

N° 18

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 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 dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Par M. Raymond BOUVIER,

Sénateur.

TOME I

Exposé général et examen des articles

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Beguvin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1387, 1474 et in-8° 353.
Sénat : 309 (1982-1983).

Fonctionnaires, agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	5
I. — L'état actuel du droit de la Fonction publique	6
A. <i>Le régime applicable aux fonctionnaires jusqu'en 1941</i>	6
B. <i>Le statut du 19 octobre 1946</i>	7
C. <i>Le statut fixé par l'ordonnance du 4 février 1959</i>	9
II. — La volonté de réforme des auteurs du projet et les grandes lignes de celui-ci	11
A. <i>La volonté de réforme</i>	11
B. <i>Les observations de votre Commission</i>	13
EXAMEN DES ARTICLES	16
Article premier A (nouveau) Codification	16
CHAPITRE PREMIER. — Dispositions générales	16
Article premier. — Champ d'application du projet de loi	17
Article 2. — Exception au principe du recours à des fonctionnaires pour occuper des emplois permanents	19
Article 3. — Recours exceptionnel aux agents non titulaires	20
Article 3 bis. — Dérogation spéciale pour les emplois d'enseignant chercheur	21
Article 4. — Emplois à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel	22
Article 5. — Des décrets en Conseil d'Etat	23
Article 6. — Statuts particuliers	23
Article 7. — Statuts particuliers dérogatoires au statut général	25
Article 8. — Inamovibilité des magistrats de la Cour des Comptes et des chambres régionales des comptes	26
CHAPITRE II. — Organismes consultatifs	27
Article 9. — Détermination des organismes consultatifs de la Fonction publique	27
Article 10. — Conseil supérieur de la Fonction publique	28
Article 11. — Commissions administratives paritaires	30
Article 12. — Comités techniques paritaires	33
Article 13. — Comités d'hygiène et de sécurité	36
Article 14. — Modalités d'application des dispositions relatives aux organes consultatifs	38
Article 15. — Commission mixte paritaire	39
CHAPITRE III. — Accès à la Fonction publique	41
Article 16. — Recrutement des fonctionnaires	41
Article 17. — Etablissement de la liste des candidats reçus à un concours	42
Article 18. — Egalité des hommes et des femmes au sein de la Fonction publique	43
Article 19. — Dérogations au principe du recrutement par concours	45
Article 20. — Troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration	47

Article 21. — Accès direct de fonctionnaires de catégorie A	48
Article 22. — Nominations aux emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement	49
Article 23. — Promotion interne	50
Article 24. — Suppression des limites d'âge pour les handicapés	51
CHAPITRE IV. — Structure des carrières	54
Article 25. — Structure générale de la carrière	54
Article 26. — Hiérarchie au sein de chaque corps	55
Article 27. — Définition de la classe	56
CHAPITRE V. — Positions	57
Article 28. — Positions des fonctionnaires	57
Section I. — Activité	58
Sous-section I. — Dispositions générales	58
Article 29. — Définition de la position d'activité	58
Article 30. — Des congés	59
Article 31. — Modalités d'application des dispositions relatives aux congés	64
Article 32. — Reclassement des fonctionnaires en cas de suppression d'emploi	65
Article 33. — Exercice de fonctions à temps partiel	66
Article 34. — Réintégration et droit à l'avancement du fonctionnaire travaillant à temps partiel	67
Article 35. — Assimilation du temps partiel à un emploi	69
Article 36. — Rémunération des services effectués à temps partiel	69
Sous-section II. — Mise à disposition	71
Article 37. — Mise à disposition auprès d'une autre administration	71
Article 38. — Mise à disposition auprès d'organismes d'intérêt général	73
Article 38 bis. — Rapport annuel aux comités techniques paritaires	74
Section II. — Détachement	74
Article 39. — Procédure de détachement	74
Article 40. — Régime de retraite des fonctionnaires détachés	76
Article 41. — Détachement de fonctionnaires des collectivités territoriales dans la Fonction publique de l'Etat	77
Article 42. — Modalités d'application des dispositions relatives au détachement	78
Section III. — Position hors cadres	78
Article 43. — Définition de la position hors cadres	78
Article 44. — Versement d'une contribution en matière de pension	79
Section IV. — Disponibilité	80
Article 45. — Définition de la position de disponibilité	80
Article 46. — Modalités d'application des dispositions relatives à la disponibilité	81
Section V. — Accomplissement du service national	81
Article 47. — Définition de la position d'accomplissement du service national	81
Section VI. — Congé parental	83
Article 48. — Définition de la position du congé parental	83
CHAPITRE VI. — Notation - Avancement - Mutation - Reclassement	85
Article 49. — Notation	85
Article 50. — Modalités de l'avancement	87
Article 51. — Avancement d'échelon	87
Article 52. — Avancement de grade	88

Article 53. — Mutations	90
Article 54. — Publicité des vacances d'emploi	91
Article 55. — Reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions	91
CHAPITRE VII. — Rémunérations	93
Article 56. — Droit à la rémunération	93
Article 57. — Allocation temporaire d'invalidité	94
CHAPITRE VIII. — Discipline	96
Article 58. — Sanctions disciplinaires	96
Article 59. — Autorité compétente en matière disciplinaire	98
CHAPITRE IX. — Cessation définitive des fonctions	101
Article 60. — Effets de la limite d'âge	101
Article 61. — Licenciement pour insuffisance professionnelle	101
Article 62. — Licenciement pour dégageant des cadres	102
Article 63. — Honorariat	103
Article 64. — Activités interdites aux fonctionnaires retraités ou en disponibilité	104
CHAPITRE X. — Dispositions transitoires et finales	106
Article 65. — Conditions générales d'intégration	106
Article 66. — Titularisation des personnels de coopération	107
Article 66 bis. — Titularisation des agents en service dans un pays étranger	107
Article 67. — Conditions d'intégration des agents non titulaires travaillant à temps partiel	108
Article 68. — Titularisation des personnels associés ou invités des universités	108
Article 69. — Modalités de l'intégration	109
Article 70. — Objet des décrets d'application	109
Article 70 bis. — Mesures dérogatoires en faveur des personnels enseignants	110
Article 71. — Garanties d'emploi des agents non titulaires	110
Article 72. — Affectations	110
Article 73. — Modalités de reclassement	111
Article 74. — Révision de carrière	111
Article 75. — Assimilation des services validés à des services effectifs pour l'avancement de grade	111
Article 76. — Clauses de sauvegarde	112
Article 77. — Etalement des cotisations de rachat	112
Article 78. — Situation des agents des directions départementales de l'équipement rémunérés sur crédits de matériels	112
Article 79. — Maintien en vigueur de certaines dispositions législatives	113
Article 80. — Maintien en vigueur de certaines dispositions réglementaires	114
Article 80 bis. — Situation des anciens fonctionnaires du corps autonome des administrateurs des affaires d'outre-mer	115
Article 81. — Abrogation de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959	116

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat se trouve saisi du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat. Cet ensemble de mesures constitue le titre II du futur statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

La portée de ce projet est importante dans la mesure où il concerne 2 650 000 agents représentant 12,3 % de la population active occupée et 14,9 % des salariés. Ces effectifs ont connu une forte augmentation sur une longue période. Ils sont passés de 494 000 en 1914 à 2 210 000 en 1979 ; la population active s'est accrue pendant la même période de 1 300 000 personnes atteignant ainsi en 1979 le seuil de 21 300 000 personnes.

Le rythme de croissance du nombre des fonctionnaires s'est établi à 3,4 % par an entre 1955 et 1975 puis à 1,5 % entre 1975 et 1979. Telles sont les dernières statistiques connues.

Les dispositions qui nous sont présentées seront applicables aux 2 650 000 agents mentionnés plus haut et constituent ainsi le fondement du statut des fonctionnaires de l'Etat. Avant d'en examiner plus précisément le contenu, il n'est sans doute pas inutile de rappeler les principes essentiels sur lesquels repose l'actuel statut de la fonction publique.

La situation juridique des fonctionnaires n'a pas toujours été régie par des dispositions statutaires. Bien au contraire, a longtemps prévalu la thèse selon laquelle le lien existant entre le fonctionnaire et l'administration était de nature contractuelle.

En fait, le premier statut général des fonctionnaires, bien que plusieurs fois ébauché depuis le début du siècle, ne date que de 1946.

I. — L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'ensemble des règles constituant le droit actuel de la Fonction publique résulte d'une longue évolution. Trois étapes ont été à cet égard essentielles.

Dans un premier temps et jusqu'en 1941, aucun texte d'ensemble ne regroupe les dispositions applicables aux fonctionnaires.

La seconde période recouvre les années 1946 à 1959 durant lesquelles les fonctionnaires sont soumis au statut adopté à l'unanimité par l'Assemblée constituante le 19 octobre 1946.

Enfin, la troisième période débutant le 4 février 1959 par l'élaboration du nouveau statut se prolonge jusqu'à nos jours.

A. — Le régime applicable aux fonctionnaires jusqu'en 1941

Cette première période se caractérise par deux données essentielles. D'une part, il existait un profond décalage entre la situation des fonctionnaires et celles des salariés relevant du secteur privé. D'autre part, aucun texte d'ensemble ne fixait de façon certaine le régime juridique applicable aux agents de l'Etat. En conséquence, leurs obligations, aussi bien que leurs droits, résultaient principalement de décisions jurisprudentielles, bien que, sur certains points particuliers, le législateur se soit attaché à poser des règles de principe. Ainsi en était-il :

— de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 relative à l'obligation de communication de son dossier au fonctionnaire lorsque ce dernier fait l'objet d'une sanction ou d'un déplacement d'office ;

— de la loi du 30 décembre 1913 fixant les règles générales applicables en matière de détachement ;

— de la loi du 30 décembre 1921, dite « loi Roustan », facilitant le rapprochement des époux fonctionnaires ;

— de la loi du 14 avril 1924 sur le régime de retraite applicable aux fonctionnaires.

Contrairement à la plupart des pays européens ayant doté leurs fonctions publiques respectives d'un statut plus ou moins précis, et cela dès la fin du XIX^e siècle, la France restait fidèle au principe de la

hiérarchie et à son corollaire, celui de l'autorité sans restriction. En conséquence, les tentatives d'élaboration d'une réglementation, d'ailleurs peu nombreuses, avaient essentiellement pour objet de réglementer le droit d'association, et plus spécialement le droit syndical : projet de Georges Clemenceau en 1907 par exemple, contre projet socialiste sur le même problème en 1909.

En 1920, cependant, une loi du 12 mars prévoyait que les fonctionnaires seraient ultérieurement dotés d'un statut. Elle ne fut suivie d'aucun effet.

En 1939 fut élaboré un projet établissant non seulement une codification des textes en vigueur et des principes posés par la jurisprudence mais instituant une sorte de charte des devoirs et droits des fonctionnaires vis-à-vis de l'Etat. Ce texte insistait tout particulièrement sur la nécessité de mettre en place une certaine unité dans le recrutement des rédacteurs et prévoyait la création d'un secrétariat permanent du recrutement et celle d'un institut des Hautes Etudes Administratives. Pour des raisons historiques évidentes ce texte ne fut pas adopté. En revanche, adopté le 14 septembre 1941, le premier statut général des fonctionnaires fut promulgué le 10 octobre 1941. Il codifiait certains acquis jurisprudentiels, établissait une distinction entre fonctionnaires chargés d'un service public et employés, assimilés à des salariés du secteur privé. Par ailleurs, ce statut instituait la notion de traitement familial, et autorisait la création d'associations professionnelles destinées à la représentation d'intérêts professionnels et à leur défense dans la mesure où celles-ci étaient compatibles avec l'intérêt du public. Ce texte fut abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944.

B. — Le statut du 19 octobre 1946

Ce texte constitue le premier statut des fonctionnaires et l'aboutissement d'un assez important mouvement de réformes administratives ayant débuté dès 1945 par la modification des règles de recrutement dans la Fonction publique et par la création de l'Ecole Nationale d'Administration.

Le projet de loi déposé par Maurice Thorez sur le bureau de la seconde assemblée constituante fut définitivement adopté à l'unanimité le 5 octobre 1946 et promulgué le 19 octobre 1946.

Ce texte répondait à l'une des préoccupations essentielles des fonctionnaires souhaitant que leur statut soit défini par la loi. En effet, les garanties accordées par la jurisprudence leur paraissaient insuffi-

santes. Par ailleurs, certaines catégories d'agents publics, les enseignants (lois du 27 février 1880, 30 octobre 1886), ou les magistrats (lois du 30 août 1883 et du 28 avril 1919), bénéficiaient déjà de statuts législatifs particuliers. L'élaboration du futur statut général comblait donc un vide juridique et rétablissait une certaine équité entre les « fonctionnaires ».

Le texte proposé retenait trois objectifs principaux :

- fixer de façon claire le statut du fonctionnaire et plus particulièrement la nature du lien l'unissant à l'Administration ;
- codifier en un seul document l'ensemble des prescriptions des fonctionnaires ;
- établir un statut fondé sur des principes démocratiques.

Le fait de doter la fonction publique d'un statut a eu, en tout premier lieu, pour conséquence de consacrer le caractère particulier et spécifique des agents publics.

Il résulte en effet de la nature même des tâches que le fonctionnaire est appelé à exercer, que ces droits et obligations doivent être définis suivant des critères particuliers. Certains d'entre eux sont même fixés par la jurisprudence : ainsi en est-il de l'obligation de réserve, du respect du principe de continuité du service public.

La loi du 19 octobre 1946 ne laisse aucun doute sur la nature juridique du lien unissant le fonctionnaire et l'Administration. L'article 5 énonce en effet dans une formulation reprise dans le titre I du futur statut que « le fonctionnaire est vis-à-vis de l'Administration dans une situation statutaire et réglementaire ». La loi met donc un terme à la théorie selon laquelle le lien en question serait de nature contractuelle, théorie ayant par ailleurs servi de fondement à des décisions jurisprudentielles importantes : arrêt Winkell sur le droit de grève par exemple.

En conséquence, aucune négociation n'est possible. L'agent public se soumet au statut tel que celui-ci est fixé par la loi, il se soumet également aux dispositions figurant dans les différents règlements pris en application de cette loi. En contrepartie de cette soumission, des droits et garanties sont accordés aux fonctionnaires.

Ayant ainsi tranché un problème essentiel, les auteurs de la loi du 19 octobre 1946 se devaient d'en tirer toutes les conséquences. Il leur restait en effet à codifier en un ensemble cohérent les règles applicables aux fonctionnaires dans le respect des principes démocratiques.

Le système consacré par la loi du 19 octobre 1946 repose sur la théorie de la carrière par opposition à celle de l'emploi et constitue le fondement de la conception française de la Fonction publique. Le fonctionnaire est recruté par concours (articles 27 et 28) et la procédure de l'avancement est strictement réglementée (chapitre II du titre IV). Par ailleurs, la carrière est organisée sur la base d'une classification fondée sur des catégories regroupant elles-mêmes plusieurs grades. Le schéma insitué en 1946 est resté valable jusqu'à nos jours.

Enfin, la dernière des préoccupations des auteurs du projet, relative au fondement démocratique du statut, semble satisfaite sur plusieurs points. Le droit syndical est officiellement reconnu à l'article 6 de la loi, et le chapitre II, consacré aux organismes consultatifs, accorde aux fonctionnaires un droit de représentation et de participation non négligeable.

En outre, l'égalité des sexes (article 7), la communication du dossier et la liberté d'opinion du fonctionnaire (article 67 et article 16) sont garanties, ainsi qu'un niveau minimum de rémunération.

C. — Le statut fixé par l'ordonnance du 4 février 1959

La réforme intervenue en février 1959 ne constitue pas un bouleversement de la législation applicable aux fonctionnaires et de leur statut. Elle résulte essentiellement de la modification de la Constitution et de la mise en harmonie du statut avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

Il est en effet nécessaire de tenir compte de la nouvelle répartition instaurée entre le domaine de la loi et celui du règlement. La fixation des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils de l'Etat relève désormais de la loi. La jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît notamment ce caractère : au principe du concours (10 janvier 1964 *Le Gal*), au droit au traitement après service fait (7 décembre 1962 *Fédération générale des fonctionnaires CGT-FO*), à l'existence de commissions administratives paritaires (18 février 1966 *Fédération nationale des personnels de police*), au principe de l'avancement continu d'échelon en échelon et de grade en grade (27 novembre 1964 *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires et autres*). Toutes les autres dispositions entrent dans le domaine du règlement.

Les principes essentiels du statut de 1946 figurent dans l'ordonnance du 4 février 1959 et dans les six décrets d'application pris en forme de règlements d'administration publique en date du 14 février 1959. Ces textes portent :

- sur le Conseil supérieur de la Fonction publique (D n° 59-306) ;
- sur les conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires (D n° 59-308) ;
- sur le régime de certaines positions des fonctionnaires et sur certaines modalités de cessation définitive de fonctions (D n° 59-309) ;
- sur les conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics, l'organisation des comités médicaux et le régime des congés des fonctionnaires (D n° 59-310) ;
- sur la procédure disciplinaire (D n° 59-311).

L'ensemble constitué par l'ordonnance et les règlements d'administration publique est indissociable ainsi que le confirme l'instruction n° 434 en date du 13 mai 1959 relative à l'entrée en vigueur du statut général.

Par rapport au texte de 1946, la différence essentielle tient à ce que les dispositions relatives aux organismes consultatifs ne figurent plus dans la loi mais dans les décrets complétant celle-ci. Ces derniers fixent la compétence, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes.

Le statut de 1959 ne prévoit plus la compétence d'ordre général du Conseil supérieur, et détermine que celle des comités techniques paritaires est facultative, leur saisine relevant du ministre.

Par ailleurs, la durée du mandat des comités est portée à trois ans. Les conditions de désignation des membres des commissions administratives paritaires sont modifiées.

Au chapitre du recrutement et de l'organisation des carrières, la disparition de la notion de cadre et l'apparition de celle du corps constituent les principales novations. Dans le statut de 1946, le cadre regroupait l'ensemble des emplois exercés par des agents soumis à un même statut.

En matière de rémunération, le statut de 1959 consacre la notion de service fait figurant antérieurement dans les seules règles de la comptabilité publique. Il n'est plus fait référence à la garantie de minimum vital qui ne s'était d'ailleurs jamais traduite dans la pratique.

Les principes régissant la notation font plus largement appel à l'appréciation générale relative à la conduite du fonctionnaire. Les règles d'avancement ne sont pas profondément modifiées par rapport au système antérieur.

En matière disciplinaire, les modifications se traduisent par l'apparition de deux nouvelles sanctions : la réduction d'ancienneté d'échelon et la mise à la retraite d'office, et par la mise en place de nouvelles modalités de recours au Conseil supérieur de la Fonction publique.

Le régime des positions, enfin, est repris de la loi du 19 octobre 1946 et des décrets pris pour son application. Les règles essentielles n'en sont pas modifiées.

Telles sont les principales caractéristiques du droit actuel de la Fonction publique auquel le présent projet est appelé à se substituer.

II. — LA VOLONTÉ DE RÉFORME DES AUTEURS DU PROJET

La réforme dont le présent projet constitue le second volet a été présentée comme essentielle. Certaines des dispositions ont certes un caractère novateur, mais il s'agit plus en réalité d'un texte d'harmonisation.

L'une des caractéristiques de la réforme proposée relève de la présentation formelle du projet de loi. Contrairement au statut du 19 octobre 1946 adopté par l'Assemblée Constituante et à celui du 4 février 1959 fixé par ordonnance prise en vertu de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958, le futur statut de la fonction publique est posé par la loi.

A. — La volonté de réforme

L'édifice statutaire a depuis quelques années fait l'objet d'un certain nombre de critiques dont il n'est pas inutile de rappeler les termes : inachevé, fissuré, déserté.

Le statut de la Fonction publique est inachevé dans la mesure où les nombreux textes d'application n'ont pas été pris. En conséquence, il revient à la juridiction administrative de trancher les problèmes restés en suspens, ce qui conduit à l'élaboration d'une jurisprudence complexe.

Le statut de la Fonction publique est fissuré dans la mesure où le nombre des dérogations aux principes qu'il fixe n'a cessé d'augmenter. Ainsi les statuts particuliers, au nombre de 800 environ, peuvent-ils déroger aux règles de recrutement par concours.

Le statut de la Fonction publique est enfin déserté dans la mesure où il ne pose que des principes essentiels et ne fixe qu'une part assez réduite du régime juridique applicable aux fonctionnaires.

Face à ces critiques, la position des auteurs du projet semble en léger décalage.

Certes, la volonté de répondre au caractère inachevé et fissuré du statut existe. En effet, le futur statut doit s'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Mais le projet renvoie lui-même à de nombreux décrets qui, comme par le passé, peuvent ne jamais être publiés, ou du moins publiés avec retard. En outre, en dépit d'une volonté affichée de réduire le nombre des dérogations, aucune mesure concrète n'est proposée à cet effet.

Certes la volonté de réforme s'est traduite dans les derniers mois par l'adoption de plusieurs lois et la parution de nombreux décrets, qui se retrouvent pour partie dans le Titre II portant statut de la Fonction publique d'Etat. Il s'agit notamment :

— de la loi n° 82-380 du 7 mai 1982 relative au principe d'égalité d'accès aux emplois publics entre les hommes et les femmes limitant à certains corps dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, la possibilité d'un recrutement distinct suivant le sexe des candidats ;

— de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 instituant une reseau de traitement proportionnelle à la durée de l'arrêt concerté de travail et abrogeant la loi n° 77-826 du 22 Juillet 1977 relative à la définition du service non fait ;

— de la loi n° 82-997 du 23 novembre 1982 consacrant le droit à l'obtention d'un congé rémunéré pour formation syndicale d'une durée de douze jours par an ;

— de la loi n° 83-26 du 19 janvier 1983 créant une troisième voie d'accès au corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration au bénéfice de personnalités ayant exercé des fonctions électives ou des responsabilités au sein de syndicats ou d'associations ;

— de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983, enfin, posant le principe de l'occupation des emplois permanents de l'administration par des fonctionnaires, et fixant les conditions d'intégration des agents non titulaires au sein de la Fonction publique d'Etat.

Outre la consécration solennelle de ces lois, le projet de statut de la Fonction publique d'Etat s'inspire d'une triple volonté présentée comme suit par M. Anicet Le Pors dans l'exposé des motifs :

— préciser et compléter les dispositions de caractère organique traitant notamment, à travers les organes paritaires de la fonction publique, de la participation des organisations syndicales de fonctionnaires au processus conduisant aux prises de décision ; les adapter au mouvement de décentralisation par la création d'une commission mixte paritaire émanant des Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale ;

— reconsidérer les conditions générales de la carrière des fonctionnaires afin de remédier au cloisonnement qui caractérise l'administration et de faciliter tant la mobilité des personnels que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public ;

— moderniser les dispositions qui étaient, soit devenues désuètes ou injustement rigoureuses (conditions d'aptitude physique pour l'accès à la fonction publique), soit dépassées par l'évolution de la société (discriminations sexistes pour l'accès à certains corps de fonctionnaires).

