

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI portant diverses mesures urgentes de sécurisation du droit de la fonction publique

NOR : CPPF2601173L/Bleue-1

24 février 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	9
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	10
ARTICLE 1 – FACILITER AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT LA CONCLUSION DE CDI APRES SIX ANS DE SERVICES PUBLICS EN CDD	11
ARTICLE 2 – INFORMER LES AGENTS PUBLICS DE LEUR DROIT DE SE TAIRE DANS LE CADRE D'UNE PROCEDURE DISCIPLINAIRE	18
ARTICLE 3 – PERENNISATION DE LA PROCEDURE DE TITULARISATION DES APPRENTIS BENEFICIAIRES DE L'OBLIGATION D'EMPLOI	34
ARTICLE 4 – RETABLISSEMENT DES CONDITIONS DE NOMINATION DES CONSEILLERS MAITRES EN SERVICE EXTRAORDINAIRE DE LA COUR DES COMPTES ET RETABLISSEMENT DES TERMES SUPPRIMES INTEMPESTIVEMENT	51
ARTICLE 6 – HABILITATION VISANT A REMEDIER, A DROIT CONSTANT, AUX ERREURS DE CODIFICATION	58

INTRODUCTION GENERALE

Fruit d'une concertation avec les employeurs des trois versants de la fonction publique et les organisations syndicales représentatives au sein du Conseil commun de la fonction publique, le présent projet de loi entend sécuriser plusieurs dispositions du droit de la fonction publique, tout particulièrement :

- en pérennisant l'expérimentation de la titularisation des apprentis en situation de handicap, conduite en application de la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) (LTFP), arrivée à échéance, dont le bilan est positif et qui a démontré son utilité, et dont l'interruption serait préjudiciable tant pour les employeurs que pour les agents publics ;
- en limitant les risques contentieux pour l'administration, par la mise en conformité de plusieurs dispositions du code général de la fonction publique (CGFP) avec les exigences issues de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et en remédiant rapidement, à droit constant, aux erreurs de codification identifiées au sein de la partie législative de ce même code.

a) Pérenniser un dispositif expérimental au bilan positif

Il s'agit d'instaurer une procédure pérenne de titularisation des apprentis en situation de handicap, après évaluation de leurs compétences par une commission.

Ce dispositif a été introduit à titre expérimental par l'[article 91](#) de la LTFP. L'expérimentation étant arrivée à échéance depuis août 2025, il est actuellement privé de base légale. Sa pérennisation est très attendue par les associations représentatives des personnes en situation de handicap.

L'expérimentation a montré que la mesure permettait de renforcer l'inclusion dans la fonction publique en sécurisant l'accès des apprentis en situation de handicap à l'emploi public et en favorisant la diversité des profils. Si, du fait des viviers, elle a concerné un faible nombre de personnes depuis son déploiement, elle constitue un outil utile d'attractivité pour les jeunes en situation de handicap qui devrait se développer dans les années à venir. Plus largement, il s'agit d'une voie de valorisation de l'apprentissage en reconnaissant l'expérience développée auprès des employeurs publics.

Afin d'élargir le vivier des apprentis susceptibles de bénéficier de cette mesure, le projet de loi prévoit que la titularisation interviendra dans un délai maximum de deux ans suivant la fin du contrat d'apprentissage.

b) Tirer les conséquences de censures du Conseil constitutionnel

- Bénéfice d'un contrat à durée indéterminée (CDI) au terme de six années de service public

Il s'agit de tirer les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel ([décision n° 2025-1152 QPC du 30 juillet 2025](#)) en rétablissant, pour la fonction publique de l'Etat, les conditions antérieures à la codification permettant aux agents ayant accompli six années de service public de bénéficier d'un CDI, y compris lorsque leurs contrats à durée déterminée avaient été conclus pour faire face à une vacance temporaire d'emploi ou un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Cette censure résulte d'une erreur de codification qui n'avait pas pu être corrigée depuis son entrée en vigueur en 2022.

- Droit de se taire

Il s'agit de mettre en conformité avec la Constitution certaines dispositions relatives à la procédure disciplinaire en intégrant le droit de se taire, à la suite de plusieurs décisions du Conseil constitutionnel rendues à l'encontre d'un fonctionnaire ([décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024](#)), d'un militaire ([décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025](#)) ou encore d'un magistrat de chambre régionale des comptes ([décision n° 2024-1108 QPC du 18 octobre 2024](#)).

Le projet de loi introduit ce droit dans le CGFP pour les fonctionnaires, dans l'[ordonnance modifiée n° 2005-10 du 4 janvier 2005](#) portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, dans le code de justice administrative pour les magistrats des juridictions administratives, dans le code des juridictions financières pour les magistrats de ces juridictions et dans le code de la défense pour les militaires. La situation des magistrats judiciaires est traitée indépendamment car relevant d'une loi organique.

L'abrogation des dispositions du CGFP et du code des juridictions financières déclarées inconstitutionnelles est entrée en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2025. Elle sera effective pour les dispositions du code de la défense à compter du 1^{er} mai 2026.

c) Remédier, à droit constant, aux erreurs de codification

Il s'agit d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de remédier, à droit constant, aux erreurs de codification issues de l'[ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021](#) portant partie législative du CGFP. L'absence de correction de ces erreurs présente un risque contentieux élevé pour l'administration.

- Rétablir les conditions, antérieures aux modifications opérées par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur, de nomination des conseillers-maîtres en service extraordinaire de la Cour des comptes

L'article [L. 112-6 du code des juridictions financières](#) a été modifié par l'article 8 de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur, de nomination des conseillers-maîtres en service extraordinaire de la Cour des comptes. Il dispose que : « *les conseillers maîtres en service extraordinaire mentionnés aux articles L. 112-4 et L. 112-5 sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du premier président de la Cour des comptes, pour une période de cinq ans non renouvelable.* ».

Il concerne ainsi :

- d'une part, des fonctionnaires appartenant au corps de contrôle des ministères ou des personnes ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'Etat ou d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières ;
- d'autre part, des personnes dont l'expérience et l'expertise particulières sont nécessaires aux activités et missions de la Cour.

Le projet de loi rétablit les conditions antérieures de nomination, à savoir que ces personnes sont nommées respectivement après avis du premier président de la Cour des comptes pour les premières et sur proposition de celui-ci pour les secondes, comme c'est le cas pour le Conseil d'Etat.

- Rétablir des termes supprimés intempestivement dans le code des juridictions financières

La première phrase du troisième alinéa de l'article L. 223-5 du code des juridictions financières actuellement en vigueur est ainsi rédigée :

« *La décision rendue est notifiée au magistrat intéressé par le président du. Elle prend effet du jour de cette notification.* »

La troisième modification du code des juridictions financières portée par l'article 4 du présent projet de loi vise à insérer les deux mots manquants afin d'obtenir la rédaction suivante :

*« La décision rendue est notifiée au magistrat intéressé par le président du **Conseil supérieur**. Elle prend effet du jour de cette notification. »*

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Faciliter au sein de la fonction publique de l'Etat la conclusion de CDI après six ans de services publics en CDD	Conseil commun de la fonction publique (CCFP)	Sans objet.
2	Informers les agents publics de leur droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire	Conseil commun de la fonction publique (CCFP) Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française (CSFPC) Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) Conseil supérieur de la Cour des comptes Conseil supérieur des chambres régionales des comptes Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)	Sans objet.
3	Pérennisation de la procédure de titularisation des apprentis bénéficiaires de l'obligation d'emploi	Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH) Conseil commun de la fonction publique (CCFP) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
4	Conditions de nomination des conseillers maîtres de la Cour des comptes Rétablissement de termes supprimés intempestivement	Conseil supérieur de la Cour des comptes Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	Sans objet.
6	Habilitation visant à remédier, à droit constant, aux erreurs de codification	Conseil commun de la fonction publique (CCFP)	Sans objet

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Faciliter au sein de la fonction publique de l'Etat la conclusion de CDI après six ans de services publics en CDD	Sans objet	Sans objet
2	Informar les agents publics de leur droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire	Sans objet.	Sans objet.
3	Pérennisation de la procédure de titularisation des apprentis bénéficiaires de l'obligation d'emploi	Sans objet.	Sans objet.
4	Conditions de nomination des conseillers maîtres de la Cour des comptes et rétablissement de termes supprimés intempestivement	Sans objet.	Sans objet.
6	Habilitation visant à remédier à droit constant, aux erreurs de codification	Ordonnance	Ministère de l'action et des comptes publics/Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF)

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre d'apprentis titularisés par an	Cet indicateur a vocation à être collecté par la DGAFP dans le cadre d'enquête déclaratives ad hoc, dès lors qu'il n'existe aucun système automatisé de suivi	Evolution positive des titularisations	Tous les ans sur les titularisations de l'année N-1	Article 3 de la loi

Article 1 – Faciliter au sein de la fonction publique de l’Etat la conclusion de CDI après six ans de services publics en CDD

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

A l’occasion de la codification de la partie législative du code général de la fonction publique (CGFP) par [l’ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021](#), [l’article L. 332-4](#), qui concerne la durée des contrats à durée déterminée (CDD) et les conditions de conclusion d’un contrat à durée indéterminée (CDI) pour les agents publics de l’Etat, a comporté une malfaçon tenant à l’absence de renvoi aux dispositions relatives à deux types de contrats :

- ceux liés à une vacance temporaire d’emploi ([article L. 332-7](#)) ;
- et ceux conclus en raison d’un accroissement temporaire ou saisonnier d’activité ([article L. 332-22](#)).

En effet, les dispositions de [l’ex-article 6 bis de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat](#), qui ont été codifiées dans le nouvel article L. 332-4 du CGFP, mentionnaient, par un jeu de renvoi, les contrats dont la durée devait être comptabilisée au titre des six années de services publics pour la CDIisation, à savoir :

- les contrats pour occuper un emploi dans un établissement public de l’Etat (2° de l’article 3 de la même loi) ;
- les contrats motivés par l’absence de corps de fonctionnaires, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ou lorsque l’emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation (article 4 de la même loi) ;
- les contrats à temps incomplet d’une durée n’excédant pas 70% (article 6 de la même loi) ;
- les contrats destinés à remplacer de manière momentanée un agent public (article 6 quater de la même loi) ;
- les contrats pour faire face à une vacance temporaire d’emploi (article 6 quinquies de la même loi) ;
- les contrats pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d’activité (article 6 sexies de la même loi).

Aujourd'hui, l'article L. 332-4 du CGFP dispose :

« [...] La durée de six ans mentionnée à l'alinéa précédent est comptabilisée au titre de l'ensemble des services accomplis dans des emplois occupés en application du 1° de l'article L. 332-1 et de l'article L. 332-6. Elle doit avoir été accomplie dans sa totalité auprès du même département ministériel, de la même autorité publique ou du même établissement public. Pour l'appréciation de cette durée, les services accomplis à temps incomplet et à temps partiel sont assimilés à des services accomplis à temps complet. [...] »

Ainsi, les articles L. 332-7 et L. 332-22, respectivement relatifs aux contrats relatifs à une vacance temporaire d'emploi et à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, ne sont pas mentionnés. Il s'agit d'une erreur de codification, eu égard à l'habilitation législative reçue de codifier à droit constant, qui n'a pas pu être corrigée depuis son entrée en vigueur en 2022.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC sur ce sujet, a rendu une [décision n° 2025-1152 le 30 juillet 2025](#).

