanction d'exclusion temporaire par exemple et un changement d'affectation. Or, dans de nombreux cas,



il est bien nécessaire de sanctionner un agent d'une part, et de prendre, d'autre part, une mesure lui permettant de se mettre dans de conditions nouvelles et positives de travail en changeant de poste.

Sur le plan pratique il serait utile de modifier également le fonctionnement du conseil de discipline des régions : les plus grandes régions doivent tenir leur réunion –pour les agents des lycées- avec un même président du conseil de discipline et les mêmes membres représentants du personnel et de l'administration, dans autant de lieux de réunions qu'elles comptent de départements. Il serait beaucoup plus pragmatique pour programmer les sessions des conseils de discipline de prévoir une possibilité de centraliser le conseil de discipline régional dans le centre de gestion de la préfecture de région. Cela permettrait de regrouper les dossiers en une seule session.

Article 15

Dans le Chapitre 1^{er} du Titre III consacré à l'amélioration de la situation des agents non titulaires, **il serait utile de revenir sur la rédaction de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 qui limite à deux ans la possibilité de recruter des agents non titulaires** « pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ».

En effet, lorsque le recrutement d'un fonctionnaire n'est pas possible (faute de candidat) les collectivités recrutent un agent non titulaire et lui demandent d'intégrer la fonction publique en passant un concours. Or, actuellement, la plupart des concours de la fonction publique territoriale ne sont organisés que tous les deux ans. Ceci en pratique rend quasiment impossible à un agent contractuel de passer un concours dans un délai aussi court. Il y aurait lieu de prévoir au moins trois ans de contrats (soit le renouvellement non pas une fois mais deux fois du contrat initial) pour permettre aux agents de passer réellement des concours. **Nous rappelons par ailleurs que certains métiers de la fonction publique ont des difficultés à être pourvus et que la possibilité de ne renouveler qu'une seule fois un contrat fait peser des contraintes supplémentaires sur des métiers déjà en tension.**

Restant à votre disposition pour de plus amples renseignements, je vous prie de croire, Madame la Ministre, en l'expression de mes salutations les meilleures.


Johan THEURET
Président de l'Association des DRH des grandes collectivités



Copies : Madame la Députée Françoise DESCAMPS-CROSNIER, Rapporteuse
auprès de la commission des lois
Monsieur Jean-Jacques URVOAS, Président de la commission des lois
à l'Assemblée Nationale,
Monsieur Philippe BAS, Président de la commission des lois au Sénat,