

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Pierre Carous, Louis Vrapoullé, 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 Bourgoin, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darraas, 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 Pilot, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

- Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 1386, 1453 et in-8° 349.
2^e lecture : 1352, 1388 et in-8° 393.
Commission mixte paritaire : 1649.
Nouvelle lecture : 1646, 1663 et in-8° 425.
- Sénat : 1^{re} lecture : 301, 324 et in-8° 123 (1982-1983).
2^e lecture : 415, 431 et in-8° 163 (1982-1983).
Commission mixte paritaire : 448.
Nouvelle lecture : 470.

Fonctionnaires, agents publics.

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'issue d'un débat ayant essentiellement porté sur le pouvoir de notation et sur l'obligation de réserve, la commission mixte paritaire, réunie le 28 juin 1983 pour élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires, s'est séparée sans avoir pu aboutir.

Le Sénat est donc à nouveau saisi de ce projet modifié en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, qui a rétabli à cette occasion le texte qu'elle avait précédemment adopté, sur les seize articles restant en discussion, à l'exception de l'article 28 *bis* relatif aux fonctionnaires parlementaires : elle a pris en effet en compte les observations résultant de la concertation ayant eu lieu entre les Bureaux des deux Assemblées. Votre commission des Lois ayant pris acte de la position retenue par l'Assemblée nationale, qui n'a, en particulier, pas repris la rédaction de l'article 16 où pourtant la commission mixte paritaire était parvenue à un accord, ne peut que renouveler les craintes formulées au cours des lectures précédentes.

Le Sénat, suivant ainsi votre Rapporteur, s'était en effet inquiété des risques d'uniformisation de l'ensemble administratif, de diminution des droits de la hiérarchie et de renversement de l'ordre des valeurs se traduisant par la prééminence des droits sur les obligations des fonctionnaires.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose de maintenir sur les dispositions restant en discussion le texte adopté par le Sénat en seconde lecture, à l'exception de l'article 28 *bis*.

A l'article premier, elle vous suggère de rétablir l'alinéa portant définition du fonctionnaire dont le contenu sera précisé ultérieurement dans le cadre des titres II et III. Votre commission des Lois vous propose également de spécifier que certains aménagements peuvent être apportés à la loi afin de tenir compte de la spécificité de chacun des établissements publics ou administrations cités.

A l'article 3, votre commission des Lois vous propose de rétablir la rédaction précisant que le fonctionnaire exerce ses fonctions au service de la collectivité.

A l'article 8, le Sénat, dès la première lecture, a introduit la nécessité du respect du principe de continuité du service public auquel votre commission des Lois est très fermement attachée et dont elle vous demande le rétablissement.

A l'article 9, votre Commission vous suggère de supprimer l'alinéa relatif à la garantie de reclassement en cas de suppression d'emploi. Il apparaît en effet que l'application de cette disposition à l'ensemble des personnels des collectivités locales pose un problème, et qu'il est à cet égard nécessaire de préserver la spécificité de la fonction publique territoriale.

A l'article 11 relatif à l'organisation des corps de fonctionnaires, votre commission des Lois vous propose de rétablir la rédaction du Sénat adoptée en seconde lecture prévoyant l'élaboration de statuts aux différents niveaux (national ou local) de façon à tenir compte de la spécificité des corps concernés.

A l'article 12 bis, votre commission des Lois vous propose de supprimer la référence faite à une grille unique de rémunérations commune à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale de façon à éviter une trop grande rigidité du système administratif.

A l'article 16, relatif au pouvoir de notation, l'Assemblée nationale est revenue sur son texte adopté en seconde lecture refusant ainsi d'énoncer explicitement que la notation et l'appréciation générale communiquées au fonctionnaire relèvent du chef de service et que, sauf dérogation prévue par certains statuts particuliers, les notes ont un caractère obligatoire et annuel.

Il vous est proposé de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 17, relatif au dossier individuel du fonctionnaire, l'Assemblée nationale est revenue à son texte adopté en seconde lecture qui écarte la précision introduite par le Sénat aux termes de laquelle les décisions de sanction disciplinaire doivent être versées au dossier individuel des fonctionnaires.

Il vous est proposé de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 25, relatif à l'information du public, l'Assemblée nationale a, là encore, rétabli son texte adopté en seconde lecture, supprimant la référence au contrôle du chef de service que le Sénat avait insérée dès la première lecture.

Il vous est proposé de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 26, relatif à la responsabilité du fonctionnaire, l'Assemblée nationale a écarté la disposition introduite par le Sénat énonçant que le fonctionnaire est responsable non seulement de l'exécution des tâches qui lui sont confiées mais encore des ordres qu'il a donnés.

Il vous est proposé de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 28, relatif à la suspension du fonctionnaire en cas de faute grave, l'Assemblée nationale est revenue à son texte adopté en seconde lecture qui permet au fonctionnaire de se voir, dans tous les cas, conserver l'intégralité de son traitement durant l'instruction de son affaire.