Après avoir rappelé l'intention du législateur en la matière (prévenir les situations de renouvellements abusifs de contrat à durée déterminée (CDD) et sécuriser les parcours professionnels des agents contractuels de l'État, sans aucune distinction entre les différents contrats conclus pour répondre à des besoins temporaires), il a relevé, dans la rédaction actuelle de l'article L. 332-4 du CGFP, une « *différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi* » et donc une violation du principe d'égalité devant la loi. Il a toutefois reporté l'abrogation des dispositions en cause au 1^{er} octobre 2026.

Techniquement, ce sont les mots « et L. 332-6 », figurant à la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 332-4, qui seront abrogés à cette date. D'autres catégories de contrats pour besoins temporaires seront donc également exclues de la CDIisation si l'article L. 332-4 n'est pas modifié avant le 1^{er} octobre 2026.

La présente disposition vise à corriger cette scorie qui ne concerne que la fonction publique d'Etat (les deux autres versants ne sont pas concernés).

Dans l'attente de son adoption, les administrations ont été invitées à continuer à appliquer l'état du droit antérieur à la codification pour ne pas pénaliser les agents et éviter des recours contentieux, pour ce qui concerne le bénéfice d'un CDI au terme d'une durée de services publics de six ans.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Conseil constitutionnel a décidé que l'abrogation partielle du quatrième alinéa de l'article L 332-4 du CGFP prend effet au 1^{er} octobre 2026 justifiant ainsi sa mise en conformité législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la présente mesure est de mettre en conformité les dispositions législatives du CGFP concernées avec la décision du Conseil constitutionnel susmentionnée et de corriger une scorie liée à l'exercice de codification.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être procédé, au sein même des articles L. 332-7 et L. 332-22 du CGFP, à l'ajout d'une disposition mentionnant que les contrats visant à faire face à une vacance temporaire d'emploi et les contrats visant à faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité doivent être comptabilisés au titre des six années de services publics exigées pour la CDIisation.

Toutefois, ajouter la référence aux articles L. 332-7 et L. 332-22 au sein du 3^{ème} alinéa de l'article L332-4 du CGFP – à l'instar de ce qui existait à l'ex-article 6 *bis* de la loi du 11 janvier 1984 – permet de maintenir la cohérence de la législation en regroupant au sein d'un seul article l'ensemble des contrats dont la durée doit être comptabilisée au titre des six années de services publics exigées pour la CDIisation.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure proposée complète la liste des types de contrats conclus par les agents publics de l'Etat comptant dans la durée de six années de fonctions nécessaires pour bénéficier d'un CDI. Elle rétablit l'égalité de traitement entre agents.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article complète l'article L. 332-4 du CGFP.

La mesure proposée complète la liste des types de contrats conclus par les agents publics de l'Etat comptant dans la durée de six années de fonctions nécessaires pour bénéficier d'un CDI. Elle rétablit l'égalité de traitement entre agents en ligne avec le jugement du Conseil constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

La présente mesure ne présente pas d'impacts économiques et financiers dans la mesure où elle se borne à codifier une pratique administrative qui est restée inchangée, en dépit de l'omission intervenue en 2021 dans la codification de l'article L 332.4 du CGFP.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La présente mesure s'applique aux agents publics de l'Etat et n'affecte pas les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La présente mesure rétablit le cadre juridique antérieure connue des services administratifs. L'erreur de codification a suscité de la part de ces services des interrogations auxquelles il est ainsi remédié. L'impact organisationnel est donc limité.

Aucune charge n'est ainsi attendue pour les services gestionnaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Ces dispositions, qui s'appliquent aux agents publics de la fonction publique de l'Etat, nécessitent la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSPE) sur le fondement de l'article [L. 243-1](#) du CGFP. Toutefois, en application des articles [L. 242-1](#) et [R. 242-14](#) du même code, le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) est saisi des projets de loi comportant des dispositions communes à au moins deux des trois fonctions publiques et qu'il peut également être consulté sur les dispositions propres à l'une des fonctions publiques dès lors qu'elles présentent un lien avec les dispositions communes du texte. Dans ce cas, l'avis rendu par le CCFP se substitue à celui du CSPE intéressé.

Le CCFP a rendu un avis favorable le 13 janvier 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur au lendemain de la promulgation de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente mesure s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure ne requiert aucune mesure d'application.

Article 2 – Informer les agents publics de leur droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La procédure disciplinaire applicable aux agents publics a pour objet de sanctionner les manquements aux obligations professionnelles qui leur incombent, dans le respect des garanties fondamentales des droits de la défense.

Elle est engagée par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire lorsqu'elle estime, au vu des éléments dont elle dispose, que des faits sont susceptibles de constituer une faute disciplinaire. Elle peut donner lieu, selon la gravité des faits reprochés, à une procédure simplifiée ou à une procédure impliquant la consultation d'un conseil de discipline.

Dans ce cadre, l'agent peut être amené à être entendu devant le conseil de discipline ou à l'occasion du recueil de ses observations écrites, et à répondre à des questions portant directement sur les manquements qui lui sont reprochés.

Or, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a, par une décision [n° 2024-1105](#) du 4 octobre 2024, déclaré contraire à la Constitution le deuxième alinéa de l'article [L. 532-4](#) du code général de la fonction publique (CGFP), en ce que ces dispositions ne prévoient pas que le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée doit être informé de son droit de se taire (point 15).

Il a jugé que le droit de se taire, qui découle des dispositions de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tout comme le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, et qui s'applique à tout agent public (fonctionnaires titulaires, stagiaires, élèves, agents contractuels), s'étend à tout type de procédure répressive y compris disciplinaire.

Il a en effet considéré que lorsque le fonctionnaire comparaît devant le conseil de discipline devant lequel il est convoqué, il « (...) peut être amené, en réponse aux questions qui lui sont posées, à reconnaître les manquements pour lesquels il est poursuivi disciplinairement. Or, les déclarations ou les réponses du fonctionnaire devant cette instance sont susceptibles d'être portées à la connaissance de l'autorité investie du pouvoir de sanction. » (points 13 et 14).

Il a statué dans le même sens en ce qui concerne les procédures disciplinaires conduites devant une instance juridictionnelle à l'encontre d'un notaire (décision

[n° 2023-1074 QPC](#) du 8 décembre 2023), d'un magistrat du siège (décision n° [2024-1097 QPC](#) du 26 juin 2024), d'un magistrat de chambre régionale des comptes (décision n° [2024-1108 QPC](#) du 18 octobre 2024) et d'un militaire (décision n° [2025-1137 QPC](#) du 30 avril 2025).

Entre 3 000 et 4 000 procédures disciplinaires sont engagées chaque année à l'encontre des fonctionnaires de la fonction publique de l'État. Ces procédures donnent lieu aux nombres de sanctions disciplinaires référencées et classées dans le tableau ci-dessous par groupe de sanctions ou selon les principaux ministères prononçant les sanctions. Les sanctions disciplinaires applicables à un fonctionnaire titulaire sont classées en 4 groupes, allant de la plus légère à la plus sévère¹.

Sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires dans la FPE selon les ministères depuis 2018² :

Nombre de sanctions par année civile	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sanctions du groupe 1 (sans CAP)	2 510	2 345	2 175	2 820	2 581	2 954	2 988
Sanctions du groupe 2	380	256	197	231	246	349	311
Sanctions du groupe 3	262	246	205	253	274	393	326
Sanctions du groupe 4	213	186	159	216	247	253	306
Total dans la Fonction publique de l'Etat	3 365	3 033	2 736	3 520	3 348	3 949	3 931
dont							
<i>Police</i>	2 030	1 678	1 709	2 162	1 911	2 116	2 096
<i>Justice</i>	445	397	260	367	402	457	649
<i>Éducation</i>	373	387	341	480	490	771	520
<i>Intérieur (hors police)</i>	153	132	115	142	144	145	153
<i>Finances</i>	127	158	78	102	137	179	194
<i>Écologie</i>	83	63	85	109	90	89	111
<i>Armées (civils)</i>	128	103	85	94	74	95	105

Dans la fonction publique territoriale, plus de 8 800 sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'encontre des fonctionnaires en 2023³. Il n'existe pas de données disponibles s'agissant de la fonction publique hospitalière.

¹ Voir les [articles L. 533-1 et suivants du code général de la fonction publique](#).

² Source : portail de la fonction publique : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/les-sanctions-disciplinaires-et-les-recours-edition-2025>

³ Source : Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

Les conséquences de la nouvelle règle établie par le Conseil constitutionnel ont été précisées par une décision du Conseil d'État du 19 décembre 2024⁴ qui a jugé que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire, et plus précisément que :

- il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire ;
- sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique pas aux échanges ordinaires entre agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique ou les services de contrôle, même si ces diligences peuvent révéler des manquements ;
- lorsque l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer de son droit de se taire ;
- en cas de sanction disciplinaire, si l'agent n'a pas été informé de son droit de se taire alors que cette information était requise, cette irrégularité ne peut entraîner l'annulation de la sanction que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, celle-ci repose de manière déterminante sur des déclarations obtenues sans information préalable de ce droit.

Enfin, le droit de se taire impose que la personne mise en cause soit informée de ce droit lorsqu'elle est invitée à présenter des observations, non seulement orales, mais aussi écrites (décision n° [2025-1171 QPC](#) du 10 octobre 2025 à propos de la procédure de sanction de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires dans le code des transports).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel, par sa [décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989](#), a posé le principe de l'indépendance des procédures pénales et disciplinaires. Une sanction disciplinaire peut être infligée indépendamment des poursuites pénales, car ces deux procédures visent des finalités distinctes et ne sont pas de même nature.

⁴ [Conseil d'État, Section, 19 décembre 2024, n° 490157, au R.](#), relative à un magistrat ; voir aussi [Conseil d'État, 5/6 CHR, 6 janvier 2025, n° 471653](#), concernant un gardien de la paix stagiaire.

Dans sa [décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016](#), le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du droit de se taire en matière pénale.

Le droit de se taire trouve son fondement constitutionnel dans l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont découle le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser lui-même : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

Par une jurisprudence désormais constante, le Conseil constitutionnel juge que ce droit constitue une garantie applicable à toute procédure présentant un caractère répressif, y compris lorsqu'elle relève du champ disciplinaire. Ces exigences s'appliquent en effet non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Elles impliquent que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire.

Cette exigence a été ainsi affirmée pour la première fois dans la sphère professionnelle par la [décision n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023](#) relative aux notaires, par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que les personnes faisant l'objet de poursuites disciplinaires susceptibles de conduire à une sanction ayant le caractère d'une punition doivent être informées de leur droit de se taire.

