

N° 324

---

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1983.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant droits et obligations des fonctionnaires.*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, Félix Ciccolini, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1386, 1453 et in-8° 349.

Sénat : 301 (1982-1983).

---

*Fonctionnaires et agents publics. — Carrière - Collectivités locales - Congés vacances - Devoir de réserve - Droit de grève - Elections - Examens, concours, diplômes - Faute professionnelle - Fonction publique de l'Etat - Fonction publique territoriale - Formation professionnelle - Grades - Liberté d'opinion - Mobilité - Personnel - Procédure disciplinaire - Protection - Rapports avec les administrés - Rémunérations - Statut général des fonctionnaires - Syndicats professionnels.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LA RÉFORME DU STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES</b> .....	5
<b>A. — Le statut du 4 février 1959</b> .....	5
<b>B. — Les intentions annoncées des auteurs de la réforme</b> .....	6
<b>C. — Le projet de loi</b> .....	7
<b>II. — LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	11
<b>A. — Observations préliminaires</b> .....	11
<b>B. — Les trois interrogations de votre Commission</b> .....	12
— Le risque de gigantisme et d'uniformité .....	12
— Le déséquilibre entre les droits et les devoirs des fonctionnaires .....	14
— L'extension des pouvoirs syndicaux dans la Fonction publique .....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
<i>Article premier A</i> : Codification .....	17
<b>Chapitre premier : Dispositions générales</b> .....	19
<i>Article premier</i> : Champ d'application du titre premier du statut général .....	19
<i>Art. 2</i> : Accès aux emplois permanents .....	21
<i>Art. 3</i> : Situation statutaire du fonctionnaire .....	23
<i>Art. 4</i> : Conditions déterminant la qualité de fonctionnaire .....	23
<b>Chapitre II : Garanties</b> .....	27
<i>Art. 5</i> : Liberté d'opinion et principe de non discrimination .....	27
<i>Art. 6</i> : Liberté d'expression des fonctionnaires .....	32
<i>Art. 7</i> : Exercice du droit syndical .....	33
<i>Art. 8</i> : Droit de grève .....	37
<i>Art. 8 bis</i> : Droit de participation des fonctionnaires .....	42
<i>Art. 8 ter</i> : Protection du fonctionnaire .....	43
<b>Chapitre III : Structure des carrières</b> .....	47
<i>Art. 9</i> : Distinction du grade et de l'emploi - Reclassement en cas de suppression .....	47
<i>Art. 10</i> : Cessation définitive d'activité .....	48
<i>Art. 11</i> : Organisation des corps de fonctionnaires .....	49
<i>Art. 12</i> : Mobilité des fonctionnaires .....	50
<i>Art. 12 bis</i> : Classement des corps et rapport annuel .....	51

<b>Chapitre IV : Déroulement des carrières</b> .....	53
<i>Art. 13</i> : Principe durecrutement par concours .....	53
<i>Art. 14</i> : Organismes consultatifs .....	54
<i>Art. 15</i> : Protection du fonctionnaire .....	55
<i>Art. 16</i> : Notation du fonctionnaire .....	55
<i>Art. 17</i> : Dossier individuel du fonctionnaire .....	57
<i>Art. 18</i> : Procédure disciplinaire .....	58
<i>Art. 19</i> : Rémunération et protection sociale .....	61
<i>Art. 20</i> : Classement des corps .....	62
<i>Art. 21</i> : Régime des congés .....	62
<i>Art. 22</i> : Droit des fonctionnaires à la formation permanente .....	62
<i>Art. 23</i> : Hygiène et sécurité des conditions de travail .....	63
<i>Art. 23 bis</i> : Cessation définitive des fonctions du fonctionnaire .....	63
<b>Chapitre V : Obligations</b> .....	67
<i>Art. 24</i> : Obligation de servir avec désintéressement .....	67
<i>Art. 25</i> : Information du public .....	68
<i>Art. 26</i> : Principes d'obéissance hiérarchique et de responsabilité .....	69
<i>Art. 27</i> : Discipline .....	70
<i>Art. 28</i> : Suspension du fonctionnaire en cas de faute grave .....	72
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	75

## EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi constitue le titre premier du nouveau **statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales**. Il est relatif aux droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils appartiennent à la fonction publique de l'Etat ou à la fonction publique territoriale.

Un second projet de loi, qui sera bientôt soumis à l'examen du Parlement, formera le titre II du nouveau statut et comportera les dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat.

Les dispositions statutaires ayant trait à la fonction publique territoriale seront édictées dans un titre III qui fera l'objet d'un troisième projet de loi.

La situation des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs est actuellement régie par plusieurs textes :

— le statut général des fonctionnaires, adopté en 1946 et repris par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, ne concerne que les fonctionnaires titulaires des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant et des établissements publics de l'Etat ;

— le livre IV du Code des communes, issu de la loi du 28 avril 1952, est applicable au personnel communal ; il reprend quelques dispositions du statut général des fonctionnaires mais s'en distingue fondamentalement dans la mesure où tout le système repose sur le régime de « l'emploi » et non sur celui de la « carrière » ;

— les dispositions statutaires régissant les agents départementaux sont définies par chaque conseil général ; dans la pratique, les « statuts départementaux » s'inspirent de « statuts types » proposés par une circulaire du 1<sup>er</sup> août 1964 émanant du ministre de l'Intérieur même s'ils conservent une certaine diversité selon les départements ;

— jusqu'à l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui a reconnu l'existence de ces agents, il n'existait pas de dispositions statutaires applicables au personnel des régions ;

— des dispositions législatives ou réglementaires diverses fixent, enfin, la situation statutaire des personnels des établissements publics locaux : personnels hospitaliers — dont le statut est déterminé par le livre IX du Code de la santé publique — agents des caisses de crédit municipal, des offices d'habitation à loyer modéré ou encore sapeurs-pompiers professionnels.

Les auteurs des trois projets de loi ont entendu substituer à cet ensemble de textes, un dispositif législatif unique visant à créer une grande fonction publique comportant deux volets : la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale.

Le présent projet de loi marque la volonté des auteurs de la réforme de poser un certain nombre de grands principes applicables aux quatre millions de fonctionnaires que constituent les agents de l'Etat, des communes, des départements, des régions et des établissements publics administratifs nationaux ou locaux.

## I. — LA REFORME DU STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES

### A. — Le statut du 4 février 1959

La situation des fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs est actuellement régie par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Le titre premier de cette ordonnance, intitulé « dispositions générales », définit le champ d'application du statut (art. premier) et prévoit l'existence, pour chaque corps, de statuts particuliers (art. 2) ; il pose les principes généraux de l'accès aux emplois permanents de l'Etat (art. 3 et 4), affirme la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire (art. 5), rappelle qu'aucune discrimination ne peut être faite entre les hommes et les femmes pour l'accès à la fonction publique (art. 7) et fixe les obligations qui s'imposent aux fonctionnaires : interdiction d'exercer une activité privée lucrative (art. 8), responsabilité (art. 9), discrétion professionnelle (art. 10) ; il organise enfin la protection des fonctionnaires contre les attaques dont ils peuvent être l'objet (art. 12), règle le régime du « dossier individuel du fonctionnaire » (art. 13), reconnaît le droit syndical (art. 14) et attribue au Premier ministre le rôle de veiller à l'application du statut (art. 15).

Le titre II fixe les règles du recrutement des fonctionnaires ; il rappelle les conditions générales d'accès aux emplois publics (art. 16), souligne que les fonctionnaires appartiennent à des corps comprenant plusieurs grades classés en catégories (art. 17) et affirme que, sous réserve de certaines dispositions prévues par la loi, le concours est le mode normal d'accès à la fonction publique (art. 18, 19, 20).

Le titre III a trait à la rémunération et aux avantages sociaux des fonctionnaires.

Le titre IV précise les règles de notation (art. 24 et 25) et d'avancement (art. 26 à 29).

Le titre V établit le régime disciplinaire des fonctionnaires en énumérant les sanctions et en précisant la procédure et les conséquences de celle-ci (art. 30 à 33).

Le titre VI fixe les positions qui peuvent être celles du fonctionnaire durant le déroulement de sa carrière (art. 34) : il s'agit de l'activité et corrélativement des congés qui s'y attachent (art. 35 à 37), du détachement (art. 38 à 41), de la position hors cadre (art. 42 et 43), de la disponibilité (art. 44 et 45), de la position sous les drapeaux (art. 46 et 47), du congé postnatal (art. 47 bis), de la mutation (art. 48 et 49).

Le titre VII précise les cas de cessation définitive de fonctions : démission, licenciement, révocation, admission à la retraite (art. 50 à 54 - 1).

Le titre VIII, intitulé « dispositions diverses », maintient en vigueur les statuts spéciaux des personnels de police, des personnels de l'administration pénitentiaire ainsi qu'un certain nombre de statuts particuliers.

## B. — Les intentions annoncées des auteurs de la réforme

En instituant une grande fonction publique nationale, les auteurs de la réforme entendent étendre aux agents publics territoriaux le bénéfice d'un grand nombre de ces règles statutaires. Quatre millions de fonctionnaires sont ainsi appelés à se voir régis par un **dispositif législatif d'ensemble** qui serait fondé sur trois « principes fondamentaux » :

— le principe de **l'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics**. Ce principe, issu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, édicte que le choix entre les citoyens pour l'accès aux emplois publics ne doit être fonction que de leurs vertus ou de leurs talents. Il constitue une des garanties fondamentales des fonctionnaires et s'exprime, en particulier, par l'institution du **concours, voie normale de recrutement** dans l'administration française ;

— le principe de **l'indépendance de l'agent public**. Il s'exprime par le régime de la « carrière » qui s'oppose au régime de « l'emploi ». La distinction entre le grade et l'emploi protège le

fonctionnaire non seulement contre les pressions éventuelles de l'autorité politique mais encore contre l'évolution des structures administratives. Les auteurs de la réforme indiquent que ce principe doit s'appliquer aussi bien aux catégories dites d'exécution qu'à celles dites d'encadrement, aussi bien aux agents des administrations centrales qu'à ceux qui exercent leurs activités dans les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs nationaux ou locaux :

— enfin, le principe de la **citoyenneté des fonctionnaires**.

Si les deux premiers principes peuvent être considérés comme les principes fondamentaux traditionnels de notre fonction publique, le troisième principe est plus caractéristique de l'esprit qui a animé les auteurs des trois projets de loi ; ceux-ci entendant souligner que le fonctionnaire « doit être considéré comme un citoyen à part entière au service de l'intérêt général ».

Les auteurs du projet ont, néanmoins, reconnu que la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale présentaient des caractéristiques spécifiques. Ces spécificités tiennent, en particulier, au fait que les fonctionnaires des administrations centrales ne relèvent que de l'Etat alors que ceux des collectivités locales dépendent de plusieurs employeurs ; de plus, l'établissement des règles statutaires régissant les agents de l'Etat et ceux des collectivités territoriales obéit à des principes différents quant à la répartition du domaine de la loi et du règlement ; surtout, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales exige que les collectivités soient gestionnaires de leur propre personnel. Ces spécificités ont interdit aux auteurs du nouveau statut, si tant est qu'ils l'eussent voulu, « d'étatiser » les fonctionnaires territoriaux.

« La parité entre les agents de l'Etat et ceux des collectivités territoriales ne doit pas être conçue comme un alignement et l'unicité du statut ne saurait s'analyser en une étatisation de la fonction publique territoriale ; celle-ci n'est pas un décalque de la fonction publique de l'Etat, elle est un outil et un creuset de la décentralisation », affirment les auteurs du projet dans l'exposé des motifs.

### C. — Le projet de loi

Le projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires comporte 28 articles.

Son champ d'application étendu constitue l'innovation essentielle qu'il apporte à l'état de droit existant ; il s'applique, nous l'avons déjà souligné, à l'ensemble des personnels titulaires de l'administration de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements publics administratifs ; sont expressément exclus du bénéfice de la loi nouvelle, les personnels des assemblées parlementaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les personnels des services et établissements publics à caractère industriel et commercial qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires. Le nouveau statut s'étend, par ailleurs, aux personnels hospitaliers, aux personnels des offices publics d'H.L.M. et des caisses de crédit municipal ainsi qu'aux sapeurs-pompiers actuellement soumis à des dispositions statutaires particulières qui ne figurent pas dans le livre IV du Code des communes.

Le projet pose le principe de **l'occupation des emplois publics à temps complet** par des **fonctionnaires titulaires** des administrations publiques.

Il rappelle les garanties fondamentales que consacre déjà l'actuel statut et énonce expressément un certain nombre de droits et de principes qui, bien que reconnus depuis longtemps par la jurisprudence administrative, ne figurent pas en tant que tels dans le statut : liberté d'opinion, droit de grève, droit d'accès au dossier individuel, droit des syndiqués de fonctionnaires à négocier ou à être consultés, principe de la distinction du grade et de l'emploi, principe de mobilité ; on observera que ce dernier principe est appelé à s'appliquer entre les fonctions publiques d'Etat et celles des collectivités territoriales, ce qui constitue certes une innovation importante quant au principe mais suscite bien des interrogations quant à sa mise en œuvre effective.

Le projet propose enfin quelques autres innovations : droit du fonctionnaire à la communication de la note et de l'appréciation générale annuelle (si elles existent) le concernant ; droit au congé de formation syndicale.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet distinguent deux catégories de garanties selon qu'elles sont la conséquence du principe de citoyenneté du fonctionnaire ou de celui de l'indépendance de l'agent public, (celle-ci ayant pour corollaire la **notion de carrière**).

La première catégorie de garanties intéresse donc la **citoyenneté du fonctionnaire** ; elle comporte la liberté d'opinion et la non-

discrimination en raison du sexe, de la race, des opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses ; la liberté d'expression notamment en ce qui concerne les fonctionnaires candidats à des mandats électifs ou détenteurs de ces mandats, le droit syndical et le droit de grève.

La seconde catégorie regroupe les **garanties de carrière** : **l'égalité d'accès aux emplois publics** qui impose que le **concours** soit la voie normale d'accès à la fonction publique ; le principe de la distinction du grade et de l'emploi qui a trois corollaires : la vocation du fonctionnaire à occuper les emplois correspondant au grade obtenu et à exercer les fonctions qui y sont attachées, le maintien du traitement en cas de suppression d'emploi et l'interdiction des nominations pour ordre ; **l'énumération précise et limitative des cas** entraînant la **cessation définitive des fonctions** ; l'affirmation du principe de la **mobilité** ; le maintien des droits acquis par les fonctionnaires en matière d'avancement et de retraite dans leur corps d'origine ; la participation des fonctionnaires, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives à vocation consultative, à la détermination de l'organisation et du fonctionnement des services publics ; la protection des fonctionnaires contre les menaces, injures ou outrages ; le droit à communication de la note ainsi que de l'appréciation générale exprimant la valeur professionnelle des agents ; les garanties du régime disciplinaire (communication du dossier, assistance de défenseurs, consultation d'un conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté) ; le droit à rémunération après service fait ; le droit à différents congés et à un certain nombre d'autorisations d'absence ; le droit à la formation professionnelle permanente ; le droit à la formation syndicale ; le droit à la Sécurité sociale et à la protection sociale ; la participation des fonctionnaires à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs ; etc.

Le projet de loi rappelle aussi un certain nombre d'obligations fondamentales qui incombent à tous les fonctionnaires : l'obligation pour eux de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées, le cumul de leur activité avec une activité privée lucrative étant proscrite ; l'obligation de discrétion professionnelle ; la responsabilité de l'exécution des tâches ; la subordination hiérarchique, sous la réserve reconnue jusque-là par la jurisprudence administrative mais expressément prévue par le projet de loi, des cas où l'ordre donné est manifestement illégal ou de nature à compromettre gravement un intérêt public ; la faculté de

mettre en cause la responsabilité du fonctionnaire qui a commis une faute dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui se voit soumis, de ce fait, à un régime de sanctions disciplinaires ; la possibilité pour le fonctionnaire de se voir suspendu, dans l'attente d'une décision définitive le concernant, en cas de faute grave.

On soulignera que le projet de loi prévoit une obligation nouvelle que ne connaissait pas expressément le droit antérieur : le **devoir, pour le fonctionnaire, de satisfaire aux demandes d'information du public.**

La disposition proposée indique toutefois que cette obligation s'exercera dans le respect des lois pénales relatives au secret professionnel et de la législation sur l'accès aux documents administratifs et devra se concilier avec l'obligation de **discrétion professionnelle.**

## II. — LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

### A. — Observations préliminaires

Votre Commission souhaiterait tout d'abord souligner que le présent projet de loi ne constitue nullement la grande réforme de la fonction publique que d'aucuns évoquent dans leurs commentaires : le caractère novateur du texte qui nous est soumis est en effet extrêmement limité puisque, selon le rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, 17 articles sur 28 reprennent plus ou moins des dispositions du statut actuel de la Fonction publique.

Une partie importante des quelques nouvelles dispositions proposées n'est que la consécration législative de règles que le Préambule de la Constitution de 1946 ou la jurisprudence administrative avait déjà fermement établies (droit de grève, liberté d'opinion). Le caractère limité de la réforme en ce qui concerne la définition des règles statutaires elles-mêmes ne doit cependant pas dissimuler l'ampleur de la portée d'un texte qui est appelé à régir la situation de plus de quatre millions de salariés français. **Au premier abord**, c'est donc dans l'**extension** du champ d'application du statut général des fonctionnaires que réside l'essentiel de la réforme.