Enfin, le Gouvernement lors de la présentation générale du futur statut a insisté sur la nécessité de ne pas méconnaître lors de l'examen de ces textes la portée des trois grandes réformes relatives à la décentralisation, à l'apparition des droits nouveaux des travailleurs et à la démocratisation du secteur public. Dès lors, il semblait logique de modifier le statut des fonctionnaires de façon à maintenir un certain équilibre entre le droit de la Fonction publique et l'ensemble du cadre juridique.

B. — Les observations de votre Commission

Votre Rapporteur tient tout d'abord à indiquer qu'il a au nom de la Commission des Lois du Sénat procédé au cours du mois de juin dernier à l'audition des différentes organisations syndicales les plus représentatives de la Fonction publique. Sont ainsi venus exposer leurs observations les délégués de la C.F.D.T., de la C.F.T.C., de la C.G.G., de la C.G.T., de la F.E.N., de F.O. et des syndicats autonomes.

A leurs yeux le présent projet est indissociable des dispositions définitivement adoptées par le Parlement lors de la session de printemps portant droits et obligations des fonctionnaires, formant ce qu'il

est convenu de qualifier de titre I du statut général, et de celles qui seront ultérieurement examinées dans le cadre du titre III portant dispositions statutaires de la Fonction publique territoriale.

Cette étroite imbrication des textes appelle plusieurs remarques préliminaires. Sans vouloir revenir sur un débat clos, il semble indispensable, avant d'aborder l'examen du présent projet, de rappeler la position que le Sénat avait adoptée lors de la discussion du titre I.

Tout d'abord, il a été constaté que cette réforme ne présentait en réalité pas l'envergure qui lui était reconnue par le Gouvernement : sur 28 articles, 17 reprennent les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959.

Lors de l'examen des articles, plusieurs sujets d'inquiétude sont apparus. En effet, le contenu de certaines dispositions du projet, combiné au fait que celui-ci serait applicable à l'ensemble des fonctionnaires, y compris les fonctionnaires territoriaux, ont fait caindre des déviations négatives. Le Sénat n'est pas hostile à un statut de la Fonction publique fondé sur les principes d'égalité d'accès, d'indépendance de l'agent public et de citoyenneté du fonctionnaire, bien au contraire. Cependant, en raison de la nature même du service public il a paru nécessaire de préciser certaines limites et de conforter certaines règles reconnues, tel le principe de la continuité du service public, ou celui de neutralité par la jurisprudence. Le Gouvernement suivi par l'Assemblée Nationale n'a pas souhaité insérer ces principes dans le futur statut.

Dans la perspective de doter notre pays d'une fonction publique efficace, indépendante, et motivée, et dans le respect des principes fixés par la loi portant droits et obligations des fonctionnaires adoptée en quatrième lecture par l'Assemblée Nationale, il vous est proposé deux catégories d'amendements.

La première regroupe les amendements de coordination ayant pour objet de mettre en conformité le présent projet avec les dispositions définitivement adoptées pour le titre I et la loi portant intégration des agents non titulaires notamment. Font également partie de cette rubrique différents amendements ayant pour objet d'alléger ou de clarifier la rédaction du projet.

La seconde catégorie rassemble les amendements de principe, par lesquels votre commission réaffirme, compte tenu des dispositions du Titre I, certaines des règles auxquelles le Sénat s'est déclaré attaché. Il

vous est ainsi proposé de prévoir que les listes de candidats aux commissions administratives paritaires ne soient plus uniquement présentées par les organisations syndicales, de façon à garantir à tous une égale liberté de participation et de représentation. Toujours en ce qui concerne les organes consultatifs, il vous est proposé, dans un souci de logique, de préciser dans un premier temps leur composition et de définir ensuite les principes relatifs à leur compétence. Par ailleurs, lorsque le projet institue des dérogations nouvelles, il vous est suggéré de rappeler le principe auquel se rapporte cette dérogation afin d'en circonscrire très précisément le champ d'application. Il vous est enfin proposé de supprimer l'article 20 relatif à la troisième voie d'accès aux corps recrutés par la voie de l'E.N.A.

Figurent également dans cette seconde rubrique les amendements de suppression des dispositions transitoires de la loi portant intégration des agents non titulaires. Une telle répétition n'apporte rien de nouveau à la législation en vigueur et en revanche alourdit le présent projet.

Les modifications ainsi apportées devraient permettre de doter la Fonction publique d'un statut adapté aux nouvelles exigences de notre temps.

Il doit cependant être précisé que cette réforme ne doit pas être réalisée au détriment du service public et des usagers. En effet, la confirmation de certains droits, la consécration de certaines nouvelles garanties, doivent être considérées comme les divers éléments d'une remotivation des fonctionnaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A (nouveau)

Codification

Lors de l'examen du titre I consacré aux droits et obligations des fonctionnaires et de celui du présent projet par l'Assemblée nationale lors de la dernière session, le gouvernement n'a cessé d'insister sur la caractère d'ensemble de la réforme du statut de la Fonction publique.

La présentation de trois projets distincts a ainsi pour objet de doter l'ensemble des fonctionnaires d'un corps de règles uniques prenant toutefois en compte tant les spécificités de la Fonction publique d'Etat que celles de la Fonction publique territoriale. La codification des projets traduit cette double préoccupation.

L'article premier A indique que les dispositions contenues dans le projet de loi n° 1387 constituent le titre II du statut général de l'Etat et des collectivités territoriales. Les règles ainsi posées sont consacrées aux fonctionnaires de l'Etat.

Sur proposition de sa Commission des lois, l'Assemblée nationale a placé cette disposition, qui figurait à l'article 82 du projet de loi, au début de la future loi, afin de respecter une certaine cohérence avec le texte du titre I définitivement adopté lors de la session de printemps.

Cette rédaction recueille l'avis favorable de votre Commission des Lois qui vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Regroupant les huit premiers articles du projet de loi, le chapitre premier en détermine clairement le champ d'application et rappelle l'un des principes essentiels du nouveau droit de la Fonction publique, celui de l'occupation des emplois permanents à temps complet des administrations centrales, services extérieurs et établissements publics de l'Etat par des fonctionnaires.

Article premier

Champ d'application du projet de loi

Le présent projet de loi constitue le titre II du futur statut de la Fonction publique. Il traite plus particulièrement de la Fonction publique d'Etat. Dans un souci de clarté et afin d'éviter toute confusion, les auteurs du projet ont tenu, dès l'article premier, à circonscrire le champ d'application du projet.

Ce dernier est défini par référence aux personnes auxquelles le texte doit s'appliquer. Plusieurs indications précisant la qualité des intéressés figurent en conséquence au sein du présent article.

La première tient à ce que les intéressés doivent être régis par les dispositions de l'article premier du titre premier du statut. Cet article prévoit que la loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements publics qui en dépendent y compris ceux relevant de l'article L.792 du Code de la santé publique. Il est également précisé que sont exclus les fonctionnaires des assemblées parlementaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires. Enfin, cet article indique que seuls les agents des services ou établissements publics à caractère industriel et commercial, ayant la qualité de fonctionnaires, sont concernés.

Ces conditions sont donc assez générales, et il convient dans le cadre du projet consacré à la Fonction publique d'Etat, d'en préciser les termes. Tel est l'objet du présent article qui donne une définition du fonctionnaire d'Etat.

Cette dernière reprend, en la complétant, les dispositions de l'article premier de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Deux éléments essentiels sont à prendre en considération.

Tout d'abord, les personnes concernées doivent avoir été nommées dans un emploi permanent à temps complet. L'ordonnance de 1959 ne précisait pas que l'emploi devait être à temps complet. Ces indications permettent de distinguer les fonctionnaires de l'Etat de ceux employés par les collectivités territoriales qui occupent dans certains cas des emplois à temps incomplet, et des auxiliaires qui, tout en accomplissant des tâches de service public, n'occupent pas des emplois permanents.

Ensuite, les intéressés doivent avoir été titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat.

Une telle définition découle directement de la conception française de la Fonction publique, fondée en particulier sur les notions de permanence et de séparation du grade et de l'emploi. La permanence résulte de la nécessaire continuité du service public. Quant au principe de séparation du grade et de l'emploi, il convient de préciser que l'emploi est avant tout le support budgétaire de la nomination et que le grade ne donne aucun droit à accomplir une tâche déterminée. Il ouvre seulement la possibilité d'exercer certains types d'activités. Cette règle est susceptible de dérogations mais ces dernières constituent l'exception.

La détermination du champ d'application du projet de loi est donc assez précise. Cet article complète ainsi les dispositions de l'article premier du titre I en les adaptant plus spécifiquement à la Fonction publique d'Etat.

Il n'est enfin pas inutile de rappeler que la rédaction proposée ne reprend pas le principe énoncé à l'article premier du projet relatif à l'intégration des agents non-titulaires, suivant lequel les emplois permanents à temps complet doivent être occupés par des fonctionnaires. Cette règle figure cependant à l'article 2 du premier titre.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements. Le premier a pour objet de substituer l'expression présent titre à celle de présente loi. Il constitue donc une modification de pure forme, conséquence de l'amendement ayant eu pour objet d'insérer un article premier A nouveau. Le second précise que les fonctionnaires sont régis non par les seules dispositions de l'article premier du titre premier, mais par l'ensemble des articles figurant dans ce dernier. Cet amendement renforce donc le caractère unitaire de l'ensemble de la réforme.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement :

— tendant à alléger la rédaction de cet article en supprimant la répétition du mot dispositions.

Art. 2

**Exception au principe du recours à des fonctionnaires
pour occuper des emplois permanents**

Les présentes dispositions ainsi que celles figurant aux articles 3, 4 et 5 reprennent les règles de caractère permanent fixées par la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles devront être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois.

L'article 2 énonce les exceptions à l'application du principe posé à l'article 3 du titre premier selon lequel les emplois civils permanents de l'Etat, notamment, sont occupés par des fonctionnaires. Cette règle, qui vise à limiter le recours aux agents non titulaires, constitue l'une des novations du futur statut général.

Cependant, une telle disposition ne peut avoir que valeur de principe et les nécessités de la gestion de l'administration imposent de préserver dans certains cas la possibilité de recourir de façon exceptionnelle aux agents non titulaires.

En conséquence, le présent article fixe une liste d'emplois non soumis à cette règle.

Y échappent ainsi les emplois supérieurs laissés à la discrétion du Gouvernement, les emplois de certains établissements publics dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, les emplois soumis au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, à celui du Code de l'aviation civile et au Code de pension des marins, les emplois de maîtres d'internat et de surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

Cette énumération ne constitue pas une transposition complète des dispositions figurant à l'article 1 de la loi portant intégration des agents non titulaires. Ne sont en effet mentionnés ni les emplois auxquels l'ordonnance de 1959 ne s'appliquait pas (ces emplois sont exclus en vertu de l'article premier du titre 1), ni les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées dotées par la loi d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission, ni les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels soumis à l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958.

L'objet du dernier alinéa du présent article est de prévoir que le remplacement des fonctionnaires occupant des emplois correspondant à un besoin prévisible et constant doit être assuré en faisant appel à d'autres fonctionnaires. Une telle procédure implique que le recours aux non titulaires ne peut être qu'exceptionnel.

L'Assemblée nationale s'est rangée à l'avis exprimé tant par le rapporteur que par le Gouvernement, et consistant à ne pas modifier la rédaction de ces dispositions qui ont récemment fait l'objet d'un débat au Parlement. En conséquence, le texte adopté est celui retenu par l'Assemblée lors de la première lecture du projet portant intégration des agents non titulaires.

Votre Commission des Lois vous propose d'apporter trois modifications à la rédaction de cet article de façon à reprendre les termes de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 portant intégration des agents titulaires. A cet effet, la liste des emplois pouvant ne pas être occupés par des fonctionnaires titulaires est complété par :

- les emplois auxquels ne s'applique pas le titre premier du statut tels que définis à l'article premier de celui-ci ;
- les emplois des institutions administratives dotées de par la loi d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ;
- les emplois des centres hospitaliers et universitaires.

Votre Commission des Lois vous propose également l'adoption de deux amendements de coordination tendant à la prise en compte de la modification de numérotation d'un article du titre premier visé par le présent article.

Art. 3

Recours exceptionnel aux agents non titulaires

La volonté de résoudre le problème des non titulaires n'autorise cependant pas à méconnaître les impératifs de gestion que connaît l'administration.

A l'article 3 du projet de loi, figuraient les dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 83-481 du 11 Juin 1983 qui permettent le recours parfois nécessaire à des agents non titulaires, mais posent les limites de cette procédure.

Il est ainsi nécessaire que la nature ou les besoins du service le justifient. La rédaction est à cet égard très précise et prévoit deux hypothèses : soit il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions, soit il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées.

Enfin, le recours ne peut être prolongé de façon indue. Seul, en effet, peut être conclu un contrat d'une durée maximum de trois ans, renouvelable une fois pour une même période.

Le projet de loi étendait aux emplois d'enseignants chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche l'application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 83-481 du 11 Juin 1983.

Conformément à l'attitude adoptée à l'article précédent, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article de façon à rétablir la distinction existant dans la loi portant intégration des agents non titulaires. Elle a donc prévu un article 3 bis traitant de la situation des emplois d'enseignants chercheurs.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel ayant pour objet de reprendre la rédaction définitivement adoptée par la loi n° 83-481 du 11 juin 1983.

Art. 3 bis

Dérogation spéciale pour les emplois d'enseignant chercheur

Afin de respecter la rédaction de la loi portant intégration des agents non titulaires, l'Assemblée nationale a créé, par coordination avec l'article précédent, un article 3 *bis* nouveau.

Cet article prévoit que les emplois à temps complet d'enseignants chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnes invitées ou associées n'ayant pas le statut de fonctionnaires. Cette disposition figurait à l'article 3 du projet de loi initial, définissant les cas dans lesquels le recours aux agents contractuels peut être autorisé.

En fait la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale est à la fois plus et moins précise que celle figurant dans la loi portant intégration des agents non titulaires.

Plus précise car il est fait expressément mention des emplois permanents à temps complet d'enseignants chercheurs. Qu'advient-il, en conséquence, des emplois de ce genre mais exercés à temps incomplet ?

Moins précise car le texte de l'Assemblée ne retient pas qu'une telle disposition est dérogatoire au principe posé à l'article 3 du titre I du statut relatif à l'occupation des emplois permanents à temps complet des administrations par des fonctionnaires.

Votre Commission de Lois vous propose en conséquence de compléter cette rédaction en précisant que les dispositions du présent article sont prévues par dérogation au principe posé à l'article 3 du titre premier relatif à l'occupation des emplois permanents de l'administration par des fonctionnaires.

Art. 4

Emplois à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel

Cet article précise les conditions dans lesquelles sont pourvus certains emplois correspondant à un besoin permanent mais impliquant un service à temps incomplet, ou correspondant à un besoin saisonnier.

Dans la première hypothèse, le recours à des agents non titulaires est impératif. Une telle disposition résulte de l'application du principe selon lequel les fonctionnaires occupent des emplois permanents à temps complet. Il faut cependant noter que ce principe ne s'oppose pas à ce que des fonctionnaires exercent leurs activités à temps partiel. Cette possibilité offerte par l'ordonnance n° 82-396 du 31 mars 1982 est d'ailleurs confirmée à l'article 67 du présent projet de loi.

Dans la seconde hypothèse, le recours à des agents contractuels est une des possibilités laissées à l'administration, notamment lorsqu'il ne se trouve pas de fonctionnaires pour assurer ces emplois, correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Votre Commission des Lois constatant que cette formulation reprend celle qui figure à l'article 4 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 portant intégration des agents non titulaires, vous propose également d'adopter cet article sans modification.

Art. 5

Des décrets en Conseil d'Etat

Les dispositions générales applicables aux agents non titulaires sont, en vertu de cet article, définies par un décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat.

De même, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, après avis des comités techniques paritaires, les catégories d'emplois créés en application des articles 3 et 4, ainsi que les modalités de leur recrutement. Dans la mesure où la création de nouveaux corps est prévue, afin de tenir compte des besoins de l'administration, le décret visé ci-dessus doit faire l'objet d'une révision. Cette dernière est organisée tous les trois ans, selon la même procédure. De plus, chaque année, un rapport est présenté aux comités techniques paritaires précisant notamment le nombre d'emplois pourvus dans le cadre de ce décret.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article de façon à tenir compte de dispositions déjà votées lors de l'examen en première lecture du projet de loi portant intégration des agents non titulaires. Elle a ainsi introduit un amendement ayant pour objet de prévoir que le décret fixant les dispositions générales applicables aux non titulaires comprend des mesures de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les fonctionnaires.

Dans la mesure où le présent article correspond aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983, ayant par ailleurs donné lieu à de nombreuses discussions, votre Commission des Lois vous propose de retenir les termes mêmes de cet article. Elle vous présente en conséquence un amendement en ce sens. Par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, l'indication relative à l'équivalence du régime de protection sociale, sauf en ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance vieillesse, constitue la principale modification.

Art. 6

Statuts particuliers

L'article 6 détermine la procédure d'élaboration et l'objet des statuts particuliers régissant certains corps de fonctionnaires. Ces statuts précisent les modalités d'application du présent projet de loi. Ils résultent de décrets en Conseil d'Etat. Dans la mesure où ils concernent des

corps pourvus en Conseil des Ministres, ou des emplois mentionnés par le premier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958, les décrets sont délibérés en Conseil des Ministres. Ces derniers emplois sont ceux de membres du Conseil d'Etat, et de la Cour des Comptes, de magistrats de l'ordre judiciaire, de professeurs de l'enseignement supérieur, d'officiers des armées de terre, de mer et de l'air.

Les dispositions de cet article sont très directement inspirées de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Deux modifications ont été cependant apportées par le projet de loi.

D'une part, les statuts particuliers concernent désormais les corps de fonctionnaires, et non plus le personnel de chaque administration ou service, ou celui affecté dans plusieurs administrations ou services.

D'autre part, le présent article ne maintient pas la possibilité d'établir pour les membres de certains corps des statuts particuliers dérogoratoires aux dispositions du statut. Cette mesure figure à l'article 7.

Il est utile de prévoir des statuts particuliers essentiellement de façon à garantir à l'Administration une certaine souplesse de gestion dans le cadre du statut général. Ainsi, lorsqu'aucune disposition spécifique n'est prévue par le statut particulier, les règles posées par le statut général sont applicables.

Dans le passé, ces statuts ont eu tendance à se multiplier et sont actuellement au nombre d'environ 850, ce qui n'est pas sans remettre partiellement en cause l'objectif d'unicité du statut des fonctionnaires. Il ne faudrait cependant pas croire que cette procédure ne donne lieu à aucun contrôle ; le Conseil d'Etat l'a au contraire admis dans un arrêt du 3 mai 1958 (Association des élèves et anciens élèves de l'ENA).

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modifications à la rédaction de cet article.

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

En revanche, elle vous suggère d'insérer une nouvelle disposition constituant un article 6 *bis* ayant pour objet de préciser que par dérogation à l'article précédent il revient à la loi de fixer le statut des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs.

Art. 7

Statuts particuliers dérogatoires au statut général

Cet article reprend les dispositions figurant au second alinéa de l'article 2 de l'actuel statut de la Fonction publique, résultant, en dernier lieu, d'une loi n° 64-665 du 2 juillet 1964.

Des statuts particuliers dérogatoires aux dispositions du statut général peuvent être établis pour les corps recrutés par la voie de l'ENA, les corps enseignants et les personnels de recherche, et les corps reconnus comme ayant un caractère technique. A l'exception des personnels de recherche pour lesquels la dérogation résulte de l'article 26 de la loi n° 82-610 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique, l'ensemble des corps mentionnés ci-dessus figuraient dans l'ordonnance modifiée portant statut général de la Fonction publique.

L'article 7 du projet de loi prévoit également les modalités d'élaboration et l'objet des dérogations autorisées.

L'avis du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat est ainsi requis. En outre, la portée des dérogations est précisée et limitée par le projet. Elles ne peuvent être générales. En effet, le statut particulier ne peut se confondre avec le statut spécial, totalement indépendant du statut général, et établi non par voie réglementaire mais par la loi.

De plus, il apparaît que la dérogation doit être justifiée du fait de l'incompatibilité existant entre les dispositions du statut et les besoins propres des corps ou des missions des membres des corps concernés.

Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que les dérogations ainsi posées sont soumises au contrôle de légalité du juge.

La portée de ce contrôle est d'ailleurs définie par une décision d'assemblée du Conseil d'Etat, Fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer (29 janvier 1960). Les dérogations sont ainsi considérées comme des exceptions devant être justifiées par des motifs précis et non par une simple référence aux particularités des corps concernés. Un tel contrôle limite donc le pouvoir réglementaire en la matière, même si la loi du 2 juillet 1964 en substituant la référence aux dispositions ne répondant pas aux besoins propres des corps et services à celle de dispositions incompatibles avec les nécessités propres de ces corps et services, paraît plus large.

Le Conseil d'Etat contrôle également l'adéquation des dérogations aux objectifs poursuivis : Conseil d'Etat, Fédération générale des syndicats de la police CGT et autres (28 janvier 1972). Il vérifie de plus si les mesures prévues sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement des services.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

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

Art. 8

Inamovibilité des magistrats de la Cour des Comptes et des chambres régionales des comptes

Cet article réaffirme le principe de l'inamovibilité de deux catégories spécifiques de magistrats, ceux de la Cour des Comptes et ceux appartenant aux chambres régionales des comptes.

En premier lieu, il reprend la rédaction du second alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, prévoyant l'inamovibilité des magistrats de la Cour des Comptes. Cette règle avait, par ailleurs, été confirmée par l'article 2 de la loi n° 67-483 du 27 juin 1967 relative à la Cour des Comptes précisant que « les membres de la Cour des Comptes ont la qualité de magistrats et qu'ils sont et demeurent inamovibles ».

En second lieu, l'article 8 prend en compte les dispositions du premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, précisant qu'il s'agit de magistrats inamovibles.

Toutefois, le présent projet de loi ne présente pas, contrairement à ce qui figure à l'article 4 de la loi n° 82-595, la conséquence essentielle de l'affirmation de ce principe. L'inamovibilité implique que le magistrat ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE II

ORGANISMES CONSULTATIFS

L'ensemble des règles relatives aux organes représentatifs des fonctionnaires figurent au sein de ce chapitre, dont la place marque l'intérêt que les auteurs du projet portent à ces dispositions. Deux innovations figurent parmi ces articles : la consécration de comités d'hygiène et de sécurité et la création d'une commission mixte paritaire commune à la Fonction publique de l'Etat et à la Fonction publique des collectivités territoriales.

Art. 9

Détermination des organismes consultatifs de la Fonction publique

L'article 9 appelle peu de commentaires. Il se borne, en effet, à énumérer très précisément les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires de l'Etat, soit à la gestion des services, soit au déroulement de leur carrière.

Cet article confirme ainsi l'existence du Conseil Supérieur de la Fonction publique, des commissions administratives et comités techniques paritaires, institutions créées par la loi du 19 octobre 1946 et maintenues par le statut général des fonctionnaires actuellement en vigueur. Il donne également — ce qui est l'une des innovations marquantes du projet de loi — une « consécration législative » à la création des comités d'hygiène et de sécurité institués par le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

L'Assemblée Nationale a relativement peu modifié cet article. Elle a apporté tout d'abord deux modifications ponctuelles :

Elle a tout d'abord précisé que le Conseil Supérieur dont il s'agit est celui de la Fonction publique de l'Etat.