Ce principe a été progressivement étendue à l'ensemble des procédures disciplinaires relevant de la sphère publique ou assimilée, à la suite d'une série de décisions récentes du Conseil constitutionnel, selon une logique convergente, s'agissant :

- des fonctionnaires, par la [décision n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024](#), jugeant contraires à la Constitution les dispositions du CGFP ne prévoyant pas que l'agent poursuivi soit informé de son droit de se taire ;
- des magistrats de l'ordre judiciaire, par la [décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024](#), concernant les procédures disciplinaires applicables aux magistrats du siège ;
- des magistrats des juridictions financières, par la [décision n° 2024-1108 QPC du 18 octobre 2024](#), relative aux magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes;
- des militaires, par la [décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025](#), jugeant contraires à la Constitution les dispositions du code de la défense qui ne prévoyaient pas une telle garantie dans le cadre des procédures disciplinaires militaires.

Le Conseil constitutionnel a en outre précisé que le droit de se taire s'impose également lorsque la personne mise en cause est invitée à présenter des observations écrites, par la [décision n° 2025-1171 QPC du 10 octobre 2025](#).

Il a en revanche jugé que ce principe ne s'applique pas aux procédures disciplinaires relevant du droit du travail, qui ne mettent pas en œuvre des prérogatives de puissance publique, par sa décision n° [2025-1160/1161/1162 QPC](#) du 19 septembre 2025.

En application de l'article 62 de la Constitution, une disposition législative déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par ce dernier. Il appartient dès lors au législateur de tirer les conséquences de cette jurisprudence en assurant une consécration explicite et homogène du droit de se taire dans les textes régissant les procédures disciplinaires.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de se taire trouve également un fondement dans le droit conventionnel, et en particulier dans les exigences découlant de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit le droit à un procès équitable.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge de manière constante que le droit de ne pas s'auto-incriminer, dont découle le droit de se taire, constitue un élément essentiel du procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La CEDH, particulièrement dans les arrêts *Saunders c/ Royaume-Uni* (CEDH, 17 décembre 1996 n°19187/91, §§ 67-76), *O'Halloran et Francis c/ Royaume-Uni* (CEDH [GC] 29 juin 2007, n°15809/02 et 25624/02, § 55) et *Funke c/ France* (CEDH, 25 février 1993, n° 10588/83, §§ 41-44), a déduit de l'article 6 §1 de la Convention un droit de tout accusé de se taire et de ne pas contribuer à sa propre incrimination, ces droits étant au cœur de la notion de procès équitable.

Cependant, contrairement au procès pénal et aux procédures disciplinaires ordinaires confiées le plus souvent à des organismes juridictionnels spécifiques, la CEDH considère, s'agissant des agents publics relevant du CGFP, qu'il n'y a pas lieu de vérifier si la procédure disciplinaire conduisant au prononcé de la sanction respecte les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention car ni l'autorité hiérarchique en charge de la procédure administrative disciplinaire, ni l'autorité compétente pour prononcer la sanction, ne sont des organes juridictionnels au sens de la Convention (affaire *DAHAN c. FRANCE* (coe.int) requête no 32314/14 3 novembre 2022, cinquième section, siégeant en une Chambre).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'obligation d'informer la personne suspectée qu'elle dispose du droit de se taire trouve son origine dans les garanties de la procédure criminelle accusatoire des pays anglo-saxons - les « *Judges rules* » - édictées par les juges anglais avant la première guerre mondiale. La Cour suprême des Etats-Unis qui l'a consacrée en 1966 par un arrêt *Miranda c. Arizona* qui exige qu'avant tout interrogatoire, la personne doit être avertie qu'« elle a le droit de garder le silence, que toute déclaration qu'elle fait peut être utilisée comme élément de preuve contre elle et qu'elle a le droit à la présence d'un avocat, qu'il soit engagé ou désigné ». Dans plusieurs États européens, l'encadrement des procédures disciplinaires des agents publics comporte des garanties procédurales qui, sans reprendre littéralement la formule du droit de se taire telle qu'elle se construit en droit français, visent à assurer une protection équivalente.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Conseil constitutionnel a décidé que l'abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 532-4 précité prend effet au 1^{er} octobre 2025 justifiant ainsi sa mise en conformité législative.

Par la même occasion, des modifications analogues doivent être introduites dans les dispositions législatives relatives aux agents de la fonction publique des communes de la Polynésie française à l'article 64 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 modifiée portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

En ce qui concerne les militaires, l'abrogation des mots « et à la présentation de sa défense », au cinquième alinéa de l'article L. 4137-1 du code de la défense, interviendra au 1^{er} mai 2026, mais il est opportun d'utiliser un même vecteur législatif pour que la mise en conformité législative intervienne dans les plus brefs délais.

S'agissant des magistrats des chambres régionales des comptes, le Conseil constitutionnel a décidé que la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 223-2 et le dernier alinéa de l'article L. 223-4 du code des juridictions financières sont contraires à la Constitution. L'abrogation de ces dispositions a également pris effet au 1^{er} octobre 2025.

Même si le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur les dispositions du code des juridictions financières relatives à la procédure disciplinaire applicable aux

magistrats de la Cour des comptes, il semble nécessaire de les modifier également, dans la mesure où elles ne prévoient pas que le magistrat à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée doit être informé de son droit de se taire (articles L. 124-6 et L. 124-8).

Des modifications similaires doivent aussi être introduites à l'article L. 236-5 du code des juridictions administratives en ce qui concerne les dispositions relatives à la procédure disciplinaire applicable aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

La situation des magistrats judiciaires sera traitée indépendamment car elle relève d'une loi organique.

Ainsi, en vertu de l'article 62 de la Constitution, une disposition législative déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par ce dernier. Dès lors, il est nécessaire de tirer les conséquences de ces censures en modifiant les dispositions législatives concernées en cohérence.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Actuellement, le CGFP, les codes des juridictions financières, de la justice administrative et de la défense, ainsi que les dispositions relatives aux agents de la fonction publique des communes de la Polynésie française prévoient que les agents publics, les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et les militaires ont droit à la communication de leur dossier disciplinaire, mais aucune obligation légale n'impose une information explicite de leur droit de se taire, dans le cadre de la procédure disciplinaire.

L'objectif de la présente mesure est de mettre en conformité les dispositions législatives concernées avec les décisions du Conseil constitutionnel susmentionnées en garantissant, à l'ensemble des personnels publics précités, le droit d'être informés de leur droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

Il est en effet nécessaire de modifier l'article L. 532-4 du CGFP et l'article L. 4137-1 du code de la défense dont les dispositions jugées inconstitutionnelles ont été ou seront abrogées respectivement le 1^{er} octobre 2025 et 1^{er} mai 2026. Il en va de même pour les modifications des articles L. 223-2 et L. 223-4 du code des juridictions financières.

Ces modifications doivent être transposées aux autres dispositions législatives applicables aux agents publics ou magistrats.

Ces modifications visent à prévenir le risque contentieux, né de la multiplication récente des décisions du Conseil constitutionnel sanctionnant le défaut d'information du droit de se taire au bénéfice de l'agent public dans les procédures disciplinaires. Elles permettent, en outre, d'assurer la mise en cohérence et l'harmonisation des différents codes applicables aux agents publics et aux magistrats avec les exigences constitutionnelles désormais établies. À défaut d'intervention législative, des divergences de régime seraient susceptibles d'alimenter un contentieux accru et une insécurité juridique persistante.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue repose sur une modification législative ciblée qui s'intègre sans bouleversement majeur dans l'architecture actuelle du droit disciplinaire des agents publics, des agents de la fonction publique des communes de la Polynésie française, des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, et des militaires.

L'adaptation de l'article L. 532-4 du CGFP et de l'article L. 4137-1 du code de la défense, qui encadrent déjà les droits des agents publics et des militaires en matière disciplinaire, ainsi que des articles L. 124-6, L. 124-8, L. 223-2 et L. 223-4 du code des juridictions financières, de l'article L. 236-5 du code de justice administrative et de l'article 64 de l'ordonnance modifiée n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs permettent d'assurer une mise en conformité rapide, sans alourdir les procédures disciplinaires, ni créer de nouvelles obligations disproportionnées pour les administrations.

La nouvelle rédaction de l'article L. 532-4 du CGFP introduit l'obligation explicite d'informer l'agent de son droit de se taire, en complément de son droit à la communication du dossier lorsqu'est engagée une procédure disciplinaire.

L'information de l'agent sur son droit de se taire est assurée par tout moyen approprié permettant de garantir son caractère effectif et préalable, tout au long de la procédure.

Cette modification législative est étendue aux agents publics auxquels le CGFP ne s'applique pas, à savoir notamment les agents de la fonction publique des communes de la Polynésie française qui sont régis par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 modifiée portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs. Le troisième alinéa de l'article 64 de cette ordonnance correspond au deuxième alinéa de l'article L. 532-4 du CGFP.

Elle est également étendue aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Le troisième alinéa de l'article L. 236-5 du code de justice administrative est modifié dans ce sens.

S'agissant du code des juridictions financières, il est proposé d'introduire une obligation explicite d'informer l'agent de son droit de se taire, en complément de son droit à la communication du dossier, au moment où le magistrat se voit notifié l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son encontre et où il est convoqué à la séance du Conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire.

Il est par ailleurs proposé qu'il soit rappelé au magistrat en cause son droit de se taire au moment de son audition par le rapporteur chargé de l'instruction de la procédure disciplinaire et avant qu'il ne soit sollicité pour s'exprimer lors de la séance du Conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire.

S'agissant des militaires, une nouvelle rédaction du cinquième alinéa de l'article L. 4137-1 du code de la défense est proposée pour intégrer l'obligation explicite d'informer le militaire de son droit de se taire et consécutivement la possibilité qui lui ait laissé de présenter ou non sa défense.

Les décisions du Conseil constitutionnel ayant prévu que cette obligation peut déjà être invoquée par les intéressés dans les affaires en cours, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dans une communication électronique du 10 octobre 2024, a invité les administrations des trois versants de la fonction publique à informer sans délai tous les agents concernés par une procédure disciplinaire de leur droit de se taire. De la même manière, la direction des affaires juridiques du ministère des armées, dans une note du 11 juillet 2024, a précisé aux armées, directions et services qu'il était d'ores et déjà indispensable d'informer les militaires de leur droit de garder le silence lorsqu'ils sont engagés dans une procédure disciplinaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition proposée met en conformité les textes applicables aux procédures disciplinaires avec les exigences constitutionnelles découlant de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel.

Elle consacre explicitement l'obligation d'informer la personne mise en cause de son droit de se taire préalablement à toute audition ou recueil d'observations, sécurisant ainsi l'ordre juridique interne et prévenant les risques d'inconstitutionnalité et de contentieux.

Cette modification s'opère à droit constant, sans remise en cause de l'économie générale des procédures disciplinaires existantes. Elle ne présente donc pas d'incidence particulière sur l'ordre juridique interne.