Aux 2 650 000 fonctionnaires de l'Etat s'ajouteront plus de 1 400 000 fonctionnaires des collectivités territoriales et plusieurs dizaines de milliers d'agents hospitaliers et d'agents des autres établissements publics locaux dans le champ d'application des principes généraux définis par le présent titre.

Au-delà de la lettre des dispositions qui nous sont soumises, votre Commission n'a pas négligé l'esprit qui a manifestement animé les auteurs du texte, compte tenu, en particulier du contexte général dans lequel il s'inscrit : en effet, un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires d'une nature très particulière ont été adoptés, notamment la loi instituant une troisième voie d'accès aux grands corps et le décret du 28 mai 1982 précisant les conditions

d'exercice du droit syndical pour les fonctionnaires de l'Etat. Il convient de signaler aussi l'existence d'un projet de loi qui vient d'être déposé sur le bureau du Sénat et qui vise à permettre la nomination directe au plus haut grade de la carrière diplomatique de personnes « justifiant d'une expérience internationale acquise dans les organismes permanents d'administration ou de direction, d'organisations professionnelles ou syndicales ou d'associations reconnues d'utilité publique ». Un certain nombre de circulaires ont, en outre, traduit de manière non équivoque ce qui apparaît comme une nouvelle conception de la fonction publique, remettant en cause les principes fondamentaux sur lesquels celle-ci reposait jusqu'à présent.

### B. — Les trois interrogations de votre Commission

Les interrogations de votre Commission trouvent leur cause aussi bien dans la nature même de certaines dispositions nouvelles que dans l'énoncé nouveau de dispositions traditionnelles ou encore dans l'élimination de ces dernières.

Votre Commission est ainsi amenée à poser un certain nombre de questions qui constituent autant de sujets d'inquiétude sur l'avenir de la fonction publique française.

Votre Commission se demande d'abord s'il est vraiment opportun de soumettre à un régime unique des catégories aussi variées et dissemblables d'agents publics ; ne prend-on pas un risque considérable de sclérose, de rigidité et d'uniformisation en mettant en place une fonction publique **atteinte de gigantisme et repliée sur elle-même** ?

Beaucoup d'observateurs critiquent déjà certaines rigidités que comporte l'actuel statut général des fonctionnaires. Qu'advient-il lorsque le statut général régira d'une manière uniforme le conseiller d'Etat, l'agent hospitalier et le comptable municipal ?

Etendre un certain nombre de garanties fondamentales aux agents publics des collectivités territoriales est une mesure positive, mais imposer aux collectivités locales elles-mêmes si dissemblables des règles aussi contraignantes que celle de l'affectation obligatoire du fonctionnaire à un nouvel emploi en cas de suppression d'emploi, ou encore celle de la distinction du grade et de l'emploi ne constituera-t-il pas une entrave au fonctionnement de services locaux qui ne peuvent en tout état de cause évoluer et s'adapter que dans la souplesse ?

Aux yeux des promoteurs de la réforme, la fonction publique devrait aussi rester **repliée sur elle-même**. Le monopole d'accès des fonctionnaires titulaires dans cette fonction publique considérablement étendue devrait, en effet, être désormais la règle, le recours à des personnels extérieurs à l'Administration et souscrivant avec elle un contrat de durée déterminée ne devant plus revêtir qu'un caractère très exceptionnel. Le monopole d'accès des fonctionnaires aura ainsi pour conséquence la multiplication des recrutements pour **une carrière d'une durée d'au moins trente années**. Pour votre Commission, la conception de la fonction publique des auteurs de la réforme va à rebours de toutes les idées novatrices qui, depuis une vingtaine d'années, tentent de substituer à l'actuelle « administration de carrière » une « administration de fonction et de mission » en envisageant la fonction publique en fonction des tâches qu'elle a à accomplir pour répondre aux besoins et non au regard exclusif de la situation et du déroulement de la carrière de son personnel.

On sait, de plus, qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les catégories de communes dont l'importance justifiera la création d'emplois de secrétaire général, de secrétaire général adjoint ou de directeur général des services techniques ; c'est un autre décret qui déterminera les catégories de communes dans lesquelles le maire aura le droit de se constituer un cabinet et qui en fixera le plafond d'effectifs. Les autorités locales se verront donc privées de tout pouvoir autre que celui de créer des emplois dont la durée et la gestion lui échapperont au demeurant entièrement, puisque les statuts particuliers des principaux corps seront élaborés au niveau de l'Etat.

A l'heure d'une prétendue volonté de décentralisation qui implique davantage de libertés pour les collectivités territoriales et alors que l'évolution de nos sociétés développées conduit à un système de rapports plus souples et plus directs entre petites collectivités ou unités, les dispositions proposées apparaissent donc comme contradictoires et anachroniques.

Des incertitudes ne manqueront pas d'apparaître d'autre part du fait de l'imprécision de la notion d'établissement public **administratif**, notamment sur le plan local.

Le caractère administratif ou commercial de nombreux établissements ou services publics fait en effet encore l'objet de discussions jurisprudentielles.

Votre Commission se demande ensuite s'il est justifié de faire tant prévaloir les droits et les garanties des fonctionnaires au détriment de leurs devoirs et de leurs obligations.

Il s'agit en effet d'un renversement complet des termes de la philosophie traditionnelle de la fonction publique. Dans cette dernière conception, la spécificité du fonctionnaire est la conséquence de la spécificité du service public. L'intérêt général doit être servi avec réserve, neutralité et loyauté. L'intérêt du service public doit toujours être pris en considération avant les intérêts de corps des agents de la fonction publique. De ce principe découle toute une série d'obligations et de devoirs qui sont l'honneur du fonctionnaire qui est avant tout au service de la nation. Le statut de 1946, comme celui de 1959, insistait, à juste titre, sur les obligations fondamentales qui incombent à tous les fonctionnaires de l'Etat : obligation de discrétion professionnelle, de réserve, d'indépendance, de loyauté, de neutralité, de servir l'Etat avec exclusivité, de respecter le principe de subordination hiérarchique, d'accepter éventuellement un régime spécifique en matière de droit de grève, etc.

Le présent projet de loi se caractérise, au contraire, par un déséquilibre considérable entre les droits et les obligations. Non seulement les droits et garanties sont expressément mis en avant, mais toutes les dispositions essentielles qui soulignaient, jusqu'à présent, les obligations, sont fortement tempérées, détournées, ou même parfois transformées en « dispositions de garantie ». L'accent mis sur la notion de citoyenneté du fonctionnaire fait oublier que dans notre fonction publique les garanties ont toujours été la contrepartie nécessaire des obligations qui incombent aux agents publics ; dans le présent texte, les obligations du fonctionnaire apparaissent uniquement comme des « limitations » que la force des choses exige d'admettre, à des droits et garanties que le statut proclame par ailleurs avec insistance.

Au cours de l'examen des articles, votre Commission fera état des nombreuses dispositions qui traduisent cette conception en quelque sorte « inversée » de la fonction publique notamment toutes les limitations au principe de hiérarchie ou encore le refus d'évoquer expressément la notion d'obligation de réserve.

La troisième interrogation et, partant, le troisième sujet d'inquiétude, porte sur la place accrue qui est faite au syndicalisme dans la fonction publique.

Ce problème du syndicalisme dans le statut général ne peut être, une fois encore, détaché du contexte entier dans lequel s'inscrit l'examen du nouveau statut. Votre Commission a déjà indiqué qu'un décret du 28 mai 1982 avait considérablement renforcé les conditions d'exercice de l'activité syndicale, en élargissant encore la faculté pour les représentants syndicaux d'obtenir des autorisations spéciales d'absences ou des décharges d'activité de service.

Elle vous a rappelé la loi n° 83-26 du 19 janvier instituant une troisième voie d'accès aux grands corps de l'Etat réservée, en fait, aux **élus des organisations syndicales** ainsi que le projet de loi, déposé sur le bureau du Sénat, tendant à créer une possibilité d'accès direct des élus syndicaux dans le corps diplomatique. Nous savons, par ailleurs, que le gouvernement prépare un projet de création de conseils de services qui seraient à l'image des conseils d'ateliers des entreprises privées.

C'est dans ce contexte que le présent projet de loi nous propose des dispositions traduisant la **prééminence** que le gouvernement accorde aux organisations syndicales dans sa conception de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Le statut de 1946, repris en 1959, avait consacré une importante avancée sociale en reconnaissant le droit syndical et en précisant que les syndicats de fonctionnaires peuvent, tout comme les syndicats du secteur privé, ester en justice devant toute juridiction, chaque fois que le statut du personnel est remis en cause par un acte réglementaire ou les intérêts collectifs atteints par une décision d'ordre individuel.

Après avoir garanti le droit syndical aux fonctionnaires et souligné que les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats, l'article 7 du projet a voulu promouvoir le « droit à négocier » des organisations syndicales.

Depuis le développement de la politique contractuelle en 1969, reconnaître aux syndicats la qualité de négociateur avec les autorités publiques n'a rien de vraiment nouveau. Néanmoins la rédaction même de cette disposition — les syndicats ont **qualité** pour **conduire** au niveau national des négociations **préalables** à la détermination des rémunérations — fait apparaître l'intention non équivoque des auteurs du projet de loi de conférer à ces organisations un rôle prééminent, sinon exclusif, pour négocier, à égalité avec l'Etat, d'un sujet aussi important pour les fonctionnaires que l'évolution globale de leurs rémunérations.

Il n'est pas indifférent, en outre, que cette disposition de principe figure dans le titre Premier du statut général, c'est-à-dire dans la partie du statut qui fixe les principes fondamentaux, qui gouverneront l'ensemble des fonctionnaires, tant nationaux que territoriaux.

L'abaissement systématique de l'autorité hiérarchique apparaît aussi comme le corollaire de l'accroissement des pouvoirs des organisations syndicales.

A la différence du statut de 1959, le projet de loi n'indique plus que le pouvoir de notation appartient au chef de service de chaque fonctionnaire. Il rend, au contraire, facultatif non seulement l'annualité du **système** de notes et d'appréciations générales prévu par l'actuel statut, mais encore l'existence de ce dernier. Certains auraient même avancé que la notation du fonctionnaire pourrait faire l'objet d'une « décision collégiale » et pourquoi pas en « association » avec l'organisme syndical.

A l'article 25 du projet de loi, il est énoncé que les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public ; certains de nos collègues députés, avaient estimé plus convenable de préciser que cette obligation d'informer s'exercerait à la demande des chefs de service. Le gouvernement et l'Assemblée nationale ont fermement rejeté cette précision ; l'intervention du chef de service est donc curieusement écartée dans une activité, délicate entre toutes, puisque consistant dans une communication d'information devant respecter les exigences du secret professionnel, de la discrétion professionnelle et des différentes règles relatives à l'accès aux documents administratifs.

En matière disciplinaire, enfin, les articles 18 et 27 du projet de loi n'indiquent pas, comme le fait l'article 31 de l'actuel statut, que le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette volonté systématique d'éliminer, dans ce Titre fondamental du statut, toute référence à l'existence ou au rôle de l'autorité hiérarchique peut difficilement être ignorée. Elle illustre avec d'autres dispositions l'esprit qui a guidé les auteurs du projet de loi et qui se traduit par la remise en cause de quelques-uns des principes fondamentaux sur lesquels reposait jusqu'à présent la fonction publique française.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier A (nouveau)

#### Codification

La réforme du statut général de la fonction publique figure dans trois projets de la loi qui seront successivement soumis à l'examen du Parlement. Cette présentation peut paraître étonnante, elle répond en fait à l'une des préoccupations essentielles du gouvernement. Ce procédé permet de satisfaire la volonté de doter l'ensemble des fonctionnaires d'un statut unique, tout en prenant en compte certaines spécificités, soit de la fonction publique d'Etat, soit de la fonction publique locale.

L'article premier indique que les dispositions contenues dans le présent projet de loi constituent le titre premier du futur statut général. Elles fixent les règles générales relatives aux droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires.

Cette disposition figurait à l'article 29 du projet gouvernemental. L'Assemblée nationale, reprenant la proposition de la commission des Lois, a placé cet article au début de la future loi. Inspirée par le souci d'être claire et logique, cette rédaction recueille l'avis favorable de votre commission des lois qui vous propose d'adopter cet article sans modification.

L'Assemblée nationale par ailleurs a adopté sur proposition de la commission des Lois, un amendement tendant à mieux structurer le projet de loi par la création de cinq chapitres. Les dispositions ainsi regroupées portent sur les dispositions générales, les garanties, les structures des carrières, le déroulement de carrière, les obligations.

Cette disposition a le mérite de rendre plus aisée la lecture de la loi. Elle correspond, en outre, à une méthode utilisée dans les deux autres projets de loi.

## CHAPITRE PREMIER

### DISPOSITIONS GENERALES

#### Article premier

#### **Champ d'application du titre premier du statut général**

Placé en tête du chapitre intitulé « dispositions générales » précisant le champ d'application du nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, l'article premier énonce que la loi concerne les fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics. Les dispositions du nouveau statut s'appliquent, en outre, aux personnels régis par l'article L. 792 du Code de la santé publique.

Dès cet article premier, certaines exclusions sont envisagées. Elles visent les magistrats de l'ordre judiciaire, les personnels des assemblées parlementaires, ainsi que certains agents des établissements publics à caractère industriel ou commercial.

Ces diverses dispositions découlent soit de la Constitution prévoyant en son article 64 que le statut des magistrats relève de la loi organique, soit de l'application du principe de séparation des pouvoirs interdisant l'extension du projet aux fonctionnaires des assemblées parlementaires.

En ce qui concerne les agents des établissements publics industriels et commerciaux, le projet consacre une jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat Robert de Lafregeyre (26 janvier 1923) reconnaissant la qualité de fonctionnaire aux agents des services et établissements publics industriels et commerciaux qui « exercent des fonctions de direction ». Le présent statut leur est dorénavant applicable. Cette dernière disposition se substitue au deuxième

alinéa de l'article premier de l'actuel statut général des fonctionnaires qui écarte, du champ d'application de ses règles « les personnels des services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial ».

Le présent projet de loi ne reprend pas la définition du fonctionnaire figurant à l'article premier de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 selon lequel « le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieures en dépendant ou des établissements publics de l'Etat ».

Cette « définition » figurera en effet respectivement aux titres II et III consacrés à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale et marquera les spécificités de ces deux catégories de fonctionnaires.

L'essentiel de la réforme proposée ici consiste donc dans l'extension du champ d'application du statut général dont relèveront désormais non seulement les personnels de l'Etat et des établissements publics administratifs mais encore les agents de collectivités territoriales ainsi que les agents ayant qualité de fonctionnaires dans les établissements et services publics à caractère industriel et commercial.

La détermination du champ d'application de la loi est donc fondamentale et en tant que telle elle a suscité un important débat à l'Assemblée nationale. En effet, la réforme ne se conçoit pour le gouvernement que dans la mesure où elle englobe les agents des collectivités locales dont les spécificités seront reconnues au titre III. Cependant que certains s'inquiètent de voir ainsi se constituer un énorme ensemble administratif limitant considérablement la portée des mesures de décentralisation.

L'Assemblée nationale n'a, en définitive, pas modifié la portée des dispositions du présent article et n'a, en tout état de cause, pas retenu la proposition tendant à définir le fonctionnaire.

Deux amendements rédactionnels ont été adoptés visant à clarifier le texte voté. Il est ainsi fait référence non plus aux établissements publics dépendant des différentes collectivités locales mais simplement à leurs établissements publics. Ensuite, l'Assemblée

nationale a supprimé l'expression « administration à caractère industriel ou commercial » dont il est difficile de cerner la nature.

Enfin, la référence faite à l'exclusion des militaires a été également supprimée. Le projet de loi s'applique en effet aux seuls fonctionnaires civils. Dès lors, il est inutile de rappeler que les militaires ne peuvent se voir appliquer les présentes dispositions. Ils relèvent d'ailleurs, d'un statut particulier fixé par la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972.

Votre commission des Lois vous propose l'adoption de deux amendements.

Le premier amendement a pour objet d'introduire dès cet article une définition générale du fonctionnaire. Certes des précisions seront à cet égard apportées tant par le titre II que par le titre III. Néanmoins le titre I contient des dispositions de principe applicables à l'ensemble des fonctionnaires dont il importe de connaître la définition.

Le second tend à exclure les établissements mentionnés à l'article L. 792 du Code de la santé publique, comprenant les établissements d'hospitalisation publics prévus par la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, les hospices publics, les maisons de retraite publiques, les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, les établissements à caractère public pour mineurs inadaptés autres que les établissements nationaux ou ceux d'enseignement ou d'éducation surveillée. L'ensemble des personnels de ces établissements s'élève à 600 000 personnes.

Dans la mesure où les autres dispositions du présent projet de loi auront pour conséquence d'augmenter de façon sensible le nombre des fonctionnaires, il a paru indispensable à votre commission des Lois d'exclure du champ d'application de la loi les personnels hospitaliers, de façon à ne pas créer un ensemble administratif trop gigantesque.

## Article 2

### **Accès aux emplois permanents**

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, sous réserve des dérogations prévues par la loi, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs

établissements publics de caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire, ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.