Tirant les conséquences des dispositions qu'elle avait adoptées au titre premier du statut général, elle a corrigé la référence à l'article posant le principe de la participation des fonctionnaires.

Mais la modification la plus importante a trait au caractère non limitatif de la liste des organismes consultatifs. Se référant, en effet, à l'exposé des motifs du projet de loi qui fait mention de la possibilité de créer ultérieurement d'autres formes de participation qui pourraient notamment être concrétisées par la création de comités ou de conseils de services élus, l'Assemblée Nationale, suivant la proposition de sa Commission des Lois, a jugé opportun de légaliser dès à présent cette possibilité. Elle a ainsi modifié la rédaction de la première phrase de l'article 9 en y adjoignant l'adverbe « notamment » afin de permettre la création d'organismes consultatifs autres que ceux expressément cités par la loi.

Votre Commission des Lois vous propose de modifier la rédaction du début de cet article de façon à :

- retenir la formulation (2) du gouvernement dans le cadre du projet de loi ;
- prendre en compte la modification de numérotation de l'article du titre premier visé par les présentes dispositions.

Art. 10

Conseil Supérieur de la Fonction publique

L'article 10 reprend et complète les dispositions relatives au Conseil supérieur de la fonction publique qui figurent à l'article 15 de l'ordonnance du 4 février 1959.

En effet, en ce qui concerne les principes présidant à sa composition, cet article reproduit purement et simplement le droit positif, en rappelant que le Conseil Supérieur est composé paritairement de représentants de l'Administration et de représentants des organisations syndicales des fonctionnaires et qu'il est présidé par le Premier Ministre.

En revanche, contrairement à l'ordonnance de 1959, le projet de loi précise les principales attributions — consultatives et juridictionnelles — du Conseil :

— d'une part, il réaffirme sa compétence pour délibérer sur toute question de caractère général intéressant la Fonction publique de l'Etat ;

— d'autre part, il indique que le Conseil est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle.

Ainsi, le projet de loi donne valeur législative à certaines dispositions figurant aux articles 1^{er} et 2 du décret n° 82-450 du 28 mai 1982 qui du fait de la répartition des compétences résultant des articles 34 et 37 de la Constitution, fixent le détail de la composition, de la compétence, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil Supérieur.

Abrogeant le décret n° 59-306 du 14 février 1959 modifié notamment par le décret n° 76-509 du 10 juin 1976, le décret du 28 mai 1982 a tendu, conformément aux réformes successives, à renforcer l'institution, étendre ses attributions et améliorer sa composition et son fonctionnement. Il ajoute aux compétences antérieures de cet organisme (questions d'ordre général intéressant les fonctionnaires et la fonction publique ; rapport sur l'état de la fonction publique, projets de loi tendant à modifier le statut général, projets de statuts particuliers communs à plusieurs corps, politiques de formation ministérielles et interministérielles...) des compétences nouvelles. Ainsi le rapport annuel sur l'état de la fonction publique doit donner lieu à un débat et être transmis aux Assemblées parlementaires, accompagné de l'avis émis par le Conseil ; sa consultation est obligatoire pour tout projet de loi relatif à la situation des agents civils de l'Etat, titulaires ou non et pour tout projet de décret relatif à la situation de l'ensemble des agents publics civils de l'Etat. Enfin il est consulté en matière de formation professionnelle.

Sa composition est également légèrement remaniée. Le nouveau décret porte de 16 à 19 le nombre des membres titulaires représentant l'administration et le nombre des membres titulaires représentant le personnel, soit 38 membres au total. Les sièges attribués aux organisations syndicales sont répartis entre elles compte tenu du nombre des voix qu'elles ont obtenues aux élections organisées pour la désignation des représentants du personnel aux Commissions administratives paritaires.

Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement, le Conseil supérieur de la fonction publique siège désormais soit en assemblée plénière, soit en sections, soit en formations spéciales. Il prévoit que la réunion des sections n'est obligatoire que pour l'examen des projets de loi et des projets de décret de caractère général.

Par ailleurs, le décret ajoute une nouvelle formation spéciale, dite « commission centrale de l'hygiène et de la sécurité » aux trois formations spéciales qui existent actuellement (Commission des recours, Commission des statuts, Commission de la formation professionnelle), laquelle est chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la Fonction publique et de proposer des actions communes à l'ensemble des administrations en cette matière.

Sous réserve d'un amendement de coordination tendant à préciser qu'il s'agit du Conseil Supérieur de la fonction publique de l'Etat, l'Assemblée Nationale a approuvé, dans ses lignes essentielles, le nouveau dispositif mis en place par cet article.

Votre Commission des Lois vous propose de modifier la rédaction de cet article dans un souci de précision et de logique.

Il semble en effet plus satisfaisant :

- de préciser dans un premier temps, la composition du Conseil Supérieur ;
- de rappeler, ainsi que cela figurait dans l'ordonnance du 4 février 1959, que le Premier Ministre en tant que président de cet organisme, veille à l'application du présent statut ;
- d'indiquer les conditions générales de saisine de ce conseil.

Art. 11

Commissions administratives paritaires

Dans le même esprit que l'article précédent, l'article 11, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, complète les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959 et tend à préciser la compétence et les principes relatif à la composition des Commissions administratives paritaires.

En effet, alors que l'article 15 de l'actuel statut général se borne à confirmer leur existence dans chaque administration ou service et à indiquer que les membres représentant le personnel sont élus, le projet de loi apporte aux dispositions en vigueur une double modification :

Il prévoit que ces organismes consultatifs, institués au sein de chaque corps, sont compétents pour toutes les questions d'ordre individuel intéressant les fonctionnaires appartenant au corps pour lesquels ils sont constitués.

Il définit les modalités de désignation des représentants du personnel. Il précise notamment qu'ils seront élus à la représentation proportionnelle à partir de listes présentées par les organisations syndicales. Cette dernière indication est d'ailleurs l'une des innovations marquantes du projet de loi. Elle témoigne de la volonté gouvernementale d'étendre le pouvoir syndical, notamment en consacrant un principe de représentativité résultant de l'élection directe sur des listes présentées par les organisations syndicales.

Elle apporte, en outre, une modification majeure aux dispositions figurant aux articles 11 à 24 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 lesquelles prévoient la liberté de candidatures pour l'élection des représentants du personnel.

Nouveau texte réglementaire en vigueur, ce décret n'a, en effet, guère modifié les règles relatives à la compétence, à la composition, aux modalités de désignation des membres, ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des commissions administratives paritaires telles qu'elles avaient été fixées par le décret n° 59-307 du 14 février 1959 modifié notamment par le décret n° 76-510 du 10 juin 1976.

C'est ainsi qu'il prévoit la création par arrêté conjoint du Premier Ministre et du Ministre intéressé d'une commission administrative paritaire nationale, placée auprès du directeur du personnel, pour chaque corps de fonctionnaires, c'est-à-dire pour l'ensemble des fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Selon une jurisprudence constante, une commission administrative paritaire ne peut, en effet, être créée que pour un corps doté d'un statut particulier.

De même, afin de développer la concertation entre l'Administration et ses agents, chaque corps peut disposer de commissions locales chargées de préparer les travaux de la Commission centrale ou d'exercer une compétence propre lorsque les pouvoirs de gestion ont été délégués.

Le décret du 28 mai 1982 rappelle que les commissions administratives paritaires comprennent, en nombre égal, des représentants de l'Administration et des représentants du personnel sur la base de deux membres titulaires et de deux membres suppléants pour chacun des grades du corps auquel correspond la Commission.

Les représentants du personnel sont toujours élus par les membres du corps, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, avec répartition des restes selon la règle de la plus forte moyenne. Les candidatures sont libres.

Enfin, le décret réaffirme les compétences qui sont actuellement reconnues aux commissions administratives paritaires. Il leur donne en outre compétence pour connaître des propositions de refus de titularisation, des décisions refusant l'autorisation d'accomplir un service partiel et d'une manière générale, des litiges d'ordre individuel relatifs au service à temps partiel.

Si les commissions administratives paritaires sont compétentes pour connaître de toutes les questions d'ordre individuel, les conditions de leur consultation varient néanmoins selon la nature des affaires. Dans un certain nombre de cas limitativement énumérés, leur consultation est obligatoire et vaut formalité substantielle, c'est-à-dire que son absence entraîne l'illégalité, donc la nullité de la décision.

Dans un certain nombre d'autres, elle est facultative. Mais jamais l'administration n'est liée par ces avis.

Ainsi, elles sont obligatoirement saisies par l'Administration :

- en matière de recrutement, des propositions de titularisation et de refus de titularisation ;
- des mesures éventuelles à prendre à l'égard des fonctionnaires dont le conjoint exerce une activité privée lucrative ;
- en matière d'avancement de grade, de l'établissement du tableau annuel d'avancement ;
- en matière d'avancement d'échelon, des réductions d'ancienneté et des majorations d'ancienneté ;
- des mesures prises pour insuffisance professionnelle ;
- des mesures disciplinaires ;
- du détachement ;
- en matière de disponibilité, de toutes les disponibilités prononcées à la demande de l'intéressé et qui ne sont pas de droit ;

— des mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé, c'est-à-dire entraînant un changement dans sa position juridique ou son grade.

Elles peuvent être saisies par l'agent concerné :

— des décisions refusant l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel et d'une manière générale des litiges d'ordre individuel relatifs aux conditions d'exercice du temps partiel ;

— des décisions refusant des autorisations d'absence pour suivre une action de préparation à un concours administratif ou une action de formation continue ;

— des décisions refusant la démission présentée par un agent ;

— des décisions refusant l'inscription pendant deux années successives d'un agent à un tableau d'avancement, lorsque cet agent a fait l'objet d'une proposition de la commission d'avancement pour ces deux années.

Les commissions administratives paritaires peuvent enfin être consultées à la demande de leur président ou de la moitié des représentants titulaires du personnel, sur toutes les questions d'ordre individuel concernant le personnel.

Par souci de logique et de coordination votre Commission des lois vous propose de modifier la rédaction du présent article de façon à préciser dans un premier temps la composition des commissions administratives paritaires, et de définir ensuite les principes relatifs à leurs compétences.

De plus, il vous est proposé de supprimer l'obligation faite aux fonctionnaires de présenter les candidats aux commissions administratives paritaires, par l'intermédiaire des organisations syndicales.

Art. 12

Comités techniques paritaires

L'article 12, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, n'appelle pas de longs commentaires. Cet article s'inscrit, en effet, dans la même logique que les articles précédemment examinés sur les organismes consultatifs :

— d'une part, il confirme l'existence des comités techniques paritaires ;

— d'autre part, il précise et complète les dispositions figurant à l'article 15 de l'actuel statut général des fonctionnaires, qui comme pour les autres organismes consultatifs, renvoie à un décret le soin de fixer la composition, la compétence, les modalités de désignation des membres, l'organisation et les règles de fonctionnement des comités. (Décret n° 59-307 du 14 février 1959, modifié notamment par le décret n° 76-510 du 10 juin 1976, aujourd'hui abrogé par le décret n° 82-452 du 28 mai 1982).

Ainsi, le projet de loi pose le principe de la création d'un ou plusieurs comités techniques paritaires dans toutes les administrations de l'Etat et les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial.

Il précise que ces organismes connaissent des mesures générales concernant l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que des projets de statuts particuliers.

Il confirme enfin la composition paritaire des comités, résultant de la participation, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales.

Cela étant, le projet de loi se borne à donner « force législative » aux principales dispositions relatives à la composition et à la compétence des comités techniques paritaires telles qu'elles ont été fixées dans les dernières dispositions réglementaires en vigueur.

Le décret n° 82-452 du 28 mai 1982 prévoit, en effet, que des comités techniques paritaires doivent être obligatoirement institués auprès de chaque Ministre (comités ministériels), des directeurs généraux et directeurs d'Administration centrale (direction du personnel, direction comportant des services centraux et des services extérieurs) et des directeurs généraux ou directeurs d'établissements publics (comités centraux).

En outre, peuvent être créés des comités techniques paritaires spéciaux dans les services ou groupes de services dont la nature ou l'importance le justifie, ainsi que des comités techniques paritaires locaux dans les circonscriptions territoriales du département ministériel considéré.

S'agissant de leurs attributions, le décret a rétabli le caractère obligatoire de la consultation des comités sur toutes les questions relevant de leur compétence. Dans le statut de 1946, leur consultation était, en

effet, obligatoire et son défaut avait entraîné l'annulation contentieuse d'un certain nombre de mesures. Le statut de 1959 l'a rendue facultative, mais un décret de 1976 a rétabli l'obligation de les consulter pour certaines matières (programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leur incidence sur la situation du personnel ; règles statutaires ; problèmes d'hygiène et de sécurité ; examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée) tout en maintenant le caractère facultatif de leur intervention pour les problèmes généraux d'organisation et de fonctionnement des services. Le décret du 28 mai 1982 a donc désormais supprimé cette distinction et ajouté aux attributions actuelles, trois nouvelles attributions : la détermination des critères de répartition des primes de rendement, les problèmes de formation professionnelle et l'examen d'un rapport annuel sur l'état de l'Administration, du service ou de l'établissement public auprès duquel ils ont été créés.

Concernant enfin les modalités de désignation de leurs membres, le décret du 28 mai 1982 confirme que les représentants du personnel ne sont pas élus, mais désignés librement par les organisations syndicales de fonctionnaires regardées comme les plus représentatives du personnel intéressé au moment où se fait la désignation.

Ceci suppose donc que soit appréciée la représentativité des organisations syndicales.

En vertu de la loi du 11 février 1950, les critères généraux de représentativité des organisations syndicales sont au nombre de 5 : les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience, l'ancienneté du syndicat et l'attitude patriotique pendant l'occupation. Toutefois, la jurisprudence a enrichi le contenu de ces critères en faisant appel à des notions telles que l'activité réelle ou l'audience du syndicat, laquelle est révélée par les résultats aux élections professionnelles. Selon deux décisions récentes du Conseil d'Etat, les élections professionnelles à prendre en considération, dans le cadre de la Fonction publique, sont les élections aux commissions administratives paritaires (C.E. 3 mars 1982, Fédération Nationale C.G.T. de l'équipement, et syndicat général de l'Education nationale S.G.E.N.-C.F.D.T.).

Le décret n° 82-452 applique donc et précise cette jurisprudence puisque le second alinéa de l'article 8 fait désormais du nombre moyen des voix obtenues lors de l'élection des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, le critère essentiel de la répartition des sièges entre les organisations syndicales au sein d'un comité technique paritaire.

Quant au cadre de la représentativité, une jurisprudence constante du Conseil d'Etat estime que la représentativité des organisations syndicales doit s'apprécier dans le cadre où est institué le comité technique paritaire considéré (C.E. 21 juillet 1972 Fédération syndicale chrétienne des travailleurs des P.T.T.).

Enfin, l'affirmation selon laquelle les organisations syndicales désignent librement les représentants du personnel vise simplement à rappeler que le texte créant un comité technique paritaire chargé de répartir les sièges entre les organisations syndicales représentatives ne devait pas, sous quelque forme que ce soit, limiter le choix par les organisations syndicales des agents qui seront appelés à siéger au sein de ce comité.

Ainsi qu'elle vous l'a suggéré aux articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de fixer en premier lieu les règles relatives à la composition des comités techniques paritaires et de définir en second lieu les principes relatifs à leurs compétences.

Art. 13

Comités d'hygiène et de sécurité

L'article 13 constitue l'une des innovations marquantes du projet de loi.

Cet article consacre, en effet, la création, dans chaque administration, de comités d'hygiène et de sécurité qui, à la différence du secteur privé et des établissements publics à caractère industriel et commercial n'existaient pas dans la Fonction publique jusqu'à la parution du décret n° 82-453 du 28 mai 1982.

Donnant ainsi « force de loi » aux dispositions du titre IV du décret du 28 mai 1982, Le présent projet pose le principe de la création, dans chaque département ministériel ou groupe de départements ministériels, d'un comité central d'hygiène et de sécurité. Il ouvre, en outre, la possibilité de créer des comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux.

Alors que le Code du Travail fixe des règles relatives à l'hygiène et la sécurité du travail et qu'une législation analogue existe pour les personnels communaux (Loi n° 78-1183 du 20 décembre 1978 instituant

des comités d'hygiène et de sécurité et une médecine professionnelle dans les communes et établissements publics administratifs communaux et intercommunaux), aucune réglementation générale de même nature n'a jusqu'à présent été instituée pour les agents de la Fonction publique.

Certes, le décret n° 59-307 du 14 février 1959, modifié, avait donné compétence aux comités techniques paritaires pour connaître des problèmes d'hygiène et de sécurité, mais, jusqu'à une date récente, aucune institution spécifique n'existait. Les dispositions particulières prises à cet égard par quelques ministères restaient tout à fait exceptionnelles.

Le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 « relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la Fonction publique », a comblé ce vide juridique par l'institution d'une nouvelle instance de concertation — les comités d'hygiène et de sécurité — et la généralisation dans les administrations des prescriptions qui, sous réserve des adaptations nécessaires, sont très voisines de celles prévues par le Code du travail pour les établissements de nature industrielle, commerciale ou agricole.

Ce décret a notamment pour objet de faire bénéficier les agents des administrations de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, des garanties d'hygiène et de sécurité du Titre III, livre deuxième, du Code du Travail et de rendre obligatoires les services de médecine de prévention.

Le titre IV du décret n° 82-453 traite plus précisément des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité. Si les comités techniques paritaires conservent leur compétence en matière d'hygiène et de sécurité, ils peuvent toutefois être assistés dans chaque ministère, à l'échelon central et territorial, par des comités d'hygiène et de sécurité. Dans chaque département ministériel ou groupe de départements ministériels ayant une gestion commune du personnel, doit être créé un comité central d'hygiène et de sécurité chargé d'assister le comité technique paritaire central placé auprès du directeur du personnel de l'administration centrale. En outre, si l'importance des effectifs ou la nature des risques le justifient, des comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux peuvent être créés dans les services territoriaux, établissements publics, bâtiments ou groupes de bâtiments.

Les comités d'hygiène et de sécurité centraux, locaux et spéciaux sont des organismes non paritaires. Ils comprennent un nombre de représentants de l'Administration inférieur au nombre des représen-

tants du personnel, lesquels sont désignés, selon les règles fixées pour les comités techniques paritaires, par les organisations syndicales de fonctionnaires. Ces comités ont un rôle d'étude, d'enquête, de suggestion, de coopération à la formation spécialisée en matière d'hygiène et de sécurité.

Le décret de 1982 fixe les principes de la coopération devant s'instaurer entre ces différents organismes. Lorsqu'il n'existe pas de comités d'hygiène et de sécurité leurs attributions sont directement exercées par les comités techniques paritaires. En revanche, lorsqu'ils sont assistés de comités d'hygiène et de sécurité, les comités techniques paritaires reçoivent communication des documents élaborés par ceux-ci et examinent les questions d'hygiène et de sécurité dont ils se saisissent ou sont saisis par les comités d'hygiène et de sécurité.

L'Assemblée nationale a adopté, dans ses lignes essentielles, le dispositif prévu par cet article. Elle a toutefois tenu à préciser, contre l'avis même du Gouvernement, que la création des comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux serait de droit à la demande des comités techniques paritaires.

Votre Commission des Lois vous propose de compléter la rédaction de cet article en rappelant les règles générales relatives à la composition des comités d'hygiène et de sécurité.

Art. 14

Modalités d'application des dispositions relatives aux organismes consultatifs

Peu modifié par l'Assemblée nationale, l'article 14 reprend purement et simplement les dispositions figurant au dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 4 février 1959.

En effet, il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application des dispositions relatives à la participation des fonctionnaires au sein des organismes consultatifs (Conseil supérieur de la Fonction publique, commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires, comités d'hygiène et de sécurité) et de fixer notamment les règles relatives à leur compétence, à leur composition, à leur organisation et à leur fonctionnement ainsi que les modalités de désignation de leurs membres.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel ayant pour objet d'éviter l'énumération des organismes visés aux articles 10 à 13 du présent titre, et de modifier la numérotation des articles du titre premier visés au sein du présent article.

Art. 15

Commission mixte paritaire

Repris dans les mêmes termes à l'article 10 du titre III du statut général de la Fonction publique, l'article 15, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, constitue l'une des dispositions les plus novatrices du projet de loi.

En effet, cet article consacre la création d'une nouvelle instance de concertation — la commission mixte paritaire — émanation des deux Conseils Supérieurs de la Fonction publique d'Etat et de la Fonction publique territoriale, ayant pour mission essentielle de garantir la cohérence statutaire et l'évolution harmonieuse des deux fonctions publiques. Grâce notamment à des mécanismes d'examen parallèle des questions communes, à l'initiative du Gouvernement ou de l'un ou l'autre des deux conseils supérieurs, les dispositions nouvelles bénéficiant aux fonctionnaires d'Etat ne devraient, contrairement à la procédure actuelle, plus être transposées avec retard aux fonctionnaires territoriaux.

Cette commission, présidée par le Premier Ministre ou par l'un des deux ministres compétents (Fonction publique, collectivités territoriales) délégué à cet effet, serait composée paritairement de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales et de représentants des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

La commission serait, en outre, investie d'une triple mission :

— examiner, à l'initiative du Gouvernement ou du tiers des membres de l'un ou l'autre conseil supérieur, les projets de statuts particuliers des corps qui auront été reconnus comparables entre la Fonction publique de l'Etat et la Fonction publique territoriale, ainsi que toutes les questions d'ordre général intéressant à la fois les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux ;

— donner son avis au Gouvernement, lorsque celui-ci sera en désaccord avec la liste des corps territoriaux comparables à ceux de l'Etat que lui aura proposée le Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale ;

— veiller, enfin, à l'équilibre des passerelles que la loi institue entre la Fonction publique de l'Etat et la Fonction publique territoriale. A cet effet, elle sera informée des procédures de changement de corps instaurées entre les deux Fonctions publiques ; elle devra dresser un bilan annuel des mouvements de personnel enregistrés et elle pourra éventuellement formuler toutes propositions tendant à favoriser, catégorie par catégorie, l'équilibre numérique de ces mouvements.

Ainsi, appelée à contrôler l'application des dispositions relatives à la mobilité entre les deux fonctions publiques, la commission mixte paritaire aura un rôle important à jouer pour assurer et concrétiser, à l'avenir, leur parité.

Votre Commission des lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE III

ACCÈS A LA FONCTION PUBLIQUE

Ce chapitre détermine les conditions d'accès à la Fonction publique en application de l'article 16 du titre premier du statut posant que les fonctionnaires sont sauf dérogation législative, recrutés par concours. Les articles figurant dans ce chapitre fixent également les exceptions à ce principe.

Art. 16

Recrutement des fonctionnaires

Cette disposition complète et précise le principe posé à l'article 16 du titre I selon lequel « les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi ». Les dérogations ne figurent pas au sein du présent article mais sont prévues notamment à l'article 19.

Cet article, placé en tête du chapitre consacré à la procédure d'accès à la fonction publique, confirme donc pour les fonctionnaires d'Etat le principe du recrutement par concours. Deux modalités sont prévues : soit les concours externes, soit les concours internes.

Dans la première hypothèse, les candidats doivent justifier de l'obtention d'un diplôme ou de l'accomplissement de certaines études.