Les mesures introduites par le projet de loi ont pour seul objet d'encadrer les procédures disciplinaires *stricto sensu*. Elles n'ont, ni pour objet, ni pour effet, d'étendre l'application du droit de se taire aux échanges professionnels ordinaires intervenant en dehors de ce cadre.

Ainsi, le présent article modifie l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique ; les articles L. 236-3 et L. 236-5 du code de la justice administrative ; les articles L. 124-6, L. 124-8, L. 223-2 et L. 223-4 du code des juridictions financières et l'article L. 4137-1 du code de la défense.

Enfin, l'article 64 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 modifiée portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française est modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article est conforme aux textes et principes internationaux mentionnés *supra*.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Au même titre que pour l'ensemble des services administratifs, cette modification s'opère sans remise en cause de l'économie générale des procédures disciplinaires existantes, et ne conduit pas à un allongement de leur durée.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette modification s'opère sans remise en cause de l'économie générale des procédures disciplinaires existantes, et ne conduit pas à un allongement de leur durée.

En pratique, l'obligation d'information relative au droit de se taire s'insère dans les formalités déjà prévues lors de l'engagement d'une procédure disciplinaire, notamment à l'occasion de la notification adressée à l'agent l'informant des faits reprochés et de ses autres droits procéduraux. Elle ne crée ainsi ni d'étape supplémentaire, ni de formalisme distinct, susceptible de retarder le déroulement de la procédure.

Depuis la fin de l'année 2024, à la suite des décisions du Conseil constitutionnel ayant consacré ce droit, les administrations relevant des trois versants de la fonction publique ont d'ores et déjà intégré cette obligation d'information dans leurs pratiques disciplinaires, sans que cela n'ait conduit à des difficultés opérationnelles particulières ni à une désorganisation des services.

En outre, cette consécration n'emporte pas de bouleversement en matière contentieuse. En cas de sanction disciplinaire, l'absence d'information préalable de l'agent sur son droit de se taire, lorsque cette information était requise, ne constitue une irrégularité de nature à entraîner l'annulation de la sanction que si, eu égard à la

teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la décision, la sanction repose de manière déterminante sur des déclarations recueillies sans que ce droit ait été porté à sa connaissance.

Dès lors, la consécration expresse de ce droit n'entraîne pas d'incidence particulière sur l'organisation des services, ni sur les délais de traitement des procédures disciplinaires, tout en renforçant la sécurité juridique des décisions prises.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La disposition a un impact positif sur les personnes faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, en tant que particuliers titulaires de droits fondamentaux, en garantissant une information explicite et préalable sur le droit de se taire.

Elle contribue ainsi à renforcer la protection effective des droits de la défense et la compréhension, par les personnes concernées, du cadre procédural dans lequel s'inscrit la procédure disciplinaire, indépendamment de leur statut professionnel.

Cette clarification favorise la confiance dans le déroulement des procédures disciplinaires et, plus largement, dans l'action de l'administration, sans modifier l'équilibre général des procédures existantes.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Ces dispositions, qui s'appliquent aux agents publics des trois versants de la fonction publique, nécessitent la consultation du Conseil commun de la fonction publique (CCFP), en application de l'article [L. 242-1](#) du CGFP. Le CCFP a été consulté le 13 janvier 2026 et a rendu un avis favorable.

La modification de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 précitée nécessite la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française, conformément à [l'article 26](#) de cette même ordonnance. Le Conseil a été consulté le 26 janvier 2026 et a rendu un avis favorable.

La modification du code de la justice administrative nécessite la consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, conformément à l'article [L. 232-3](#) de ce même code. Le Conseil a été consulté le 12 février 2026 et a rendu un avis favorable.

La modification du code de la défense nécessite la consultation du Conseil supérieur de la fonction militaire conformément à l'article [R. 4124-1](#) de ce même code. Le Conseil a été consulté du 26 au 30 janvier 2026 et a rendu un avis favorable.

La modification du code des juridictions financières nécessite la consultation du Conseil supérieur de la Cour des comptes conformément à l'article [L. 120-14](#) de ce même code, et celle du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, conformément à l'article [L. 220-12](#) du même code. Les Conseils ont été respectivement consultés le 6 février 2026 et du 5 au 6 février 2026, et ont rendu des avis favorables.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire nationale.

Des modifications sont spécifiquement introduites dans les dispositions législatives relatives aux agents de la fonction publique des communes de la Polynésie française à l'article 64 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 modifiée portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Toutefois, bien que le droit de se taire soit déjà mise en œuvre par les autorités disciplinaires publiques et qu'au demeurant, aucune mesure d'application n'est juridiquement nécessaire pour l'application de cette mesure (l'application des droits de la défense, demeurent directement garantis, même sans texte), une mise à jour des textes réglementaires relatifs aux procédures disciplinaires qui figurent dans le tableau suivant est nécessaire afin de tenir compte de l'évolution du cadre législatif.

Domaine	Texte réglementaire	Champ concerné	Support de mise à jour
FPE fonctionnaires titulaires	Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984	Procédure disciplinaire	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
FPT fonctionnaires titulaires	Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989	Procédure disciplinaire	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
FPH fonctionnaires titulaires	Décret n° 89-822 du 7 novembre 1989	Procédure disciplinaire	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
FPE agents contractuels	Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986	Discipline	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
FPT agents contractuels	Décret n° 88-145 du 15 février 1988	Discipline	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
FPH agents contractuels	Décret n° 91-155 du 6 février 1991	Discipline	Codification de la partie réglementaire du CGFP en cours
Magistrats TA/CAA	Partie réglementaire du CJA (livre II)	Procédure disciplinaire	Mise en cohérence du CJA
Magistrats Cour des comptes	Partie réglementaire du CJF (livre I)	Procédure disciplinaire	Mise en cohérence du CJF
Magistrats CRC	Partie réglementaire du CJF (livre II)	Procédure disciplinaire	Mise en cohérence du CJF
Militaires	Partie réglementaire du code de la défense	Procédure disciplinaire	Déjà actualisé par le décret n° 2025-1141 du 28 novembre 2025 relatif à la discipline des militaires

Légende :

- FPE : fonction publique de l'Etat
- FPT : fonction publique territoriale
- FPH : fonction publique hospitalière
- TA/CAA : tribunaux administratifs / cours administratives d'appel
- CRC : chambres régionales des comptes

Article 3 – Pérennisation de la procédure de titularisation des apprentis bénéficiaires de l'obligation d'emploi

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La [loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances](#), la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a fondé un cadre d'action renouvelé, rappelle le principe d'égalité de traitement notamment pour l'accès à l'emploi public et réaffirme le principe de non-discrimination au travail.

La loi crée, au bénéfice des agents en situation de handicap, un droit à la compensation fondée sur un aménagement raisonnable. Elle crée également le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) qui joue un rôle majeur pour faciliter les aménagements de poste des agents publics en situation de handicap au travers de ses financements.

L'un des principaux objectifs de la loi du 11 février 2005 consistait à favoriser l'activité professionnelle des personnes handicapées. Depuis, la protection des agents et des candidats en situation de handicap, est allée croissante. D'autres lois ayant par la suite complété le cadre général applicable à la fonction publique désormais prévu aux articles [L. 131-7 à L. 131-11](#) et par les articles [L. 351-1 à L. 353-1 du code général de la fonction publique](#) (CGFP).

[L'article L. 131-8 du même code](#), qui s'applique tant aux agents titulaires qu'aux contractuels, impose des obligations à la charge des employeurs publics visant à ce qu'ils prennent des mesures appropriées pour permettre aux agents en situation de handicap d'accéder à un emploi, de le conserver et d'accéder à des formations adaptées sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées.

Le Conseil d'Etat a précisé que cette disposition « impose à l'autorité administrative de prendre tant les règlements spécifiques que les mesures appropriées au cas par cas pour permettre l'accès de chaque personne handicapée à l'emploi auquel elle postule sous réserve, d'une part, que ce handicap n'ait pas été déclaré incompatible avec l'emploi en cause et, d'autre part, que lesdites mesures ne constituent pas une charge disproportionnée pour le service »⁵.

⁵ CE, 14 novembre 2008, n° 311312, aux T.

L'article 2 de la [loi n° 2008-496 du 27 mai 2008](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, prévoit que « toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le handicap est interdite en matière (...) d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle ».

La politique d'inclusion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique est également encadrée par les feuilles de route du comité interministériel du handicap (CIH) et de la conférence nationale du handicap (CNH).

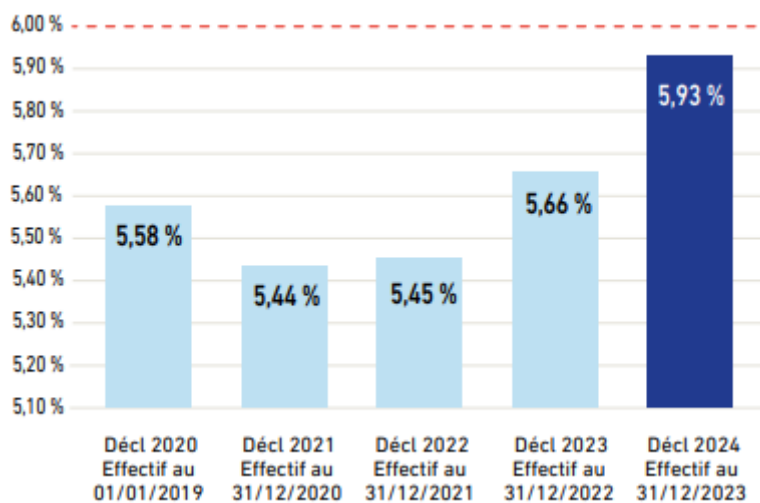
Créé en 2009, le CIH élabore chaque année, sous l'impulsion du Premier ministre et au moins une fois par an, une feuille de route destinée à l'ensemble des membres du gouvernement. Un bilan est également dressé tous les ans afin d'évaluer la mise en œuvre des engagements de l'année précédente. La CNH quant à elle, prévue par la loi de 2005, se tient tous les 3 ans sous la présidence du Président de la République « afin de débattre des orientations et des moyens de la politique concernant les personnes handicapées ». Elle trace notamment les grandes orientations nationales pour les trois ans à venir. La [feuille de route](#) issue de la conférence réunie en avril 2023 comportait un [Manifeste pour une fonction publique inclusive](#) articulé autour de douze engagements. Le sixième d'entre eux visait à favoriser l'insertion durable dans l'emploi des personnes en situation de handicap ayant effectué un apprentissage dans la fonction publique, en assouplissant notamment le dispositif expérimental de titularisation prévu par la loi de transformation de la fonction publique.

Le taux d'emploi légal des personnes handicapées dans la fonction publique est passé de 3,74 % en 2006 à 5,93 % (soit 287 130 personnes) en 2024, décomposé comme suit pour les trois versants de la fonction publique :

- 4,86 % dans la fonction publique de l'Etat ;
- 5,90 % dans la fonction publique hospitalière ;
- 7,24 % dans la fonction publique territoriale.