Le principe de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils et permanents de l'Etat des collectivités territoriales ou des établissements publics administratifs qui en dépendent, est ainsi posé. Il s'agit de limiter le recours à des non-titulaires ; celui-ci ne doit s'effectuer que dans des cas exceptionnels que préciseront par ailleurs les titres II et III du statut général.

Contrairement à la rédaction retenue pour le second alinéa de l'article premier du projet relatif à l'intégration des non-titulaires, il n'est pas fait explicitement référence aux conditions dans lesquelles il doit être procédé aux remplacements de ces fonctionnaires. Par ailleurs, le présent projet ne consacre pas les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 3 de l'actuel statut qui prévoit que « l'accession des non-titulaires aux différents emplois permanents de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service ».

En refusant d'évoquer, dans ce titre préliminaire, la possibilité pour des non-fonctionnaires d'accéder aux emplois permanents publics de l'Etat, les auteurs de la réforme ont souligné que le recours à des non-titulaires devrait, à l'avenir, revêtir, un caractère très exceptionnel.

La rédaction de cet article proposée par la commission des Lois et adoptée par l'Assemblée nationale diffère sensiblement du projet de loi.

Aucune référence n'est faite dorénavant aux emplois permanents à temps complet, de façon à prévoir dès le titre premier que dans certains cas des agents travaillant à temps non complet peuvent être titulaires. Cette solution est envisagée au titre III pour les fonctionnaires des collectivités locales.

Ne sont ensuite pris en considération que les emplois civils et l'exclusion relative aux emplois réservés aux militaires a, en conséquence, été supprimée. En revanche, la référence faite aux emplois réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire est maintenue, tandis que celle relative aux fonctionnaires des assemblées parlementaires est ajoutée.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu que les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics puissent être occupés par des fonctionnaires parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires. Les conditions dans lesquelles les intéressés peuvent occuper ces emplois doivent être fixées par les statuts les régissant.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 3

#### **Situation statutaire du fonctionnaire**

L'article 3 du projet de loi précise que le fonctionnaire est vis-à-vis de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire.

Il ne fait plus de doute, depuis de nombreuses années, que le fonctionnaire ne souscrit pas un contrat de fonction publique avec l'Administration. Cette situation statutaire était déjà consacrée par le précédent statut. La rédaction de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 était cependant plus précise que le projet initial. Cette situation statutaire s'appréciait en effet vis-à-vis de l'Administration.

L'Assemblée nationale a finalement consacré cette définition résultant de la tradition républicaine et correspondant de surcroît à la volonté du gouvernement d'affirmer la citoyenneté des fonctionnaires.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 4

#### **Conditions déterminant la qualité de fonctionnaire**

La spécificité du service public impose que les fonctionnaires satisfassent à différentes conditions réglementant l'accès de la fonction publique. Ces règles figurent à l'article 16 de l'ordonnance

du 4 février 1959 prévoyant que nul ne peut être nommé à un emploi public :

1° s'il ne possède la nationalité française sous réserve des incapacités prévues par le Code de la nationalité française ;

2° s'il ne jouit pas de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité ;

3° s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ;

4° s'il ne remplit les conditions d'aptitudes physiques exigées pour l'exercice de la fonction et s'il n'est reconnu soit indemne de toute affection tuberculeuse, cancéreuse et nerveuse, soit définitivement guéri.

Les conditions d'application de cette disposition sont fixées par règlement d'administration publique.

L'article 4 du présent projet de loi reprend l'essentiel de ces dispositions tout en les réactualisant. Il édicte ainsi que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

1° s'il ne possède la nationalité française ;

2° s'il ne jouit de ses droits civiques ou si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

3° s'il ne se trouve en position régulière au regard du Code du service national ;

4° s'il ne remplit les conditions d'aptitudes physiques exigées pour l'exercice de la fonction.

Une modification d'ordre général mérite d'être relevée. L'article 16 de l'ordonnance n° 59-244 précise que sauf à satisfaire les conditions énumérées, il n'est pas possible d'être nommé à un emploi public. En revanche, l'article 4 du projet de loi indique que ces conditions déterminent la qualité de fonctionnaire, de l'intéressé.

La nouvelle rédaction écarte en premier lieu, dans un souci apparent de simplification, la réserve que constituent les incapacités qui peuvent être attachées à la possession de la nationalité française.

Cette disposition résulte directement de l'article 53 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui a abrogé l'exigence du délai de cinq

ans entre la naturalisation et l'accès de la personne naturalisée à un emploi public.

Le projet de loi maintient la nécessité de jouir de ses droits civiques mais supprime la condition de bonne moralité en la remplaçant par la non-figuration, au bulletin n° 2 du casier judiciaire, de mentions incompatibles avec l'exercice de la fonction.

Cette disposition tend à déterminer un critère objectif d'accès à la fonction publique. En outre, le bulletin n° 2 du casier judiciaire qui peut être délivré aux préfets ou administrations publiques ne constitue pas un relevé des fiches du casier et des condamnations de l'intéressé.

La formule traditionnelle aux termes de laquelle « nul ne peut être nommé à un emploi public s'il n'est reconnu indemne ou guéri d'affections tuberculeuses, cancéreuses » est éliminée au profit de la notion apparemment suffisante de « conditions d'aptitudes physiques exigées pour l'exercice de la fonction ».

Cette disposition constitue une amélioration dans la mesure où les progrès de la science, s'ils permettent de guérir les affections mentionnées, ne permettent cependant pas d'affirmer que les intéressés sont définitivement guéris.

La rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ne diffère pas sensiblement de celle retenue initialement par les auteurs du projet de loi.

Toutefois, un amendement tendant à créer un 2° bis a été adopté. Sont ainsi distinguées les conditions relatives à la jouissance des droits civiques et l'incompatibilité résultant de l'inscription au bulletin n° 2 de certaines condamnations.

Votre commission des Lois vous propose de réintégrer au 2° du présent article la notion de bonne moralité, dont les contours ont été définis par la jurisprudence. Il semble toutefois également nécessaire de faire référence au critère évoqué par le 2° bis.

Sous réserve de la modification présentée ci-dessus votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

L'Assemblée nationale a introduit après l'article 4 un nouveau titre intitulé chapitre II garanties.

Cette disposition permet de mieux structurer le projet de loi et constitue en outre une mesure de coordination avec l'amendement adopté avant l'article premier. Ce titre et les articles qu'il regroupe sont en outre significatifs de l'état d'esprit des auteurs du projet. Ces derniers font en effet figurer les garanties accordées aux fonctionnaires avant que de définir les obligations de ces derniers.

## CHAPITRE II

### GARANTIES

#### Article 5

##### **Liberté d'opinion et principe de non-discrimination**

Cet article placé au début du chapitre consacré aux garanties accordées aux fonctionnaires, autorise l'accession de ces derniers à la citoyenneté pleine et entière. Cet objectif constitue l'un des fondements essentiels de la réforme.

En outre, les dispositions proposées affirment solennellement le principe de la non-discrimination entre non-fonctionnaires en posant toutefois une limite à ce principe en matière de recrutement.

Ainsi aux termes de l'article 5 du projet de loi « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.

Toutefois, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes peuvent exceptionnellement être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions ».

- La liberté d'opinion

La liberté d'opinion des fonctionnaires n'est pas expressément garantie par l'actuel statut. L'article 13 prévoit seulement que : « ne pourra figurer au dossier (du fonctionnaire) aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé ».

La jurisprudence administrative a distingué à propos de la liberté d'opinion des fonctionnaires, l'adhésion aux opinions qui relèvent de la liberté de conscience et l'extériorisation des opinions qui aboutissent à la liberté d'expression. Depuis la Déclaration des droits de 1789, « nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison... de ses opinions et de ses croyances ». Le Conseil d'Etat dans une abondante jurisprudence (notamment CE 28 mai 1954 Barel ; 16 octobre 1959 Guille, CE 8 juin 1962, Frischmann), a consacré le principe de la liberté de conscience des fonctionnaires.

Nombre de décisions jurisprudentielles ont ainsi annulé des mesures prises à l'encontre d'enseignants et motivées par les opinions religieuses de ceux-ci « alors que l'attitude des intéressés dans leur enseignement ne donnait lieu à aucune critique du point de vue du respect de la neutralité ». (CE 4 mai 1948, Connet). La liberté de croyance philosophique ou religieuse du fonctionnaire n'est pas mise en cause par l'obligation de neutralité qui découle du principe de laïcité de l'enseignement public.

En revanche, les « emplois supérieurs » constituent une exception à la règle commune. Dans un arrêt en date du 13 mars 1953 (Teissier), le Conseil d'Etat a admis que l'autorité administrative pouvait dans certains cas prendre en considération les opinions, notamment le loyalisme politique des personnes qui occupent les emplois supérieurs et sont par conséquent à la discrétion du gouvernement.

Ce même arrêt a d'autre part établi des règles importantes concernant cette fois l'extériorisation des opinions, c'est-à-dire la liberté d'expression. La haute juridiction a ainsi distingué la liberté d'expression dans l'exécution du service et la liberté d'expression en dehors du service. Dans le premier cas, le bon fonctionnement du service et le principe de subordination hiérarchique imposent que certaines limitations soient apportées à la liberté d'expression. Le fonctionnaire est d'abord astreint « au devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public » (CE 3 mai 1950, Demoiselle Jamet). Le Conseil d'Etat a même établi que « dans l'exécution du service, l'Etat peut exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte propre à faire douter, non seulement de sa neutralité, mais de son loyalisme envers les institutions, voire compte tenu de l'obéissance hiérarchique, envers le gouvernement. La juridiction administrative estime donc que dans l'exécution du

service, le fonctionnaire est tenu non seulement à une stricte neutralité, mais encore à un minimum de loyalisme à l'égard de l'autorité publique.

Dans le second cas, si le principe est que la liberté d'expression en dehors du service doit être pleine et entière (CE 3 janvier 1962, ministre des Armées/Hocdé), la jurisprudence n'en a pas moins considéré que le fonctionnaire est malgré tout tenu à un devoir de réserve minimum (CE 11 juillet 1939, Ville d'Armentières, 20 février 1952 Maguin, 12 octobre 1956, Demoiselle Coquand).

Cette obligation de réserve a d'ailleurs été consacrée par la loi pour certaines catégories spécifiques d'agents, les magistrats, les membres du Conseil d'Etat, les militaires, par exemple. Un arrêt du Conseil d'Etat en date du 1<sup>er</sup> décembre 1972 (Demoiselle Obrego) a précisé ce qu'il convenait de considérer comme le devoir de réserve minimum des magistrats.

En tout état de cause, pour reprendre les termes de l'arrêt Frischmann précité, la liberté d'expression devient fautive chaque fois qu'elle est susceptible d'entraver le fonctionnement normal du service public.

De plus, l'exercice par le fonctionnaire d'un mandat syndical ne dispense pas de toute obligation de réserve, mais impose que cette obligation soit appréciée de façon plus large. (CE 18 mai 1956, Boddaert, 25 mai 1866, Rouve). L'extension de la liberté d'expression reconnue aux titulaires d'un mandat syndical ne peut cependant s'appliquer à des comportements dont l'objet ne relève pas de la défense professionnelle des fonctionnaires (CE 8 juin 1962, Frischmann, précité).

Le projet de loi affirme donc solennellement que la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Cette disposition ne figurait pas dans l'ordonnance du 4 février 1959. De plus, la liste des opinions mentionnées par l'article 5 est complétée par la mention particulière relative aux opinions syndicales.

En revanche, le projet ne fait aucune référence à l'obligation de réserve des fonctionnaires au motif qu'il s'agit d'une limite implicite de la liberté d'expression découlant elle-même de la liberté d'opinion. En ce domaine, il semble au gouvernement ainsi qu'à l'Assemblée nationale que la législation ne peut traduire la subtilité de l'analyse jurisprudentielle.

- Le principe de non-discrimination

Il constitue une des conséquences de la liberté d'opinion mais connaît une exception particulière en ce qui concerne la politique de recrutement et plus spécifiquement des distinctions fondées sur le sexe des intéressés.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler l'évolution chronologique connue par cette disposition figurant à l'article 7 de l'actuel statut.

La loi du 19 octobre 1946 posait : « Aucune distinction pour l'application du présent statut n'est faite entre les deux sexes sous réserve des dispositions spéciales qu'il prévoit ». L'ordonnance n° 59-244 de 1959 prévoyait : « Pour l'application de la présente ordonnance aucune distinction n'est faite entre les deux sexes sous réserve des mesures exceptionnelles prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions ».

Cette règle a été modifiée par la loi n° 75-799 du 10 juillet 1975 qui posait que :

« Pour l'application de la présente ordonnance aucune distinction n'est faite entre les hommes et les femmes. Cependant, lorsque la nature des fonctions ou les conditions de leur exercice le justifient, il peut être prévu, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, un recrutement exclusif d'hommes ou de femmes ou, à titre exceptionnel, selon les modalités prévues dans le même décret, des recrutements et conditions d'accès distincts pour les hommes et les femmes ».

Il apparaît donc que l'affirmation du principe d'égalité s'accompagne toujours d'une réserve. Cependant d'une version à l'autre de l'article 7 les limitations apportées sont de plus en plus strictement limitées. En 1946, elles sont en effet très générales puisqu'il s'agit de dispositions spéciales pouvant concerner tous les chapitres de la loi y compris le recrutement et le déroulement de carrière. En 1959, une condition est posée, la limitation doit être commandée par la nature des fonctions et doit être prévue par les statuts particuliers. La portée du texte est donc plus restreinte. En 1975, de nouvelles limitations aux mesures dérogatoires sont introduites. Seuls certains corps peuvent prévoir des discriminations fondées sur le sexe. En outre, ces distinctions ne peuvent concerner que le recrutement ou les

conditions d'accès aux emplois concernés. En aucun cas le déroulement de carrière ne peut être affecté en théorie par des considérations de cet ordre. Enfin ces discriminations doivent être justifiées par la nature des fonctions ou leurs conditions d'exercice.

La loi n° 82-380 du 7 mai 1982 a clairement affirmé qu'aucune distinction n'est faite entre les hommes et les femmes sous réserve du respect de dispositions figurant à l'article 18 bis relatif aux conditions de recrutement.

Cet article prévoit qu'un recrutement distinct peut être organisé si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une *condition déterminante pour l'exercice des fonctions* assurées par les membres de ce corps.

En tout état de cause, cette exception ne vaut que pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires.

Le projet de loi reprend le critère de distinction fondé sur l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constituant une condition déterminante de l'exercice de la fonction.

Cependant, la portée de cette disposition est considérablement élargie car elle concerne non plus certains corps mais l'ensemble de ceux-ci.

Sur cet alinéa, l'Assemblée nationale n'a apporté que des modifications rédactionnelles.

En revanche, votre commission des Lois vous propose de modifier la rédaction de cet article.

En premier lieu, il semble indispensable de compléter cet article en faisant directement référence à l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle. Cette dernière fera ultérieurement, à l'article 25, l'objet d'une analyse plus précise. Il est apparu nécessaire de poser dans la loi et plus particulièrement dans le cadre des dispositions relatives à la liberté d'opinion, ces deux obligations. Certes, ce rappel n'a pas pour ambition de traduire toutes les subtilités d'une jurisprudence abondante. Néanmoins, l'affirmation du principe n'est pas sans utilité.

En second lieu, votre commission des Lois tient à rappeler dès le titre premier les termes de la législation adoptée en 1982 sur l'égalité

des hommes et des femmes. En conséquence, elle vous propose de modifier la rédaction du troisième alinéa de façon à préciser que des recrutements distincts ne pourront être effectués que pour certains corps dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires.

Il faut noter que cette disposition figurait au titre II. Or, il semble qu'en l'occurrence, il s'agit bien d'un principe général applicable à l'ensemble de la fonction publique.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## Article 6

### **Liberté d'expression du fonctionnaire**

L'article 6 du projet de loi introduit une disposition de principe nouvelle en prévoyant expressément que « la carrière des fonctionnaires, candidats à un mandat électif ou élus au Parlement, à l'Assemblée des communautés européennes, à un conseil régional, général ou municipal, ou membre du conseil économique et social, ne peut en aucune manière être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat ».

Le second alinéa de l'article 6 souligne, quant à lui, que « les prises de position des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne sauraient avoir une influence sur la carrière des intéressés ». Ces dispositions peuvent apparaître comme complémentaires du principe de liberté d'opinion proclamé par l'article 5 du projet. Elles garantissent en effet la liberté d'expression dont la conception jurisprudentielle a été évoquée plus haut. Cependant, si le projet de loi inscrit une nouvelle garantie dans le statut des fonctionnaires, il ne prévoit aucune limite de ce droit. En effet, les auteurs du texte ont tenu, en revanche, à ce que le titre premier du nouveau statut ne fasse pas référence à l'obligation de réserve. Ils ont en effet estimé que l'étendue de l'obligation de réserve dépend, dans une large mesure, de l'emploi

occupé par le fonctionnaire. A leur sens, accorder à l'obligation de réserve une valeur législative « serait lui reconnaître une portée générale et absolue qui pourrait aboutir à limiter la liberté d'expression de la très grande majorité des fonctionnaires ».

L'Assemblée nationale n'a apporté à cet article qu'une modification formelle tendant à préciser au premier alinéa que l'assemblée visée est bien celle des communautés européennes. Elle n'a en revanche pas retenu la proposition qui lui était faite de garantir au fonctionnaire un avancement moyen lorsque l'intéressé est mis à disposition ou détaché pour occuper une fonction électorale ou syndicale.