Dans la seconde hypothèse, les candidats doivent avoir été, pour une certaine durée, en fonction auprès de l'Administration ou avoir reçu une certaine formation. Mais le projet de loi précise également que de tels concours sont réservés soit aux fonctionnaires et agents de l'Etat, soit aux agents et fonctionnaires des collectivités territoriales et établissements publics. Pour les fonctionnaires de l'Etat, aucune précision n'apparaît quant à la procédure d'ouverture du concours. En revanche, lorsqu'il s'agit des agents de l'Etat et des fonctionnaires et agents des collectivités locales, les statuts particuliers doivent fixer ces conditions d'ouverture.

La rédaction du projet de loi reprend en partie et compte tenu d'une modification de forme relative aux fonctionnaires des collectivités territoriales, celle du premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959.

Il n'est fait référence ni aux règles relatives aux emplois réservés aux catégories B, C et D, ni à celles fixant les modalités qualifiées de troisième voie d'accès aux corps recrutés par la voie de l'E.N.A. Ces différentes dispositions se retrouvent aux articles 19 et 20 du projet de loi.

Cet article a été adopté sans aucune modification par l'Assemblée nationale.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 17

Etablissement de la liste des candidats reçus à un concours

Cet article règle la procédure d'établissement de la liste des candidats admis aux concours pour le recrutement de fonctionnaires. A cet effet, est prévu, comme cela était le cas au second alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959, l'établissement d'une liste classant les candidats par ordre de mérite.

Le projet de loi autorise le jury, sous réserve d'une habilitation figurant au statut particulier du corps concerné, à dresser une liste complémentaire. Les candidats inscrits sur cette liste peuvent être appelés soit à remplacer les candidats admis ne pouvant être nommés, soit à pourvoir les vacances d'emplois survenant dans l'intervalle de deux concours. Les nominations auxquelles il serait ainsi procédé ne peuvent excéder un pourcentage fixé par décret. De plus, la validité de la liste complémentaire cesse soit à l'ouverture des épreuves du concours suivant, soit au plus tard un an après son établissement. Cette disposition conforme au principe d'égalité d'accès à la Fonction publique tend à préserver les chances des futurs candidats.

La procédure évoquée ci-dessus figure, sous réserve de quelques différences, à l'article 6 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 portant intégration des agents non-titulaires de l'Etat. Une des modifications apportée à la compétence du jury mérite de retenir l'attention. Le présent projet de loi prévoit en effet que le « statut particulier du corps peut habiliter le jury » à établir une liste complémentaire. A cet égard,

la loi relative à l'intégration des non-titulaires était plus large « le jury peut établir ». Dans la mesure où tant le Gouvernement que le rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale se sont déclarés favorables à la reprise des dispositions adoptées par le Parlement à l'occasion de récentes discussions, il semble nécessaire de retenir cette dernière rédaction.

Par ailleurs, le projet prévoit que les nominations sont faites dans l'ordre d'inscription sur la liste principale ou la liste complémentaire. Dans ce cas également, la rédaction déjà adoptée par le Parlement semble plus satisfaisante. Elle fixe en effet que le recours à la liste complémentaire ne peut se faire que lorsque la liste principale est épuisée. Il conviendrait donc d'y revenir et de préciser ainsi que les nominations sont faites dans l'ordre de la liste principale puis dans celui de la liste complémentaire.

En dernier lieu, le projet de loi reprend le dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 autorisant la constitution du jury en groupes d'examineurs et la péréquation des notes attribuées par ces différents groupes.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter trois amendements ayant pour objet de maintenir la rédaction de l'article 6 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 en tant qu'il concerne l'établissement d'une liste complémentaire de candidats reçus à un concours. Ces amendements correspondent et répondent aux remarques faites ci-dessus.

Art. 18

Egalité des hommes et des femmes au sein de la Fonction publique

L'article 5 du titre premier du futur statut général de la Fonction publique pose le principe de l'égalité des sexes, mais introduit simultanément la possibilité de procéder à des recrutements distincts lorsque « l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions ». L'objet du présent article est de préciser et compléter la portée de cette disposition.

Les précisions figurent aux deux premiers alinéas du présent article. Tout en maintenant la limitation évoquée plus haut, le projet de loi indique que cette procédure ne peut être envisagée que pour « certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat et des comités techniques paritaires concernés ». Les modalités mêmes du recrutement doivent également être examinées par les comités techniques paritaires.

La liste mentionnée ci-dessus a été établie par un décret n° 82-886 du 15 octobre 1982. Elle comporte quinze corps de la police, de l'administration pénitentiaire, des douanes, de l'éducation nationale et des maisons d'éducation de la légion d'honneur.

La seconde des précisions, apportée par le second alinéa, porte sur l'organisation du concours et plus particulièrement celles des épreuves physiques. Des épreuves ou des cotations distinctes peuvent être instituées en fonction de l'appartenance à l'un ou l'autre sexe.

Les deux derniers alinéas de l'article 18 ont pour objet de compléter les dispositions de l'article 5 du titre premier. Ils prévoient le dépôt tous les deux ans, devant les Assemblées parlementaires d'un rapport relatif aux mesures prises pour garantir, au sein de la Fonction publique, le respect du principe d'égalité entre les sexes. Ces dispositions figurent à l'article 5 de la loi n° 82-380 du 7 mai 1982 modifiant l'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics. Le Gouvernement a apporté à cette rédaction les modifications s'imposant du fait de la reconnaissance en tant que telle de la Fonction publique territoriale et de la création du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

L'Assemblée nationale a également modifié la rédaction de cet article du projet de loi.

En premier lieu, pour des raisons de terminologie et de précision, l'expression d'assemblées parlementaires a été substituée à celle de Parlement.

En second lieu, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement présenté par la Commission des Lois tendant à ne pas viser dans le rapport mentionné les mesures relatives à l'application du temps partiel. Cette disposition n'est cependant pas supprimée mais figure à l'article 33 relatif au temps partiel.

En dernier lieu, il n'est plus expressément fait référence aux entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire. En revanche, sont visés les personnels concernés par l'article premier du titre premier du statut, soit les fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics hospitaliers visés par l'article L. 792 du Code de la Santé publique, et le personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial ayant la qualité de fonctionnaires.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de pure forme ayant pour objet la réalisation d'une certaine unité de rédaction entre le titre I et le titre II du futur statut de la Fonction publique, ainsi qu'un amendement de coordination prenant en compte la modification de numérotation des articles du titre I.

Art. 19

Dérogation au principe du recrutement par concours

Cet article limite le champ d'application du principe posé à l'article 16 relatif au recrutement par concours.

Quatre hypothèses sont envisagées :

- en application de la législation sur les emplois réservés ;
- lors de la constitution initiale d'un corps ;
- pour le recrutement des fonctionnaires des catégories C et D lorsque le statut particulier le prévoit ;
- en application de la procédure de changement de corps définie à l'article 12 du Titre I du statut général.

• Les emplois réservés :

L'existence de ce type d'emploi est prévue dans deux catégories de dispositions : le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (aux articles L 402 et suivants) et le code du travail (articles L 323-19 et suivants ainsi que les articles R 323-96- à R 323-109). Ces articles en posent le principe ainsi que les modalités essentielles d'application. Cette disposition n'apparaissait pas en tant que telle dans

l'ordonnance du 4 février 1959. Le projet de loi consacre définitivement ce principe en l'insérant dans le futur statut général de la Fonction publique.

• **La constitution initiale d'un corps ou le recrutement de fonctionnaires des catégories C et D :**

Ces deux dérogations figuraient à l'article 20 de l'ordonnance du 4 février 1959. Elles n'appellent pas de remarques particulières. Cependant, le recrutement hors concours lors de la constitution initiale d'un corps est une règle traditionnelle de notre droit, d'ailleurs confirmée par la jurisprudence (CE 9 février 1962 Pourzec).

Contrairement à ce qui est actuellement proposé, le statut de 1959 prévoyait que la dérogation devait faire l'objet d'une des dispositions du statut particulier. Un amendement tendant à réintroduire cette règle n'a pas été retenu par l'Assemblée Nationale.

Il faut également noter que ni le Gouvernement, ni l'Assemblée Nationale n'ont, dans le cadre de cet article, repris les dispositions prévoyant l'accès direct de fonctionnaires de catégorie A aux emplois de certains corps dont la liste est jugée par décret en Conseil d'Etat. Cette dérogation figure désormais à l'article 21.

• **La procédure du changement de corps :**

La dernière hypothèse du recrutement des fonctionnaires sans concours, relative à la procédure de changement de corps, constitue l'une des conséquences de l'adoption de l'article 14 du Titre premier du statut. Cet article consacre la notion de mobilité entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales. La procédure de changement de corps est organisée dans le respect du déroulement normal de carrière, entre fonctionnaires appartenant à des corps ayant le même niveau de recrutement et dont les missions sont comparables. « L'accès direct des fonctionnaires est ainsi prévu et aménagé dans l'intérêt du service public. » Dans la mesure où l'article 14 du Titre I constitue l'une des innovations du projet de loi, la présente modalité de recrutement sans concours ne figurait pas dans le statut de 1959. L'Assemblée Nationale n'a pas adopté un amendement de suppression de cette disposition fondée sur le fait qu'il ne s'agit pas en réalité d'une modalité d'accès à la fonction publique mais d'une procédure de mobilité.

Votre commission des lois vous propose d'adopter un amendement de coordination ayant pour objet de prendre en compte la modification de numérotation de l'article du Titre premier auquel il est fait référence.

Art. 20

Troisième voie d'accès à l'Ecole Nationale d'Administration

L'article 20 introduit dans le futur statut général des fonctionnaires les dispositions de la loi n° 83-26 du 19 janvier 1983 créant une troisième voie d'accès aux corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration.

Cette dernière est ouverte aux candidats justifiant de l'exercice pendant huit années au total de certaines fonctions telles celles de :

— membre non parlementaire d'un conseil régional, ou général, maire, ou maire-adjoint dans les villes de plus de 10 000 habitants ;

— membre élu responsable d'une des organisations syndicales de salariés ou de non salariés, considérées comme les plus représentatives au niveau national ;

— membre élu d'une association reconnue d'utilité publique, d'une société mutualiste ou d'un organisme chargé de gérer un régime de prestations sociales.

Une même période ne peut être prise en compte qu'une seule fois, et ce dans la mesure où à cette date l'intéressé n'avait pas la qualité d'agent public ou de fonctionnaire.

Il revient au Ministre chargé de la Fonction publique d'établir, après avis d'une Commission ad hoc présidée par un conseiller d'Etat, la liste des personnes autorisées à participer au concours de sélection sur épreuves prévu par la loi. Un quota de places, une pour cinq nominations dans chacun des corps recrutés parmi les anciens élèves de l'ENA, est réservé à ces candidats dont l'intégration au sein d'un des corps de la Fonction publique dépend du choix de l'intéressé effectué conformément à l'ordre d'une liste établie selon le mérite de chacun.

Il convient de rappeler que ce texte de loi dont le présent projet reprend les termes a fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel n° 82-153 en date du 14 janvier 1983.

Le Conseil a estimé essentiellement :

— que le principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement « soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public » ;

— que le pouvoir accordé au ministre de fixer la liste des candidats aptes à se présenter au concours a pour seul objet la vérification de leur aptitude légale et n'est pas contraire à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme ;

— que la détermination des bénéficiaires de la loi ainsi que la création d'un concours de sélection sur épreuves n'est pas contraire au principe d'égalité ;

— mais en revanche, que le classement particulier de ces candidats est contraire au principe de l'égalité de déroulement des carrières et a pour effet de privilégier indûment les candidats ayant accédé à la fonction publique par le biais de la troisième voie.

L'Assemblée Nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article qui reprend donc, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 2 de la loi n° 83-26 du 19 janvier 1983.

Votre Commission des Lois vous propose, dans un souci de cohérence avec l'attitude adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi n° 83-26 du 19 janvier 1983 de supprimer cet article.

Art. 21

Accès direct de fonctionnaires de catégorie A

Cet article reprend les termes mêmes de la loi n° 61-1393 du 20 décembre 1961 modifiant l'article 20 de l'ordonnance n° 59-244 portant statut général de la Fonction publique. Cette disposition autorise l'accès direct de fonctionnaires de la catégorie A à la hiérarchie de corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat.

Cette liste dressée par un décret n° 63-396 du 10 avril 1963 comporte notamment les corps d'inspection et de contrôle de différents grands ministères : finances, industrie, agriculture, travail, santé...,

ainsi que les trésoriers payeurs généraux. Cet ensemble a été ultérieurement modifié par une dizaine de décrets ayant pour objet d'inclure de nouveaux corps d'inspection, les membres des tribunaux administratifs (D n° 75-163 du 12 mars 1975) et certains personnels de l'I.N.S.E.E. (D n° 69-556 du 6 juin 1969).

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cette rédaction.

Votre Commission des Lois vous propose de déplacer cet article afin qu'il se situe immédiatement après l'article 19 du projet de loi relatif au recrutement sans concours de fonctionnaires. En effet, ces deux dispositions résultent de l'application d'un même principe.

Art. 22

Nominations aux emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement

Certains emplois supérieurs de l'Administration échappent aux règles normales de recrutement des fonctionnaires. Dans cette hypothèse, le choix appartient au Gouvernement. Ces dispositions ne constituent pas une innovation du projet de loi. Elles sont reprises de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Un règlement d'administration publique n° 59-442 en date du 21 mars 1959 fixe la liste des emplois pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. Cette énumération comporte, à titre d'exemple, dans toutes les administrations, les postes de secrétaires généraux, de directeurs généraux, et directeurs d'administrations centrales ; au ministère de l'Intérieur ceux de préfets, au ministère de l'Education nationale ceux de recteurs d'académie. Deux décrets ultérieurs n° 78-369 du 20 mars 1978 et n° 79-61 du 23 janvier 1979 ont complété les mentions figurant aux rubriques du ministère de l'Intérieur et du Premier ministre. La liste ainsi établie n'est pas limitative.

L'article 22 du projet de loi a pour objet de définir et de préciser les conditions dans lesquelles ces emplois sont pourvus.

Il revient ainsi à un décret pris en Conseil d'Etat de déterminer dans le cadre de chaque administration et service la liste de ces emplois.

En second lieu, il est indiqué qu'une nomination intervenant dans cette hypothèse ne peut entraîner une titularisation dans le corps correspondant.

Enfin, dans la mesure où la procédure de nomination à ces emplois constitue une exception, il est prévu que les personnes occupant ces postes sont révocables à tous moments et pour toutes causes, que l'intéressé soit ou non un fonctionnaire. Il n'existe donc aucune garantie d'emploi. Toutefois, les droits de la défense se traduisant notamment par la règle relative à la communication du dossier doivent être respectés à cette occasion.

Cet article, qui n'a donné lieu à aucun débat, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre Commission des Lois vous propose de l'adopter dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Art. 23

Promotion interne

L'article 16 du projet de loi pose clairement les deux modalités de recrutement des fonctionnaires : le concours externe et le concours interne. L'article 23 complète les dispositions du 2° de l'article 16 relatif aux concours réservés aux fonctionnaires.

Ainsi, outre le concours, l'examen professionnel et la liste d'aptitude permettent d'assurer la promotion interne des agents publics.

Les auteurs du projet de loi ont à cet égard repris les dispositions de l'article 19 de l'ordonnance de 1959 en y apportant toutefois, au plan pratique, de notables modifications relatives aux droits du jury, et la formation des agents souhaitant bénéficier de la promotion interne.

• Les droits du jury

Il est actuellement prévu que les membres du jury ont, lorsque la procédure d'examen professionnel est retenue, la possibilité de consulter les dossiers individuels des candidats. Par ailleurs, la promotion par voie d'inscription sur une liste d'aptitude peut être précédée d'une sélection organisée sous forme d'examen professionnel. Il apparaît donc que les deux procédures sont très imbriquées.

Le projet de loi dispose, au contraire, que les deux modalités de promotion interne doivent être totalement indépendantes l'une de l'autre. La consultation du dossier du candidat n'est plus expressément

mentionnée et peut de ce fait être considérée comme exclue. Enfin, aucune précision n'est apportée quand à la nature même de l'examen professionnel. L'ordonnance du 4 février 1959 prévoyait qu'il s'agissait d'un examen sur épreuves excluant de ce fait la procédure de l'examen sur titres.

• **La formation des agents pouvant bénéficier de la promotion interne**

L'ordonnance de 1959 garantissait à ces fonctionnaires « des facilités de formation et d'accès aux corps et catégories hiérarchiquement supérieurs ». Une limite était cependant posée à ce principe ; il était en effet précisé que les intéressés devaient avoir les aptitudes nécessaires. Il est possible de supposer que cette mention visait en fait la sélection éventuellement effectuée afin de pouvoir suivre les cours de formation. La rédaction actuelle du projet de loi ne fait plus référence à cette garantie relative aux facilités de formation. Certes, l'article 22 du titre premier reconnaît aux fonctionnaires un droit à la formation permanente et envisage même que les intéressés puissent « être astreints à suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers ». Mais il ne semble pas que la rédaction proposée soit aussi protectrice que celle de l'ordonnance du 4 février 1959. Elle paraît en outre être en contradiction avec les récentes mesures prises pour faciliter la promotion interne des candidats à l'Ecole Nationale d'Administration, se traduisant notamment par la création d'une épreuve faisant appel à l'expérience professionnelle et garantissant un nombre de places aux cycles de préparation égal au minimum à 3 fois et au plus à 6 fois celui des places offertes au concours interne précédent.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre Commission des Lois vous propose de réaffirmer très clairement que la procédure du concours interne régie par l'article 16, constitue l'une des trois modalités de la promotion interne.

Art. 24

Suppression des limites d'âge pour les handicapés

L'article 24 introduit une nouvelle disposition au sein du statut général de la Fonction publique en prévoyant que les limites d'âge prévues pour l'accès à la Fonction publique ne sont pas opposables aux

handicapés. Cette mesure correspond à l'une des conclusions présentées par M. Christian Hernandez dans le rapport relatif à l'insertion des handicapés dans la Fonction publique. Elle est à rapprocher de celles ayant pour objet de modifier les conditions d'accès à la Fonction publique relatives à l'aptitude physique figurant à l'article 5 du titre I du présent statut.

Sont reconnues comme handicapées aux termes de la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 codifiée à l'article L 323-10 du Code du travail « toutes personnes dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales ». Cette insuffisance doit être appréciée et reconnue par une commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (C.O.T.O.R.E.P.) ainsi dénommée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975. Cet organisme doit également apprécier le degré de compatibilité entre le handicap et l'emploi postulé. La décision de la C.O.T.O.R.E.P. peut faire l'objet d'un recours devant la commission départementale du contentieux dont l'arrêt peut lui-même faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Le recrutement des handicapés dans la Fonction publique est organisé selon trois procédures différentes : celle des emplois réservés, celle des concours spéciaux, celle des concours normaux.

Actuellement, dans le cadre de la procédure de recrutement par concours, les modalités spécifiques d'accès à la Fonction publique sont prévues pour les handicapés. Les limites d'âge sont en effet reculées d'une durée égale à celle des traitements ou soins subis par l'intéressé. Toutefois, l'article R 323-112 du Code du travail fixant ces conditions pose une limite maximale de cinq ans pour cette prise en compte.

La suppression totale de toutes limites d'âge pour l'accès des handicapés aux emplois publics constitue donc une très nette amélioration de leur statut. Le vote de cet article permettrait, en outre, de faciliter le recrutement des handicapés. Un décret du 20 septembre 1963 fixe en effet à 3% des recrutements le taux des priorités d'emplois réservés aux handicapés. Ce taux a été rappelé par une circulaire n° 972 FP du 14 octobre 1968. Le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a de nouveau par une autre circulaire n° FP 1486 du 18 novembre 1982 confirmé cet objectif et a incité les services à respecter pour l'année un pourcentage de 5% de façon à rattraper le retard accumulé ces dernières années. Il apparaît, en effet, que le nombre de fonctionnaires han-

dicapés n'excède pas 1% des effectifs soit environ 25 000 agents publics. A ces chiffres correspondent un recrutement annuel de 300 à 350 handicapés par an soit 0,6% à 0,7% des recrutements effectués.

Cet article n'a donné lieu à aucun débat devant l'Assemblée nationale et a été adopté sans aucune modification.

Votre Commission des Lois vous propose de voter cet article dans la même rédaction.

CHAPITRE IV

STRUCTURES DES CARRIÈRES

Par le nombre des articles qu'il contient, ce chapitre constitue l'un des plus bref du projet de loi. Il revêt cependant une importance primordiale car il apporte la définition des fondements de la carrière du fonctionnaire, et rappelle la structure de l'ensemble administratif français.

Art. 25

Structure générale de la carrière

L'article 25 du présent projet de loi reprend les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 4 février 1959 sous réserve d'une modification de forme consistant en la création d'un alinéa exclusivement consacré à la définition des catégories.

La rédaction de cet article fait référence à trois notions essentielles régissant l'ensemble administratif français : le corps, le grade et la catégorie. Cette structure d'ensemble a été créée de façon à faciliter la gestion des fonctionnaires.

Chaque corps, constitué suivant des dispositions réglementaires, groupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.

Au sein de ces corps, les fonctionnaires sont répartis en quatre catégories classées par ordre hiérarchique décroissant correspondant aux lettres A, B, C et D. Le statut de 1959 prévoyait que les catégories étaient définies par règlement d'administration publique. Le présent projet ne reprend pas cette procédure qui se serait traduite par le recours à un décret en Conseil d'Etat. L'appartenance de l'un ou l'autre corps à l'une des catégories définies ci-dessus est déterminée par le statut particulier du corps concerné. Elle repose non sur la nature des fonctions mais sur la qualification appréciée au niveau du recrutement.

Ainsi, les fonctionnaires de la catégorie A sont titulaires de diplômes d'études supérieures et remplissent des fonctions de conception et de direction ;

les fonctionnaires de catégorie B recrutés au niveau de l'enseignement secondaire sont affectés aux fonctions d'application ;

quant aux fonctionnaires des catégories C et D recrutés au niveau de l'enseignement primaire, ils assurent les fonctions d'exécution.

L'appartenance à une catégorie ne dépend donc pas de l'obtention d'un certain niveau indiciaire ; le rattachement ne peut en effet intervenir dans cette hypothèse que si la nature des fonctions et le niveau de recrutement n'y font pas obstacle (CE TOUTIN, 4 octobre 1958).

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article dont la lecture permet de constater que les auteurs du projet de loi ne tiennent pas compte des nombreuses demandes tendant à la suppression de la catégorie D.

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

Art. 26

Hierarchie au sein de chaque corps

Le corps regroupe en vertu du second alinéa de l'article précédent l'ensemble des fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Quant au grade, l'article 12 du titre premier le définit comme le titre étant distinct de l'emploi, conférant à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. Il revient au statut particulier de fixer le nombre d'échelons de chaque grade ainsi que les modalités de promotion et d'avancement.

Cette disposition reprend les termes du second alinéa de l'article 29 de l'ordonnance du 4 février 1959.

L'Assemblée nationale a adopté cet article dans la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois ne vous propose aucune modification à cet article.

Art. 27

Définition de la classe.