Il s'agit d'une progression significative qui doit se poursuivre en facilitant le recrutement dans la fonction publique des personnes en situation de handicap.

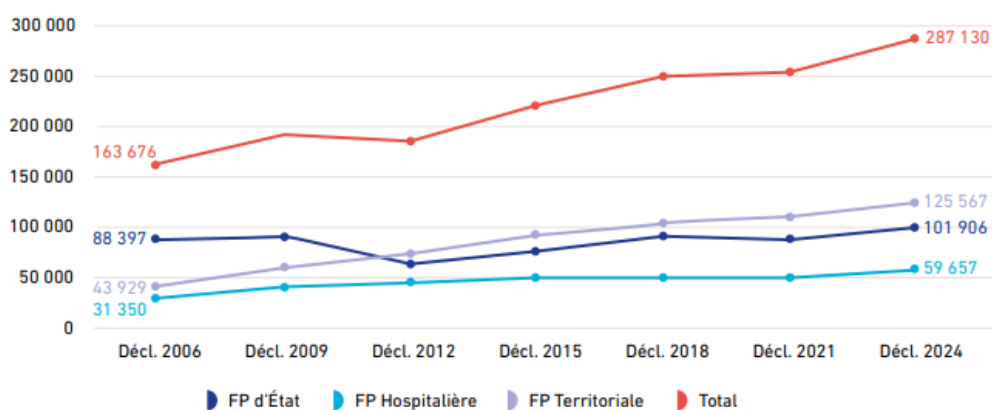
Graphique 1 : Evolution du taux d'emploi direct des personnes handicapées dans la fonction publique (en % de l'effectif total)



Source : rapport d'activité du FIPHFP 2024

L'accroissement du taux d'emploi des travailleurs handicapés masque toutefois d'importantes disparités entre les trois versants de la fonction publique. Aujourd'hui, seule la fonction publique territoriale (FPT) respecte son obligation d'employer au moins 6 % de travailleurs handicapés, avec un taux d'emploi légal de 7,24 %, contre 5,90 % pour la fonction publique hospitalière (FPH) et 4,86 % pour la fonction publique de l'État (FPE).

Graphique 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE) par versant de la fonction publique et total



Source : Rapport d'activité du FIPHFP 2024.

Depuis le comité interministériel du handicap du 20 septembre 2017, l'État s'est engagé à recruter 6 % d'apprentis BOE.

La [circulaire de la Première ministre du 10 mars 2023 relative au renforcement du recrutement d'apprentis dans la fonction publique pour les années 2023-2026](#) a réitéré l'objectif de recrutement d'une part de 6 % d'apprentis BOE.

Les personnes en situation de handicap peuvent être recrutées en apprentissage, quel que soit leur âge. Cette voie d'accès qualifiante, contractuelle et temporaire, à la fonction publique est soutenue par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), qui multiplie les aides à destination des employeurs⁶.

En 2023, le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage signés dans la fonction publique est estimé à 25 020¹. Plus de la moitié de ces contrats (55 %) est signée dans la FPT, 35 % dans la FPE et 10 % dans la FPH⁷. En 2023, près de 5 % des apprentis sont en situation de handicap : 6 % dans la FPT, 5 % dans la FPH et 3 % dans la FPE⁸.

Tableau 1 : Taux d'apprentis en situation de handicap

En %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FPE	3,1	3,4	2	2	2	2	2	3	3
FPH	9,6	7,8	8	10	8	7	6	5	5
FPT	5,6	6,4	6	6	5	5	5	6	7
Ensemble de la fonction publique	NC	NC	5	5	5	4	5	5	5

Source : « [stats rapides](#) » 2025

Dans la fonction publique, l'apprentissage n'est pas une voie de recrutement pérenne. Pour être titularisé, un apprenti BOE doit, soit passer des concours d'accès à la fonction publique, soit obtenir un contrat sur le fondement de l'[article L. 352-4](#) du code général de la fonction publique (CGFP).

L'[article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) a institué, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, une procédure permettant la titularisation des apprentis BOE à l'issue de leur contrat d'apprentissage,

⁶ Le FIPHFP prend en particulier en charge 80 % du salaire chargé des apprentis en situation de handicap ainsi que le coût de leur formation.

⁷ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/stats-rapides/les-recrutements-d-apprentis-dans-la-fp-continuent-d-augmenter-en-2023.pdf>.

⁸ [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024](#).

dans le corps ou cadre d'emplois correspondant à l'emploi qu'ils occupent après vérification de leur aptitude professionnelle par une commission de titularisation.

Ce dispositif expérimental vise à favoriser l'insertion professionnelle durable dans la fonction publique de personnes en situation de handicap, particulièrement touchées par les difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi. Il représente également pour les employeurs publics l'opportunité d'embaucher, après l'obtention de leur diplôme, des jeunes déjà formés et acculturés à leurs organisations. Il s'inscrit dans une logique de valorisation des compétences acquises et de sécurisation des parcours et constitue un levier de fidélisation et de responsabilité sociale de l'administration employeur.

Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif sont prévues par le [décret n° 2020-530 du 5 mai 2020](#) fixant, pour une période limitée, les modalités de titularisation dans un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (BOETH) à l'issue d'un contrat d'apprentissage. Une modification de ce décret est intervenue en 2024 pour faciliter la mise en œuvre de ce dispositif au regard des retours d'expérience des employeurs publics en assouplissant la condition du diplôme devant être détenu par l'apprenti pour être titularisé dans un corps de fonctionnaires et en élargissant les délais fixés à l'employeur pour identifier et proposer un poste à l'apprentis⁹.

L'expérimentation issue de [l'article 91 de la loi du 6 août 2019](#) a pris fin le 6 août 2025. Initialement prévue pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi, la durée de mise en œuvre du dispositif a en effet été prolongée d'une année par [l'article 21 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020](#) relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire.

[L'article 91 de la loi du 6 août 2019](#) dispose qu'une évaluation de cette expérimentation est présentée au Parlement un an avant son terme. Un rapport aurait alors dû être transmis au Parlement le 5 août 2024. Toutefois, le report d'une année de cette évaluation a été estimé utile pour laisser davantage de temps aux employeurs pour s'emparer du dispositif et pour que l'évaluation soit établie sur le fondement de données plus complètes compte-tenu de la période de crise sanitaire qui a ralenti la mise en œuvre de cette expérimentation.

Le Gouvernement souhaite pérenniser ce dispositif expérimental, créé par amendement parlementaire, qui s'inscrit pleinement dans les engagements de l'État portés par le « Manifeste pour une fonction publique inclusive ». Le dispositif permet de sécuriser le passage de l'apprentissage à l'emploi statutaire, alors que de nombreux

⁹ [Décret n° 2024-1207 du 23 décembre 2024](#) modifiant le décret n° 2020-530 du 5 mai 2020 fixant pour une période limitée les modalités de titularisation dans un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à l'issue d'un contrat d'apprentissage.

apprentis en situation de handicap rencontrent des ruptures de parcours à l'issue de leur contrat. En facilitant l'accès au statut de fonctionnaire des personnes en situation de handicap, le dispositif contribue directement à l'atteinte du taux légal d'emploi des travailleurs handicapés, tout en privilégiant une logique d'inclusion durable plutôt que purement quantitative.

Les premiers bilans, présentés dans les tableaux infra, montrent qu'après plusieurs années de mise en œuvre, le dispositif est désormais connu des employeurs publics qui le considèrent comme un outil de gestion des ressources humaines pertinent permettant de valoriser l'investissement consenti pendant l'apprentissage et de fidéliser des agents déjà acculturés aux missions et aux valeurs du service public.

Dans la FPE, un premier questionnaire a été diffusé entre juillet et octobre 2024 aux départements ministériels pour recueillir des données chiffrées et qualitatives puis un second en juillet 2025¹⁰.

Tableau 2 : Nombre d'apprentis BOETH titularisés sur le fondement de l'article 91 de la loi du 6 août 2019 dans la FPE

	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Nombre d'apprentis BOETH recrutés	89	104	80	126	74	473
Nombre d'apprentis BOETH titularisés	10	12	15	7	10	54

Source : questionnaires adressés par la DGAFP aux départements ministériels en 2024 puis en 2025

NB : Le MENJ/MESR n'a communiqué aucune donnée au titre de l'année 2023, ce qui explique la baisse du nombre d'apprentis recrutés entre 2022 et 2023.

NB : Le ministère chargé de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur n'ont transmis aucune donnée en réponse à l'enquête 2025.

Dans la FPT, la DGCL a diffusé un questionnaire adressé à l'ensemble des collectivités et intercommunalités, entre le 15 juin et le 22 août 2022 : 44 des 2 200 collectivités y ayant répondu affirment avoir mis en œuvre ce dispositif (soit 2 % d'entre elles).

Dans la FPH, la DGOS diffusé un questionnaire portant sur la mise en œuvre de l'expérimentation : 905 établissements sur les 2 080 interrogés y ont répondu. Ce questionnaire révèle qu'entre 2020 et 2023, 15 apprentis BOETH ont été titularisés.

¹⁰ Sur le plan méthodologique, l'évaluation pâtit de la complexité à recueillir des données chiffrées fiables de la part des employeurs publics des trois versants. En l'absence de système d'information homogène, les enquêtes sont relayées aux employeurs au moyen de tableaux Excel ou d'outil d'enquêtes en ligne. La fiabilité de ces résultats, déclaratifs et non exhaustifs, doit alors être considérée avec précaution.

Tableau 3 : Nombre d'apprentis BOETH titularisés sur le fondement de l'article 91 de la loi de transformation de la fonction publique dans la FPH

	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Nombre d'apprentis BOETH recrutés	118	128	139	154	539
Nombre d'apprentis BOETH titularisés	4	3	4	4	15

Source : questionnaire adressé par la DGOS aux agences régionales de santé en 2024

Ces tableaux mettent en évidence une appropriation encore limitée, mais en progression, de ce dispositif par les employeurs publics.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux [de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Il en résulte qu'il ne doit être tenu compte, dans les nominations de fonctionnaires, que de la capacité, des vertus et des talents.

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose quant à lui que « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi, que la Nation assure à l'individu les conditions nécessaires à son développement et que tout être humain qui, en raison de son état physique ou mental se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que le principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public ([Décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983](#) ; [Décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984](#) ; [Décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986](#)).

Il a également établi que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998](#) ; [Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986](#)).

Dès lors ce dispositif, dérogatoire au droit commun du recrutement dans la fonction publique, est conforme au cadre constitutionnel en ce qu'il représente un mode d'accès sécurisé à l'emploi public pour un public particulièrement exposé aux ruptures de parcours professionnels. Il vise en effet à compenser les obstacles spécifiques rencontrés par les personnes en situation de handicap dans l'accès à l'emploi public.

Par ailleurs, la titularisation des apprentis BOE s'effectue après vérification de leur aptitude professionnelle par une commission de titularisation qui est chargée d'apprécier l'aptitude du candidat à exercer les missions dévolues au corps auquel il a vocation à accéder. L'article 7 du [décret n° 2020-530 du 5 mai 2020](#) précité précise que la commission se fonde pour cela sur sa motivation, le bilan de la période d'apprentissage, son parcours professionnel ainsi que ses connaissances sur l'environnement professionnel de l'emploi ou des emplois faisant l'objet de la candidature.