La commission des lois est favorable au principe posé par l'article 6, mais vous propose néanmoins d'en amender la rédaction. En effet, cette nouvelle garantie accordée au fonctionnaire ne doit pas pouvoir être utilisée à l'encontre de l'Administration et empêcher cette dernière de prendre les décisions qui peuvent s'imposer. En conséquence, votre commission des lois vous propose de préciser que la carrière du fonctionnaire ne peut « du seul fait » des votes ou opinions émises par les fonctionnaires élus durant leurs campagnes électorales ou leurs mandats, être affectée de quelque manière que ce soit. Le risque était grand, en effet, de voir l'administration dans l'impossibilité d'agir vis-à-vis de ces fonctionnaires au prétexte qu'ils sont des élus.

Votre commission vous propose d'adopter l'article ainsi modifié.

## Article 7

### **Exercice du droit syndical**

L'article 7 fixe les conditions de participation des fonctionnaires à l'organisation et au fonctionnement du service public par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales. Deux aspects essentiels apparaissent à la lecture de cet article. Les syndicats sont en premier lieu chargés d'assurer la protection des fonctionnaires ; en second lieu, ils disposent d'un pouvoir assez général de négociation. Mais avant que d'étudier ces dispositions, il n'est pas inutile de rappeler brièvement l'évolution du droit syndical dans la fonction publique.

- Evolution du droit syndical.

Jusqu'en 1940, la jurisprudence et la pratique suivie par les autorités publiques étaient en complète divergence puisque pour les tribunaux, les fonctionnaires ne pouvaient que former des associations soumises au régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. La loi du 31 mars 1884 relative à la liberté syndicale ne s'étendait pas aux agents publics dont les syndicats n'avaient pas de base légale et se voyaient notamment refuser le droit d'agir en justice (Chambre criminelle de la Cour de cassation, 6 février 1932). En revanche, dans la pratique, les syndicats de fonctionnaires faisaient l'objet d'une certaine tolérance de la part des pouvoirs publics.

Le statut de 1946 a consacré expressément le droit des fonctionnaires à ce grouper en syndicat. Soumis au même régime juridique que les syndicats des salariés privés (la seule exception aux dispositions prévues par le livre III du Code du travail étant que les statuts et la liste des administrateurs des syndicats de fonctionnaires doivent être déposés auprès de l'autorité hiérarchique dans les deux mois de leur création), les syndicats de fonctionnaires se voient accorder d'importantes attributions résultant essentiellement de la reconnaissance de leur personnalité juridique : c'est ainsi que leur sont attribués le pouvoir d'ester en justice et « de se pourvoir devant les juridictions de l'ordre administratif contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires ». Si par contre une décision administrative ne fait personnellement et uniquement grief qu'à l'un des membres du syndicat, celui-ci peut seulement intervenir dans la procédure en cour (Conseil d'Etat, 13 janvier 1950, UGFF). Cette règle n'est d'ailleurs que l'application aux syndicats de fonctionnaires des principes qui gouvernent la recevabilité des recours pour excès de pouvoir formé par tous les groupements. Le statut de 1946 conféra aux syndicats de fonctionnaires des attributions nouvelles en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics : les organisations syndicales les plus représentatives sont en effet appelées à participer à la désignation de leurs représentants dans les comités techniques paritaires et au Conseil supérieur de la fonction publique.

L'exercice des droits syndicaux dans la fonction publique a été l'objet d'une instruction ministérielle en date du 14 septembre 1970. Un décret récent en date du 28 mai 1982 a précisé à son tour les conditions d'exercice du droit syndical pour les fonctionnaires de l'Etat, en matière d'autorisation spéciale d'absence et de décharge

d'activités de service accordées aux représentants syndicaux. Depuis le règlement d'administration publique en date du 14 février 1959, les représentants ont droit, à l'occasion des réunions syndicales, à des autorisations d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. Ils peuvent, pour exercer leur mandat syndical, être mis en détachement ou obtenir une dispense partielle de service dans la mesure où les nécessités du service n'y font pas obstacle (voir instruction du 14 septembre 1970 - Conseil d'Etat, 9 juin 1975, époux Nony - 18 mars 1977, ministère de l'Education).

Le Conseil d'Etat a toujours souligné le caractère professionnel du syndicalisme ; pour la Haute Juridiction, les syndicats « ont pour seul rôle la défense des intérêts professionnels communs à leurs membres » et « l'exercice du droit syndical doit se concilier avec le respect de la discipline » (Conseil d'Etat, 14 mars 1958, Etienne) ; en conséquence, un syndicaliste ne pourra se prévaloir de l'élargissement de la liberté d'expression pour l'exercice de l'action syndicale s'il poursuit un objet autre que professionnel, et notamment politique (Conseil d'Etat, 8 juin 1962, Frischmann).

- Le rôle de protection des syndicats

Aux termes du premier alinéa de l'article : « le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice. Elles peuvent notamment se pourvoir devant les juridictions de l'ordre administratif contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires... »

Si l'esprit est certainement différent, la lettre des dispositions nouvelles reprend pour l'essentiel les règles qu'édicte l'article 14 de l'actuel statut aux termes duquel « le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires. Leurs syndicats professionnels, régis par le livre III du Code du travail peuvent ester en justice devant toutes juridictions, notamment les juridictions de l'ordre administratif, se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

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. »

La dernière disposition de l'article 14 a été éliminée du nouveau texte relatif au droit syndical des fonctionnaires.

- **Le pouvoir de négociation des syndicats**

L'article 7 introduit, en revanche, des règles nouvelles en disposant en son second alinéa que « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement, des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des règles relatives aux conditions et à l'organisation du travail. »

Il s'est agi pour les auteurs du projet de « consacrer le rôle naturel » des organisations syndicales pour assurer la participation **des fonctionnaires au service public, tel que défini par le décret du 28 mai 1982**. La nouvelle disposition consacre et étend les possibilités d'action des organisations syndicales ; elle est à rapprocher des **nouvelles règles fixées par la loi n° 82-689 du 4 août 1982 sur les droits et libertés des travailleurs dans l'entreprise** instaurant ainsi une sorte de « droit à négocier ».

L'Assemblée nationale n'a guère modifié les dispositions organisant le droit syndical. Deux amendements ont été adoptés visant à indiquer que les organisations syndicales peuvent notamment se pourvoir devant la juridiction administrative et à préciser que l'expression « pouvoirs publics » utilisée par les auteurs du projet vise en fait le gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose l'adoption de deux amendements.

Le premier a pour objet de limiter la compétence de négociation des organisations syndicales à la seule évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat. En effet, les questions relatives à l'organisation et aux conditions de travail sont de la compétence des comités techniques paritaires et doivent être examinées par ces derniers. Par le biais de ces organismes, les organisations syndicales peuvent s'exprimer.

En second lieu, votre commission des Lois vous propose de rétablir la disposition prévoyant que les syndicats doivent, dans un

délai de deux mois à compter de leur création, déposer leur statut et la liste de leurs administrateurs auprès des autorités hiérarchiques dont dépendent les fonctionnaires adhérents.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## Article 8

### **Droit de grève**

L'article 8 prévoit explicitement - ce qui constitue une innovation - le droit de grève des fonctionnaires. Les auteurs du projet de loi indiquent dans l'exposé des motifs qu'à l'initiative des ministres concernés, les statuts prévoyant des restrictions ou des proscriptions de ce droit seront réexaminés en vue de leur apporter, le cas échéant, dans la mesure des exigences du service, certains assouplissements. Ils rappellent qu'en tout état de cause, le droit de grève s'exerce dans les conditions qu'il appartient au législateur de définir reprenant ainsi les termes du préambule de la Constitution.

Depuis 1946, les règles gouvernant l'exercice du droit de grève dans la fonction publique ont connu une importante évolution.

- **Exercice du droit de grève antérieurement à 1946**

Avant 1946, la grève dans les services publics était généralement considérée comme incompatible avec la notion de subordination et d'obéissance hiérarchique. En outre, le principe de la continuité du service public s'opposait à ce que les agents publics perturbent, en se mettant en grève, le fonctionnement de services dont l'activité devait être assurée sans interruption pour satisfaire l'intérêt général. La jurisprudence administrative considérait la grève du personnel des services publics comme illicite. L'illicéité de la grève ne concernait pas seulement les fonctionnaires proprement dit mais encore les agents de tous les services publics administratifs ou industriels et commerciaux qu'ils soient gérés directement par l'administration ou concédés (Conseil d'Etat 18 juillet 1913 : syndicat national des chemins de fer ; Conseil d'Etat - 18 avril 1947 : Jarrigion).

Le fait de grève était une faute disciplinaire que l'administration pouvait réprimer par le renvoi du fonctionnaire qui s'en rendait coupable. La jurisprudence administrative avait même estimé que la grève, faute d'un caractère particulier, permettait à l'administration de ne pas utiliser la procédure disciplinaire à l'égard de l'agent gréviste. Dans un arrêt en date du 7 août 1909 (Winkell), le Conseil d'Etat soulignait qu'en se mettant en grève, l'agent public rompait lui-même le « contrat de fonction publique » ; par un arrêt en date du 22 octobre 1937 (Demoiselle Minaire), la haute juridiction indiquait que, par la grève, le fonctionnaire « se plaçait lui-même en dehors des lois et règlements ». Cette jurisprudence autorisait a fortiori l'administration à utiliser son pouvoir de réquisition (Conseil d'Etat - 5 décembre 1941 : Sellier) ou même de mobilisation (Conseil d'Etat - 18 juillet 1913 : syndicat national des chemins de fer) à l'égard du personnel gréviste, sans qu'il puisse lui être reproché un quelconque détournement de pouvoir.

- Exercice du droit de grève depuis 1946

Le préambule de la constitution de 1946, édictant que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent », a permis l'institution d'un régime du droit de grève des agents publics reposant essentiellement sur un arrêt de principe du conseil d'Etat : l'arrêt Dehaene en date du 7 juillet 1950.

Sur le plan légal, en effet, les lois générales, annoncées par le préambule de la constitution de 1946, qui devaient régler le droit de grève dans la fonction publique n'ont pas été adoptées. Un certain nombre de loi sont cependant intervenues qui interdisent l'usage de la grève à certaines catégories d'agents publics. Il s'agit de la loi du 27 décembre 1947 concernant les compagnies républicaines de sécurité ; la loi du 28 septembre 1948 sur les personnels de police ; de l'ordonnance du 6 août 1958 sur les personnels de l'administration pénitentiaire ; de l'ordonnance du 22 décembre 1958 sur les magistrats et de la loi du 2 juillet 1964 relative à certains personnels contrôleurs de la navigation aérienne.

En outre, la loi du 31 juillet 1963 a posé la règle du préavis obligatoire tout en interdisant les grèves tournantes. Cette loi prévoit que le préavis doit parvenir à l'autorité administrative intéressée cinq jours avant le déclenchement de la grève et préciser les motifs de la grève, son lieu, sa date, sa durée et l'heure de son déclenchement (conseil d'Etat - 16 janvier 1970 - hôpital rural de Granvillers). La loi

de 1963 est applicable aux personnels civils de l'Etat des départements et communes comptant plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux agents des entreprises, organismes et établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public. La loi du 26 juillet 1979 a enfin institué en ce qui concerne le service public de la radio-télévision des règles restrictives concernant le droit de grève.

Ces différentes dispositions législatives partielles, ne traitant que de certaines modalités de la grève dans les services publics n'ont pas constitué le dispositif législatif annoncé par le préambule de la Constitution de 1946. La jurisprudence Dehaene constitue donc un élément essentiel de la « réglementation » du droit de grève des fonctionnaires. « Le Conseil d'Etat soulignait qu'il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue des limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ».

Une importante compétence réglementaire destinée à faire prévaloir les exigences de l'ordre public et du bon fonctionnement des services publics est donc reconnue au gouvernement. Un certain nombre d'arrêts sont venus compléter et expliciter les principes posés par l'arrêt Dehaene. Dans plusieurs arrêts (Conseil d'Etat - 14 mars 1956 - Hublin ; Conseil d'Etat - 19 janvier 1962 - Bernardet ; Conseil d'Etat - 4 février 1966 - syndicat unifié des techniciens de la RTF) le Conseil d'Etat a admis que les limitations au droit de grève pouvaient être fixées par voie de circulaires ministérielles ou même de simples notes de service des chefs de services des administrations. En ce qui concerne la nature des grèves illicites, le Conseil d'Etat a estimé que le droit de grève étant essentiellement une garantie professionnelle, les grèves n'ayant pas pour objet la défense des intérêts professionnels (en particulier, les grèves à vue à but politique - voir Conseil d'Etat - 18 février 1955 - Bernot) sont manifestement illicites. S'il contrôle la légalité des mesures venant restreindre l'exercice du droit de grève, le juge administratif s'est toujours montré hostile aux interdictions de caractère général et absolu (Conseil d'Etat - 10 juin 1959 - syndicat national des personnels de préfecture). La discrimination que peut porter l'autorité administrative dans ses décisions d'interdire l'exercice du droit de grève à telle ou telle catégorie de personnels doit toujours reposer sur des critères liés aux exigences du service public et de l'ordre public (Conseil d'Etat - 28 novembre 1958 - Lépouse).

Le Conseil d'Etat a d'abord étendu l'application de la jurisprudence Dehaene à la SNCF (23 octobre 1964 - fédération des syndicats chrétiens de cheminots) et à la télévision (Conseil d'Etat - 4 février 1966 - syndicat unifié des techniciens de la RTF ; 13 juillet 1968 - syndicat unifié des techniciens de l'ORTF). Dans une série de décisions postérieures, la haute juridiction a reconnu d'une manière générale l'application de la jurisprudence Dehaene à l'ensemble des services publics dotés de l'autonomie c'est-à-dire de la personnalité morale (Conseil d'Etat - 20 avril 1977 - syndicat des cadres de l'aéroport de Paris ; 7 janvier 1976 - centre hospitalier régional d'Orléans ; 14 octobre 1977 - syndicat CGT du personnel des affaires sociales). Dans ces services publics nationalisés, les règles générales de la jurisprudence Dehaene s'appliquent aux limitations que les chefs de service de ces établissements ou organismes peuvent opposer au droit de grève : pouvoir d'instituer un service minimum, pouvoir de prendre des mesures de limitation proportionnées aux nécessités du service.

Il convient d'observer en outre que l'autorité administrative est aujourd'hui tenue d'observer la procédure disciplinaire normale pour sanctionner les fonctionnaires ou agents qui se seraient rendus coupables de faits de grèves illicites. De plus, le caractère licite d'une grève entraîne l'illégalité des mesures administratives qui la frapperaient d'interdiction ainsi que des sanctions prises à l'encontre du fonctionnaire gréviste ainsi que la mise en cause de la responsabilité de l'administration.

En application de la règle du service fait, l'administration peut opérer sur le traitement du fonctionnaire gréviste des retenues, n'ayant pas en elles-mêmes le caractère de sanction, correspondant à la période de grève. Le Conseil d'Etat avait estimé qu'en conséquence de la règle dite du trentième indivisible, il ne pouvait être opérée aucune retenue en cas de grève d'une durée inférieure à une journée (Conseil d'Etat 13 mars 1959), syndicat FO, 22 avril 1960, Boucher).

Le législateur est cependant intervenu pour décider au contraire que dans cette hypothèse la retenue opérée serait égale à une journée de traitement (Art. 4 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961). La loi du 31 juillet 1963 a généralisé cette dernière règle pour tous les personnels qu'elle vise.

La possibilité pour l'administration d'opérer des retenues sur le traitement des fonctionnaires a été étendue par la loi du 22 juillet 1967 qui a assimilé à l'absence de service fait le service « mal fait ».

Ce texte a indiqué qu'il n'y a pas service fait : 1<sup>o</sup>) « lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service » mais aussi ; 2<sup>o</sup>) « 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 telle qu'elle se définit dans leur nature et leur modalité par l'autorité compétente, dans le cadre de la loi et des règlements ». Cette loi a été remplacée par la loi récente n° 82-889 du 19 octobre 1982 sur l'absence de service fait.

Cette loi maintient la sanction de l'absence de service fait se traduisant par le prélèvement du trentième indivisible. Elle introduit cependant une réglementation spécifique dans le cas de cessation concertée du travail : en deçà d'une heure, la retenue s'élève à 1/160<sup>e</sup> du traitement mensuel ; entre une heure et une demi-journée, la retenue équivaut à 1/50<sup>e</sup> du traitement mensuel ; entre une demi-journée et une journée la règle du trentième indivisible s'applique.

En édictant que les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent, l'article 8 du projet de loi se borne à reprendre la disposition figurant dans le préambule de la constitution. L'opportunité d'un tel rappel dans la mesure où, le régime du droit de grève dans la fonction publique est actuellement une construction essentiellement jurisprudentielle, peut être l'objet d'interrogations.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cette disposition ne retenant ainsi pas plusieurs amendements tendant à consacrer la règle jurisprudentielle énoncée par l'arrêt Dehaene. Il appartiendra donc toujours au juge de veiller à l'avenir à ce que l'exercice du droit de grève ne s'oppose pas au respect du principe de continuité du service public.