L'article 27 du projet de loi pose le principe de l'assimilation de la classe au grade. Il précise la condition essentielle de cette reconnaissance. Il est nécessaire que la procédure d'acquisition soit identique à celle de l'avancement du grade.

Cet article introduit dans le statut général de la Fonction publique une notion que ne figurait pas dans l'ordonnance de 1959.

Cette consécration législative vise à prendre en compte une réalité de la Fonction publique. De nombreux statuts particuliers ont en effet eu recours à cette formule sans pour autant en donner une définition claire et précise. Le Conseil d'Etat appelé à se prononcer sur ce problème a estimé que l'assimilation pouvait se faire à condition que l'accès à la classe supérieure ait lieu au choix et que les effectifs concernés soient limités.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE V

POSITIONS

Ce chapitre constitue l'essentiel du projet de loi tant par le nombre des articles qu'il contient que par l'importance des règles qu'il instaure. La rédaction très structurée, adoptée par les auteurs du projet est fondée sur une séparation en sections traitant de chacune des positions, voire même en sous-section en ce qui concerne l'analyse de la position dite d'activité. Les dispositions retracent l'ensemble des situations dans lesquelles peuvent se trouver les agents de l'Etat. Ce chapitre comporte non seulement une remise en ordre de la réglementation applicable en la matière mais également la consécration législative de certaines notions couramment admises.

Art. 28

Positions des fonctionnaires

L'article 28 énumère les différentes positions dans lesquelles peuvent se trouver les fonctionnaires au regard de leur administration ou de leur corps.

Reprenant, sous réserve de modifications rédactionnelles, la liste figurant à l'article 34 de l'ordonnance du 4 février 1959, cet article mentionne :

- l'activité à temps complet ou à temps partiel, ce qui tient compte de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel ;
- le détachement ;
- la position hors cadre ;
- la disponibilité ;
- l'accomplissement du service national substitué à la position sous les drapeaux ;

— le congé parental, remplaçant le congé postnatal introduit dans le statut général par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976.

Les définitions des droits et obligations des fonctionnaires dans le cadre de ces six différentes positions figurent aux différents articles du chapitre et font l'objet de commentaires spécifiques.

L'Assemblée nationale n'a pas discuté les termes de cet article et l'a adopté dans la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois ne propose aucune modification de cette disposition.

Section I

Activité

Sous-section I

Dispositions générales

Art. 29

Définition de la position d'activité

L'article 29 figure au début de la sous-section concernant les règles générales applicables à la position d'activité. Il donne une définition de cette position.

Est un fonctionnaire en activité « toute personne qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade. »

Cette rédaction, sous réserve de la suppression de régularité de la titularisation, reprend celle figurant à l'article 35 de l'ordonnance du 4 février 1959. Le projet de loi concerne uniquement des agents titulaires et il est supposé que la procédure de titularisation a été régulièrement menée.

Il est, en outre, fait référence à la notion de service effectif qui mérite d'être précisée. Le service effectif ne signifie pas en effet que le service doit être continu. En conséquence, le fonctionnaire en congé est

considéré comme étant en activité. En effet, le législateur a considéré que les interruptions temporaires prévues par la loi ou résultant d'un cas de force majeure sont possibles.

A cet égard, le présent projet de loi apporte une précision et complète les anciennes dispositions.

Le second alinéa de l'article 29 prévoit en effet que le fonctionnaire bénéficiant d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical est en position d'activité.

Le régime des décharges de services est actuellement fixé par un décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction publique. Le contingent global de décharge est fixé annuellement et par ministère, les bénéficiaires étant librement désignés par les organisations syndicales sous réserve qu'il n'y ait pas d'incompatibilité entre la qualité du fonctionnaire désigné et la bonne marche du service. Les droits à l'avancement des agents concernés sont appréciés par référence à l'avancement moyen d'un agent du même corps placé au moment de la décharge dans une situation équivalente à celle de l'intéressé.

La définition de la position d'activité suppose l'affectation du fonctionnaire dans l'un des emplois correspondant à son grade. L'administration demeure maîtresse de l'affectation et le fonctionnaire, dans la mesure où il remplit les conditions exigées pour pourvoir à un emploi ne peut refuser de le faire. Certes, dans certains cas, une possibilité de choix lui est offerte en fonction de l'ordre de classement au concours.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article dans les mêmes termes.

Art. 30

Des congés

Cet article est le complément nécessaire du précédent. En effet il est apparu que la notion de service effectif ne signifiait pas pour autant service continu et que le fonctionnaire peut bénéficier de certaines formes de suspension d'activité résultant notamment des congés. Dans cette hypothèse, le fonctionnaire conserve l'intégralité de ses droits.

L'article 30 a pour objet de définir les différents types de congés auxquels a droit le fonctionnaire. Il en existe sept catégories : le congé annuel, le congé de maladie, le congé de longue maladie, le congé de longue durée, le congé de maternité, le congé de formation professionnelle, le congé pour formation syndicale.

1) Le congé annuel

Le fonctionnaire a droit à un congé annuel rémunéré dont la durée est fixée par décret en Conseil d'Etat. L'ordonnance du 4 février 1959 prévoyait « une durée de trente jours consécutifs pour une année de service accompli ». Le projet ne fixe donc plus une durée de service dont la contrepartie serait le décompte des jours de congé. Cette mesure a été prévue de façon à permettre une adaptation plus souple de la réglementation en cette matière.

2) Les congés de maladie

Le fonctionnaire a droit à un congé de maladie d'une durée totale de douze mois pendant lesquels il continue à percevoir son traitement intégral durant trois mois. Sa rémunération est diminuée de moitié pendant le reste de la période.

Le supplément familial ainsi que l'indemnité de résidence sont intégralement versés au fonctionnaire durant toute la période. L'ordonnance de 1959 ne prévoyait, quant à elle, que le maintien des suppléments pour charges de famille.

Le supplément familial de traitement est un accessoire du traitement du fonctionnaire et constitue un élément de rémunération statutaire. Il est distinct des allocations familiales que les fonctionnaires perçoivent par ailleurs ; l'indemnité de résidence, dont la prise en compte pour le calcul des pensions de retraite n'est que partielle, est une sorte de correctif du traitement de base.

Le projet de loi prévoit sans conditions de délai, le maintien intégral du traitement en cas de maladie provenant d'une cause exceptionnelle prévue à l'article L 27 du Code de pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Cette situation temporaire, sans répercussions financières, prend fin soit lorsque le fonctionnaire peut reprendre ses fonctions, soit lorsqu'il est mis à la retraite. Les causes exception-

nelles définies à l'article 27 sont l'accomplissement d'un acte de dévouement dans un intérêt public, le fait d'exposer sa vie pour sauver une ou plusieurs personnes. Dans cette hypothèse, les honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident sont également remboursés au fonctionnaire.

Les dispositions de cet alinéa du projet de loi ne modifient pas les règles posées par l'ordonnance de 1959, notamment en ce qui concerne les périodes retenues pour le maintien ou le prélèvement de traitement.

Cet alinéa a été adopté par l'Assemblée nationale après une modification rédactionnelle ayant pour objet de substituer la notion de supplément familial de traitement à celle de supplément pour charge de famille, en vue d'harmoniser ce texte et celui du titre premier du statut.

3) Le congé de longue maladie

Un congé de longue maladie d'une durée maximum de trois ans peut être accordé au fonctionnaire. Le maintien de l'intégralité du traitement est assuré pendant un an, un abattement de moitié étant réalisé pendant les deux années consécutives.

L'obtention d'un tel congé est subordonnée à la conjonction de trois conditions fixées au 3° de l'article 30.

La maladie doit mettre l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, elle doit rendre nécessaire un traitement et des soins prolongés, elle doit présenter un caractère invalidant et de gravité confirmée.

Les deux premières conditions figuraient au 2° de l'article 36 de l'ordonnance de 1959. Toutefois, les auteurs du projet ont supprimé la référence faite à la notion de soins coûteux ne maintenant ainsi que la condition de soins prolongés. En revanche, la rédaction actuelle du projet est plus stricte quant à la troisième des conditions relative au caractère invalidant et de gravité certaine de la maladie.

Comme dans le cas de congé de maladie ordinaire, le fonctionnaire conserve l'intégralité du supplément familial du traitement et de l'indemnité de résidence. Il peut également bénéficier du maintien intégral de traitement dans les conditions fixées par le 2° du présent article relatif à la situation du fonctionnaire ayant contracté sa maladie de façon exceptionnelle ou, à la suite d'un accident de service. Cette disposition figurait dans l'ordonnance du 4 février 1959.

Enfin, le projet de loi maintient les limites posées par l'ordonnance de 1959 relatives aux conditions de renouvellement d'un tel congé.

Pour bénéficier à nouveau de cette disposition, le fonctionnaire est tenu de reprendre ses fonctions pour une durée minimum de un an.

Par coordination avec le titre premier du statut et avec le paragraphe précédent, l'Assemblée nationale a remplacé la notion de supplément pour charges de famille par celle de supplément familial de traitement.

Elle a par ailleurs, dans un souci de clarté, inséré un nouvel alinéa relatif au maintien de l'intégralité du traitement lorsque la longue maladie est contractée pendant le service.

4) Le congé de longue durée

Dans un certain nombre de cas énumérés par le présent article, le fonctionnaire peut avoir droit à un congé de longue durée de trois ans à plein traitement et deux ans à demi traitement. Lorsque la maladie a été contractée dans l'exercice de ses fonctions, ces durées sont respectivement portées à cinq et trois ans. Ce congé est accordé en cas de tuberculose, de maladie mentale, d'affection cancéreuse ou de poliomyélite. Ces dispositions sont la reprise des termes figurant à l'article 36 de l'ordonnance de 1959.

En revanche, le projet de loi précise les conditions d'attribution d'un tel congé. Il ne peut l'être sauf exception qu'à l'issue de la période rémunérée à taux plein du congé de longue maladie. Dans ce cas, ce laps de temps est assimilé à un congé de longue durée accordé pour la même affection. Le malade peut, sur sa demande, être maintenu en congé de longue maladie lorsqu'il peut prétendre à l'octroi d'un congé de longue durée.

Cette innovation tend à remédier au caractère assez rigide du congé de longue durée. En effet, le fonctionnaire dispose d'un contingent non renouvelable de cinq ans pour chacune des maladies énumérées. Le système exposé ci-dessus permet de remédier partiellement aux contraintes résultant de ce contingentement, tout en évitant des inconvénients au niveau de la gestion du personnel résultant d'une fusion totale des congés de longue maladie et de longue durée. Ainsi, le fonctionnaire, en fonction de son état de santé, à l'issue d'une période

d'une année, décidé d'être placé soit en congé de longue durée ou de longue maladie. Dans l'hypothèse d'un rétablissement, il peut donc préserver son « capital » de congé longue durée en se faisant placé en congé de longue maladie.

5) Le congé pour maternité ou adoption

La rédaction du projet de loi diffère sensiblement de celle de l'ordonnance de 1959 modifiée par une loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 relatif au congé pour couches. Le statut actuel accorde aux seules femmes un congé pour maternité, allaitement ou adoption. Si, dans les deux premières hypothèses aucun doute n'est possible, dans le cas de l'adoption, le fait de réserver aux seules femmes le congé dont il est question, peut paraître contestable. Le projet de loi ne fait donc plus référence au sexe de l'intéressé. Il maintient les autres dispositions, notamment celles relatives à la législation sur la Sécurité Sociale. L'évolution du droit des fonctionnaires en cette matière est donc automatique, calquée sur celle de l'ensemble des citoyens.

L'Assemblée nationale n'apporte aucune modification à la rédaction de cet alinéa.

6) Le congé de formation professionnelle

Il s'agit de la disposition la plus novatrice de cet article. En effet, un tel congé n'était jusqu'à présent pas prévu par la loi. Cette disposition complète l'article 22 du titre premier lequel faisait mention de ce type de congé. Le droit à la formation professionnelle est donc consacré. Aucune précision relative à la durée éventuelle de ce congé ou aux modalités de rémunération d'un fonctionnaire en bénéficiant ne figure dans le projet de loi. En application de l'article 31, ces dispositions seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée Nationale a adopté cet alinéa sans le modifier.

7) Le congé pour formation syndicale

Depuis la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957, les salariés fonctionnaires de l'Etat et les personnels communaux ont droit à un congé de 12 jours ouvrables par an, leur permettant de participer à des stages ou sessions proposés par des centres rattachés aux organisations syndicales représentatives à l'échelon national.

Cette législation a été modifiée par la loi n° 82-997 du 23 novembre 1982 dont l'objet était de substituer l'expression congé de formation syndicale à celle de congé d'éducation ouvrière, et de prévoir que ce congé, étendu aux agents non titulaires de l'Etat, est un congé rémunéré.

Par ailleurs, le 7° de l'article 30 introduit dans le statut général de la Fonction publique une nouvelle catégorie de congés accordés aux jeunes fonctionnaires de moins de 25 ans, destinés à « favoriser la préparation, la formation et le perfectionnement de cadres et animateurs et proposés par « les organisations de jeunesse et d'éducation populaire, les fédérations et les associations sportives et de plein air légalement constituées. »

Ces dispositions reprennent les termes de la loi n° 61-1448 du 26 décembre 1961. Ce congé, d'une durée de 6 jours ouvrables par an, bien que comptant comme service effectif, n'est pas rémunéré.

Le projet de loi prévoit également que ce congé ne peut être imputé sur la période de congés annuels, mais ne peut, en revanche, se cumuler avec un congé pour formation syndicale qu'à concurrence de douze jours ouvrables pour une même année.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa dans la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois vous propose de créer une huitième rubrique consacrée au congé accordé aux fonctionnaires pour participer aux activités des organisations de jeunesse. Cette présentation répond essentiellement à un souci de clarification. Sous réserve de l'adoption de cet amendement votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 31

Modalités d'application des dispositions relatives aux congés

La présente loi fixe les principes régissant les congés accordés aux fonctionnaires et renvoie à des décrets pris en Conseil d'État la fixation des modalités de ces différents régimes de congés ainsi que leurs effets sur la situation administrative des fonctionnaires.

Ces décrets ont également pour objet la détermination des conditions d'organisation et de fonctionnement des comités médicaux auxquels l'article précédent fait référence en son 4°.

Il n'est pas inutile de rappeler brièvement la réglementation actuellement applicable à ces organismes. Ils ont été créés par l'article 90 de la loi du 19 octobre 1946 complétée, en ce qui concerne les mesures d'application, par un décret du 5 août 1947 et une instruction n° 5 du 13 mars 1948. Actuellement ils sont régis par le décret n° 59-310 du 14 février 1959. Les membres désignés par le ministre auprès de chaque ministère et pour une durée de quatre ans sont choisis parmi des praticiens. Un comité médical, placé auprès du commissaire de la République, existe également dans chaque département.

Un organisme de même nature, siégeant auprès du ministre de la santé, peut être appelé à donner son avis dans tous les cas litigieux. Les fonctions de ces comités sont essentielles en ce qui concerne l'octroi des congés de longue maladie et de longue durée, et l'admission aux emplois publics.

Il est vraisemblable que les décrets prévus par le présent article seront inspirés des dispositions présentées ci-dessus.

En dernier lieu, il est prévu que les décrets en Conseil d'État déterminent certaines des obligations que doivent satisfaire les fonctionnaires bénéficiant d'un congé de maladie, de longue maladie, ou de longue durée. Ces obligations tiennent, d'une part, aux conditions d'octroi et de maintien du congé, d'autre part, au rétablissement de la santé de l'intéressé.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans le modifier.

Votre Commission des Lois vous propose de le voter dans la rédaction transmise par l'Assemblée nationale.

Art. 32

Reclassement des fonctionnaires en cas de suppression d'emploi

Cet article a pour objet de compléter et de préciser les dispositions de l'article 12 du titre I du statut général des fonctionnaires. Il établit la distinction du grade et de l'emploi, définit la notion de grade, détermine les conditions d'accès à un grade excluant notamment toute

nomination pour ordre, et garantit au fonctionnaire un reclassement en cas de suppression d'emploi. Cette dernière disposition a été maintenue en dépit de l'opposition du Sénat fondée sur la difficulté d'application de ce genre de mesure dans le cadre des collectivités locales.

L'article 32 prévoit que ce reclassement accordé aux fonctionnaires de l'État doit être effectué dans le corps d'origine et au besoin en surnombre. Cette disposition, qui découle directement de la distinction du grade et de l'emploi, légalise le principe du reclassement.

Sous réserve de l'adoption d'un amendement de coordination destiné à prendre en compte les modifications de numérotation des articles du titre I^{er} votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 33

Exercice de fonctions à temps partiel

L'organisation de la durée du travail a récemment fait l'objet de réformes dans le cadre de la Fonction publique. La loi n° 70-523 du 19 juin 1970 instituant le travail à mi-temps a été insérée à l'article 34 du statut de 1959.

Cette procédure a été supprimée par l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif. Ces dernières dispositions sont partiellement reprises par l'article 33 et suivants.

L'article 33 autorise les fonctionnaires titulaires en activité ou en service détaché, à accomplir, compte tenu des nécessités de service, leurs fonctions à temps partiel. Celui-ci ne peut être inférieur au mi-temps. Cette faculté n'est pas pour autant générale et des fonctionnaires occupant certains emplois ou titulaires de certains grades peuvent être exclus du bénéfice de ces dispositions par décret en Conseil d'État.

Le projet de loi institue une compensation du temps de travail perdu du fait des autorisations de travail à temps partiel. Cette mesure se traduit par le recrutement de nouveaux agents titulaires.

Enfin, l'article 33 prévoit que les Assemblées parlementaires devront être tenues au courant par le Gouvernement de l'application des mesures relatives au temps partiel.

Deux modifications ont été introduites par le présent article par rapport à la rédaction des articles 1^{er} et second de l'ordonnance n° 82-396 du 31 mars 1982. Ce texte posait en effet que le respect du principe de continuité correspond à l'une des nécessités de fonctionnement du service, compte tenu du nombre de personnes bénéficiant des mesures de travail à temps partiel. En outre, le présent article ne précise plus que la faculté ainsi accordée au fonctionnaire est valable pour une période déterminée.

Le décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application pour les fonctionnaires de l'ordonnance n° 82-296 détermine que cette période ne peut être inférieure à six mois ou supérieure à un an. Le renouvellement de cette autorisation s'effectue dans les mêmes conditions sous réserve que l'intéressé en fasse la demande avec deux mois de préavis. Le présent projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des règles et conditions posées à l'obtention de l'autorisation de travail à temps partiel.

L'Assemblée nationale a précisé que les emplois concernés sont ceux conduisant à pensions du Code des Pensions civiles et militaires de retraite.

Elle a, d'autre part, introduit à l'article 33 les dispositions relatives au dépôt sur le bureau des Assemblées, d'un rapport rédigé tous les deux ans. Cette mesure était prévue à l'article 12 du projet mais n'y trouvait pas réellement sa place.

Votre Commission des Lois vous propose de rappeler à cet article l'un des principes essentiels de droit public à savoir celui de continuité de service public.

Il ne saurait en effet être question que le travail à temps partiel contrevienne à ce principe fondamental. Sous réserve de l'adoption de cet amendement votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 34

Réintégration et droit à l'avancement du fonctionnaire travaillant à temps partiel

L'article 34 reprend certaines des dispositions figurant aux articles 6 et 8 de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982. Toutefois, les auteurs du projet ont inversé l'ordre des priorités en fixant en tout premier lieu le droit à la réintégration, puis celui relatif à l'avancement et à la formation.

- **Le droit à la réintégration**

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 31 mars 1982, repris au premier alinéa de l'article 34, le fonctionnaire bénéficie de plein droit de la possibilité d'occuper, à l'issue de la période de travail à temps partiel, un emploi à temps plein. A défaut d'une telle solution, l'intéressé a vocation à occuper un autre emploi conforme au statut qui lui est applicable. Cette faculté de réintégration automatique constitue une garantie essentielle de la procédure et présente un caractère incitatif incontestable. L'importance attachée à cette mesure par le secrétariat d'État a été confirmée par une circulaire dans laquelle l'attention des responsables est attirée sur les problèmes de gestion en résultant. Il apparaît ainsi que le défaut de vacances d'emplois ou de fractions d'emploi doit être prévu et évité de façon à ne pas contrevenir aux prescriptions relatives au temps partiel.

Il est intéressant de noter que le projet de loi ne précise pas que le retour à temps plein ne constitue pas une solution définitive pour le fonctionnaire. Celui-ci peut dans le système actuel bénéficier à nouveau d'une autorisation à l'issue d'un délai de 6 mois. Cette mesure figurera vraisemblablement dans le décret en Conseil d'État prévu à l'article précédent.

- **Les droits à l'avancement**

Le second alinéa du présent article reprend certaines des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 82-296. Celui-ci détermine les droits relatifs à l'évolution de la carrière du fonctionnaire travaillant à temps partiel, ainsi que ceux concernant la rémunération. Seules les premières dispositions figurent au sein du présent article, les secondes apparaissent à l'article 36 du projet de loi. Il est ainsi prévu que les périodes de travail à temps partiel sont assimilées à des périodes à temps plein pour ce qui concerne les droits à l'avancement, la promotion, la formation. Il apparaît que la formule retenue est assez favorable au fonctionnaire. Elle reprend à cet égard des dispositions applicables dès la mise en place du travail à mi-temps.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction du projet de loi lequel reprend les termes de l'ordonnance du 31 mars 1982.

Votre Commission des Lois vous propose également d'adopter ces dispositions sans modification.

Art. 35

Assimilation du temps partiel à un emploi

Cet article correspondant à l'article 7 de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 exclut du bénéfice de certaines des dispositions du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, les fonctionnaires travaillant à temps partiel.

Deux types de mesures sont prévues, celles relatives aux cumuls d'emploi public et d'activité privée, celles relatives aux cumuls d'emplois publics.

Dans la première hypothèse, les fonctionnaires ne peuvent procéder à des expertises ou donner des consultations ou assurer des enseignements ressortissant à leurs compétences. De même, l'exercice de professions libérales découlant des fonctions de membre du personnel enseignant technique ou scientifique des beaux arts leur est interdit.

En ce qui concerne les cumuls d'emplois publics, aucune dérogation au principe fixé par l'article 7 du décret du 29 octobre 1936 n'est possible. Cette disposition interdit tout cumul d'emplois publics. Par voie de conséquence, sont également inapplicables les règles fixant, dans le cadre du décret précité, les conditions de durée et de rémunération des éventuelles dérogations.

Aux termes du présent article, les services à temps partiel correspondent à un emploi en tant que tel. Celui-ci est défini par le décret de 1936 comme « toute fonction qui, en raison de son importance, suffirait à occuper normalement à elle seule l'activité d'un agent et dont la rémunération, quelle que soit sa dénomination, constituerait à raison de sa quotité un traitement normal pour ledit agent ».

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article reprenant les termes mêmes de l'ordonnance du 31 mars 1982.

Votre Commission des Lois vous propose de voter cet article sans le modifier.

Art. 36

Rémunération des services effectués à temps partiel

La rémunération des agents exerçant leurs fonctions à temps partiel est proportionnelle à la durée hebdomadaire de travail effectuée par rapport à celle résultant des obligations de service réglementaire-

ment fixées pour les agents de même grade exerçant à temps plein les mêmes fonctions dans l'administration ou le service concerné. La réfaction porte sur le traitement, l'indemnité de résidence, les primes et indemnités de toute nature correspondant au grade de l'intéressé ou à l'emploi auquel il a été nommé.