Dès lors, les dispositions visant à créer, en pérennisant le dispositif expérimental, une nouvelle voie de recrutement au bénéfice des apprentis BOE relèvent des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires visées par [l'article 34 de la Constitution](#).

Cette expérimentation est fondée sur [l'article 37-1 de la Constitution](#) qui dispose que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 27 de la [convention internationale relative aux droits des personnes handicapées](#)¹¹ (CIDPH), adoptée par l'Organisation des Nations Unies et signée à New York le 30 mars 2007, constitue le texte de niveau international en matière d'emploi des personnes en situation de handicap. Il reconnaît aux personnes handicapées, sur la base du principe d'égalité, le droit au travail notamment « la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées ». La CIDPH adoptée par l'Union européenne en 2007 a été signée par tous les Etats membres et ratifiée par l'ensemble d'entre eux en 2018.

La [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) proclamée le 7 décembre 2000 prévoit en son article 26 que « L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ».

¹¹ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

Ces principes inscrits dans le titre III consacré à l'égalité ont été repris par la loi du 11 février 2005 précitée et les politiques d'insertion professionnelle.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les éléments de comparaison internationale mettent en évidence l'existence de deux grandes approches au sein de l'Union européenne. Une première approche est fondée sur le principe de non-discrimination associée à des aides publiques visant la compensation du handicap. L'autre approche est fondée sur ce même principe et est complétée d'un système de quotas imposant aux employeurs, privés comme publics, de réserver une proportion de leurs effectifs aux travailleurs handicapés.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le statut général de la fonction publique prévoit que les agents de la fonction publique sont recrutés, en principe, sur la base du concours, sauf dérogation prévue par la loi. Les dispositions relatives au recrutement des personnes en situation de handicap qui dérogent au principe du recrutement par voie de concours fixé à l'[article L. 320-1](#) du CGFP doivent de ce fait être fixées par des lois.

Le dispositif permet de sécuriser la transition entre formation et emploi statutaire, en limitant les sorties sans solution à l'issue de l'apprentissage. Il favorise une insertion durable plutôt qu'un enchaînement de contrats. En outre, la titularisation à l'issue de l'apprentissage permet de capitaliser sur les compétences acquises, fidéliser des agents déjà formés et de renforcer l'attractivité de la fonction publique comme employeur inclusif alors que les administrations investissent fortement dans la formation, l'accompagnement et l'adaptation des postes durant l'apprentissage.

La pérennisation du dispositif de titularisation des apprentis en situation de handicap constituerait un levier structurant au service d'une fonction publique plus inclusive, tout en renforçant la sécurité juridique et la lisibilité des parcours professionnels.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de pérenniser ce dispositif institué à titre expérimental qui offre des perspectives d'insertion professionnelle aux apprentis en situation de handicap et permet à des employeurs publics de recruter durablement les apprentis en situation de handicap qu'ils ont formés.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'expérimentation issue de l'[article 91 de la loi du 6 août 2019](#) a pris fin le 6 août 2025. Au terme de cette expérimentation, trois options étaient envisageables : l'abandon du dispositif, la prolongation de l'expérimentation ou sa pérennisation.

L'option de la prolongation a été écartée car augmenter la durée de cette expérimentation au-delà de cinq années aurait été incompatible avec l'esprit d'une expérimentation par définition limitée dans le temps. Si aucune durée précise n'est prévue, l'article 37-1 de la Constitution ne permet à la loi ou au règlement de prévoir des expérimentations, qu'à condition qu'elles soient limitées dans le temps et dans leur objet.

Après plusieurs années de mise en œuvre, le dispositif a atteint un niveau de maturité suffisant, tant du point de vue des employeurs publics que des bénéficiaires, pour permettre au législateur de se prononcer sur son devenir. La prolongation du cadre expérimental serait de nature à fragiliser sa sécurité juridique et à en altérer la lisibilité, alors même que ses effets sont désormais connus.

Son abandon aurait été incompatible avec les grandes orientations stratégiques de l'Etat en matière d'égalité des chances et notamment celles portées par le « Manifeste pour une fonction publique inclusive » et par la politique interministérielle du handicap. Un tel abandon aurait en outre été lu comme un mauvais signal par les partenaires en charge du handicap.

La pérennisation du dispositif répond à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, dans un objectif d'inclusion professionnelle durable. En effet, ce dispositif est de nature à inciter les apprentis qui ne l'avaient pas encore fait à déclarer leur handicap à leur employeur et à privilégier le choix de la fonction publique pour un apprentissage. Par ailleurs, la valorisation des compétences acquises en apprentissage est de nature à favoriser les évolutions professionnelles et à se projeter sur les métiers proposés par les employeurs publics.

Au regard de la durée de mise en œuvre de l'expérimentation, de la stabilité du cadre juridique existant et de la convergence de ce dispositif avec les objectifs de la politique interministérielle du handicap, il apparaît opportun de mettre fin à son caractère expérimental et de l'inscrire dans le droit commun.

Les employeurs publics considèrent que, malgré un déploiement encore faible, ce dispositif s'inscrit progressivement parmi les voies de recrutement des agents en situation de handicap. Sa notoriété grandissante, le développement des campagnes

d'information pour faire découvrir les métiers de la fonction publique et les modalités d'accès aux candidats concernés et les retours d'expérience issus des réponses aux questionnaires laissent présager une augmentation des titularisations dans les années à venir.

Il s'agit ainsi d'un dispositif émergent qui, certes, pâtit de la faiblesse des viviers d'apprentis BOE et de la tension sur les recrutements. Les employeurs publics justifient en effet la relative sous-utilisation de ce dispositif par la combinaison de plusieurs facteurs.

D'abord, par les viviers d'apprentis BOE qui demeurent restreints. De nombreux employeurs publics peinent à attirer les candidatures d'apprentis en situation de handicap. Dans la FPE en particulier, les profils recherchés sont souvent très qualifiés et/ou très spécialisés (formations supérieures BAC+4, BAC+5, spécialités informatiques, etc.). Les personnes handicapées ont un plus faible niveau de qualification que l'ensemble de la population. Ainsi, elles sont près de 30 % à ne pas avoir de diplôme ou le certificat d'études primaire. Dans la population des 16-64 ans dans son ensemble, ces non diplômés sont 13 %. Elles sont aussi plus souvent détentrices d'un CAP, BEP ou équivalent : 34 % contre 23 % dans l'ensemble de la population. À l'inverse, les personnes handicapées ont deux fois moins fréquemment un diplôme de niveau Bac+2 ou supérieur à Bac+2. 17 % des personnes handicapées sont dans ce cas contre 34 % dans l'ensemble de la population de 16 à 64 ans.¹².

Or l'accès à l'enseignement supérieur reste difficile pour une partie des jeunes en situation de handicap, ce qui limite leur présence dans ces filières¹³. Chez les jeunes en général, la proportion de diplômés du supérieur a fortement progressé pour atteindre 52 % chez les 25-29 ans en 2023 contre 41 % en 2003. À l'inverse, seuls environ 20 % des jeunes en situation de handicap accèdent à l'enseignement supérieur¹⁴.

Cette situation génère une forte concurrence entre employeurs publics et privés pour recruter les rares diplômés disponibles, d'autant plus que tous s'adressent aux mêmes structures de formation (universités, centres de formation d'apprentis - CFA, etc.).

Ensuite, même lorsque des apprentis BOE sont accueillis, il n'est pas toujours possible de leur proposer un emploi correspondant à leur qualification à l'issue de leur contrat, faute de poste vacant dans le service.

¹² [Le handicap en chiffres, DREES, 2023.](#)

¹³ Cf. notamment Cour des comptes, *L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap*, septembre 2024 et France Stratégie, *Jeunes en situation de handicap : une mobilité sociale entravée*, La note d'analyse n° 153, mai 2025.

¹⁴ Drees, [Le Handicap en chiffres](#), 2024.

Enfin, certains apprentis préfèrent poursuivre leurs études ou ne souhaitent pas rester dans la structure d'accueil à l'issue de leur apprentissage.

Il apparaît donc nécessaire de prendre des mesures afin de le pérenniser.

3.2. OPTION RETENUE

La présente mesure instaure une procédure pérenne de titularisation des apprentis en situation de handicap, après évaluation de leurs compétences par une commission. Elle vise à renforcer l'inclusion dans la fonction publique en sécurisant l'accès des apprentis en situation de handicap à l'emploi public et en favorisant la diversité des profils. Pour tenir compte des observations des employeurs publics, le délai permettant de proposer un emploi à l'apprenti sera porté, par voie réglementaire, à deux ans à l'issue du contrat d'apprentissage.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente mesure insère un nouvel article L. 352-5-1, après l'article [L. 352-5](#), dans le [chapitre II](#) relatif au recrutement et conditions d'accès aux emplois des personnes en situation de handicap du livre III de la partie législative du CGFP, pour instaurer une procédure pérenne de titularisation des apprentis BOE. Cette procédure est applicable selon les mêmes modalités dans les trois versants de la fonction publique.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Ce dispositif répond aux objectifs de la [convention internationale relative aux droits des personnes handicapées](#)¹⁵ (CIDPH) et à ceux de la [directive n° 2000/78/CE du 27 novembre 2000](#) du Conseil de l'Union européenne en ce qu'il favorise l'inclusion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

¹⁵ Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006, Rés. AGNU 61/106, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le taux d'emploi légal des personnes handicapées dans la fonction publique est passé de 3,74 % en 2006 à 5,93 % (soit 287 130 personnes) en 2024, décomposé comme suit pour les trois versants de la fonction publique :

- 4,86 % dans la fonction publique de l'Etat ;
- 5,90 % dans la fonction publique hospitalière ;
- 7,24 % dans la fonction publique territoriale.

Il s'agit d'une progression significative qui doit se poursuivre en facilitant le recrutement dans la fonction publique des personnes en situation de handicap.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les impacts budgétaires sont neutres – hors l'hypothèse du défraiement des membres de la commission compétente pour ces dernières – puisqu'il s'agira principalement pour les administrations publiques de recruter des agents publics, dans le respect des enveloppes budgétaires et des plafonds d'emploi prévus lors des débats budgétaires.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements, en tant qu'employeurs publics, pourront mobiliser ce dispositif pour titulariser leurs apprentis BOE. Au regard du dispositif expérimental arrivé à échéance, l'économie du dispositif pérenne est très comparable mais vise toutefois une plus grande efficacité, en ouvrant un délai de deux ans entre la fin du contrat d'apprentissage et le moment possible de la titularisation pour mieux répondre aux difficultés remontées par les employeurs (absence d'emploi

vacant au moment où s'achève le contrat d'apprentissage). En tout état de cause, le recours à ce dispositif relève de la libre décision de l'employeur public et aucun emploi public ne sera créé du fait de ce dispositif.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services de ressources humaines des administrations devront prévoir la continuité des commissions de titularisation et leur création le cas échéant. La procédure continuera de s'effectuer selon les conditions prévues par le décret n° 2020-530 du 5 mai 2020 précité. Les candidatures seront appréciées au vu d'un dossier et, le cas échéant, d'un entretien.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Ce dispositif, qui facilite le recrutement durable, des apprentis BOE dans la fonction publique, favorise l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En tant que telles, les dispositions ont un impact neutre sur l'égalité entre les femmes et les hommes dès lors qu'elles s'adressent à l'ensemble des apprentis BOE.