Le Sénat avait, quant à lui, dès la première lecture, jugé préférable que l'autorité administrative puisse bénéficier d'une certaine marge de manœuvre quant à la sanction matérielle à infliger au fonctionnaire soupçonné d'avoir commis une faute grave.

Il vous est proposé de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 28 *bis* relatif au statut des fonctionnaires titulaires des Assemblées parlementaires, l'Assemblée nationale a adopté en seconde lecture un texte issu d'une concertation très poussée entre les Bureaux des deux Assemblées. Aux termes de ce texte, « les agents titulaires des services des Assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat, dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'Assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives des personnels. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des Assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visés à l'article 34 de la Constitution ».

Votre Commission vous propose d'adopter conforme l'article 28 *bis*.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qui vous sont proposés, votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de la Commission

Article premier A.

..... Conforme

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

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

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

Sont considérés comme fonctionnaires, compte tenu des précisions figurant aux articles premiers des titres II et III, 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 second alinéa de cet article.

La présente loi...

...
santé publique, dans le respect de la spécificité de chacune, à l'exclusion...

... fonctionnaire.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de la Commission

Art. 2.

Conforme

Art. 3.

Le fonctionnaire est, *vis-à-vis de l'administration*, dans une situation statutaire et réglementaire.

Art. 4.

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 ;

2° *bis* Le cas échéant, 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'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction.

CHAPITRE II
GARANTIES

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 ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.

Art. 3.

Le fonctionnaire *exerce, au service de la collectivité, les tâches qu'elle a décidé de prendre en charge ; il est, à son égard, dans une situation statutaire et réglementaire.*

Art. 4.

Alinéa sans modification.

1° Sans modification ;

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

2° *bis* Sans modification ;

3° Sans modification ;

4° 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.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Toutefois, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes peuvent, excep-

tionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions.

Art. 6.

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, au Conseil supérieur des Français de l'étranger, 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.

De même, la carrière des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne saurait être influencée par les positions qu'ils y ont prises.

Art. 7.

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 se pourvoir devant les juridictions compétentes 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 le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la

Propositions de la Commission

Toutefois, ...

... exceptionnellement, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis des Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale respectivement créés aux titres II et III et des comités techniques paritaires concernés, être prévus...

... fonctions.

Art. 6.

La carrière...

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

... mandat.

Alinéa sans modification.

Art. 7.

Le droit syndical...

... des organisations syndicales, régies par le Livre IV du Code du travail, y adhérer...

... des fonctionnaires.

Les organisations...

... rémunérations et du pouvoir d'achat.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de la Commission

gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Alinéa supprimé.

Maintien de la suppression.

Art. 7 bis.

..... Conforme

Art. 8.

Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent.

Art. 8.

Les fonctionnaires...
...réglementent, compte tenu des exigences spécifiques du service public, notamment du principe de continuité.

Art. 8 bis.

..... Suppression conforme

Art. 8 ter.

..... Conforme

CHAPITRE III
DES CARRIERES

CHAPITRE III
DES CARRIERES

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 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.

Art. 9.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa supprimé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de la Commission

Art. 10.

..... Suppression conforme

Art. 11.

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.

Art. 11.

Les corps qui relèvent de la fonction publique de l'Etat 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.

..... Conforme

Art. 12 bis A.

..... Suppression conforme

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.

Art. 12 bis.

Il est établi...
... et emplois correspondant...

... carrières.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de la Commission

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.

Alinéa sans modification.

CHAPITRE IV

..... Suppression conforme de cette division

Art. 13.

..... Conforme

Art. 14 et 15.

..... Suppression conforme

Art. 16.

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

Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

Art. 16.

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 exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire sont communiquées à celui-ci selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Certains statuts particuliers peuvent déroger expressément à ces dispositions.

Art. 17.

Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

Alinéa supprimé.

Art. 17.

Alinéa sans modification.

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

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Propositions de la Commission

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.

fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Art. 18.

..... Conforme

Art. 19.

..... Conforme

Art. 20.

..... Suppression conforme

Art. 21 à 23 et 23 bis.

..... Conformés

**CHAPITRE IV
(Ancien chapitre V)**

OBLIGATIONS

Art. 24.

..... Conforme

Art. 24 bis.

..... Conforme

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Art. 25.

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 24 bis de la présente loi.

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 dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Art. 27.

..... Conforme

Art. 28.

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 de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, 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

Propositions de la Commission

Art. 25.

Sous le contrôle de leur chef de service, les fonctionnaires...

... de la présente loi.

Art. 26.

Tout fonctionnaire...

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

... public.

Alinéa sans modification.

Art. 28.

Alinéa sans modification.

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 déterminer 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. Sa situation..

... dans ses fonctions.

Alinéa sans modification.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

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.

Art. 28 bis.

Le troisième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires est ainsi rédigé :

« Les agents titulaires des services des Assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat, dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'Assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des Assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. »

Propositions de la Commission

Art. 28 bis.

Sans modification.