Deux limites sont cependant posées à l'application de ce principe. Lorsque le temps partiel représente 80 % ou 90 % du temps plein le traitement versé au fonctionnaire représente les six septièmes ou les trente-deux trente cinquièmes de l'ensemble constitué par le traitement, les primes, les indemnités. Cette règle permet de respecter une certaine cohérence entre le montant de l'abattement ainsi effectué et celui résultant de la cessation concertée du travail. Par ailleurs, il est prévu que le supplément familial de traitement ne peut être inférieur au montant minimum versé aux fonctionnaires travaillant à temps plein et ayant le même nombre d'enfants à charge.

Les primes et indemnités diverses font l'objet d'un abattement proportionnel à celui effectué sur le traitement. Cependant, les intéressés perçoivent l'intégralité des indemnités pour frais de déplacement. L'ensemble des dispositions de l'article 36 reprend les mesures prévues à l'article 6 de l'ordonnance n° 82-296, compte tenu de deux modifications. La référence à l'article 4 de la loi de finances du 29 juillet 1961 réglant les modalités de calcul du traitement après service fait, selon la règle du trentième indivisible est supprimée. L'ordonnance en excluait l'application dans le cas du travail à temps partiel. L'article 6 de la loi n° 82-889 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'État, des collectivités locales et des services publics, a abrogé les dispositions de l'article 4.

Le fait que l'article 36 ne prévoit pas le versement à taux plein de la prime de transport, constitue la seconde modification. Elle résulte de l'application du décret n° 82-887 du 18 octobre 1982 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement de transport et abrogeant le décret n° 67-699 du 17 août 1967 portant attribution d'une prime de transport.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

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

Sous-section II

Mise à disposition

Art. 37

Mise à disposition auprès d'une autre administration

Cet article consacre une pratique assez courante de l'administration, et entoure son utilisation d'un certain nombre de garanties à l'égard des fonctionnaires.

Les mises à disposition se sont en effet multipliées soit en raison notamment de la lourdeur de la procédure du détachement, soit dans l'attente de la création d'un poste budgétaire. Il s'agit en effet d'une méthode de gestion assez souple dont certains statuts reconnaissent l'existence (administrateurs de la France d'outre-mer, ingénieurs du génie rural des eaux et forêts par exemple), en dépit de son inexistence juridique dans le statut général.

Il convient, en tout premier lieu, de donner une définition de la mise à disposition et d'en préciser ensuite les principales caractéristiques.

La mise à disposition constitue la seconde sous-section de la partie consacrée à la position d'activité. Cette solution s'accorde parfaitement avec le principe jurisprudentiel selon lequel « le fonctionnaire doit nécessairement être placé dans l'une des positions de son statut », (Conseil d'État 25 juillet 1947 Manriol). Or jusqu'à présent, les fonctionnaires mis à la disposition ne satisfaisaient pas cette condition. La novation essentielle consiste donc au sein du statut général de la Fonction publique d'État à créer une nouvelle modalité de la position d'activité. Dorénavant, cette méthode de gestion du personnel est consacrée par la loi.

Il est prévu que le fonctionnaire demeurant dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi. Il perçoit en échange la rémunération correspondante, mais effectue son service dans une autre administration que la sienne. Ces différents éléments ont notamment pour essentielles conséquences que seul un fonctionnaire en activité peut être

mis à disposition, qu'il n'y a pas de suppression de poste budgétaire, que l'avancement doit s'effectuer dans le corps d'origine, que la réintégration dans celui-ci est de droit.

La définition donnée par le projet de loi ne règle pas le problème important de la rémunération. Le fait d'être maintenu dans son corps d'origine, mais d'exercer ses fonctions dans une autre administration, pose en effet un problème à cet égard. La logique voudrait que la charge financière incombe au service d'origine. Mais, dans ce cas, l'administration concernée aurait supporté un poids financier indu dans la mesure où il ne se traduit pas par un service correspondant.

Aussi est apparu le système de la mise à disposition avec remboursement, consistant au maintien d'une écriture sans contrepartie en crédits dans l'administration d'origine et au remboursement à son profit des sommes effectivement versées au fonctionnaire mis à disposition, par le service d'accueil.

Le projet de loi ne fixe pas de façon claire laquelle de ces deux administrations doit supporter la charge financière.

En revanche, le problème du montant même de la rémunération est résolu. Le fonctionnaire mis à disposition doit-il conserver son traitement d'origine ou doit-il être rémunéré en fonction des règles propres à l'organisme d'accueil ? Sans ambiguïté, il est précisé que le fonctionnaire mis à disposition perçoit un traitement correspondant à l'emploi occupé dans l'administration d'origine.

La définition de cette nouvelle modalité de la position d'activité étant posée, il convient d'en déterminer les principales caractéristiques.

La mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État ne peut s'effectuer qu'auprès d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État. Il ne peut y être procédé qu'avec l'accord du fonctionnaire et que dans la mesure où aucun emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir n'existe. Dans ce cas en effet, il serait alors possible de procéder soit au détachement, soit à la nomination d'un fonctionnaire dans cet emploi.

Le projet de loi envisage également l'hypothèse suivant laquelle, durant la période de mise à disposition, un emploi ou une vacance d'emploi se produirait dans le service d'accueil. Dans ce cas, la mise à disposition n'est plus autorisée. Lorsque ledit emploi est pourvu par détachement, le fonctionnaire mis à disposition bénéficie d'une priorité pour y être détaché.

Par ailleurs, il est clairement affirmé que les fonctions exercées par l'intéressé doivent être d'un niveau hiérarchiquement comparable à celui des tâches assurées dans le corps d'origine.

Les dispositions présentées ci-dessus forment le cadre général dans lequel sera organisée à l'avenir la mise à disposition des fonctionnaires au profit d'une administration ou d'un établissement public de l'État.

En tout état de cause, il revient à un décret en Conseil d'État de fixer les modalités d'application du présent article.

L'Assemblée nationale a adopté cet article dans la rédaction du projet de Lois.

Votre Commission des Lois vous propose de le voter sans y apporter de modifications.

Art. 38

Mise à disposition auprès d'organismes d'intérêt général

Plusieurs types de corps d'accueil de fonctionnaires mis à disposition peuvent être recensés. L'article 37 énumère les administrations de l'État ou les établissements publics de l'État. Mais la jurisprudence fait également référence aux entreprises publiques, à des organismes privés ou même à des États étrangers.

L'objet du présent article est d'étendre aux organismes d'intérêt général la possibilité de recevoir des agents mis à disposition. Il renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des conditions et de la durée d'une telle mise à disposition.

Cette solution, ainsi que celle proposée à l'article précédent, a pour objet de légaliser une procédure existante.

Il semble toutefois nécessaire d'y apporter certaines limites. Ainsi il conviendrait que le décret auquel il est fait référence fixe certains critères précis, voire une liste, des établissements concernés. Une telle mesure se justifie en raison du poids financier éventuellement supporté par les administrations qui mettent leurs fonctionnaires à disposition.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Art. 38 bis (nouveau)

Rapport annuel aux comités techniques paritaires

L'Assemblée nationale a introduit un article supplémentaire dans le cadre de la sous-section consacrée à la mise à disposition. Cette disposition nouvelle prévoit qu'un rapport annuel relatif à l'application des articles 37 et 38 doit être présenté aux comités techniques paritaires concernés.

Ce rapport fait notamment état du nombre de fonctionnaires respectivement intéressés par ces deux types de mesures.

Cet amendement du rapporteur de la Commission des Lois présente une lacune. Les responsables de l'élaboration de ce rapport ne sont en effet pas cités. En outre, il peut être considéré comme faisant double emploi avec le rapport annuel sur l'état de l'administration, du service ou de l'établissement public présenté aux comités techniques paritaires en vertu du décret n° 82-452 du 28 mai 1982. En revanche, il constitue une nouvelle preuve de l'intérêt porté aux organismes paritaires et de l'importance de leur rôle dans le fonctionnement du secteur public.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans y apporter de modification.

Section II

Détachement

Art. 39

Procédure de détachement

L'article 39 définit la position de détachement comme celle du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine, mais continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite. Cet article détermine également les modalités suivant lesquelles le fonctionnaire peut bénéficier de cette disposition.

Il est ainsi prévu que cette décision est prononcée soit d'office soit à la demande de l'intéressé. Dans le premier cas, la consultation de la commission administrative paritaire est obligatoire. Le projet de loi reprend à cet égard les dispositions figurant à l'article 38 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Au vu de cette réglementation et de la jurisprudence du Conseil d'État qui a annulé des détachements prononcés sur demande sans consultation de la commission administrative paritaire du corps de détachement (C.E. 4 janvier 1954, syndicat C.G.T. FO du Ministère de l'Intérieur ; 19 novembre 1954, syndicat des Affaires étrangères), il apparaît que :

— la commission du corps de détachement doit être consultée dans le cas de détachement prononcé sur demande ;

— les commissions administratives du corps d'origine et du corps de détachement doivent l'être en cas de détachement d'office.

L'instruction du 13 mai 1959 posait qu'il ne saurait être question d'une consultation de cette nature dans le cas d'un détachement de droit.

L'article 39 apporte également d'autres précisions relatives à la pratique du droit au détachement. Cette position est révocable, c'est-à-dire qu'il peut y être mis fin avant l'échéance prévue initialement. Il peut s'agir d'un détachement de courte ou longue durée. Cette indication qui ne figurait pas à l'article 38 de l'actuel statut, est reprise du décret n° 59-309 fixant le régime particulier de certaines positions des fonctionnaires. Ce décret détermine en son chapitre III les règles concernant la durée et la cessation du détachement.

Il est prévu que le détachement de courte durée ne peut excéder six mois ni faire l'objet d'un renouvellement. A l'issue de cette période, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son emploi antérieur.

En revanche, le détachement de longue durée, soit cinq ans au maximum, peut être indéfiniment renouvelé par période de cinq ans. En cas de cessation du détachement de longue durée, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré à la première vacance dans son corps d'origine et affecté à un emploi correspondant à son grade. Il a en outre priorité pour être affecté au poste qu'il occupait précédemment.

L'ordonnance de 1959 renvoyait à un règlement d'administration publique la fixation des conditions de celle-ci. Sous réserve d'un régime spécial accordé aux fonctionnaires détachés en Algérie, Outrem-mer, dans un pays de la communauté, ou plus généralement à l'étran-

ger ou auprès d'un organisme international, pour lesquels la réintégration est immédiate et éventuellement en surnombre, sauf le cas de faute, ces règles sont celles évoquées plus haut.

L'article 39 prévoit au contraire que la réintégration est de droit dans le corps d'origine, sans toutefois préciser la nature de l'emploi visé. Ces règles, ainsi que celles relatives à la durée du détachement, relèvent d'un décret en Conseil d'État prévu à l'article 42 du projet de loi.

Afin de tempérer cette disposition, le cas échéant, il est prévu que le fonctionnaire satisfaisant aux conditions fixées par les statuts particuliers peut être intégré dans le corps de détachement.

Enfin, un alinéa précise que le fonctionnaire détaché est soumis à la réglementation régissant la fonction qu'il exerce.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter ce texte sans modification.

Art. 40

Régime de retraite des fonctionnaires détachés

Cet article détermine la réglementation applicable à l'affiliation au régime de retraite du fonctionnaire détaché. Celui-ci ne peut être affilié ou acquérir de droit à allocations ou pensions dans le régime dont relève la fonction de détachement. Au cas où cette situation se produirait, ledit fonctionnaire se verrait suspendre ses droits à pension de l'État.

Deux exceptions à cette règle sont cependant prévues. Elles concernent les fonctionnaires détachés soit auprès d'organismes internationaux soit pour exercer des fonctions électives.

Ces dispositions figurant au premier alinéa de l'article 40 sont reprises de l'article 40 de l'ordonnance de 1959.

Le second alinéa reprend, sous réserve d'une modification de pure forme, les termes de l'ordonnance du 4 février 1959. Il prévoit la possibilité de soumettre la collectivité ou l'organisme auprès duquel le fonc-

tionnaire est détaché au versement auprès du Trésor d'une contribution pour la constitution de droits à pension du fonctionnaire intéressé. Contrairement au statut actuel fixant le montant de cette contribution à 12 % du traitement de l'agent dans son corps d'origine, le présent projet renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation de ce taux.

A cette rédaction, l'Assemblée nationale a introduit une nouvelle disposition prévoyant, dans le cas de détachement auprès d'un député ou d'un sénateur, le versement de cette contribution par le parlementaire intéressé. Or, cette innovation pose problème. En effet le détachement n'existe jusqu'à présent qu'au profit de collectivités et non d'individualités. Le décret n° 59-309 du 14 février 1959 dresse une liste limitative des emplois dans lesquels peuvent être détachés des fonctionnaires. Il en est ainsi des détachements auprès d'une administration, d'un office, d'un établissement public, d'une entreprise publique, d'une collectivité territoriale, et enfin, éventuellement, d'une entreprise privée.

En conséquence, votre Commission des Lois vous propose de supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 41

Détachement de fonctionnaires des collectivités locales dans la Fonction publique de l'État.

Cette nouvelle disposition autorise le détachement de fonctionnaires territoriaux dans des corps ou emplois de la Fonction publique d'État. Cette règle est posée en application de l'article 14 du titre premier, lequel introduit une possibilité de mobilité entre les deux fonctions publiques : celle de l'État et celle des collectivités territoriales. Une disposition de même nature, intéressant les fonctionnaires d'État pouvant être détachés dans des corps ou emplois de la Fonction publique territoriale, figure à l'article 67, du titre III.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 42

Modalités d'application des dispositions relatives au détachement

L'article 42 renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation de différentes modalités d'application relatives au détachement. Il complète ainsi les dispositions de l'article 39.

Ce décret doit notamment déterminer « les cas, la durée du détachement, les modalités d'intégration dans le corps de détachement et de réintégration dans le corps d'origine ». Il est également prévu que le décret envisage les cas de réintégration en surnombre. L'ensemble de ces dispositions correspond au titre premier du décret n° 59-309 du 14 février 1959 consacré au détachement des fonctionnaires.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cette disposition.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Section III

Position hors cadres

Art. 43

Définition de la position hors cadres

L'article 43 a pour objet de définir la position hors cadres et d'en déterminer certaines des conséquences.

Seuls les fonctionnaires détachés soit auprès d'une administration ou d'une entreprise publique dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général de retraite, soit ou auprès d'organismes internationaux, peuvent être placés en position hors cadres.

Le projet de loi reprend les dispositions fixées par l'article 42 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 complétée par le décret n° 59-309 du 14 février 1959.

Le fonctionnaire devait notamment avoir effectué au moins quinze années de service effectif, accomplies soit en position d'activité soit sous les drapeaux. La mise hors cadres prononcée sans faire men-

tion d'aucune condition ou clause de durée devait avoir été demandée dans un délai de trois mois suivant le détachement ou le renouvellement de celui-ci.

La principale des conséquences est que le fonctionnaire perd ses droits à l'avancement et à la retraite.

Cette cessation intervient au jour de la date d'effet de la mise hors cadres. Cette situation emporte elle-même une autre conséquence : le fonctionnaire est soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il occupe. En application de cette disposition, le décret n° 59-309 précise que les cotisations de retraite ne sont plus exigibles. Toutefois, le fonctionnaire peut, dans un délai de trois mois à compter de sa réintégration dans son corps d'origine, demander la prise en compte de la période pendant laquelle il s'est trouvé placé hors cadres sous réserve du versement de la retenue correspondante.

Les conditions, durée et modalités de réintégration, devront être fixées par un décret en Conseil d'État. Le système actuel étend aux fonctionnaires hors cadres les conditions de réintégration applicables à ceux placés en détachement de longue durée. Elle doit ainsi avoir obligatoirement lieu à la première vacance dans le corps d'origine et se traduire par une affectation dans un emploi correspondant au grade de l'intéressé. Celui-ci conserve en outre une priorité d'affectation au poste qu'il occupait antérieurement.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans lui apporter de modifications.

Votre Commission des Lois vous propose de préciser que le décret en Conseil d'État pris pour l'application de cet article fixe les conditions et la durée de la mise en position hors cadre ainsi que les conditions de la réintégration. Cette nouvelle rédaction reprend les termes de l'ordonnance de 1959. Sous réserve de cette modification votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 44

Versement d'une contribution en matière de pension

Cet article reprend un principe fixé à l'article 43 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Dans le cas de réintégration dans le corps d'origine, il peut être demandé à l'organisme ayant employé le fonctionnaire hors cadres, de verser la contribution exigible en cas de détachement.

Cette disposition concerne le fonctionnaire qui n'a pu acquérir de droits à pension au titre de la période pendant laquelle il a été mis hors cadres.

L'ordonnance de 1959 fixait le taux de cette contribution à 12 %. Cette précision relevant désormais d'un décret en Conseil d'État n'est pas mentionnée au présent article.

Cet article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Section IV

Disponibilité

Art. 45

Définition de la position de disponibilité

La rédaction de l'article 45 repose sur un double fondement. En premier lieu, il définit la position de disponibilité ; en second lieu, il précise certaines des modalités applicables aux fonctionnaires intéressés.

La définition reprend les termes de l'article 44 de l'ordonnance de 1959. Il s'agit de la position du fonctionnaire placé hors de son administration ou service d'origine cessant de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Il existe plusieurs sortes de disponibilité. Celle-ci peut en effet être prononcée à la demande de l'intéressé, ou d'office. Dans cette dernière hypothèse, la mise en disponibilité est consécutive à l'expiration d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée. Le décret n° 59-309 du 14 février 1959 apporte des précisions à l'application de ces dispositions, portant notamment sur la durée, les conditions de renouvellement de cette position. Ce décret mentionne également une catégorie spécifique de disponibilité, celle accordée à la femme fonctionnaire soit pour élever un enfant âgé de moins de cinq ans ou atteint d'une infirmité exigeant des soins continus, soit pour suivre son mari astreint, pour des raisons professionnelles, à s'établir loin du lieu de travail de son épouse.

L'article 45 pose également une règle générale relative au droit à réintégration du fonctionnaire. Celui-ci peut désormais effectuer un choix dans les postes qui lui sont offerts en vue de sa réintégration. Dans l'ordonnance de 1959, le refus du poste risquait d'entraîner le licenciement de l'intéressé. Dans ce cas, l'avis de la commission administrative paritaire était requis. Le présent projet offre au fonctionnaire le choix entre trois postes. En cas de refus successifs, le licenciement peut être prononcé après avis de la commission administrative paritaire.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 46

Modalités d'application des dispositions relatives à la disponibilité

L'article 46 renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des cas et des conditions de la mise en disponibilité ainsi que sa durée et les modalités de réintégration des fonctionnaires concernés.

Cette disposition reprend les termes mêmes du premier alinéa de l'article 45 de l'ordonnance n° 59-244 portant statut général des fonctionnaires.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cette rédaction.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Section V

Accomplissement du service national

Art. 47

Définition de la position d'accomplissement du service national

La rédaction de cet article apporte quelques modifications à celles des articles 46 et 47 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 définissant la position « sous les drapeaux ».

La première des différences tient à la dénomination de cette position. Par souci d'harmonisation avec les dispositions de la loi n° 71-424 du 10 juin 1971 fixant le code du service national, il n'est plus fait référence à la position sous les drapeaux, mais à celle relative à l'accomplissement du service national.

Celui-ci comprend en application de l'article 1^{er} de la loi n° 83-605 du 8 juillet 1983 :

- le service militaire à proprement parler ;
- le service de défense ;
- le service de l'aide technique en vue de développer les départements et les territoires d'outre-mer ;
- le service de coopération technique à l'étranger ;
- le service des objecteurs de conscience.

La seconde différence tient à la présentation formelle des dispositions de cette section. Contrairement à l'ordonnance de 1959, la distinction entre les règles relatives à « l'incorporation dans une formation militaire pour son temps de service légal » et celles concernant « une période d'instruction » n'est pas maintenue. Elles figurent désormais au sein d'un seul et même article. Le statut du fonctionnaire diffère cependant sensiblement suivant les cas.

Pendant l'accomplissement du service national, le fonctionnaire perd son droit à traitement. En revanche, la durée du service national actif est décompté pour sa durée effective dans le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement et la retraite.

Durant l'instruction, l'intéressé est placé en congé avec traitement lors des périodes d'instruction. Enfin, il est prévu que la situation des fonctionnaires rappelés ou maintenus sous les drapeaux relève de la loi.

L'Assemblée nationale a retenu la rédaction du projet de loi.

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

Section VI

Congé parental

Art. 48

Définition de la position de congé parental

Les dispositions de l'article 48 définissant la position de congé parental sont appelées à se substituer à celles de l'article 47 bis de l'ordonnance du 14 février 1959 relatives au congé postnatal. Ces mesures avaient été introduites par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 modifiée notamment par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Par rapport à cette législation, le présent projet de loi apporte essentiellement trois modifications :

— d'une part, un changement d'appellation : le congé postnatal devient le congé parental ;

— d'autre part, l'extension du bénéfice de ces dispositions aux fonctionnaires masculins ;

— enfin, le maintien du droit de participer à l'élection des représentants du personnel de la commission administrative paritaire.

Le congé parental se trouve être la position du fonctionnaire placé hors de son administration ou service d'origine pour élever son enfant. D'une durée de deux ans, il est accordé après un congé de maternité ou d'adoption d'un enfant de moins de trois ans. Il est par ailleurs prévu que cette période peut être prolongée d'une durée maximale de deux ans lorsqu'une nouvelle maternité ou adoption survient durant le premier congé parental.

L'une des novations du projet de loi consiste à accorder le bénéfice de cette disposition sans distinction aux fonctionnaires masculins ou féminins. Le régime actuel n'ouvre ce droit aux pères que dans la mesure où soit la mère ne peut obtenir un congé parental (art. L 122-28-1 du Code du travail) ou un congé postnatal, soit elle y renonce. Le projet de loi ne fait plus référence à ces conditions.

Lorsqu'il se trouve en congé parental, le fonctionnaire n'acquiert pas de droits à la retraite et ses droits à l'avancement d'échelon sont réduits de moitié. Le projet de loi introduit enfin une nouvelle disposi-

tion garantissant au fonctionnaire en congé parental le droit de participer aux élections des représentants du personnel à la commission administrative paritaire.

A l'expiration du congé, la réintégration est de droit, y compris éventuellement en surnombre. De plus, un choix est accordé au fonctionnaire entre son ancien emploi et l'emploi le plus proche de son dernier lieu de travail ou de sa résidence lors de sa réintégration.

Par rapport à la législation en vigueur, le projet de loi apporte une amélioration certaine. Tout en restant dans le cadre général de la réglementation relative au rapprochement des époux séparés fixée par la loi Roustan du 30 décembre 1921, modifiée par une loi n° 70-459 du 4 juin 1970, le fonctionnaire a le droit d'être réintégré dans son ancien emploi.

Le projet de loi a été complété par l'Assemblée nationale par deux amendements.