Aucune donnée genrée ne permet à ce stade de déterminer si le dispositif bénéficie davantage à un genre plutôt qu'à un autre.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les apprentis en situation de handicap peuvent être recrutés sans limite d'âge. Cette disposition ne s'adresse ainsi pas spécifiquement aux jeunes même si, dans une logique de continuum de formation – parfois altéré par la situation de handicap – les personnes concernées sont principalement des jeunes.

En 2024, les apprentis recrutés ont en moyenne 22 ans. L'âge des apprentis étant fortement lié au niveau de diplôme préparé, les apprentis embauchés par la FPT sont plus jeunes que dans les autres versants : 21,6 ans en moyenne contre 22,3 ans dans la FPE et 22,4 ans dans la FPH.

Il est alors possible de supposer que ce sont majoritairement des jeunes qui ont bénéficié du dispositif, même s'il n'existe pas de données croisant l'âge et le handicap des apprentis.

Par ailleurs, et en complément des actions menées en matière d'apprentissage, l'entrée des jeunes dans la fonction publique est renforcée par la conclusion de conventions avec des associations chargées de promouvoir les métiers du secteur public, telle que l'association ARPEJEH.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces

naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article [L. 131-11 du CGFP](#), les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées. Ce dernier a rendu un avis favorable le 30 janvier 2026.

En application de l'article [L. 242-1 du CGFP](#), les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil commun de la fonction publique. Ce dernier a rendu un avis favorable le 13 janvier 2026.

En application de l'article [L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales](#), les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes. Ce dernier a rendu un avis favorable le 5 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions proposées entreront en vigueur au lendemain de la promulgation de la loi au *Journal officiel de la République française*.

L'expérimentation prenant fin au 6 août 2025, les titularisations ne peuvent intervenir à compter de cette date. Afin, d'éviter que les apprentis BOE dont le contrat se termine entre la fin de l'expérimentation et sa pérennisation perdent une chance d'être titularisés, le décret qui sera pris en application de cette disposition législative prévoira que le délai permettant de proposer un emploi à l'apprenti soit porté à deux ans à l'issue du contrat d'apprentissage, ce qui permettra de revenir vers les apprentis dont le contrat se sera achevé entre le 6 août 2025 et la promulgation de la loi et de ses textes d'application pour leur proposer une titularisation.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositifs s'appliquent aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution en vertu du principe de l'identité législative. Ses dispositions sont également applicables de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) et la Nouvelle-Calédonie sans qu'il faille prévoir de mention expresse d'applicabilité, en vertu des dispositions des lois organiques qui leur sont propres.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions envisagées nécessitent de prendre un décret en Conseil d'Etat qui s'inspirera du [décret n° 2020-530](#) du 5 mai 2020 fixant pour une période limitée les modalités de titularisation dans un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à l'issue d'un contrat d'apprentissage qui n'est plus applicable en raison de la fin de l'expérimentation en août 2025.

Article 4 – Rétablissement des conditions de nomination des conseillers maîtres en service extraordinaire de la Cour des comptes et rétablissement des termes supprimés intempestivement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 4 comporte trois modifications du code des juridictions financières.

Les deux premières visent à rétablir des conditions de nomination des conseillers maîtres en service extraordinaire.

Prise sur le fondement de la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) et dans le prolongement de [l'ordonnance n° 2021-328 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public](#), [l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#) pose le cadre de la transformation de la formation et du déroulement des parcours de carrière des agents publics.

Outre les multiples réformes découlant de ce texte (notamment la création de l'Institut national du service public (INSP), la mobilité des membres du Conseil d'Etat et des magistrats de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et des chambres régionales et territoriales des comptes, la réforme des inspections générales et la refonte des parcours de carrière des cadres supérieurs), l'article 8 de l'ordonnance du 2 juin 2021 a modifié les conditions de nomination des conseillers maîtres en service extraordinaires (CMSE) de la Cour des comptes.

En effet, [l'article L. 112-6 du code des juridictions financières](#) (CJF) a été modifié pour prévoir la nomination des CMSE par décret pris en conseil des ministres « sur proposition du premier président de la Cour des comptes » alors que les dispositions en vigueur avant l'ordonnance préoyaient que les CMSE soient nommés par décret pris en conseil des ministres :

- « après avis du premier président de la Cour des comptes » pour les CMSE mentionnés à [l'article L. 112-4 CJF](#) ;
- « sur proposition du premier président de la Cour des comptes » pour les CMSE mentionnés à [l'article L. 112-5 CJF](#).

Il apparaît souhaitable de rétablir les conditions de nomination des CMSE antérieures à l'ordonnance du 2 juin 2021 afin de mieux refléter la distinction entre les conditions de nomination des CMSE de la Cour selon qu'il s'agit :

- De fonctionnaires appartenant aux corps de contrôle des ministères ou les personnes ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'Etat ou d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières (article L. 112-4 CJF précité) ;
- De personnes dont l'expérience et l'expertise particulières sont nécessaires aux activités et aux missions de la Cour des comptes (article L. 112-5 CJF précité).

La troisième modification du code des juridictions financières intervient pour rétablir des termes supprimés intempestivement à l'article L. 223-5 faisant perdre à cet article son intelligibilité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le principe d'égalité d'accès aux emplois publics est fondé sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, en vertu duquel « tous les Citoyens étant égaux [aux] yeux [de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le statut des fonctionnaires, aujourd'hui codifié dans le code général de la fonction publique, garantit l'effectivité de ce principe.

En outre, par une décision de 2014 (Cons. const. déc. n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, Cour de discipline budgétaire et financière), le Conseil constitutionnel a considéré que le principe d'indépendance reconnu aux magistrats de l'ordre judiciaire s'appliquait à toutes les juridictions.

C'est l'application même de ce principe d'indépendance qui justifie que le Premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de chef de corps, intervienne dans les nominations des conseillers maîtres en service extraordinaire.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

S'agissant des deux premières modifications du code des juridictions financières portées par l'article 4, la réforme de 2021 visait à confier au Président de la Cour des comptes une prérogative supplémentaire, qui n'a pas, dans les faits, pu être pleinement exercée. Le terme de « proposition » pouvait laisser entendre que le Premier président devait être à l'initiative de toutes les nominations de CMSE en conseil des ministres. Or, cette initiative est, dans les faits, restée partagée avec l'exécutif.

Ces conditions de nomination identiques entre les deux catégories de CMSE ont pu être une source de confusion et rendre difficile le respect des effectifs prévus pour chacune de ces deux catégories.

Dans ces conditions, le rétablissement des conditions antérieures permettra de clarifier les responsabilités propres à chaque autorité.

S'agissant de la troisième modification du code des juridictions financières portée par l'article 4, l'article L. 223-5 étant un article de la partie législative du code, sa modification ne peut intervenir que par le biais d'un vecteur législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent article vise à rétablir les conditions, antérieures aux modifications opérées par l'ordonnance du 2 juin 2021, de nomination des conseillers maîtres en service extraordinaire de la Cour des comptes ainsi qu'à rétablir des termes supprimés intempestivement à l'article L. 223-5

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Sans objet.

3.2. OPTION RETENUE

Le rétablissement de la rédaction antérieure de l'article L. 112-6 du CJF a été retenu.

Ainsi, au lieu de prévoir que la nomination de tous les CMSE, indifféremment de leurs conditions de nomination, soit prise par décret en conseil des ministres « *sur avis du*

premier président de la Cour des comptes », la nomination des CMSE sera distinguée entre deux procédures reflétant les conditions de nomination des CMSE :

- « *après avis du premier président de la Cour des comptes* » pour les CMSE mentionnés à [l'article L. 112-4 CJF](#), qui sont des fonctionnaires appartenant aux corps de contrôle des ministères ou les personnes ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'Etat ou d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières
- « *sur avis du premier président de la Cour des comptes* » pour les CMSE mentionnés à [l'article L. 112-5 CJF](#), qui sont des personnes dont l'expérience et l'expertise particulières sont nécessaires aux activités et aux missions de la Cour des comptes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les articles L. 112-6 et L. 223-5 du CJF sont modifiés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article devrait permettre une simplification des modalités de nomination des conseillers maîtres de la Cour des comptes afin de tenir compte de la distinction opérée par les articles L. 112-4 et L. 112-5 du code des juridictions financières ainsi que parfaire l'intelligibilité du droit en insérant les mots manquants à l'article L. 223-5.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.3.1. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Une consultation des instances de concertation internes (Conseil supérieur de la Cour des comptes et Conseil supérieur des chambres régionales des comptes) aux juridictions financières est nécessaire.

Conformément au huitième alinéa de l'article L. 120-14 du code des juridictions financières, le Conseil supérieur de la Cour des comptes doit être obligatoirement consulté sur les modifications des dispositions statutaires applicables aux magistrats.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à la Cour des comptes, sur l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 6 – Habilitation visant à remédier, à droit constant, aux erreurs de codification

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Attendue pendant près de 25 ans, la codification du statut général des fonctionnaires a été relancée par la [loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique par laquelle le Parlement a habilité le Gouvernement à réaliser, par voie d'ordonnance et à droit constant, la partie législative du [code général de la fonction publique](#) (CGFP). Les travaux préparatoires interministériels, qui avaient été engagés de longue date par les services de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ont été finalisés au cours de l'année 2020, sous le contrôle de la Commission supérieure de codification (CSC), puis soumis au Conseil commun de la fonction publique (30 mars 2021), au Conseil national d'évaluation des normes (9 septembre 2021) et au Conseil d'Etat (10 novembre 2021).

Au terme de ce parcours, le Président de la République a signé, le 24 novembre 2021, l'ordonnance publiant la partie législative du CGFP, constituée de huit livres :

- Livre Ier : Droits, obligations et protections ;
- Livre II : Exercice du droit syndical et dialogue social ;
- Livre III : Recrutement ;
- Livre IV : Principes d'organisation et de gestion des ressources humaines ;
- Livre V : Carrière et parcours professionnel ;
- Livre VI : Temps de travail et congés ;
- Livre VII : Rémunération et action sociale ;
- Livre VIII : Prévention et protection en matière de santé et de sécurité au travail.

La partie législative du CGFP est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2022.

L'[ordonnance n° 2021-1574](#) du 24 novembre 2021 portant partie législative du CGFP a permis la création d'un nouveau code comportant plus de 1 200 articles et

l'abrogation concomitante de plusieurs centaines de dispositions jusqu'alors essentiellement portées par les lois dites statutaires de 1983¹⁶, 1984¹⁷ et 1986¹⁸.