Votre commission des Lois vous propose de faire expressément référence à l'une des exigences du service public à savoir le respect du principe de continuité du service. Cette obligation est fréquemment rappelée par la jurisprudence et semble tout particulièrement nécessaire. Les fonctionnaires auxquels le présent projet consacre un droit nouveau doivent comme l'a rappelé M. Le Pors, être responsables. Sans mettre en doute leur sens des responsabilités, il n'est pas inutile de préciser que celui-ci doit s'exercer compte tenu d'une exigence particulière au service public.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter ce texte ainsi amendé.

## Article 8 bis

### **Droit de participation des fonctionnaires**

L'article 8 bis dispose que les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, 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.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient.

Les dispositions de cet article ne font qu'accorder valeur législative à des usages consacrés par les décrets relatifs aux organismes paritaires en date du 28 mai 1982.

L'article 12 du décret n° 82-452 prévoit que les comités paritaires connaissent notamment des questions et projets relatifs « aux problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services ; aux conditions générales de fonctionnement des administrations et services ; aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel, aux règles statutaires ». Il est à noter que dorénavant la consultation des comités est obligatoire sur toutes les questions relevant de leur compétence.

La compétence relative aux décisions individuelles relatives à la carrière appartient aux commissions administratives paritaires ainsi qu'il résulte de l'article 25 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982.

Cet article traduit également le souci que les auteurs de la réforme entendent donner aux organisations syndicales dans le fonctionnement même du service public.

Ces dispositions figuraient à l'article 14 du projet de loi. Cependant, dans la mesure où un chapitre consacré aux garanties accordées aux fonctionnaires était créé, il est apparu logique de faire figurer au sein de ce chapitre les mesures autorisant la participation active des fonctionnaires tant à l'organisation qu'au fonctionnement des services publics. Tel est l'objet d'un premier amendement adopté par l'Assemblée nationale.

Celle-ci a, en outre, précisé que les fonctionnaires participent non seulement à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et des loisirs, mais encore à la définition même de cette action.

En revanche, l'Assemblée nationale n'a pas retenu l'amendement tendant à préciser que les délégués devaient être élus. En effet, les membres des comités techniques sont désignés et non élus.

Votre commission vous propose, dans un premier temps, de préciser au premier alinéa, que les organismes consultatifs sont des organismes paritaires. Cette modification a pour seul objet de préciser l'appellation de ces organismes.

Le second amendement a pour objet de déplacer l'ensemble de cet article et d'en faire un article 7 bis. L'article 7 est consacré au droit syndical et le second alinéa de cet article prévoit le pouvoir de négociation des organisations syndicales. Il apparaît plus logique de regrouper les différentes dispositions relatives au pouvoir de négociation des fonctionnaires, qu'il s'exerce à travers les syndicats ou à travers les organismes paritaires consultatifs.

Votre commission vous propose d'adopter ces modifications.

## Article 8 ter

### **Protection du fonctionnaire**

Aux termes de l'article 8 ter : « les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leur fonction, d'une protection, organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales.

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui. La collectivité publique est tenue de protéger les

fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques, la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux même fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. »

Ces dispositions s'inspirent de celles prévues à la fois par l'alinéa 2 de l'article 11 et par l'article 12 de l'actuel statut.

Les fonctionnaires ont, en effet, le droit d'être protégés contre les menaces, injures ou outrages dont ils pourraient être victimes dans l'exercice ou à l'occasion de leur fonction. La protection doit également jouer en cas de mise en cause éventuelle de leur responsabilité, lors d'une faute de service.

Plusieurs modifications méritent cependant de retenir l'attention. Tout d'abord le présent article ne mentionne pas la responsabilité éventuelle de l'Etat, mais seulement celle de la collectivité publique dont l'intéressé dépend.

Par ailleurs, la liste des cas dans lesquels le fonctionnaire doit être protégé est complétée et précisée. En effet, la nouvelle rédaction substitue à l'expression « attaques de quelque nature que ce soit », celle de violences ou voie de fait. L'ensemble ainsi prévu semble permettre d'assurer une bonne protection du fonctionnaire.

Enfin, une modification notable de la rédaction concerne la situation même du fonctionnaire. En effet, l'ordonnance de 1959 prévoyait que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

Cette disposition ne pouvait pour des raisons de logique figurer au sein du présent chapitre consacré aux garanties accordées aux fonctionnaires, mais elle est reprise à l'article 27 du projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cette disposition qui constituait dans le projet initial un article 15. Pour des raisons évoquées plus haut tenant à la nouvelle rédaction du texte voté par l'Assemblée nationale, cet article a été déplacé.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Poursuivant sa logique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination tendant à introduire un nouveau chapitre intitulé « Structure des carrières ».

## CHAPITRE III

### **STRUCTURE DES CARRIERES**

#### Article 9

##### **Distinction du grade et de l'emploi Reclassement en cas de suppression**

L'article 9 du projet édicte que « le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle.

En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. »

Cette disposition est essentielle car elle consacre un des fondements de la conception française de la fonction publique, à savoir la séparation du grade et de l'emploi. Cette affirmation constitue cependant une importante innovation pour les fonctionnaires des collectivités locales. Ils bénéficieront désormais d'un système protégé de carrière destiné à les garantir contre les aléas de la conjoncture politique ou de la modification des structures administratives.

Ce principe emporte deux conséquences principales : la vocation à occuper tous les emplois auxquels le grade donne accès, et l'interdiction des nominations pour ordre.

Les deuxième et troisième alinéas sont respectivement consacrés aux conséquences évoquées ci-dessus, de la consécration de la distinction du grade et de l'emploi.

Le second alinéa pose à cet égard une définition de la notion de grade très proche de celle figurant à l'article 28 de l'ordonnance n° 59-244 selon laquelle : « Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés ».

Le troisième alinéa condamne toute nomination pour ordre et s'inspire des dispositions de l'article 4 de l'actuel statut. Cet article semble donc n'apporter aucune modification notable du statut si ce n'est l'affirmation d'un principe général que personne ne conteste.

Cependant, le quatrième alinéa introduit une garantie nouvelle. En effet, en cas de suppression d'emploi hypothèse vraisemblable dans la mesure où l'Administration ne doit ni ne peut demeurer un ensemble figé, le fonctionnaire a le droit d'être affecté dans un nouvel emploi.

L'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification à la rédaction de cet article, relative à l'interdiction de nomination pour ordre. Ainsi, une nomination ou une promotion dans un grade doit avoir pour unique objet de pourvoir à un emploi vacant. Les conditions visées par le texte voté par l'Assemblée nationale sont donc plus restrictives que celles figurant dans le projet initial.

Votre commission des Lois vous propose de supprimer le quatrième alinéa de cet article dans la mesure où il introduit une trop grande rigidité dans la gestion de l'Administration.

Votre commission vous propose d'adopter l'article ainsi modifié.

## Article 10

### **Cessation définitive d'activité**

L'Assemblée nationale a préféré faire de l'article 10 du projet initial relatif à la cessation définitive de fonction du fonctionnaire, un article 23-1 inséré dans le chapitre IV concernant le « déroulement des carrières ».

## Article 11

### **Organisation des corps de fonctionnaires**

L'article 11 du projet de loi édicte que « les corps de fonctionnaires, qu'ils relèvent de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale sont régis par des statuts particuliers à caractère national. Le recrutement et la gestion de ces corps peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés ».

Les auteurs du projet de loi ont tenu à souligner que la fonction publique est constituée de corps qui ont un statut national mais qui peuvent être organisés sur le plan national ou territorial.

Cette disposition ne peut s'analyser sans faire référence à l'article 4 du titre III du projet relatif à la fonction publique locale. Cet article prévoit que les corps de catégorie A sont constitués dans le cadre national et sont communs aux différentes collectivités locales. Les corps de catégorie B sont, quant à eux, constitués dans le cadre d'une région et communs aux collectivités locales et à leurs établissements publics. Enfin, les corps de catégorie C et D sont constitués dans le cadre de chaque collectivité. Une telle organisation garantit à la fois une certaine simplicité, mais également permet d'assurer l'unicité de gestion dans la fonction publique. Le projet de loi établit donc une distinction entre le statut des corps qui est national et leur gestion qui peut s'effectuer dans le cadre des différentes collectivités locales. En effet, l'article 11 prévoit que la gestion, et même le recrutement des corps, peuvent être déconcentrés ou décentralisés. Cette disposition garantit en outre à l'ensemble des fonctionnaires l'application des mêmes règles statutaires, quelles que soient leurs affectations ou la nature de leurs employeurs.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois, a modifié la rédaction de cet article de façon à clairement prévoir que les statuts régissant tant la fonction publique territoriale que la fonction publique d'Etat, soient fixés au niveau national, même si leur gestion peut être déconcentrée.

En revanche, n'a pas été retenu l'amendement définissant la notion de corps, telle qu'elle apparaissait à l'article 17 de l'ordon-

nance n° 59-244 : « Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et définies par règlement d'administration publique ».

Votre commission des Lois est favorable à la création d'une fonction publique territoriale régie par un statut très largement inspiré du statut général de la fonction publique. Il apparaît cependant tout aussi nécessaire de prévoir la prise en compte des spécificités de cette fonction publique territoriale. A cet égard, il semble que l'application de statuts particuliers fixés au niveau national introduise une trop grande rigidité.

Cette constatation motive la rédaction que vous propose la commission des Lois. L'amendement prévoit en effet l'existence de statuts différents à des niveaux différents.

## Article 12

### **Mobilité des fonctionnaires**

L'article 12 consacre la notion de mobilité et fait même de celle-ci une garantie fondamentale des fonctionnaires.

Cet article édicte en effet que « l'accès de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale et des fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces deux fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière.

L'accès direct des fonctionnaires de l'Etat aux autres corps de la fonction publique de l'Etat et aux corps et emplois de la fonction publique territoriale, d'une part, des fonctionnaires territoriaux aux autres corps et emplois de la fonction publique de l'Etat, d'autre part, est prévu et aménagé dans l'intérêt du service public. A cet effet, une procédure de changement de corps est organisée, dans le respect du déroulement normal de carrière, entre les membres des corps qui ont le même niveau de recrutement et dont les missions sont comparables. L'intégration dans les corps d'accueil a lieu à

égalité de niveau hiérarchique, selon des modalités et des proportions déterminées par les statuts particuliers.

Les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales appartenant à des corps comparables bénéficient de conditions et de modalités d'intégration identiques. Les fonctionnaires intégrés conservent les avantages acquis en matière de traitement et de retraite ».

Le principe de mobilité doit être mis effectivement en œuvre par les nouvelles règles prévoyant l'accès direct des fonctionnaires, quelle que soit leur fonction publique d'origine, aux corps dont le niveau de recrutement et les fonctions sont analogues à ceux du corps d'origine ainsi que le maintien, pour le fonctionnaire, des droits acquis en matière de traitement, de grade et de droit à pension dans leur corps d'origine. Les titres II et III du nouveau statut prévoient des dispositions garantissant l'équilibre des échanges entre les fonctions publiques, notamment du fait de l'intervention d'une commission mixte paritaire émanant de deux conseils supérieurs institués pour la fonction publique d'Etat et pour la fonction publique territoriale.

Plusieurs difficultés ont été évoquées à l'Assemblée nationale. Elles tiennent notamment à la notion d'accès direct, à la procédure de changement de corps, la définition de corps comparables.

L'Assemblée nationale n'a apporté à ce texte aucune modification.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 12 bis

### **Classement des corps et rapport annuel**

L'article 12-bis énonce qu'il est établi un tableau de traitement des corps, grades et emplois sur une grille commune à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale correspondant à la structure générale des carrières.

Les fonctionnaires appartenant à des corps de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale reconnus comparables bénéficient de rémunérations identiques.

Le gouvernement dépose tous les deux ans, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur les rémunérations versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre.

Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations, énumère les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement. »

Les auteurs du projet de loi souhaitent donc établir une grille commune de traitements correspondant à la structure générale des carrières sera pour l'ensemble des administrateurs publics. Les fonctionnaires, qu'ils relèvent de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique territoriale, et s'ils appartiennent à des corps comparables, bénéficieront des mêmes rémunérations.

Cette disposition reprise de l'article 20 du projet initial constitue une innovation de toute première importance pour les fonctionnaires locaux. Elle constitue en outre l'un des éléments contribuant à instituer l'unicité de la nouvelle fonction publique.

Les deux derniers alinéas de l'article 12 bis devraient permettre une meilleure « transparence » des rémunérations versées à l'ensemble des corps de la fonction publique.

Cette disposition prévoyant l'élaboration d'un rapport sur les rémunérations a été introduite à l'initiative du gouvernement. Elle a suscité un long débat portant notamment sur la nature des rémunérations concernées et plus particulièrement sur les primes.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cette rédaction dont l'objet reste ainsi assez général.

Votre commission des Lois vous propose de supprimer la référence faite à une grille unique commune à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale. Cette modification est fondée sur le souci d'éviter une trop grande rigidité.

En second lieu, votre commission vous propose de substituer au second alinéa, la notion de corps équivalents à celle de corps comparables.

## CHAPITRE IV

### **DEROULEMENT DES CARRIERES**

Votre commission des Lois, dans un souci de simplification, vous propose de supprimer le chapitre IV. Il ne semble en effet pas particulièrement nécessaire de distinguer d'une part les structures et le déroulement des carrières. En conséquence, votre commission vous propose d'intituler le chapitre III « Des carrières ».

#### Article 13

##### **Principe du recrutement par concours**

L'article 13 du projet de loi prévoit que « les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogations prévues par la loi ».

Il s'agit de l'affirmation d'un principe général dorénavant applicable à l'ensemble de la fonction publique y compris aux fonctionnaires locaux.

Cette disposition doit permettre d'assurer l'égalité de recrutement découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme « tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité ; et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Il faut toutefois noter que le principe ainsi posé est susceptible de se voir apporter des dérogations. Cette éventualité était déjà envisagée par les articles 18, 19 et 20 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.

L'article 18 prévoyait que les fonctionnaires sont recrutés par concours sous réserve des mesures relatives aux emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et C ; il précisait l'établissement d'une liste classant les candidats par ordre de mérite.

L'article 19 résultant de la loi n° 76-661 du 19 juillet 1976 organisait la promotion interne et à cet égard fixait comme modalités de recrutement, outre le concours interne, l'examen professionnel sur épreuves et l'inscription sur une liste d'aptitude.

Enfin, l'article 20 autorisait les dérogations aux règles normales de recrutement soit pour la constitution initiale du corps, soit pour le recrutement de fonctionnaires de catégories C et D. En outre, pour certains corps dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, l'accès direct des fonctionnaires de catégories A peut être autorisé ainsi qu'il résulte d'une loi n° 61-1393 du 20 décembre 1961.

Le présent article ne fait que poser le principe et autoriser les dérogations sans en indiquer l'éventuelle teneur. Il appartient en effet de les définir dans le cadre des titres II et III du futur statut général.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Celle-ci n'a en effet pas retenu les amendements tendant à l'organisation de plusieurs concours notamment à celle de concours régionaux, départementaux ou communaux ; non plus que la modification proposée tendant à préciser les principes généraux relatifs à la composition des jurys et au classement des candidats.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 14

##### **Organismes consultatifs Gestion de l'action sociale, culturelle et sportive**

Cet article institue la participation des fonctionnaires par l'intermédiaire de leurs délégués aux organismes consultatifs. Il prévoit également leur intervention en matière de gestion sociale, culturelle, sportive et de loisirs.

L'Assemblée a intégré ces dispositions à l'article 8.

## Article 15

### **Protection du fonctionnaire**

Cet article ayant pour objet de reprendre des dispositions classiques du statut de la fonction publique a été déplacé. Il constitue dorénavant un article 8 ter.

## Article 16

### **Notation du fonctionnaire**

L'article 16 du projet prévoit simplement que lorsque le statut particulier prévoit un système de notes et d'appréciations exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, celles-ci leur sont communiquées.

L'article 24 de l'actuel statut énonce, quant à lui : « Il est attribué chaque année à tout fonctionnaire, actif ou en service détaché, une note chiffrée suivie d'une appréciation générale exprimant sa valeur professionnelle. Le pouvoir de notation appartient au chef de service. »

L'article 25 du même statut précise qu'un règlement d'administration publique détermine :

- les divers éléments à prendre en considération pour l'appréciation ;
- les modalités de communication de la note chiffrée et éventuellement de l'appréciation générale ;
- la procédure de révision de la notation et éventuellement de sa péréquation, sur le plan national, dans chaque administration ou service. »

Le décret en question est le décret n° 69-308 du 14 février 1959.

Le fait de faire de la communication des notes, une **obligation légale** est une innovation du projet.

La notation annuelle est une pratique traditionnelle particulièrement utile pour le déroulement de la carrière du fonctionnaire. Elle se compose de deux éléments, une note chiffrée et une appréciation

générale dont l'importance relative a été, au demeurant, accrue par le statut de 1959 par rapport à la note. Le décret du 14 février 1959 prévoit que le fonctionnaire a droit à la communication de sa note chiffrée et peut également demander, mais cette fois par l'intermédiaire de la commission administrative paritaire, communication de l'appréciation générale.

La jurisprudence administrative a estimé que la commission administrative paritaire pouvait sur demande de l'intéressé demander au chef de service la révision de la notation (Conseil d'Etat - 5 juin 1970 - Demoiselle Brugière).