Le premier tend à préciser que le congé parental qui est accordé sans aucune distinction à la mère ou au père l'est quelle que soit la situation matrimoniale de l'intéressé. Il peut sembler que cette précision n'est pas indispensable car la rédaction de l'article permet d'inclure les enfants naturels, adoptifs ou adultérins.

Le second amendement autorise les fonctionnaires à demander d'écourter ce congé en cas de force majeure. Il est à noter que la rédaction du projet prévoit pour ce congé une durée maximale de deux ans, mais ne fixe aucune condition de durée.

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

CHAPITRE VI

NOTATION — AVANCEMENT — MUTATION — RECLASSEMENT

Le chapitre VI est consacré à différentes dispositions relatives au déroulement de la carrière du fonctionnaire.

Sont ainsi regroupées les règles concernant les notations et l'avancement, lesquelles figuraient au chapitre IV de l'ordonnance de 1959, ainsi que celles concernant la mutation qui apparaissaient au chapitre VI du statut de 1959.

Enfin, ce chapitre comprend une innovation relative au reclassement par suite de l'altération de l'état physique du fonctionnaire.

Art. 49

Notation

Cet article contient des dispositions de deux natures relatives, d'une part, à la notation, et d'autre part, à l'avancement.

- **La notation**

Les mesures concernant la notation figurent aux deux premiers alinéas de l'article.

Il est prévu que le pouvoir de notation appartient au chef de service. Celui-ci émet son opinion grâce à une note chiffrée et à une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire. Cette dualité est reprise de l'ordonnance du 4 février 1959.

Les commissions administratives paritaires peuvent avoir connaissance des notes et en proposer la révision à la demande de l'intéressé. Bien que cette précision ne figure pas dans l'actuel statut, les commis-

sions sont appelées à se prononcer sur les problèmes d'ordre individuel et, à ce titre, sur la notation du fonctionnaire. Néanmoins, le fait que cette compétence spécifique soit expressément mentionnée prouve à nouveau l'importance attachée par les auteurs du projet au rôle des organismes paritaires.

Par rapport au droit en vigueur, une modification importante est introduite par le projet de loi. Elle découle du Titre premier. En effet, l'Assemblée nationale a complété la rédaction de cet article en précisant que le pouvoir conféré au chef de service s'exerce dans les conditions définies à l'article 17 du titre I. Dans ce dernier article, l'Assemblée avait introduit le caractère facultatif de la notation dans la mesure où son existence doit être prévue par les statuts particuliers.

• L'avancement

Le troisième alinéa de cet article est consacré à la procédure d'avancement des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice de mandats syndicaux. Le régime de ces décharges est fixé par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction publique.

L'article 49 prévoit que les fonctionnaires bénéficiant de ces dispositions acquièrent des droits à l'avancement sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du corps auquel ils appartiennent.

Cette disposition renforce le principe affirmé à l'article 19 du décret précité. En effet, en application de ce dernier, les droits en matière d'avancement sont « appréciés, durant la période où l'intéressé demeure dans cette situation, par référence à ceux d'un membre du même corps ayant à la date d'octroi de la décharge d'activité une situation équivalente à celle de l'intéressé et ayant bénéficié d'un avancement moyen depuis cette date ». Dorénavant, il ne s'agit plus d'une appréciation pouvant ou non être retenue, mais d'un droit garanti par la loi. Par ailleurs, la référence est faite à l'avancement moyen de l'ensemble des fonctionnaires du corps et non plus seulement à celui des fonctionnaires ayant eu au départ une situation proche de celle de l'intéressé.

Les modalités d'application de l'ensemble des dispositions figurant à cet article relèvent d'un décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission des Lois vous propose deux amendements. Le premier vise à tenir compte de la modification de numérotation des articles du titre premier.

Le second tend à supprimer le troisième alinéa de l'article consacré aux modalités d'avancement des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale d'activité pour l'exercice fonctions syndicales. Il semble que cette mesure ne trouve pas sa place dans un article essentiellement relatif à la notation. C'est pourquoi il vous sera proposé de reprendre les dispositions supprimées dans le cadre de l'article 49 au sein d'un article 52 *bis* nouveau. Sous réserve de ces modifications, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 50

Modalités de l'avancement

Cet article pose les règles générales relatives à l'avancement. Il détermine ainsi les deux grandes catégories d'avancement, celui d'échelon et celui de grade. Chaque corps de fonctionnaires comprend en effet un ou plusieurs grades lesquels comprennent un ou plusieurs échelons.

A titre de rappel, selon le second alinéa de l'article 9 du titre I, le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

La rédaction de cet article, qui reprend celle du début de l'article 26 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, n'a pas été modifiée par l'Assemblée nationale.

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

Art. 51

Avancement d'échelon

Cet article traite de l'avancement d'échelon constituant en vertu des dispositions de l'article précédent la première sorte d'avancement.

Reprenant une règle figurant à l'article 26 de l'ancien statut des fonctionnaires, le présent article précise que cet avancement a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur.

Cette indication interdit donc tous les sauts d'échelon, sauf ceux dont une législation spéciale autorise la prise en compte : service militaire, ou majoration d'ancienneté liée auxdits services.

Deux conditions ou critères permettent de faire bénéficier l'agent public d'un avancement : l'ancienneté et la valeur professionnelle.

En ce qui concerne l'ancienneté, il appartient aux statuts particuliers de fixer pour chaque corps la durée moyenne du temps passé dans chaque échelon, de même que le minimum exigé pour passer à l'échelon supérieur.

Cette réglementation peut également prévoir les conditions dans lesquelles il peut être accordé des bonifications d'ancienneté dépendant en particulier des notes du fonctionnaire.

Le second critère d'appréciation est celui de la valeur professionnelle. Il remplace la référence faite par l'ordonnance du 4 février 1959 à la notation. Toutefois, ces deux notions ne sont pas sans rapport. En effet, le projet de loi prévoit que la valeur professionnelle s'apprécie dans les conditions fixées par l'article 17 du titre I relatif à la notation.

Enfin, le projet précise la nature des conséquences d'un avancement d'échelon. Il se traduit essentiellement par une augmentation de traitement.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de coordination tendant à la prise en compte de la modification de la numérotation des articles du titre I.

Art. 52

Avancement de grade

L'article 52 définit tout d'abord les conditions dans lesquelles un fonctionnaire peut bénéficier d'un avancement de grade. Comme pour l'avancement d'échelon, l'avancement de grade doit se faire de façon continue. Néanmoins, une dérogation à ce principe est possible lorsqu'il est procédé à une sélection professionnelle.

En outre, le projet de loi prévoit la nécessité d'avoir effectué dans certains cas une durée minimum de formation professionnelle. Cette

disposition doit être rapprochée de l'article 22 du titre I qui prévoit en effet que les fonctionnaires peuvent dorénavant être astreints à suivre des actions de formation professionnelle.

L'article 52 détermine ensuite les modalités de l'avancement de grade. Ces règles sont applicables à l'ensemble des fonctionnaires à l'exception de ceux occupant des emplois laissés à la décision du Gouvernement.

Trois modalités sont successivement énumérées :

1° L'avancement de grade au choix : cette procédure nécessite l'inscription de l'intéressé sur un tableau d'avancement annuel établi après avis de la commission administrative paritaire. L'inscription sur ce tableau dépend de la valeur professionnelle de l'agent concerné.

2° L'avancement par voie d'inscription sur un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel.

3° L'avancement par sélection organisé suivant la procédure du concours.

Il appartient aux statuts particuliers de déterminer les proportions de fonctionnaires bénéficiant de l'une ou l'autre procédure.

L'article 52 reprend des dispositions de l'actuel statut, précisant que les promotions ont lieu dans l'ordre du tableau ou de la liste de classement, et renvoyant aux statuts particuliers la fixation des principes et modalités de sélection professionnelle.

Les nouvelles modalités d'avancement de grade apportent, par rapport à l'ancienne réglementation fixée à l'article 28 du 4 février 1959, un certain nombre de modifications.

La plus importante consiste à séparer très nettement la sélection par voie de concours de celle effectuée par examen professionnel. Dorénavant, seul l'examen professionnel peut être utilisé pour l'inscription au tableau d'avancement. En revanche, dans le cas de sélection « directe » en quelque sorte, seule la voie du concours demeure. Dans le cadre de l'organisation de la sélection, le jury n'est plus autorisé à compléter son appréciation sur les candidats par la consultation des dossiers individuels des candidats.

La seconde modification importante consiste à ne plus imposer au fonctionnaire l'acceptation de l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. Cette règle figurait à l'article 28 de l'ordonnance de 1959 et s'accompagnait d'une mesure qui ne pouvait manquer d'inciter à l'acceptation du poste proposé. Le refus pouvait en effet entraîner la radiation du tableau d'avancement ou de la liste de classement.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose de rétablir la règle suivant laquelle le fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade doit accepter son nouvel emploi.

Art. 53

Mutations

Sous réserve de la substitution de la notion de bon fonctionnement du service à celle d'intérêt du service, cet article reprend les dispositions qui figuraient à l'article 48 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.

L'autorité compétente détentrice du pouvoir hiérarchique est habilitée à procéder aux mouvements de fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires. Ces institutions sont également consultées lors de l'établissement des tableaux de mutations.

L'avis de la commission administrative paritaire est obligatoire lorsque les mutations comportent changement de résidence ou modifications de la situation de l'intéressé. Si cette règle n'est pas observée, la mutation est illégale (CE 23 octobre 1963, Delle Corbière).

Dans la mesure du possible, les mutations doivent tenir compte des demandes des fonctionnaires et de leur situation de famille. Mais cette prise en compte doit être compatible avec le bon fonctionnement du service.

L'article 53 prévoit également le recours à une procédure d'urgence autorisant la consultation a posteriori de la commission administrative paritaire.

Votre Commission des Lois vous propose de préciser que l'intervention des commissions administratives paritaires lorsqu'il n'existe pas de tableaux de mutation, intervient seulement lorsque ces mutations emportent changement de résidence ou de situation. Sous réserve de cette modification votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 54

Publicité des vacances d'emplois

Reprenant un principe fixé à l'article 49 du statut de 1959, le présent projet de loi fait obligation aux autorités compétentes de faire une certaine publicité aux vacances d'emplois. Cette contrainte est toutefois plus précise que précédemment. En effet, le respect de cette règle s'impose dans tous les cas et non plus seulement lorsqu'il n'existe pas de tableaux périodiques de mutation.

Une telle mesure est destinée à assurer le respect du principe d'égalité d'accès aux différents emplois.

Cette disposition peut être combinée avec la législation relative aux emplois réservés.

L'Assemblée nationale a retenu pour ces dispositions la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 55

Reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions

Les dispositions figurant à cet article constituent l'une des innovations du projet de loi et comblent un vide juridique important. En effet, elles tendent à autoriser le reclassement de fonctionnaires reconnus, par suite d'altération de leur état physique au cours de leur carrière, inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Cette mesure favoriserait l'emploi des handicapés dans le secteur public, tenu par ailleurs comme le secteur privé d'employer au moins 3% d'agents handicapés.

Le reclassement est soumis à une condition : la faculté pour l'intéressé de remplir les fonctions qui lui seraient nouvellement dévolues. Afin de permettre le reclassement, l'accès à des corps de niveau supérieur, équivalent ou inférieur, est ouvert aux intéressés.

Cette procédure de reclassement peut se faire par la voie du détachement. Celui-ci peut donner lieu, à l'issue d'une période d'une année, à l'intégration du fonctionnaire dans le corps de détachement.

L'Assemblée a adopté ces dispositions sous réserve d'un amendement rédactionnel.

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

CHAPITRE VII

RÉMUNÉRATION

Le chapitre VII traite d'un problème essentiel, celui de la rémunération. Il complète les dispositions de principe figurant dans le titre I.

Art. 56

Droit à la rémunération

L'article 56 réaffirme clairement le droit du fonctionnaire à la perception d'une rémunération après service fait. Pour l'application de cette disposition, il est fait référence à l'article 19 du titre I. Cet article énumère les différentes composantes de la rémunération :

— le traitement principal dont le montant est fixé de manière totalement impersonnelle en fonction du grade et de l'échelon auxquels l'intéressé est parvenu ;

— l'indemnité de résidence créée par un décret du 11 décembre 1919 destinée à prendre en compte les différences existant entre le coût de la vie de différentes localités et considérée comme un correctif du traitement n'entrant pas dans le calcul des pensions de retraite ;

— le supplément familial de traitement considéré comme un accessoire du traitement et un élément de rémunération statutaire ;

— les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire servant la plupart du temps à compenser soit des frais divers liés à l'exercice des fonctions, soit des travaux supplémentaires, soit une éventuelle diminution de traitement en cas de promotion.

L'article 56 pose donc l'une des garanties essentielles accordée au fonctionnaire : le droit à rémunération après service fait. Les contours de cette notion ont été fixés par une jurisprudence importante et nuancée, et par la récente loi n° 82-889 du 19 octobre 1982.

La loi précitée détermine les règles applicables au droit à rémunération en cas de grève. Elle institue d'une part que la retenue sur traitement est fonction de la durée réelle de l'arrêt de travail. Elle abroge la loi n° 77-826 du 26 juillet 1977, assimilant l'exécution partielle des tâches définies par l'autorité hiérarchique ou l'absence durant tout ou partie des heures de service, à l'absence de service fait.

Quant à la jurisprudence, elle permet de dégager deux principes de portée générale :

— le premier fixant « que le traitement est un droit pécuniaire également acquis à tous ceux qui ont tenu l'emploi auquel ils étaient affectés » ;

— le second indiquant que le service fait doit correspondre à une activité effective exercée dans le respect de certaines conditions matérielles, conforme à l'exercice même du service public dont sont chargés les fonctionnaires.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de coordination visant à tenir compte des modifications de numérotation des articles du titre I.

Art. 57

Allocation temporaire d'invalidité

Cet article prévoit le versement d'une allocation temporaire d'invalidité cumulable avec le traitement de fonctionnaire. Le projet de loi pose des conditions à l'obtention de cette indemnité : elle ne peut être versée qu'à la suite d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10% ou bien à la suite d'une maladie professionnelle.

En raison de leur caractère déterminant quant à l'obtention de l'indemnité, il est nécessaire de préciser le contenu de ces notions.

L'accident de service doit s'entendre comme l'action soudaine et violente d'une cause extérieure provoquant, au cours du travail ou à l'occasion du travail, une lésion de l'organisme du fonctionnaire. La

conception du juge en cette matière est assez extensive et son intervention d'autant plus attentive et rigoureuse que la loi prévoit l'exclusion de toute indemnisation du préjudice sur le terrain du droit commun et de la responsabilité.

La maladie professionnelle est l'affection provoquée par une action lente, répétée et durable, née de l'exercice même d'une profession déterminée.

Par rapport à l'ordonnance du 4 février 1959, le projet de loi apporte une modification tenant au montant de cette indemnité. L'actuel statut se référait à la fraction de l'indice 100 prévu par le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948, affectant chaque grade et chaque emploi d'un indice net maximum et d'un indice net minimum. Cet indice 100 correspondait à cette date, à un revenu de 114 500 francs par an, soit le salaire minimum perçu par un manoeuvre de la métallurgie parisienne.

Le projet de loi prévoit comme référence le traitement brut minimal de la grille prévue à l'article 12 bis du titre premier. La notion de traitement minimum réapparaît à l'occasion de cet article. Après avoir été mentionné dans le statut de 1946 sans que son montant n'ait jamais été fixé, le traitement minimal n'avait plus figuré dans l'ordonnance de 1959. Le projet de loi tout en réintroduisant cette notion ne la fixe pas à un indice donné. Le montant de l'allocation est donc égal à la fraction du traitement minimal correspondant au pourcentage d'invalidité.

Les modalités d'application, qu'il s'agisse de l'attribution, de la concession, de la liquidation, du paiement ou de la révision de l'allocation, relèvent d'un décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté cet article compte tenu d'une modification portant sur la dénumérotation de l'article de référence au titre I, elle-même consécutive au déplacement de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose un amendement visant à tenir compte de la numérotation définitive de l'article du titre I auquel le présent article fait référence. Sous réserve de cette modification, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE VIII

DISCIPLINE

Les auteurs du projet de loi ont scindé en deux groupes les mesures figurant au titre V de l'ordonnance du 4 février 1959 relatives à la discipline. Les dispositions déterminant les conséquences d'une faute, et d'une faute grave, figurent aux articles 29 et 30 du titre premier. Celles relatives à l'échelle des sanctions et aux principes régissant l'exercice du pouvoir disciplinaire sont rassemblées au sein du présent chapitre.

Art. 58

Sanctions disciplinaires

L'article 27 du titre I portant droits et obligations des fonctionnaires pose la relation existant entre la faute commise par le fonctionnaire et la sanction disciplinaire à laquelle il s'expose en conséquence. Cet article prévoit également que la sanction n'est pas exclusive de l'application, le cas échéant, des peines prévues par le Code pénal. La décision de la juridiction pénale ne lie pas l'autorité administrative et inversement.

L'objet du présent article est de donner la liste des sanctions disciplinaires, et de respecter ainsi le principe selon lequel il n'y a pas de sanction sans texte. De cette règle découle l'obligation faite à l'Administration de n'infliger que les peines prévues par le statut.

Deux principes reposant sur le droit disciplinaire applicable aux fonctionnaires méritent également d'être rappelés : une seule peine sanctionne la faute de l'intéressé et l'autorité hiérarchique doit motiver les sanctions qu'elle inflige.

Contrairement à la rédaction retenue par l'article 30 de l'ordonnance du 4 février 1959 donnant une énumération des différentes sanctions, le projet de loi a procédé à un classement de ces sanctions en quatre groupes et a précisé dans un second temps certaines des dispositions applicables en cette matière.

Une première remarque mérite de retenir l'attention. Aucune définition de la faute n'est donnée tant par le titre I que par le titre II. En revanche, le présent article donne une définition des peines car seules les peines prévues par la loi peuvent être infligées aux fonctionnaires.

• **Le premier groupe**

La première des catégories comprend l'avertissement et le blâme qui figuraient tous deux dans l'ordonnance de 1959. Le prononcé d'une telle sanction ne nécessitait pas l'intervention de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline. Le projet de loi ne reprend pas cette dernière disposition. A ce titre, aucune distinction n'est dorénavant établie entre cette première catégorie de sanctions et les autres « groupes ».

Le projet de loi précise que le blâme est la seule des sanctions du premier groupe devant être inscrite au dossier du fonctionnaire. Cependant, une nouvelle mesure protectrice est immédiatement introduite : cette sanction est effacée automatiquement lorsque le fonctionnaire n'a pas été l'objet d'une sanction pendant un délai de trois ans. Les auteurs du projet ne précisent pas à compter de quelle date court le délai : date de la faute, date de l'inscription au dossier.

• **Le second groupe**

Quatre sanctions figurent dans cette seconde catégorie :

- 1) la radiation du tableau d'avancement,
- 2) l'abaissement d'échelon,
- 3) l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours,
- 4) le déplacement d'office.

Les sanctions correspondant aux 1), 2) et 3) sont reprises de l'article 30 de l'ordonnance du 4 février 1959. En revanche, le projet de loi ne fait plus référence à la réduction d'ancienneté d'échelon qui constituait une sanction plus légère que l'abaissement d'échelon et se situait donc immédiatement avant celui-ci dans l'échelle fixée à l'article 30. Le projet de loi crée au contraire une nouvelle sanction consistant en l'exclusion temporaire de fonctions.

Il est prévu que la radiation du tableau d'avancement peut être prononcée à titre complémentaire soit d'une mesure prévue au second groupe, soit d'une mesure prévue au troisième groupe.

Par ailleurs, il est indiqué que l'exclusion temporaire de fonctions est privative de toute rémunération, mais peut être assortie d'un sursis. La révocation de ce dernier intervient automatiquement lorsqu'une sanction du second ou troisième groupe frappe le fonctionnaire intéressé dans un délai de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire.

- **Le troisième groupe**

Il comprend deux types de mesures : la rétrogradation et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois à deux ans. La rétrogradation était prévue par l'ordonnance du 4 février 1959. En revanche, l'exclusion temporaire ne l'était pas. Les auteurs du projet ont utilisé le caractère « mobile » de cette sanction dont la gravité dépend de la durée de son application.

- **Le quatrième groupe**

La mise à la retraite d'office et la révocation constitue les deux éléments de cette dernière catégorie. Si l'ordonnance de 1959 prévoyait la mise à la retraite d'office, elle distinguait en revanche entre deux types de révocation suivant que cette dernière s'accompagnait ou non de la suspension des droits à pension. Cette distinction ne subsiste pas dans la nouvelle rédaction. Dans tous les cas la révocation s'accompagne dorénavant de la suspension des droits à pension.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans y apporter aucune modification.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 59

Autorité compétente en matière disciplinaire

Le fonctionnaire, lorsqu'il commet une faute, est passible de sanctions dont l'échelle est fixée à l'article précédent. Le présent article précise que l'autorité investie du pouvoir de nomination est également investie du pouvoir disciplinaire. Cette disposition est classique et

découle de l'article 31 de l'ordonnance du 4 février 1959. Deux limitations sont posées à l'exercice de ce pouvoir. Elles résultent de l'intervention du conseil de discipline et du respect de la procédure disciplinaire.

L'avis de la commission paritaire siégeant en conseil de discipline est requis. Cette intervention constitue l'une des garanties du respect des droits de la défense. Cette obligation figurait à l'article 31 de l'ordonnance de 1959. Toutefois, les auteurs du projet de loi n'avaient pas estimé nécessaire de prévoir qu'en l'occurrence la commission administrative paritaire était constituée en conseil de discipline.

L'Assemblée nationale a rétabli cette disposition.

En application du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, celles-ci siègent en formation restreinte lorsqu'elles sont saisies en tant que conseil de discipline. Elles comprennent alors les membres titulaires ou éventuellement suppléants représentant le grade auquel appartiennent le fonctionnaire intéressé et ceux du grade immédiatement supérieur, ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration.

Une sanction ne peut être prise par l'autorité compétente, en méconnaissance de certaines règles de procédure figurant aux articles 18 et 19 du titre I du futur statut de la Fonction publique.

Cet article prévoit le droit à la communication du dossier dont la composition est fixée en application de l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905. Ce document comporte ainsi « toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents ou pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé ». Cette communication doit donc être complète. De plus, elle doit être effectuée en temps utile de façon à ce que le fonctionnaire puisse préparer sa défense (CE 22 juin 1938 Albertini).

L'article 19 du titre premier prévoit également que le fonctionnaire concerné peut faire appel aux défenseurs de son choix. Cette disposition ne figurait pas à l'article 31 de l'ordonnance du 4 février 1959 dont ces mesures sont pourtant directement inspirées.

Enfin, il est possible que les sanctions éventuellement prises puissent être rendues publiques. Toutefois, le projet de loi prévoit à cet égard la nécessité de requérir l'avis du conseil de discipline.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article de façon à préciser très nettement que le pouvoir disciplinaire ne peut s'exercer qu'après l'avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de coordination relatif à la numérotation des articles du titre premier et de supprimer la répétition consistant à préciser que le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette précision figure en effet expressément à l'article 19 du titre I auquel le présent article fait référence.