Cette considérable opération codistique s'est accompagnée de quelques imperfections qui ont été constatées depuis la publication de l'ordonnance. Si certaines de ces anomalies ont pu être corrigées, la majeure partie reste à traiter.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans les conditions prévues à [l'article 38 de la Constitution](#), [l'article 55 de la loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 a habilité le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à l'adoption de la partie législative du CGFP dans un délai de 24 mois. Ce délai a été prolongé de quatre mois par [l'article 14 de la loi n° 2020-290](#) du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, soit jusqu'au 8 décembre 2021. Prise sur ce fondement, [l'ordonnance n° 2021-1574](#) du 24 novembre 2021 a été publiée au Journal officiel de la République française le 5 décembre 2021. Conformément au dernier alinéa du même article 55, un projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de cette publication, soit au plus tard le 4 mars 2022.

Un [projet de loi de ratification](#) de l'ordonnance du 24 novembre 2021 a été effectivement déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 23 février 2022, puis au Sénat le 15 juin 2022.

L'examen de ce projet de loi n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

Si l'ordonnance du 24 novembre 2021 n'a pas encore été ratifiée par le Parlement, sa conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution peut toutefois être contestée devant le Conseil constitutionnel au moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Par ailleurs, tant qu'elle n'aura pas été ratifiée, le juge administratif demeurera compétent pour contrôler la conformité de l'ordonnance aux autres règles et principes de valeur constitutionnelle, aux engagements internationaux de la France, aux limites fixées par le Parlement dans la loi d'habilitation et aux principes généraux du droit, ainsi qu'à des règles de compétence, de forme et de procédure (Cons. const., [décision n° 2020-843 QPC](#) du 28 mai 2021 ; Cons. const., [décision n° 2020-851/852](#) QPC du 3 juillet 2020 ; CE, Ass., 16 décembre 2020, Fédération CFDT des Finances et autres, n°s [440258](#), [440289](#), [440457](#), au R.).

¹⁶ [Loi n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁷ [Loi n° 84-16](#) du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; [Loi n° 84-53](#) du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁸ [Loi n° 86-33](#) du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les déficiences qui ont été constatées dans le CGFP et qui résultent de l'ordonnance du 24 novembre 2021 revêtent plusieurs aspects.

D'une part, ces anomalies correspondent à des omissions de codification, d'abrogation ou de coordination législative aboutissant à des situations légistiques qui ne sont pas pleinement respectueuses de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

D'autre part, d'autres anomalies plus substantielles résultent d'erreurs matérielles de rédaction qui sont telles que des dispositions de la partie législative du CGFP ne produisent plus exactement les mêmes effets juridiques que ceux des lois statutaires auxquelles ces dispositions codifiées se sont substituées, en méconnaissance du principe d'une codification à droit constant fixé par l'habilitation législative du 6 août 2019¹⁹.

Enfin, la réalisation progressive de la partie réglementaire du CGFP²⁰, sous le contrôle de la CSC et du Conseil d'Etat, conduit à réinterroger la pertinence de certains partis pris retenus par l'ordonnance du 24 novembre 2021 (périmètre du code, architecture de certaines subdivisions, choix rédactionnels).

Le délai pendant lequel le Gouvernement était habilité à codifier par ordonnance les dispositions législatives du droit de la fonction publique est expiré depuis le 8 décembre 2021. Ainsi la correction des anomalies résultant de l'ordonnance du

¹⁹ Cf. aussi [article 3 de la loi n° 2000-321](#) du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²⁰ [Décret n° 2024-1038](#) du 6 novembre 2024 relatif aux dispositions réglementaires des livres Ier et II du code général de la fonction publique ; [décret n° 2025-695](#) du 24 juillet 2025 modifiant les livres Ier et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code.

24 novembre 2021 ne peut plus être opérée, dans les matières qui sont du domaine législatif, que par la loi ou par une ordonnance prise sur le fondement d'une nouvelle habilitation par laquelle le Parlement autoriserait le Gouvernement à légiférer dans ce domaine.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Plus précisément, la correction des anomalies résultant de l'ordonnance du 24 novembre 2021 consisterait à modifier :

- la partie législative du CGFP pour corriger :
 - des insuffisances de codification (une dizaine d'occurrences) : certaines dispositions législatives n'ont pas été codifiées au CGFP alors même qu'elles constituent des règles générales applicables aux fonctionnaires civils et qu'elles relèvent ainsi du périmètre de ce code. Par ailleurs, des défauts de coordination législative ont pu conduire le Parlement à adopter, postérieurement à la publication de l'ordonnance du 24 novembre 2021 mais avant la date de son entrée en vigueur (1^{er} mars 2022), des dispositions législatives qui relèvent du périmètre du CGFP ou qui sont en relation avec des articles de ce code (ex : la mission de médiation des centres de gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, introduite à l'article 25-12 de [loi n° 84-53](#) du 26 janvier 1984 par l'article 28 de la [loi n° 2021-1729](#) du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire) ;
 - des erreurs matérielles entachant des dispositions du CGFP (une trentaine d'occurrences) : en raison de leurs termes, de renvois erronés ou d'omissions, ces dispositions codifiées se révèlent trop éloignées du droit positif antérieur à l'ordonnance du 24 novembre 2021 (ex : L'article [L. 261-6](#) du CGFP lie la création d'une commission administrative paritaire (CAP) commune entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes ou établissements publics membres à la création de l'EPCI alors que l'[article 28 de la loi du 26 janvier 1984](#) ne les liait pas). Ces discordances constituent une méconnaissance des dispositions de l'[article 55 de la loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui n'ont habilité le Gouvernement à codifier le droit de la fonction publique qu'à droit constant ;
 - des incohérences rédactionnelles et des malfaçons : en outre, la réalisation de la partie réglementaire des livres I^{er}, II et III du CGFP, ainsi

que celle en cours concernant le livre IV, permettent, d'une part, d'éclairer la véritable portée de certaines bases légales dont les termes gagneraient à être clarifiés et, d'autre part, de constater certaines « coquilles » (ex : aux articles L. 263-2 et L. 263-4 du CGFP les références à l'article L. 514-5 devraient être remplacées par des références à l'article L. 514-8) ainsi que le caractère perfectible de l'agencement de subdivisions de la partie législative ou de leurs intitulés ;

- d'autres dispositions législatives pour :
 - abroger des dispositions obsolètes ou redondantes (5 occurrences) : si l'ordonnance du 24 novembre 2021 a permis d'abroger des dispositions du droit de la fonction publique devenues obsolètes, cette contribution à la qualité du droit s'est révélée incomplète (ex : pour l'applicabilité à Mayotte du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique, les réserves et adaptations fixées au I de l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique sont obsolètes). En outre, des dispositions ont été codifiées par l'ordonnance du 24 novembre 2021 sans que des dispositions aux effets juridiques identiques soient abrogées, de sorte qu'elles sont désormais supportées par deux vecteurs distincts et en vigueur (ex : l'article 3 de la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant assure l'application d'un principe à tous les agents publics civils et militaires, lequel principe est désormais codifié à l'article L. 621-6 du CGFP en ce qu'il concerne les agents relevant de ce code) ;
 - transférer vers d'autres codes des dispositions ne constituant pas des règles générales applicables aux fonctionnaires civils, en application des avis rendus par la CSC et la section de l'administration du Conseil d'Etat lors de la réalisation de la partie réglementaire du CGFP (ex : si les interdictions de principe du droit de grève trouvent place dans le CGFP, cela semble plus discutable pour des aménagements spécifiques à certains corps ou cadres d'emplois et pour des règles visant à organiser la continuité du service public dans des secteurs donnés).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Dans le cadre de la réalisation d'opérations de codification de grande ampleur, les erreurs matérielles sont un phénomène fréquent qu'il est difficile de juguler. Aussi, les lois de ratification d'ordonnance portant création d'un nouveau code comportent très souvent des dispositions corrigeant des d'erreurs de codification.

Au demeurant, certaines des anomalies résultant de l'ordonnance du 24 novembre 2021 ont été repérées très tôt et fait l'objet de propositions d'une vingtaine de mesures correctives insérées dans le projet de loi de ratification mentionné ci-dessus et déposé devant le Parlement en février 2022.

Si cette méthode offre l'avantage de conduire la ratification du code et la correction du code en un seul mouvement législatif, elle suppose toutefois d'être en mesure de placer ce type de projet de loi au rang des priorités de l'agenda parlementaire. Force est de constater que cette voie n'a pas prospéré depuis 2022.

Une autre option consiste à utiliser opportunément des vecteurs législatifs inscrit à l'ordre du jour de l'agenda parlementaire pour y insérer des mesures correctives du CGFP. Cette méthode a été utilisée à plusieurs reprises, notamment dans le cadre des lois de finances²¹ ou de financement de la sécurité sociale²².

Toutefois, non seulement une telle option est nécessairement limitée par l'objet des vecteurs instrumentalisés et contrainte par les règles constitutionnelles proscrivant les « cavaliers », mais elle s'accompagne en outre d'une dispersion des opérations de correction, sans approche globale, au surplus dans le cadre d'un calendrier pluriannuel et incertain.

3.2. OPTION RETENUE

En définitive, la correction des anomalies au moyen d'une nouvelle ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution apparaît comme l'option permettant de traiter rapidement en un vecteur unique et cohérent l'ensemble des problématiques, tout en inscrivant l'opération dans un calendrier défini par la loi.

Au regard des objectifs poursuivis et mentionnés ci-dessus au 2.2., il est proposé de définir ainsi le périmètre de l'autorisation qui serait accordée au Gouvernement :

Toute mesure relevant du domaine de la loi permettant :

1. de modifier le CGFP afin de remédier aux erreurs matérielles, incohérences

²¹ [Articles 28 et 29 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ; article 214 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 ; articles 161 et 214 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.](#)

²² [Articles 87 et 88 de la loi n°2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale.](#)

réductionnelles et malfaçons ou insuffisances de codification ;

2. d'abroger des dispositions législatives obsolètes ou redondantes, au regard du contenu de la partie législative du CGFP, ou de transférer vers d'autres codes des dispositions ne constituant pas des règles générales applicables aux fonctionnaires civils.

Au regard de leur objet même ou de leurs finalités, ces modifications législatives seront conduites à droit constant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être indiqué que l'ordonnance projetée a vocation à renforcer la qualité de la codification du droit, dans le cadre des finalités du programme de travail mis en œuvre par le Gouvernement depuis 1989²³, et ainsi à concourir à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de six mois est nécessaire compte tenu du temps requis pour, d'une part, finaliser l'inventaire des anomalies et des solutions rédactionnelles dans le cadre d'échanges interministériels et, d'autre part, procéder aux consultations obligatoires.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

²³ Circulaire du [30 mai 1996](#) relative à la codification des textes législatifs et réglementaires ; circulaire du [27 mars 2013](#) relative à la codification ; circulaire du [29 avril 2024](#) relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.