Le Conseil d'Etat a longtemps considéré que les notes données aux fonctionnaires ne pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; il se fondait sur le fait que cette note était une mesure d'ordre intérieur (Conseil d'Etat - 20 décembre 1937 - Morel) ou encore une mesure simplement préparatoire (Conseil d'Etat - 6 mai 1960 - Biage). La jurisprudence reconnaissait néanmoins au fonctionnaire le droit d'intenter un recours contre une décision intéressant sa carrière et qui aurait été influencée par la note donnée (Conseil d'Etat - 6 mai 1960 - Biage précité) si des fautes avaient été commises à l'occasion de la notation ou si des vices entachaient les notes qui lui avaient été données.

Dans un arrêt Camara en date du 23 novembre 1962, le Conseil d'Etat est revenu sur sa position initiale en considérant désormais comme directement recevable le recours pour excès de pouvoir contre la notation. On observera que le délai imparti au recours entraîne « l'inattaquabilité » de la notation si le fonctionnaire n'a pas intenté un recours dans les deux mois de la notification qui lui en a été faite.

Votre commission estime qu'il importe de rendre au régime de notation la place que lui accorde actuellement le statut de 1959. La notation est en effet un élément fondamental dans le déroulement de la carrière du fonctionnaire. Il convient ainsi de souligner qu'elle est une des attributions du chef de service ou de l'autorité hiérarchique dont le fonctionnaire dépend et qu'elle doit intervenir chaque année, sauf dérogation expressément prévue par les statuts particuliers. C'est ainsi qu'il vous est proposé de rédiger l'article 16 de la manière suivante :

« Il est attribué, chaque année, à tout fonctionnaire en activité ou en service détaché, une note chiffrée suivie d'une appréciation générale exprimant sa valeur professionnelle.

Le pouvoir de notation appartient au chef de service.

La note et l'appréciation générale sont communiquées au fonctionnaire selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Certains statuts particuliers pourront déroger expressément à ces dispositions. »

## Article 17

### Dossier individuel du fonctionnaire

L'article 17 du projet de loi modifie et complète les dispositions, prévues par l'article 13 de l'actuel statut, relatives au dossier individuel du fonctionnaire.

Aux termes de cet article, le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé. L'article 17 énonce, d'autre part, que tout fonctionnaire a accès à ce dossier individuel.

Les adjonctions au texte proposé consistent d'abord dans l'affirmation de la règle selon laquelle tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi ; ce principe, bien que d'application traditionnelle, n'est pas explicitement posé par l'article 13 de l'actuel statut. D'autre part, figure l'interdiction de faire figurer **dans un document administratif quel qu'il soit**, les opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

Tout en approuvant les dispositions du présent article, votre commission estime qu'il convient de rappeler, ainsi que le fait l'article 13 de l'ordonnance du 4 février 1959, que les décisions relatives à la situation disciplinaire des fonctionnaires sont versées au dossier individuel de ceux-ci.

Il vous est ainsi proposé d'insérer après le premier alinéa de l'article 17, l'alinéa suivant :

« Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis et

recommandations émis par les conseils de discipline ou le conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes ».

## Article 18

### **Procédure disciplinaire**

L'article 18 concerne la mise en mouvement de la procédure disciplinaire contre le fonctionnaire. Il consacre expressément le droit à la communication, du dossier, l'intervention du conseil de discipline, sauf pour l'avertissement et le blâme, ainsi que l'assistance de défenseurs.

Le nouvel article édicte ainsi que : « le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'Administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant au conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés ».

L'article 31 de l'actuel statut dispose, quant à lui, que le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui l'exerce après accomplissement des formalités prescrites par l'article 65 de la loi du 22 avril 1965 (communication du dossier), et consultation de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire.

Cet article précise toutefois, que l'avertissement et le blâme sont prononcés, sans consultation de la commission administrative paritaire, par l'autorité compétente qui peut par ailleurs déléguer son pouvoir disciplinaire.

Il est, enfin, énoncé que la décision, qui doit être motivée, peut prescrire que la sanction et ses motifs seront rendus publics.

Les innovations apportées consistent, donc, d'abord, dans la suppression de la disposition indiquant expressément que le **pouvoir**

**disciplinaire relève de l'autorité hiérarchique**, dans l'affirmation législative du droit des fonctionnaires à faire appel à **l'assistance de défenseurs** et enfin dans la suppression de la disposition précisant que **la sanction et ses motifs peuvent être rendus publics**.

La procédure disciplinaire a pour objet de limiter les pouvoirs du supérieur hiérarchique du fonctionnaire en instituant, en faveur de ce dernier, un certain nombre de garanties fondamentales empruntées aux garanties de la procédure juridictionnelle de droit commun.

C'est le **principe général des droits de la défense** qui vient ainsi s'appliquer avec un dispositif d'ailleurs plus protecteur que celui qu'on peut rencontrer dans les procédures judiciaires.

Les deux garanties fondamentales consistent dans l'intervention d'un organisme siégeant en conseil de discipline et dans la règle de la communication du dossier.

Sauf dans le cas de l'avertissement ou du blâme, les conseils de discipline doivent être obligatoirement consultés. Depuis 1946, ce sont généralement les commissions administratives paritaires qui jouent le rôle de ces conseils de discipline dont l'avis, rappelons-le, ne lie pas, en principe, l'autorité hiérarchique.

Un règlement d'administration publique du 14 février 1959 a prévu que la procédure engagée devant les conseils de discipline présentait un caractère contradictoire : le fonctionnaire peut déposer des observations, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix.

Dans un certain nombre d'arrêts, le Conseil d'Etat a jugé que le **ministère d'avocat** est de droit pour tous les fonctionnaires à moins qu'il n'apparaisse incompatible avec le fonctionnement même de l'organisme disciplinaire en cause ou qu'il soit exclu par le statut particulier du fonctionnaire (2 mars 1962 - MAST ; 4 mai 1962 ; 8 novembre 1963 - Lacour).

Lorsque l'autorité disciplinaire a prononcé, contrairement à l'avis du conseil de discipline, une sanction autre que l'avertissement, le blâme ou la radiation du tableau d'avancement, le fonctionnaire **intéressé peut saisir le conseil supérieur de la fonction publique** qui joue ainsi le rôle d'une instance supérieure de recours, même si son avis n'a qu'un caractère consultatif et ne peut en fait que recommander à l'autorité hiérarchique de retirer ou de réformer la peine prononcée. On observera que le statut de 1946, à la différence de celui de 1959, prévoyait la faculté pour le conseil de discipline de saisir lui-même le conseil supérieur de la fonction publique, chaque fois que l'autorité

hiérarchique avait prononcé une peine inférieure à celle qu'il avait proposée.

On rappellera, par ailleurs, qu'en ce qui concerne les fonctionnaires inamovibles (membres de l'enseignement justiciables des conseils de l'instruction publique, magistrats judiciaires justiciables du conseil supérieur de la magistrature, membres de la Cour des Comptes...), les décisions du conseil de discipline s'imposent à l'autorité chargée de prononcer la sanction disciplinaire ; dans ce cas, les conseils de discipline ont donc le caractère d'une véritable juridiction disciplinaire.

Le seconde garantie fondamentale instituée par la loi du 22 avril 1905 consiste dans la règle de la communication du dossier. L'article 2 du règlement d'administration publique du 14 février 1959 prévoit que « le fonctionnaire incriminé a le droit d'obtenir, aussitôt que l'action disciplinaire est engagée, communication intégrale de son dossier individuel et de tout document annexe ». Ces dispositions sont reprises à l'article 18 du projet de loi.

Le Conseil d'Etat, dans une abondante jurisprudence, a toujours appliqué strictement la règle de la communication du dossier ; la haute juridiction a ainsi jugé par exemple que la communication du dossier devait être faite en temps utile pour que le fonctionnaire puisse préparer sa défense (22 juin 1938, Albertini).

Le Conseil d'Etat considère, d'autre part, que le champ d'application de la règle est très étendu ; celle-ci doit concerner, en dehors des fonctionnaires soumis au statut, toute personne qui a un lien administratif avec l'administration (Conseil d'Etat, 3 juillet 1935, Peletin ; 3 juillet 1957, Piro).

Par ailleurs, au-delà des mesures disciplinaires, la règle s'applique à toutes les mesures « prises pour des motifs relatifs à la personne de l'agent » ou les mesures « prises en considération de la personne » (Conseil d'Etat, 4 juin 1961, Bellei ; 23 octobre 1964, D'Oriano ; 18 mai 1973, Faure). La règle s'applique encore aux mesures mettant fin aux fonctions des fonctionnaires occupant des emplois dits supérieurs.

Pour votre commission, il n'est pas indifférent de rappeler ainsi que le fait l'ordonnance de 1959 que **le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination**, c'est pourquoi, elle vous propose d'insérer avant le premier alinéa de cet article, un alinéa ainsi rédigé :

« Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ».

## Article 19

### **Rémunération et protection sociale**

L'article 19 du projet dispose que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement principal, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il a été nommé.

Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de Sécurité sociale ».

L'article 19 simplifie, en fait, la rédaction de l'article 22 de l'actuel statut qui énumère les différentes indemnités qui peuvent s'ajouter, en sus de l'indemnité de résidence et des prestations familiales, au traitement principal et auxquelles tout fonctionnaire a droit, après service fait.

Le deuxième alinéa de l'article 22 de l'actuel statut précise, en effet, que « peuvent s'ajouter au traitement des indemnités représentatives de frais, des indemnités rétribuant les travaux supplémentaires effectifs, des indemnités justifiées par des sujétions ou des risques inhérents à l'emploi ou présentant le caractère de primes d'exploitation, des indemnités tenant compte de la manière de servir et éventuellement des indemnités différentielles ».

L'article 19 reprend dans son troisième alinéa, avec une modification de forme, l'article 23 de l'actuel statut aux termes duquel les fonctionnaires sont affiliés à un régime spécial de retraite et bénéficient d'un régime spécial de Sécurité sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 20

Les dispositions de l'article 20 du projet initial, relatives à la grille commune à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale, ont été reportées par l'Assemblée nationale à l'article 12 bis.

## Article 21

### **Régime des congés**

L'article 21 du projet de loi édicte que les fonctionnaires ont droit à :

- des congés annuels ;
- des congés de maladie ;
- des congés de maternité et des congés liés aux charges parentales ;
- des congés de formation professionnelle ;
- des congés pour formation syndicale.

Ce texte simplifie les dispositions de l'article 36 de l'actuel statut général des fonctionnaires. On observera que les congés « pour formation syndicale » se substituent aux congés « d'éducation ouvrières » prévus au 5<sup>o</sup> de l'article 36 de l'actuel statut.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 22

### **Droit des fonctionnaires à la formation permanente**

L'article 22 du projet de loi est ainsi rédigé : « le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires.

Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par des statuts particuliers ».

Le droit à la formation permanente des fonctionnaires est ainsi consacré. Les auteurs du projet de loi ont indiqué que la formation des agents des collectivités territoriales fera l'objet d'un projet de loi spécifique qui sera bientôt soumis au Parlement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 23

### **Hygiène et sécurité des conditions de travail**

Aux termes de cet article : « Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail ».

Cette disposition constitue la « consécration législative » du droit des fonctionnaires de bénéficier de conditions d'hygiène et de sécurité suffisantes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 23 bis

### **Cessation définitive de fonctions du fonctionnaire**

L'article 23 bis du projet de loi est relatif à la cessation définitive de fonctions du fonctionnaire. Il énonce que : « La cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de qualité de fonctionnaire résulte :

- 1) de l'admission à la retraite ;
- 2) de la démission régulièrement acceptée ;

- 3) du licenciement ;
- 4) de la révocation.

La perte de la nationalité française, la déchéance des droits civiques, l'interdiction, par décision de justice, d'exercer un emploi public et la non réintégration à l'issue d'une période de disponibilité produisent les mêmes effets. Toutefois, l'intéressé peut solliciter sa réintégration à l'issue de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française ».

L'article 50 de l'actuel statut édicte que « Sans préjudice des dispositions de l'article 53 (relatif à la limite d'âge) la cessation définitive de la qualité de fonctionnaire résulte :

- 1) de la démission régulièrement acceptée ;
- 2) du licenciement ;
- 3) de la révocation ;
- 4) de l'admission à la retraite.

La perte de la nationalité française ou des droits civiques, la non réintégration à l'expiration de la période de disponibilité produisent les mêmes effets ».

La réforme permet donc au fonctionnaire de **solliciter sa réintégration dans les cadres** à l'issue de la période de privation de ses droits civiques, de la période au cours de laquelle l'exercice de tout emploi public lui fut interdit ou encore en cas de réintégration dans notre nationalité.

Les quatre règles de cessation définitive de fonctions — l'admission à la retraite, la démission régulièrement acceptée, le licenciement, la révocation — n'ont pas toutes la même nature puisqu'elles peuvent procéder soit de l'initiative de l'administration, soit de l'initiative du fonctionnaire, soit encore de l'une et de l'autre.

La cessation définitive de fonctions à **l'initiative de l'administration** peut elle-même résulter d'une exclusion disciplinaire provoquée par une faute du fonctionnaire — c'est la révocation — ou d'une exclusion administrative — c'est le licenciement — justifiée par les besoins du service.

La démission est la cause de cessation des fonctions qui a pour origine la volonté du fonctionnaire. Demandée par écrit, elle ne

produit effet qu'après son acceptation par l'autorité investie du pouvoir de nomination et à la date de celle-ci. Si l'administration refuse d'accepter la démission, le fonctionnaire peut saisir la commission administrative paritaire qui émet un avis motivé ; cette décision doit intervenir dans les quatre mois (voir Règlement d'administration publique n° 59-309 du 4 février 1959).

A l'initiative de l'administration, cette fois, le licenciement peut intervenir dans trois cas :

— le premier cas est celui où, à l'expiration d'une mise en disponibilité le fonctionnaire refuse le poste qui lui est assigné (art. 45 du statut) ;

— le second cas est celui d'une suppression d'emplois ; dans cete hypothèse, il importe qu'intervienne une loi spéciale de dégagement des cadres précisant les conditions de préavis et d'indemnisation des intéressés (loi du 3 septembre 1947 ; règlement d'administration publique du 12 décembre 1947 ; Conseil d'Etat, 27 avril 1951, Melamede).

— le troisième cas est celui de l'insuffisance professionnelle ; il est prévu par l'article 52 du statut et précisé par la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 19 février 1954, Couture). Le licenciement pour insuffisance professionnelle est toujours une mesure administrative et non disciplinaire ; l'administration est tenue d'utiliser la procédure disciplinaire.

La mise à la retraite est le mode normal de cessation de fonctions ; elle repose sur l'institution des limites d'âge qui sont, depuis la loi du 17 août 1948, fixées par décret en Conseil d'Etat.

Depuis la loi de 1936, les limites d'âge ont été souvent modifiées notamment par les décrets du 9 août et du 26 septembre 1953 qui ont fixé la limite de droit commun à 65 ans en prévoyant des prolongations possibles pour charges de famille. Une loi du 30 décembre 1975 a abaissé à 68 et 65 ans la limite d'âge des catégories de fonctionnaires pour lesquelles les limites d'âge étaient de 70 et 67 ans. Ainsi la mise à la retraite du fonctionnaire peut intervenir soit lorsque la limite d'âge est atteinte (la mise à la retraite doit alors être obligatoirement prononcée) soit, lorsque la limite n'est pas encore atteinte, à l'initiative du fonctionnaire ou à celle de l'administration ; le fonctionnaire peut en effet demander sa mise à la retraite anticipée s'il réunit les conditions exigées par le code des pensions pour avoir droit à la pension ; l'administration peut, quant à elle, prononcer, elle-même, la mise à la retraite d'office du fonctionnaire dans

l'intérêt du service soit pour invalidité (l'intervention d'une commission de réforme est alors nécessaire) soit pour insuffisance professionnelle.

La révocation est une mesure disciplinaire qui se divise elle-même en deux types de révocation : la révocation sans suspension de droit à pension, la révocation avec suspension des droits à pension.

On signalera que ces deux mesures disciplinaires constituent les peines les plus graves que l'administration puisse prononcer à l'encontre d'un fonctionnaire puisqu'elles figurent respectivement au 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> rang dans la liste des sanctions disciplinaires qui sont énumérées dans un ordre de gravité croissant.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE V

### OBLIGATIONS

#### Article 24

##### **Obligations de servir avec désintéressement**

Aux termes de cet article : « Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance ».

L'article 24 modifie quelque peu les dispositions plus complètes de l'article 8 de l'actuel statut.

Ce dernier interdit en effet à tout fonctionnaire d'exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ; les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction étant fixées par règlement d'administration publique.

L'article 8 interdit d'autre part à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise

au contrôle de son administration ou service ou en relation avec son administration ou service des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Il est, aussi, prévu que lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite à l'administration ou service dont relève le fonctionnaire.

Il est, enfin, énoncé que l'autorité compétente prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service après avis de la commission administrative paritaire.

La réforme consiste donc essentiellement dans la suppression de la disposition exigeant du fonctionnaire une déclaration lorsque son conjoint exerce à titre professionnel une activité lucrative et de celle prévoyant que, dans le cas où le fonctionnaire refuse de se soumettre à ces interdictions, l'autorité compétente prendra les dispositions appropriées après avis d'une commission administrative paritaire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 25

### **Information du public**

L'article 25 du projet de loi institue une nouvelle « obligation » des fonctionnaires : elle consiste dans le **devoir de satisfaire, aux demandes d'information du public.**

L'article 25 est, en effet, ainsi rédigé : « Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public.