Sous réserve de cette modification votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE IX

CESSATION DÉFINITIVE DES FONCTIONS

Les dispositions qui précèdent traitent de l'ensemble du déroulement de la carrière du fonctionnaire, du rôle des différents intervenants (organes consultatifs, autorité hiérarchique). Les articles qui suivent fixent la réglementation applicable aux différentes formes de cessation définitive des fonctions.

Art. 60

Effets de la limite d'âge

Cet article prévoit que les fonctionnaires ne peuvent être maintenus en fonctions au-delà de la limite d'âge de leur emploi. Toutefois, certains textes peuvent déterminer des exceptions à ce principe.

Cette rédaction découle partiellement de l'article 53 de l'ordonnance n° 59-244 portant statut général de la Fonction publique. Ce texte prévoyait que le régime des limites d'âge est fixé par décret en Conseil d'Etat. Or cette disposition ne figure pas dans la rédaction actuellement adoptée par l'Assemblée nationale, sans aucune modification par rapport au texte du projet de loi.

Le régime des limites d'âge est en fait actuellement fixé par une loi n° 75-1280 du 30 décembre 1975.

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

Art. 61

Licenciement pour insuffisance professionnelle

Le licenciement pour insuffisance professionnelle constitue l'une des modalités de la cessation définitive de fonctions. Il ne correspond en aucun cas à la sanction d'une faute disciplinaire et ne traduit, en fait,

que l'incapacité à remplir certaines fonctions. Cependant, l'observation des formalités prévues dans le cadre de la procédure disciplinaire est exigée. Elle se traduit notamment par la communication du dossier et l'intervention de la commission administrative paritaire, appelée à se prononcer sur l'insuffisance reprochée à l'intéressé.

Le fonctionnaire licencié peut recevoir une indemnité dans les conditions fixées par décret. Le montant actuel de cette indemnité résulte de l'article 35 du décret n° 59-309 du 14 février 1959. Il est égal aux trois quarts des émoluments afférents au dernier mois d'activité multiplié par le nombre d'années de service validées pour la retraite sans que ce dernier chiffre puisse être supérieur à quinze.

L'article 61 reprend partiellement les dispositions figurant à l'article 52 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959. Dans ce texte, il est en effet prévu que le licenciement pour insuffisance professionnelle ne constitue que l'une des solutions possibles. Elle ne peut intervenir que lorsque le fonctionnaire ne peut être reclassé. En outre dans cette dernière hypothèse, le fonctionnaire peut, soit être admis à faire valoir ses droits à la retraite, soit être licencié. Ces possibilités de reclassement ou d'admission à la retraite ne figurent plus dans le texte adopté compte tenu d'une modification rédactionnelle par l'Assemblée nationale. Celle-ci a substitué à l'expression « formalités prescrites en matière disciplinaire », celle de « procédure prévue ».

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

Art. 62

Licenciement pour dégage ment des cadres

Ces dispositions précisent que le licenciement de fonctionnaires ne peut, sauf cas particuliers énumérés au début de l'article, intervenir qu'en vertu de dispositions législatives de dégage ment des cadres. Il s'agit d'une garantie essentielle accordée au fonctionnaire. Elle a été introduite à l'article 136 de la loi du 19 octobre 1946 prévoyant que le licenciement en cas de suppression d'emploi ne peut intervenir qu'en vertu de lois spéciales de dégage ment des cadres précisant notamment les conditions de préavis et d'indemnisation des intéressés. Cette disposition avait été consacrée par le second alinéa de l'article 51 de l'ordonnance du 4 février 1959.

L'article 62 prévoit également certains cas particuliers pouvant se traduire par le licenciement du fonctionnaire : l'abandon de poste, le refus successif de trois postes proposés en vue de la réintégration à l'issue d'une disponibilité, le licenciement pour insuffisance professionnelle. Cette dernière éventualité a été étudiée lors de l'examen de l'article 61, la précédente lors du commentaire de l'article 45. En revanche, certaines explications méritent d'être données à propos de l'abandon de poste.

Le projet de loi évoque incidemment le licenciement pour abandon de poste qui est ainsi indirectement consacré par la loi. La théorie de l'abandon de poste était, en effet, jusqu'à maintenant une simple construction jurisprudentielle. Le Conseil d'Etat estime que dans cette hypothèse le fonctionnaire rompt de lui-même le lien qui l'unit à l'administration dont il dépend. Le fonctionnaire se trouve ainsi placé hors du champ d'application des lois et règlements édictés en vue de garantir les droits inhérents à son emploi (Conseil d'Etat — 21 août 1950 — Gickel, 16 février 1951 — Molina et Rovira). Le fonctionnaire n'a plus de garantie dans le cas de rupture sanctionnée par la radiation (Conseil d'Etat — 10 février 1968 — Chevalier)

Les cas les plus fréquents d'abandon de poste se vérifient lorsque le fonctionnaire ne rejoint pas une nouvelle affectation, ne reprend pas ses fonctions à l'issue d'un congé de maladie ou de longue maladie ou se trouve dans une situation d'absence irrégulière.

Par rapport à l'article 51 de l'ordonnance du 4 février 1959, cette consécration de l'abandon de poste constitue la principale différence. Par ailleurs, le projet de loi, auquel l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification, ne précise plus l'autorité responsable et compétente pour prononcer le licenciement lorsque celui-ci ne résulte pas d'un dégageant des cadres. L'ordonnance du 4 février 1959 prévoyait qu'en l'occurrence le ministre intéressé prenait la décision.

Votre Commission vous propose de déplacer cet article et d'en faire un article 60 bis nouveau précisant que le pouvoir de décision en la matière appartient au ministre intéressé.

Art. 63

Honorariat

Cet article du projet de loi reprend les dispositions figurant à l'article 20 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et

diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Cette loi a en effet introduit un article 54-1 dans l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, prévoyant qu'un fonctionnaire est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à la condition qu'il ait effectué 20 ans de service. L'administration peut toutefois refuser cette qualité au fonctionnaire. Il est alors nécessaire que l'autorité habilitée à prononcer la mise à la retraite motive sa décision, en se fondant sur la qualité des services rendus par l'intéressé. Le législateur n'a pas retenu la solution consistant à exclure du bénéfice de ces dispositions les fonctionnaires qui auraient été sanctionnés.

La qualité du fonctionnaire honoraire, qui ne confère aucun droit particulier à son titulaire, peut être retirée après la radiation des cadres.

L'Assemblée nationale a adopté les dispositions figurant dans le projet de loi, lequel n'apportait au texte actuel de l'article 54-1 qu'une très légère modification. Il n'est plus précisé que le jugement de l'autorité investie du pouvoir de prononcer la retraite porte sur les services rendus à l'Etat. Cette précision semble cependant nécessaire, de façon à distinguer cette disposition de la règle identique prévue à l'article 93 du titre III pour les fonctionnaires des collectivités territoriales.

En outre, l'Assemblée nationale a complété ces dispositions par un alinéa supplémentaire. Celui-ci prévoit que la qualité de fonctionnaire honoraire ne peut être utilisée que dans le cadre d'activités privées lucratives culturelles, scientifiques ou de recherche.

Votre Commission des Lois vous propose de préciser que l'appréciation des services rendus s'entend des services rendus à l'Etat. Sous réserve de cette modification, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 64

Activités interdites aux fonctionnaires retraités ou en disponibilité

Les obligations du fonctionnaire vis-à-vis de son administration d'origine persistent dans certaines limites au-delà de la date de cessation définitive de fonctions. L'objet du présent article est de déterminer la portée de ces obligations et de fixer les sanctions applicables en cas de violation de ces dispositions.

Le premier alinéa de cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des activités privées dont l'exercice est incompatible avec la qualité d'ancien fonctionnaire ou celle de fonctionnaire en disponibilité. Il est cependant prévu que cette règle peut être appliquée pendant une période limitée.

Ainsi il apparaît que les dispositions de l'article 54 de l'ordonnance du 4 février 1959 sont partiellement reprises. Il n'est plus fait mention d'éventuelles dérogations à ce principe. De même il n'est pas fait référence aux modalités d'application de l'article régissant l'interdiction de cumul d'emploi des fonctionnaires. Cette règle figure dorénavant à l'article 24 du titre I.

Le second alinéa prévoit que la violation des règles prévues au premier alinéa peut se traduire soit par une retenue sur pension, soit par la déchéance des droits à pension. Dans cette hypothèse, l'avis du conseil de discipline du corps auquel le fonctionnaire appartenait est requis.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans y apporter aucune modification.

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

CHAPITRE X

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

L'essentiel des mesures figurant dans ce chapitre consacré aux dispositions transitoires et finales sont reprises de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois. En raison du récent examen de ces dispositions par le Parlement, la présentation de leur contenu sera très brève et les amendements qui vous seront proposés par la Commission auront essentiellement pour objet de supprimer ces articles.

Art. 65

Conditions générales d'intégration

L'article 8 de la loi portant intégration des agents non titulaires figure désormais à l'article 65 du statut de la Fonction publique. Il fixe les conditions générales d'intégration des agents non titulaires :

— être en fonctions ou bénéficier d'un congé prévu soit par le décret n° 82-552 du 15 juillet 1980, soit par le décret n° 82-665 du 22 juillet 1982 ;

— avoir accompli un service effectif de deux ans ;

— satisfaire aux conditions fixées par l'article 4 du titre premier du statut général. Cette dernière obligation recouvre, d'une part, la possession de la nationalité française, la jouissance des droits civiques, la non inscription sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire de mentions incompatibles avec l'exercice de fonctions, une position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée et le respect des conditions d'aptitude physique. Ces différentes exigences reprennent, en les complétant, les dispositions figurant à l'article 16 de l'ordonnance du 4 février 1959, auquel la loi n° 83-481 faisait référence.

Votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article. Il ne s'agit en effet que de mesures provisoires destinées définissant les modalités d'intégration des agents non titulaires. Il ne semble pas que ces dispositions aient leur place dans un texte de portée permanente. De plus leur répétition n'apporte aucune garantie supplémentaire à ces agents.

Enfin, l'adoption de cet amendement et des suivants allègerait de façon sensible la rédaction du projet de loi.

Art. 66

Titularisation des personnels de coopération

Cet article reprend les dispositions de l'article 9 de la loi portant intégration des agents non titulaires. Il détermine les catégories d'agents ayant vocation à être titularisés sur leur demande dans les conditions fixées à l'article 65.

Trois catégories de personnels sont ainsi concernées :

— ceux placés auprès des établissements satisfaisant aux conditions fixées par l'article 8 de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972, relative à la situation du personnel civil de coopération civile, culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers ;

— ceux considérés comme dépendant de services extérieurs du ministère des relations extérieures ;

— ceux des enseignants non titulaires chargés de fonctions dans des établissements d'enseignement supérieur au titre de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 précitée.

Votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article pour les raisons précédemment évoquées à l'article 65.

Art. 66 bis (nouveau)

Titularisation des agents en service dans un pays étranger

Cet article correspond aux dispositions fixées par l'article 10 de la loi portant intégration des agents non titulaires. Il règle la situation des

agents recrutés localement et servant à l'étranger et prévoit que le régime des rémunérations et d'avantages annexes applicable à ces agents est fixé par un décret en Conseil d'Etat.

Par coordination votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 67

**Conditions d'intégration des agents non titulaires
travaillant à temps partiel**

Cet article, reprenant les dispositions de l'article 11 de la loi susmentionnée, étend la vocation à intégration aux agents non titulaires occupant à temps partiel un emploi civil permanent, sous réserve du respect des conditions fixées à l'article 65.

Pour rappel, il s'agit :

- d'être en fonctions ou de bénéficier d'un congé prévu par la législation relative à la protection sociale des intéressés ;
- du respect de certaines conditions de durée d'exercice ;
- du respect des conditions énumérées à l'article 4 du titre premier.

Par coordination avec les articles précédents votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 68

**Titularisation des personnels associés
ou invités des universités**

Correspondant à l'article 12 de la loi relative à l'intégration des agents non titulaires, l'article 68 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions dans lesquelles les personnels associés ou invités des établissements supérieurs peuvent être recrutés dans un corps de fonctionnaires.

Par coordination avec les articles précédents votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 69

Modalités de l'intégration

Cet article, correspondant à l'article 14 de la loi portant intégration des agents non titulaires, détermine les modalités d'intégration des agents non titulaires. Il prévoit à cet égard trois voies d'accès :

1° l'examen professionnel,

2° l'inscription sur une liste d'aptitude, établie en fonction de la valeur professionnelle des candidats,

3° l'intégration directe qui constitue pour les agents des catégories C et D la seule modalité d'accès, sous réserve qu'ils aient effectué respectivement 7 et 5 ans de service.

Cet article prévoit également les conditions d'établissement de la liste d'aptitude.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 70

Objet des décrets d'application

Cet article reprend les dispositions figurant à l'article 15 de la loi portant intégration des agents non titulaires et précise l'objet de certains décrets d'application prévus à l'article 69.

Il est indiqué que ces décrets prévoient pour chaque ministère les corps auxquels les agents non titulaires peuvent accéder, et pour chaque corps, les modalités d'accès, le délai dont disposent les agents pour présenter leur candidature, les conditions de classement dans le corps d'accueil et le délai ouvert à ces agents pour accepter leur intégration définitive. La loi pose cependant que ce dernier délai ne peut être inférieur à six mois.

Par coordination avec les articles précédents votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 70 bis (nouveau)

Mesures dérogatoires en faveur des personnels enseignants

Cette disposition correspond à l'article 16 de la loi portant intégration des agents non titulaires. Elle prévoit que les décrets en Conseil d'Etat relatifs à l'intégration des personnels enseignants d'éducation et d'orientation peuvent déroger aux conditions et modalités d'accès au corps d'accueil, telles qu'elles sont déterminées aux articles 65, 69 et 73 du présent projet.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 71

Garanties d'emploi des agents non titulaires

Correspondant à l'article 17 de la loi portant intégration des agents non titulaires, cet article prévoit que seuls l'insuffisance professionnelle ou le motif disciplinaire pourront constituer les raisons du licenciement d'un agent non titulaire jusqu'à l'expiration des délais d'option prévus à l'article 70. Ceux-ci ne peuvent être inférieurs à 6 mois.

Le second alinéa prévoit que les agents n'ayant pas bénéficié des mesures de titularisation restent employés dans les conditions fixées par la réglementation qui leur est applicable ou suivant les stipulations du contrat qu'ils ont souscrit.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 72

Affectations

Cet article reprend les dispositions de l'article 18 de la loi portant intégration des agents non titulaires. Il fixe la compétence de la commission administrative paritaire en matière d'affectation ou de demande de mutation exprimée par les agents titularisés. Il prévoit également la titularisation sur place lorsque l'intérêt du service le justifie.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 73

Modalités de reclassement

Cet article correspond aux dispositions fixées à l'article 19 de la loi susmentionnée. Il organise les conditions de report de tout ou partie des services antérieurs et fixe notamment que ce report ne peut être ni inférieur à la moitié, ni supérieur aux trois quarts des services rendus en cette qualité. En aucun cas ce report ne peut avoir pour effet de classer l'intéressé à un échelon supérieur à celui lui conférant un traitement égal ou immédiatement supérieur à celui qu'il percevait antérieurement.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 74

Révision de carrière

Reprenant les dispositions de l'article 20 de la loi portant intégration des agents non titulaires, le présent article ouvre aux membres des corps d'accueil la possibilité d'obtenir une révision de leur statut de façon à prendre en considération les règles fixées par la nouvelle législation.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 75

**Assimilation des services validés à des services effectifs
pour l'avancement de grade**

Cet article correspond aux dispositions de l'article 21 de la loi portant intégration des agents non titulaire. Pour permettre l'accès à certains grades, l'assimilation des services validés à des services effectifs est autorisée par cet article dans la mesure où une telle condition figure dans le statut particulier.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 76

Clauses de sauvegarde

Reprenant les dispositions de l'article 22 de la loi portant intégration des agents non titulaires, cet article prévoit une garantie de rémunération à 100 % pour les catégories C et D, à 95 % pour la catégorie B et à 90 % pour la catégorie A. Cette garantie peut se traduire par le versement d'une indemnité compensatrice dont le montant cumulé avec celui de la rémunération ne peut être supérieur au traitement afférent aux derniers échelons du grade le plus élevé du corps auquel l'intéressé accède. Cette indemnité compensatrice est résorbée au fur et à mesure de l'avancement de l'intéressé.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 77

Étalement des cotisations de rachat

Cet article reprend les dispositions figurant à l'article 23 de la loi portant intégration des agents non titulaires, renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les conditions de l'étalement du versement des cotisations de rachat pour la validation des services accomplis en tant qu'agent non titulaire.

Par coordination avec les articles précédents, votre Commission des Lois vous propose de supprimer cet article.

Art. 78

**Situation des agents des directions départementales
de l'équipement rémunérés sur crédits de matériels**

L'article 78 a pour objet l'assimilation des agents des directions départementales de l'équipement en fonction lors de la publication de la présente loi, à des agents non titulaires de la Fonction publique

d'Etat ou de la Fonction publique territoriale. Le projet de loi fixe une condition relative à la rémunération qui doit être prélevée sur des crédits de matériel.

Dans la mesure où le rattachement peut se faire soit à l'une soit à l'autre des fonctions publiques, il faut prévoir une méthode de répartition. Celle-ci doit être effectuée dans un délai de deux ans, après accord entre les président de conseils généraux et régionaux et les commissaires de la République.

Dans le cas où aucun accord n'est réalisé, le rattachement à la Fonction publique d'Etat est de droit avant l'expiration d'un délai de deux ans, sous réserve du droit d'option.

Ce rattachement est effectué après titularisation organisée selon les dispositions des articles 116 et 117 du titre III du statut général.

Cet article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel substituant le mot « considéré » au mot « regardé ».

Art. 79

Maintien en vigueur de certaines dispositions législatives

Cet article maintien en vigueur certaines dispositions législatives présentées suivant un ordre chronologique.

Une classification par thème peut être également retenue :

- Dans une première catégorie, peuvent être regroupées les lois régissant des ensembles particuliers d'agents :

- l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 relative à la création des centres hospitaliers et universitaires, à la réforme de l'enseignement médical et au développement de la recherche médicale, et notamment ses dispositions relatives aux membres du personnel des centres hospitaliers universitaires qui exercent conjointement des fonctions universitaires et hospitalières ;

- la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur pour celles des dispositions qui concernent le statut général des enseignants ;

— la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France déterminant au chapitre III du titre II le statut particulier des personnels de recherche.

• Dans la seconde catégorie, figurent les législations réglementant l'exercice du droit de grève pour certaines catégories d'agents publics :

— la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police qui interdit toute cessation concertée du travail et précise que la sanction peut être prononcée en dehors des garanties disciplinaires ;

— l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des services extérieurs de l'administration pénitentiaire qui reprend les dispositions applicables aux policiers ;

— la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne interdisant la cessation concertée du travail des contrôleurs de la circulation aérienne et celle des électroniciens de la sécurité aérienne ;

— l'article 14 de la loi de finances n° 68-695 du 31 juillet 1968 appliquant aux personnels du service des transmissions du ministère de l'Intérieur les mêmes dispositions qu'aux personnels de la navigation aérienne ;

— la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 soumettant pour l'exercice du droit de grève les personnels du corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile aux mêmes règles que l'ensemble des personnels de la navigation aérienne.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 80

Maintien en vigueur de certaines dispositions réglementaires

L'objet de cet article consiste à maintenir en vigueur certaines dispositions réglementaires. Deux des décrets visés ont une portée générale, le troisième ne concerne que les fonctionnaires exerçant outre-mer.

Demeurent ainsi applicables :

— le décret n° 47-1457 du 4 août 1957 pris en application des dispositions de l'article 52 de la loi n° 46-2294 du 16 octobre 1946 instituant une garantie de maintien de la rémunération en cas de promotion de grade. Sont également maintenus les décrets n° 64-781 du 28 juillet 1964 et n° 66-63 du 18 janvier 1963 portant modification du décret de 1947 ;

— le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 modifié portant classement hiérarchique des grades et emplois civils et militaires de l'Etat relevant du régime général des retraites ;

— le décret n° 50-1348 du 27 octobre 1950 relatif à l'application de certaines des dispositions du statut de 1946 aux fonctionnaires exerçant outre-mer.

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 80 bis

Situation des anciens fonctionnaires du corps autonome des administrateurs des affaires d'outre-mer

Cette disposition relative à la situation des anciens fonctionnaires du corps autonome des administrateurs des affaires d'outre-mer a été introduite par amendement à la demande du Gouvernement.

L'article 80 *bis* leur ouvre la possibilité d'être intégrés dans le corps des administrateurs civils. Les conditions de cette intégration doivent être fixées par un décret en Conseil d'Etat. A compter de la publication de ce décret, s'écoulera un délai de trois mois pendant lequel les intéressés pourront demander leur intégration.

Cette mesure a pour objet d'éviter de pénaliser les anciens fonctionnaires ayant opté pour une intégration dans le corps des conseillers du commissariat général au Plan. En effet, l'ordonnance n° 58-1036 du 29 octobre 1958 relative à la situation de certains personnels rele-

vant du ministre de la France d'outre-mer et le décret n° 59-1379 du 8 décembre 1959 pris pour son application ouvraient à ces fonctionnaires trois possibilités de reclassement :

— être intégrés immédiatement dans un corps métropolitain homologue, c'est-à-dire essentiellement des corps recrutés par la voie de l'ENA ou des corps d'inspection ;

— être versés, en conservant la possibilité d'être ultérieurement affectés dans un corps homologue, dans le corps des conseillers aux affaires administratives ;

— être placés à titre définitif dans le corps des administrateurs des affaires d'outre-mer.

La loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 puis l'article 17 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 ont ouvert à cette dernière catégorie la possibilité d'être intégrée dans un corps homologue.

Lorsque ces options sont intervenues, le niveau indiciaire existant entre ce corps et celui des administrateurs civils était identique. Cette parité s'est trouvée rompue par le décret n° 62-677 du 14 mars 1962 instituant pour le corps des administrateurs civils une hors classe.

L'objet de l'article 80 *bis* est de rétablir une possibilité d'intégration en faveur des administrateurs concernés. Cette disposition figurait dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour 1980 qui n'a pu être définitivement voté en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Cet article a été adopté sans aucune modification.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Art. 81

Abrogation de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959

Cet article prévoit l'abrogation de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires. Cette mesure constitue l'aboutissement logique de toutes les dispositions qui précèdent.

En effet, l'ensemble des trois projets de loi fixe les règles applicables aux fonctionnaires qu'il s'agisse de principes généraux ou de dispositions plus spécifiques relatives soit aux fonctionnaires de l'Etat, soit aux fonctionnaires territoriaux.

Cependant, il est nécessaire de prévoir également une certaine continuité de la réglementation. En conséquence, les statuts particuliers pris en application de l'ancien statut demeurent applicables jusqu'à l'intervention des nouveaux statuts. De façon à ce que cette période intermédiaire ne se prolonge pas trop longtemps, la loi fixe un délai de quatre ans pour l'élaboration de ces derniers.

Seules les dispositions figurant dans ces statuts, relatives à l'organisation de la mobilité, telle qu'elle résulte de l'article 12, devront être impérativement prises dans un délai d'un an.

L'Assemblée nationale a adopté cet article dans la rédaction du projet de loi.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de coordination ayant pour effet de prendre en compte la modification de numérotation des articles du titre premier.