Ce devoir, qui s'exerce dans le respect des règles instituées par le Code pénal en matière de secret professionnel et par la législation sur l'accès aux documents administratifs, ne fait pas obstacle à l'obligation de discrétion professionnelle qui s'impose aux fonctionnaires et dont ils ne peuvent être déliés, en dehors des cas prévus par la réglementation en vigueur, qu'en vertu d'une autorisation expresse de l'autorité dont ils dépendent.»

Pour votre commission, il convient de rappeler que le chef de service est responsable de l'activité de ses subordonnés et de faire en sorte que le supérieur hiérarchique se sente « engagé » chaque fois que le fonctionnaire exécutera son « obligation » de satisfaire aux demandes d'informations du public. C'est pour ces raisons qu'il vous est proposé de rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

**« Sous le contrôle de leur chef de service, les fonctionnaires satisfont aux demandes d'informations du public. »**

Sous réserve de cet amendement, il vous est proposé d'adopter cet article.

## Article 26

### **Principes d'obéissance hiérarchique et de responsabilité**

Aux termes de cet article : « Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés ».

L'article 26 reprend pour l'essentiel les dispositions qui figurent à l'article 9 de l'actuel statut ; celui-ci énonce cependant que : « Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés ».

L'article 26 précise, seulement, que le fonctionnaire doit « se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ».

Conformément à une jurisprudence traditionnelle, l'article 26 prévoit, par ailleurs, le cas où l'ordre donné par le supérieur hiérarchique est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Dans le souci de rappeler le **nécessaire principe de subordination hiérarchique**, votre commission vous propose, dans un amendement, de compléter la première phrase du premier alinéa de cet article par les mots :

« et des ordres qu'il a donnés ».

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter cet article.

## Article 27

### **Discipline**

L'article 27 du projet de loi dispose que : « Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. »

Ce texte reprend mot pour mot celui qui figure au premier alinéa de l'article 11 de l'actuel statut.

La répression disciplinaire des fonctionnaires présente un caractère spécifique ; elle se distingue de la répression pénale aussi bien par son but que par la nature des décisions qui la mettent en œuvre ; elle se distingue aussi des mesures administratives qui sont toujours prises dans l'intérêt du service.

On sait que la répression pénale sanctionne des faits qualifiés « infractions » par le droit pénal ; le fonctionnaire comme tout citoyen est évidemment susceptible de faire l'objet d'une sanction pénale indépendamment des sanctions disciplinaires qui sont liées, elles, à l'exercice même de sa fonction. De nombreux actes peuvent être constitutifs de fautes disciplinaires sans être des infractions pénales et inversement.

En conséquence, lorsqu'il est poursuivi pour un même fait, devant la juridiction pénale et devant l'autorité disciplinaire, le fonctionnaire sait que la décision de la juridiction pénale ne lie pas l'autorité administrative et inversement. Le Conseil d'Etat, dans un

arrêt Botella (juillet 1946), a souligné qu'un fait peut être faute disciplinaire sans constituer une infraction pénale ; dans un arrêt en date du 11 mai 1956 (Chomet), la Haute Juridiction a, néanmoins, reconnu que les constatations faites par le juge pénal, relatives à l'existence ou à l'inexistence matérielle des faits, doivent lier, en principe, l'autorité disciplinaire ; cette règle ne joue pas lorsque la décision pénale a prononcé un acquittement au bénéfice du doute.

L'indépendance de la répression disciplinaire et de la répression pénale fait que l'auteur des faits constitutifs à la fois d'une faute disciplinaire et d'une infraction pénale, pourra subir les deux répressions qui se cumuleront (Conseil d'Etat, 16 avril 1936, Bony).

Une autre conséquence de cette indépendance est que les lois d'amnistie n'effacent pas, en principe, les sanctions disciplinaires, sauf à prévoir expressément cette élimination. On se rappelle que ce fut le cas pour la dernière loi d'amnistie adoptée en août 1981. Il convient d'observer que, lorsqu'elle déclare s'appliquer aux sanctions disciplinaires, les lois d'amnistie interdisent de laisser subsister dans les dossiers individuels des fonctionnaires les peines disciplinaires effacées ; le Conseil d'Etat considère que les manquements à cette interdiction mettent en jeu la responsabilité de l'Etat (Conseil d'Etat, 28 novembre 1962, Peyrefitte).

Si la sanction disciplinaire se distingue de la sanction pénale par son but, elle s'en écarte aussi par sa nature. Le but de la sanction disciplinaire consiste dans la répression des manquements aux obligations générales des fonctionnaires ; sa nature est « administrative ». Deux conséquences résultent de la nature « non juridictionnelle » de la sanction disciplinaire : lorsqu'il contrôle la légalité d'une mesure disciplinaire, le juge administratif est saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir et non du recours en cassation ; d'autre part, la responsabilité de l'administration peut être mise en jeu pour les dommages causés par des mesures disciplinaires illégales (on sait, qu'au contraire, l'Etat n'est pas responsable de l'exercice de la fonction juridictionnelle).

Si elles ont la nature d'actes administratifs, les mesures disciplinaires se distinguent des mesures administratives qui sont prises, elles, dans l'intérêt du service et n'ont pas pour objet de sanctionner la faute professionnelle du fonctionnaire. Cette distinction est d'autant plus importante que certaines mesures administratives peuvent avoir les mêmes effets que des mesures disciplinaires : l'hypothèse classique est celle de la mutation dans l'intérêt du

service qui a les mêmes conséquences pour le fonctionnaire que la peine disciplinaire de déplacement d'office. Comme les mesures administratives ne sont pas, par définition, soumises au régime protecteur de la procédure disciplinaire, l'administration peut être tentée de « dissimuler » une mesure disciplinaire dans une mesure administrative prise dans l'intérêt du service ; dans cette hypothèse, le juge administratif doit évidemment sanctionner le détournement de pouvoir.

Il n'existe pas, dans le statut général des fonctionnaires, d'énumération des fautes susceptibles d'entraîner une mesure disciplinaire. C'est l'autorité investie du pouvoir de nomination qui apprécie, sous le contrôle du juge, si un fait donné constitue une faute professionnelle justifiant une sanction disciplinaire. Le juge administratif s'accorde une grande latitude pour apprécier si les faits reprochés sont effectivement constitutifs de faute disciplinaire (Conseil d'Etat-Camino, 14 janvier 1916).

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 28

### **Suspension du fonctionnaire en cas de faute grave**

L'article 28 du projet de loi énonce :

« En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, qui saisit sans délai le conseil de discipline. Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai que quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'est intervenue, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions.

Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être

supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée à l'alinéa précédent. Il continue néanmoins à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille ».

L'article 32 de l'actuel statut prévoit, quant à lui, qu'en cas de faute grave, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu par l'autorité administrative. La décision prononçant la suspension d'un fonctionnaire doit préciser si l'intéressé conserve, pendant le temps où il est suspendu, le bénéfice de son traitement ou détermine la quotité de la retenue qu'il subit, qui ne peut être supérieure à la moitié du traitement. En tout état de cause, l'intéressé continue à percevoir la totalité des suppléments pour charge de famille. Le conseil de discipline doit être saisi sans délai et émet un avis motivé sur la sanction applicable avant de la transmettre à l'autorité compétente.

L'article 32 prévoit aussi que la situation du fonctionnaire suspendu en cas de faute grave doit être définitivement réglée dans un délai de quatre mois ; lorsqu'aucune décision n'est intervenue au bout de quatre mois, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégralité de son traitement, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales.

Dans ce dernier cas, la situation du fonctionnaire n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie soit devenue définitive.

L'innovation essentielle introduite par l'article 28 du projet est donc de maintenir l'ensemble du traitement du fonctionnaire en cas de suspension pour faute grave. Ce n'est que, si au bout d'un délai de quatre mois, la situation du fonctionnaire n'est pas réglée (l'action pénale se poursuivant) que le fonctionnaire, non rétabli dans ses fonctions, peut subir sur son traitement une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de celui-ci.

Aux yeux de votre commission, les dispositions de cet article apparaissent comme beaucoup trop « libérales » quand on considère que le fonctionnaire, qui est l'objet de cette procédure, est susceptible d'avoir commis une **faute grave**. Il vous est donc proposé de revenir partiellement aux dispositions de l'article 32 de l'actuel statut.

La rédaction suivante de la première phrase du deuxième alinéa de cet article vous est donc proposée :

« La décision prononçant la suspension du fonctionnaire doit préciser si l'intéressé conserve, pendant le temps où il est suspendu,

le bénéfice de son traitement, de l'indemnité de résidence, et du supplément familial de traitement ou détermine la quotité de la retenue qu'il subit, qui ne peut être supérieure à la moitié du traitement et des prestations précitées ; en tout état de cause, il continue à percevoir les prestations familiales obligatoires ».

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

## TABLEAUX COMPARATIF

### Textes en vigueur

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959  
relative au statut général des  
fonctionnaires.

Article premier

Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat.

Il ne s'applique ni aux personnels des assemblées parlementaires, ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial.

### Texte du projet de loi

Article premier.

La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements mentionnés à l'article L. 792 du Code de la santé publique, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire et des militaires. Dans les administrations, les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier A.

La présente loi constitue le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

**Chapitre premier.  
Dispositions générales.**

Article premier

La présente loi ...

... communes et de leurs établissements publics, y compris les établissements mentionnés à l'article L. 792 ...

... parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics...

... fonctionnaire.

### Propositions de la commission

Article premier A.

Sans modification.

**Chapitre premier.  
Dispositions générales.**

Article premier

*Sous réserve des dispositions prévues aux articles premier des titres II et III, sont considérés comme fonctionnaires, les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations, collectivités territoriales, et établissements publics énumérés au premier alinéa.*

La présente loi...

...établissements publics, à l'exclusion des fonctionnaires...

...fonctionnaire.

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Ordonnance n° 59-244 modifiée du 4 février 1959.			
Art. 3.	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
L'accession aux différents emplois permanents men- tionnées à l'article premier ne peut avoir lieu que dans les conditions prévues au pré- sent statut.  .....	Sauf dérogation prévue par une disposition législa- tive, les emplois permanents à temps complet des adminis- trations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établis- sements publics à caractè- re administratif qui en dépen- dent sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux militaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par la présente loi ou des magis- trats de l'ordre judiciaire, soit par des militaires déta- chés dans ces emplois.	Sauf dérogation... les emplois civils permanents de l'Etat,...  ...communes et de leurs éta- blissements publics à caractè- re administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnai- res des assemblées parlement- aires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assem- blées parlementaires, des magistrats de l'ordre judi- ciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.	Sans modification.
Art. 5.	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
Le fonctionnaire est, vis-à- vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.	Le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire.	Le fonctionnaire est, vis-à- vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.	Sans modification.
Art. 16.	Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
Nul ne peut être nommé à un emploi public :	Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
1° S'il ne possède la natio- nalité française sous réserve des incapacités prévues par le Code de la nationalité fran- çaise ;	1° S'il ne possède la natio- nalité française ;	1° Sans modification.	Alinéa sans modification.
2° S'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité ;	2° S'il ne jouit de ses droits civiques ou si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;	2° S'il ne jouit de ses droits civiques ;	2° S'il ne jouit... ...civiques et s'il n'est de bonne moralité ; Alinéa sans modification.
		2° bis (nouveau) le cas échéant, si les mentions por- tées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incom- patibles avec l'exercice des fonctions dans les conditions prévues par les statuts parti- culiers ;	

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

3° S'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ;

4° S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction et s'il n'est reconnu soit indemne de toute affection tuberculeuse, cancéreuse ou nerveuse, soit définitivement guéri. Les conditions d'application de cette disposition sont fixées par règlement d'administration publique.

**Constitution  
du 27 octobre 1946.**  
Préambule.

Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines de ses opinions ou de ses croyances.

Art. 7.

Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les hommes et les femmes, sous réserve des seules dispositions de l'article 18 bis ci-après :

*Art. 18 bis.*

Par dérogation au principe défini à l'article 7 ci-dessus, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes pourront être organisés si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une

3° S'il ne se trouve en position régulière au regard du Code du service national ;

4° S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

Art. 5.

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques, religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.

Toutefois des recrutements distincts pour les hommes et pour les femmes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Chapitre II.**  
Garanties.

Art. 5.

Alinéa sans modification.

Aucune...

...philosophiques ou religieuses, ...  
...ethnique.

Toutefois...  
...hommes ou les femmes,...

...exercice des fonctions.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Chapitre II.**  
Garanties.

Art. 5.

La liberté...  
...fonctionnaires. Elle doit s'exercer dans le respect de l'obligation de réserve, et de l'obligation de discrétion professionnelle.

Alinéa sans modification.

Toutefois...

..., exceptionnellement, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil Supérieur de la Fonction publique et des comités techniques paritaires concernés, être prévus...  
...de l'exercice.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

condition déterminante pour  
l'exercice des fonctions assu-  
rées par les membres de ces  
corps. Les modalités de ces  
recrutements seront fixées  
après consultation des comi-  
tés techniques paritaires.

En outre, lorsque des  
épreuves physiques sont pré-  
vues pour l'accès à un corps  
de fonctionnaires, des épreu-  
ves ou des cotations distinc-  
tes en fonction du sexe des  
candidats pourront être pré-  
vues après consultation des  
comités techniques paritaires  
concernés.

**Art. 14.**

Le droit syndical est  
reconnu aux fonctionnaires.  
Leurs syndicats profession-  
nels, régis par le Livre III du  
Code du travail, peuvent  
ester en justice devant toute

**Texte  
du projet de loi**

**Art. 6.**

La carrière des fonction-  
naires candidats à un mandat  
électif ou élus au Parlement,  
à l'assemblée européenne, à  
un conseil régional, général  
ou municipal, ou membres  
du Conseil économique et  
social, ne peut, en aucune  
manière, être affectée par les  
votes ou les opinions émis par  
les intéressés au cours de leur  
campagne électorale ou de  
leur mandat.

Les prises de position des  
fonctionnaires siégeant, à un  
autre titre que celui de repré-  
sentants d'une collectivité  
publique, au sein d'un orga-  
nisme consultatif placé  
auprès des pouvoirs publics  
ne sauraient avoir une  
influence sur la carrière des  
intéressés.

**Art. 7.**

Le droit syndical est  
garanti aux fonctionnaires.  
Les intéressés peuvent libre-  
ment créer des organisations  
syndicales, y adhérer et y  
exercer des mandats. Ces

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Art. 6.**

La carrière...

..., à l'assemblée des commu-  
nautés européennes, à un  
conseil régional,...

...mandat.

Alinéa sans modification.

**Art. 7.**

Le droit syndical...

...Ces

**Propositions  
de la commission**

**Art. 6.**

La carrière...

...aucune  
manière, et de ce seul fait,  
être affectée...

...mandat.

Alinéa sans modification.

**Art. 7.**

Alinéa sans modification.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

juridiction. Ils peuvent notamment, devant les juridictions de l'ordre administratif, se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

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.

**Texte  
du projet de loi**

organisations peuvent ester en justice. Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions de l'ordre administratif contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec les pouvoirs publics des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations *et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.*

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

... justice.  
Elles peuvent notamment se pourvoir...

...fonctionnaires.

Les organisations...

...national avec le Gouvernement des négociations...

...travail.

**Propositions  
de la commission**

Les organisations...

...  
rémunérations et du pouvoir d'achat.

*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.*

Art. 7 bis (nouveau)

*Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes paritaires con-*

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la commission</b>
<p>Ordonnance n° 59-244 modifiée du 4 février 1959.</p>	<p>Art. 8.  Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Art. 8.  Sans modification.</p>	<p><i>sultatifs 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.</i></p> <p><i>Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient.</i></p>
<p>Constitution du 27 octobre 1946. Préambule.</p>	<p>Art. 8.</p>	<p>Art. 8 bis.  Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs 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.</p> <p>Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient.</p>	<p>Art. 8.  Les fonctionnaires...  ...réglementent, compte tenu des exigences spécifiques du service public et notamment du principe de continuité.</p>
<p>Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Art. 8 ter.</p>	<p>Art. 8 ter.  Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales.</p>	<p>Art. 8 bis.  <i>Supprimé.</i></p> <p>Art. 8 ter.  Sans modification.</p>

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

**Art. 28.**

Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

**Art. 4.**

Toute nomination ou toute promotion de grade n'ayant pas pour objet exclusif de pourvoir régulièrement à une vacance est interdite.

**Texte  
de projet de loi**

**Art. 9.**

Le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

**Chapitre III.  
Structures des carrières.**

**Art. 9.**

A'ineá sans modification.

Alinéa sans modification.

Toute nomination...

...pas exclusivement en vue de...

**Propositions  
de la commission**

**Chapitre III.  
Des carrières.**

**Art. 9.**

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la commission</b>
<p>Ordonnance n° 59-244 modifiée du 4 février 1959.</p>	<p>bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle.</p> <p>En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la Fonction publique à laquelle il appartient.</p>	<p>...nulle. Alinéa sans modification.</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>
<p>Art. 50.</p>	<p>Art. 10.</p>	<p>Art. 10.</p>	<p>Art. 10.</p>
<p>Sans préjudice des dispositions de l'article 53 ci-dessous, la cessation définitive des fonctions entraînant perte de la qualité de fonctionnaire résulte :</p> <p>1° de la démission régulièrement acceptée et, de ce fait, irrévocable ;</p> <p>2° du licenciement ;</p> <p>3° de la révocation ;</p> <p>4° de l'admission à la retraite.</p> <p>La perte de la nationalité française ou des droits civiques, la non-réintégration à l'expiration de la période de disponibilité produisent les mêmes effets.</p>	<p>La cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire résulte :</p> <p>1° de l'admission à la retraite ;</p> <p>2° de la démission régulièrement acceptée ;</p> <p>3° du licenciement ;</p> <p>4° de la révocation.</p> <p>La perte de la nationalité française, la déchéance des droits civiques, l'interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public et la non-réintégration à l'issue d'une période de disponibilité produisent les mêmes effets. Toutefois l'intéressé peut solliciter sa réintégration à l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française.</p>	<p>Supprimé.</p>	<p>Suppression maintenue.</p>
<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 11.</p>	<p>Art. 11.</p>	<p>Art. 11.</p>
<p>Des décrets en Conseil d'Etat portant statuts parti-</p>	<p>Le corps de fonctionnaires, qu'ils relèvent de la</p>	<p>Les corps...</p>	<p><i>Les corps qui relèvent de la Fonction publique d'Etat</i></p>

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

culiers précisent pour le personnel de chaque administration ou service ainsi que, le cas échéant, pour le personnel appelé à être affecté dans plusieurs administrations ou services, les modalités d'application des dispositions de la présente ordonnance.

**Texte  
du projet de loi**

Fonction publique de l'Etat ou de la Fonction publique territoriale, ont un caractère national ou territorial. Ils sont régis par des statuts particuliers établis à l'échelon national.

La gestion des corps nationaux peut être déconcentrée.

Art. 12.

L'accès de fonctionnaires de l'Etat à la Fonction publique Territoriale et de fonctionnaires territoriaux à la Fonction publique de l'Etat, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces deux Fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière.

L'accès direct des fonctionnaires de l'Etat aux autres corps de la Fonction publique de l'Etat et aux corps et emplois de la Fonction publique territoriale, d'une part, des fonctionnaires territoriaux aux autres corps et emplois de la Fonction publique territoriale et aux corps de la Fonction publique de l'Etat, d'autre part, est prévu et aménagé dans l'intérêt du service public. A cet effet, une procédure de changement de corps est organisée, dans le respect du déroulement normal des carrières, entre les membres des corps qui ont le même niveau de recrutement

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

...territoriale sont régis par des statuts particuliers à caractère national. Le recrutement et la gestion de ces corps peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés.

Art. 12.

Sans modification.

**Propositions  
de la commission**

*relèvent de statuts particuliers à caractère national.*

*Les corps qui relèvent de la Fonction publique territoriale sont régis par des statuts qui tiennent compte de leurs spécificités.*

*Le recrutement et la gestion des corps de fonctionnaires peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés.*

Art. 12.

Sans modification.

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

et dont les missions sont comparables. L'intégration dans le corps d'accueil a lieu à égalité de niveau hiérarchique, selon des modalités et des proportions déterminées par les statuts particuliers.

Les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales appartenant à des corps comparables bénéficient de conditions et de modalités d'intégration identiques. Les fonctionnaires intégrés conservent les avantages acquis en matière de traitement et de retraite.

*Art. 12 bis*

Il est établi un tableau de classement des corps, grades et emplois *sur une grille commune à la Fonction publique de l'Etat et à la Fonction publique territoriale* et correspondant à la structure générale des carrières.

Les fonctionnaires appartenant à des corps *comparables* de la Fonction publique de l'Etat et de la Fonction publique territoriale bénéficient de rémunérations identiques.

Le Gouvernement dépose tous les deux ans, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur les rémunérations versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre.

Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations, énumère les différentes catégories

*Art. 12 bis*

Il est établi...

...et emplois correspondant...

...carrières.

Les fonctionnaires...  
...corps *équivalents* de la  
Fonction publique...

iden-  
tiques.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

Art. 18.

Sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et D et des dispositions des articles 19 et 20 ci-dessous, les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

**Constitution  
du 27 octobre 1946.**

Préambule.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises...

**Texte  
du projet de loi**

Art. 13.

Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi.

Art. 14.

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs 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.

Ils participent à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement.

**Chapitre IV**  
Déroulement des carrières.

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Supprimé.

**Propositions  
de la commission**

Division et intitulé.  
*Supprimés.*

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Suppression maintenue.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

**Art. 12.**

Les fonctionnaires ont droit, conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, à une protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet.

.....

**Art. 11.**

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

**Art. 12.**

L'Etat ou la collectivité publique intéressée est tenu de protéger les fonctionnaires contre les menaces, attaques, de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

L'Etat ou la collectivité publique, tenu dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, est subrogé aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées à son agent.

**Texte  
du projet de loi**

**Art. 15.**

Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales.

Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Art. 15.**

Supprimé.

**Propositions  
de la commission**

**Art. 15.**

Suppression maintenue.

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

Il dispose en outre, aux  
mêmes fins, d'une action  
directe qu'il peut exercer au  
besoin par voie de constitu-  
tion de partie civile devant la  
juridiction pénale.

Art. 24.

Il est attribué, chaque  
année, à tout fonctionnaire  
en activité ou en service déta-  
ché, une note chiffrée, suivie  
d'une appréciation générale,  
exprimant sa valeur profes-  
sionnelle.

Le pouvoir de notation  
appartient au chef de service.

Art. 25.

Un règlement d'adminis-  
tration publique détermine :

— les divers éléments à  
prendre en considération  
pour l'appréciation générale ;

— les modalités de com-  
munication de la note chif-  
frée et éventuellement de  
l'appréciation générale ;

— la procédure de révision  
de la notation et éventuelle-  
ment de sa péréquation géné-  
rale, sur le plan national, dans  
chaque administration ou  
service.

Art. 13.

Le dossier individuel du  
fonctionnaire doit contenir

Art. 16.

Les notes et appréciations  
générales attribuées aux  
fonctionnaires et exprimant  
leur valeur professionnelle  
leur sont communiquées.

Art. 17.

Le dossier du fonction-  
naire doit comporter toutes

Art. 16.

Lorsque le statut particu-  
lier prévoit un système de  
notes et d'appréciations  
générales pour exprimer la  
valeur professionnelle du  
fonctionnaire, celles-ci lui  
sont communiquées.

Art. 17.

Sans modification.

Art. 16.

*Il est attribué, chaque  
année, à tout fonctionnaire en  
activité ou en service détaché,  
une note chiffrée suivie d'une  
appréciation générale expri-  
mant sa valeur profession-  
nelle. Le pouvoir de notation  
appartient au chef de service.  
La note et l'appréciation  
générale exprimant la valeur  
professionnelle du fonction-  
naire sont communiquées à  
celui-ci selon des modalités  
fixées par décret en Conseil  
d'Etat.*

*Certains statuts particuliers  
pourront déroger expressé-  
ment à ces dispositions.*

Art. 17

Alinéa sans modification.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.

Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis ou recommandations émis par les conseils de discipline ou le Conseil supérieur de la Fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.

Loi de finances du 22 avril  
1905.

*Art. 65.* — Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.

**Texte  
du projet de loi**

les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

*Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis et recommandations émis par les conseils de discipline ou le conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.*

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée, précitée.

Art. 31.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après accomplissement des formalités prescrites par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 et consultation de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire.

Toutefois, l'avertissement et le blâme sont prononcés, sans consultation de la commission administrative paritaire, par l'autorité compétente, qui peut déléguer son pouvoir disciplinaire.

La décision, qui doit être motivée, peut prescrire que la sanction et ses motifs seront rendus publics.

Art. 22.

Tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement, les suppléments pour charges de famille et l'indemnité de résidence. Le montant du traitement est fixé en fonction soit du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, soit de l'emploi auquel il a été nommé.

Art. 18.

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de son dossier et à l'assistance de défenseurs de son choix. Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés.

Art. 19

Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement principal, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les prestations familiales obligatoires ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.

Art. 18.

Le fonctionnaire...

...communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance...  
...choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction...

...représenté.

Alinéa sans modification.

Art. 19.

Les fonctionnaires...

...le traitement, l'indemnité de résidence,...  
...traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

Alinéa sans modification.

Art. 18.

*Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.*

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Art. 19.

Sans modification.

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

Peuvent s'ajouter au traitement des indemnités représentatives de frais, des indemnités rétribuant les travaux supplémentaires effectifs, des indemnités justifiées par des sujétions ou des risques inhérents à l'emploi ou présentant le caractère de primes d'expatriation, des indemnités tenant compte de la manière de servir et, éventuellement, des indemnités différentielles.

**Art. 23.**

Les fonctionnaires sont affiliés à un régime spécial de retraites et bénéficient d'un régime spécial de Sécurité sociale.

**Art. 17.**

Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories.

Les corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D, et définies par règlement d'administration publique. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une ou l'autre de ces catégories.

**Texte  
du projet de loi**

Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de Sécurité sociale.

**Art. 20.**

Il est établi un tableau de classement des corps, grades et emplois sur une grille commune à la Fonction publique de l'Etat et à la Fonction publique territoriale correspondant à la structure générale des carrières.

Les fonctionnaires appartenant à des corps de la Fonction publique de l'Etat et de la Fonction publique territoriale reconnus comparables bénéficient de rémunérations identiques.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification.

**Art. 20.**

Supprimé.

**Propositions  
de la commission**

**Art. 20.**

Suppression maintenue.

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

**Art. 36.**

Le fonctionnaire en activité a droit :

1° A un congé annuel avec traitement d'une durée de trente jours consécutifs pour une année de service accompli ;

2° A des congés de maladie...

4° En ce qui concerne les femmes fonctionnaires au congé pour couches et allaitement, ou pour adoption, avec traitement d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale ;

5° A un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année.

Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

**Art. 41.**

L'Etat met en œuvre au bénéfice de ses agents une politique coordonnée de formation professionnelle et de promotion sociale semblable par sa portée et par les moyens employés à celle visée à l'article 2 de la présente loi. Cette politique tient compte du caractère spécifique de la Fonction publique.

Après consultation du conseil supérieur de la Fonc-

**Art. 21.**

Les fonctionnaires ont droit à :

— des congés annuels ;

— des congés de maladie, de maternité et des congés liés aux charges parentales ;

— des congés de formation professionnelle ;

— des congés pour formation syndicale.

**Art. 22.**

Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent être astreints à suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers.

**Art. 21.**

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

— des congés de maladie ;  
— des congés de maternité et des congés liés aux charges parentales ;

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Art. 22.**

Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires.

Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers.

**Art. 21.**

Sans modification.

**Art. 22.**

Sans modification.

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la commission</b>
<p>tion publique, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les actions de formation et de perfectionnement intéressant les agents de l'Etat seront définies, animées et coordonnées.</p>	<p>Art. 23.</p> <p>Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail.</p>	<p>Art. 23.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 23.</p> <p>Sans modification.</p>
		<p><i>Art. 23 bis</i></p> <p>La cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire résulte :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° de l'admission à la retraite ;</li><li>2° de la démission régulièrement acceptée ;</li><li>3° du licenciement ;</li><li>4° de la révocation.</li></ul>	<p><i>Art. 23 bis</i></p> <p>Sans modification.</p>
		<p>La perte de la nationalité française, la déchéance des droits civiques, l'interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public et la non-réintégration à l'issue d'une période de disponibilité produisent les mêmes effets. Toutefois, l'intéressé peut solliciter auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination, qui recueille l'avis de la commission administrative paritaire, sa réintégration à l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française.</p>	

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

**Art. 8.**

Il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par règlement d'administration publique.

Il est interdit à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit être faite à l'administration ou service dont relève le fonctionnaire.

L'autorité compétente prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service, après avis de la commission administrative paritaire prévue à l'article 15 ci-dessus.

**Art. 10.**

Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de la discrétion profession-

**Texte  
du projet de loi**

**Art. 24.**

Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

**Art. 25.**

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Chapitre V.  
Obligations.**

**Art. 24.**

Sans modification.

**Art. 25.**

Sans modification.

**Propositions  
de la commission**

**Chapitre V.  
Obligations.**

**Art. 24.**

Sans modification.

**Art. 25.**

*Sous le contrôle de leur chef de service, les fonctionnaires satisfont aux demandes d'information du public.*

**Textes  
en vigueur**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

nelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits sous réserve des dispositions réglementant la liberté d'accès aux documents administratifs.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent qu'avec l'autorisation du ministre dont il relève.

Art. 9.

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés.

Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Art. 11.

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose

**Texte  
du projet de loi**

Ce devoir qui s'exerce dans le respect des règles instituées par le Code pénal en matière de secret professionnel et par la législation sur l'accès aux documents administratifs, ne fait pas obstacle à l'obligation de discrétion professionnelle qui s'impose aux fonctionnaires et dont ils ne peuvent être déliés, en dehors des cas prévus par la réglementation en vigueur, qu'en vertu d'une autorisation expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Art. 26.

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Art. 27.

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Art. 26.

Sans modification.

Art. 27.

Toute faute...  
...à l'occasion de l'exercice de ses fonctions...

**Propositions  
de la commission**

Alinéa sans modification.

Art. 26.

Tout fonctionnaire,...

...confiées et des ordres qu'il a donnés. Il doit...

...public.

Alinéa sans modification.

Art. 27.

Sans modification.

**Textes  
en vigueur**

**Texte  
du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la commission**

Ordonnance n° 59-244  
modifiée du 4 février 1959.

à une sanction disciplinaire,  
sans préjudice, le cas échéant, des  
peines prévues par la loi pénale.

Art. 32.

En cas de faute grave com-  
mise par un fonctionnaire,  
qu'il s'agisse d'un manque-  
ment à ses obligations profes-  
sionnelles ou d'une infrac-  
tion de droit commun,  
l'auteur de cette faute peut  
être immédiatement sus-  
pendu par l'autorité ayant  
pouvoir disciplinaire.

La décision prononçant la  
suspension d'un fonction-  
naire doit préciser si l'inté-  
ressé conserve, pendant le  
temps où il est suspendu, le  
bénéfice de son traitement ou  
déterminer la quotité de la  
retenue qu'il subit, qui ne  
peut être supérieure à la moi-  
tié du traitement. En tout  
état de cause, il continue à  
percevoir la totalité des sup-  
pléments pour charges de  
famille.

Il doit être aussitôt rendu  
compte de cette décision  
essentiellement provisoire au  
ministre intéressé qui saisit,  
sans délai, de l'affaire le con-  
seil de discipline. Celui-ci  
émet un avis motivé sur la  
sanction applicable et le  
transmet à l'autorité compé-  
tente.

La situation du fonction-  
naire suspendu en applica-  
tion de l'alinéa premier du  
présent article doit être défi-  
nitivement réglée par le  
ministre intéressé dans un  
délai de quatre mois à com-  
pter du jour où la décision de

sanction disciplinaire sans  
préjudice, le cas échéant, des  
peines prévues par la loi  
pénale.

Art. 28.

En cas de faute grave com-  
mise par un fonctionnaire,  
qu'il s'agisse d'un manque-  
ment à ses obligations profes-  
sionnelles ou d'une infrac-  
tion de droit commun,  
l'auteur de cette faute peut  
être suspendu par l'autorité  
ayant pouvoir disciplinaire  
qui saisit, sans délai, le con-  
seil de discipline.

Le fonctionnaire suspendu  
conserve son traitement. Sa  
situation doit être définitive-  
ment réglée dans le délai de  
quatre mois. Si, à l'expira-  
tion de ce délai, aucune déci-  
sion n'est intervenue, l'inté-  
ressé, sauf s'il est l'objet de  
poursuites pénales, est rétabli  
dans ses fonctions.

...pénale.

Art. 28.

Alinéa sans modification.

Le fonctionnaire...  
...traitement, l'indemnité de  
résidence, le supplément  
familial de traitement et les  
prestations familiales obliga-  
toires. Sa situation...

...fonctions...

Art. 28.

Alinéa sans modification.

*La décision prononçant la  
suspension du fonctionnaire  
doit préciser si l'intéressé con-  
serve, pendant le temps où il  
est suspendu, le bénéfice de  
son traitement, de l'indemnité  
de résidence, et du supplé-  
ment familial de traitement  
ou déterminer la quotité de la  
retenue qu'il subit qui ne peut  
être supérieure à la moitié du  
traitement et des prestations  
récitées; en tout état de  
cause, il continue à percevoir  
les prestations familiales obli-  
gatoires. Sa situation...*

...fonctions.

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la commission</b>
<p>suspension a pris effet. Lorsque aucune décision n'est intervenue au bout de quatre mois, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégralité de son traitement, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales.</p> <p>Lorsque l'intéressé n'a subi aucune sanction ou n'a été l'objet que d'un avertissement, d'un blâme ou d'une radiation du tableau d'avancement ou si, à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, il n'a pu être statué sur son cas, il a droit au remboursement des retenues opérées sur son traitement.</p> <p>Toutefois, lorsque le fonctionnaire est l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive.</p>	<p>Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de son traitement. Il continue à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.</p> <p>Art. 29.</p> <p>La présente loi constitue le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.</p>	<p>Le fonctionnaire...</p> <p>...moitié de la rémunération à l'alinéa précédent. Il continue, néanmoins, à percevoir...</p> <p>...famille.</p> <p>Art. 29.</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Art. 29.</p> <p>Suppression maintenue.</p>