

Note sur la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Loi publiée au JORF du 21 avril 2016 : loi 2016-483

Cette note vise à recenser les dispositions essentielles adoptées. Les références renvoient aux textes modifiés.

• **Déontologie et prévention des conflits d'intérêts.**

L'article 25 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 (titre I du statut des fonctionnaires) est remplacé par dix articles numérotés de 25 à 25 decies.

L'article 25 est consacré aux « valeurs » requises dans l'exercice des fonctions : dignité, impartialité, intégrité et probité, obligation de neutralité, respect du principe de laïcité. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes. Le chef de service veille au respect de ces principes, qu'il peut « préciser en les adaptant aux missions du service », après avis des représentants des personnels.

Commentaires :

le devoir de réserve n'est pas inscrit dans la loi. C'est le résultat d'une longue bataille : la FSU est intervenue contre cette inscription envisagée par le gouvernement dans l'avant projet de loi : elle a fait valoir qu'une telle inscription serait perçue comme un signal invitant les chefs de service à s'en saisir, y compris contre le droit syndical. Le projet de loi ne l'a pas retenu, en revanche, les sénateurs l'avaient réintroduit. On en reste à la jurisprudence existante.

Charte de déontologie d'un service : c'est un autre danger que la FSU a fait écarter. La disposition avait été retenue par le conseil des ministres. Lors de l'examen de la lettre rectificative, la FSU a obtenu un cadrage strict avec les termes « préciser » et « adapter » : un chef de service ne peut donc pas inventer des règles nouvelles.

L'introduction du terme « dignité » a fait débat tant la jurisprudence ancienne a pu être défavorable (licenciement d'un agent de police vivant avec une cartomancienne). Notons que la loi précise « exerce ses fonctions avec dignité,.... ».

L'article 25bis définit le conflit d'intérêts et recense des dispositions à suivre par le fonctionnaire estimant se trouver dans une telle situation.

L'article 25 ter prévoit que certaines nominations (liste des emplois par décret en Conseil d'État (CE)) sont « conditionnées » par la déclaration des intérêts du fonctionnaire ; celle-ci est éventuellement transmise par le supérieur hiérarchique à la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Celle-ci adresse s'il y a lieu ses recommandations à l'autorité hiérarchique qui prend les mesures nécessaires. Modèle, contenu... et dispositions de gestion de la déclaration seront précisés par décret en [Conseil d'Etat](#) (CE).

Le fonctionnaire exerçant des responsabilités en matière économique ou financière délègue la gestion de « ses instruments financiers », sous le contrôle de la HATVP. (article 25 quater).

Déclaration de situation patrimoniale à la nomination dans certaines fonctions listées par décret en CE (article 25 quinquies). Nouvelle déclaration dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions. Modalités d'application par décret en CE.

Sanctions pénales pour manquement à ces obligations ou divulgation d'éléments relatifs à ces déclarations.

Les garanties des fonctionnaires (articles 6 à 6 quinquies de la loi 83-634) sont étendues d'une part avec l'insertion des termes « rémunération et évaluation » dans les domaines de non discrimination et d'autre part par l'insertion de la protection pour les agents faisant état (de bonne foi) d'un conflit d'intérêts (nouvelle rédaction de l'article 6 ter A).

Commentaires : le projet de loi confiait le contrôle de ces dispositions à la commission de déontologie de la Fonction publique, ce qui avait été salué par les organisations syndicales. En effet, le statut des fonctionnaires a montré sa capacité à prévenir la corruption tandis que des affaires sont apparues chez les politiques. Le choix d'une commission de déontologie interne à la FP correspondait au besoin d'adapter le statut à

Loi déontologie

Note FSU avril 2016

l'exigence citoyenne de transparence tout en affirmant le rôle qu'il jouait. Cela n'a pas été le choix du Parlement, qui a attribué le contrôle de la situation des hauts fonctionnaires à la HATVP, laquelle avait été créée pour assurer la transparence de la situation des élus.

Extension de ces dispositions aux militaires, aux membres des juridictions administratives et financières.

Règles de cumul d'activités : désormais inscrites à l'article 25 septies.

Les modifications essentielles ont pour effet de revenir sur des dispositions introduites par la loi mobilité : fin de la possibilité de reprendre ou créer une entreprise pour un agent exerçant à temps complet y compris sous le régime d'auto-entrepreneur, du cumul de plusieurs emplois à temps complet. Le temps partiel pour reprendre ou créer une entreprise n'est plus de droit mais soumis à autorisation Cessation des cumuls en cours dans un délai de deux ans.

Les activités accessoires soumises à autorisation dont la liste est fixée par décret (2007-658 du 2 mai 2007) pourront être exercées sous le régime d'auto-entrepreneur. Le cumul d'activités accessoires, soumis dans tous les cas à l'autorisation du supérieur hiérarchique reste compatible avec un exercice à temps partiel.

La commission de déontologie de la Fonction publique, créée par la loi 93-122 (article 87) est insérée dans le statut : article 25 octies. Son rôle n'est pas fondamentalement modifié par la loi déontologie : il reste celui d'apprécier la compatibilité d'une nouvelle activité dans le secteur privé ou en libéral d'un fonctionnaire qui cesse définitivement ou temporairement ses fonctions avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes.

Référent déontologue : tout fonctionnaire doit pouvoir le consulter sur le respect des dispositions des articles 25 (voir ci-dessus) à 28. Modalités et critères de désignation par décret en CE.

Pour mémoire : articles 26 discrétion professionnelle, 27 information du public, 28 obligation de se conformer aux instructions du supérieur hiérarchique.

Commentaire : suite à l'intervention de la FSU, le champ d'intervention du référent déontologue est limité aux obligations listées dans ces articles.

- **Renforcement de la protection fonctionnelle des agents et de leurs familles.**

Nouvelle rédaction de l'article 11 de la loi 83-634 ; la protection fonctionnelle peut désormais être accordée aux conjoint, partenaire d'un PACS, concubin, enfants ou ascendants directs du fonctionnaire. Décret en CE.

- **Le Parlement n'a pas adopté les articles du projet harmonisant les sanctions disciplinaires.**

Il a de ce fait maintenu les dispositions en vigueur. Ce qui a pour effet de maintenir dans la FPT la possibilité d'une exclusion temporaire des fonctions (ETF) de un à trois jours sans conseil de discipline, ce qui est fort peu compatible avec les droits humains.

En revanche, le principe de la prescription des faits passibles de sanction a été introduit.

Renforcement de l'information entre l'administration judiciaire et la CAP en cas de poursuites pénales.

Publicité en cas de réintégration du fonctionnaire après suspension

Commentaire : C'est un progrès malgré le délai et la fixation du point de départ : « trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. ». Au sujet de l'ETF dans la FPT, les parlementaires se sont montrés plus sensibles aux points de vue des employeurs que porteurs de l'intérêt général.

- **Positions du fonctionnaire**

La position hors cadres est supprimée.

En cas de décharge d'activité de services ou de mise à disposition d'une organisation syndicale, le fonctionnaire (en activité ou détaché) conserve sa position statutaire.

- **Mutations des fonctionnaires de l'État**

Introduction dans la loi (article 60 de la loi 84-16) de la possibilité d'un classement des demandes de mutation au moyen d'un barème rendu public. Ce recours est une « *mesure préparatoire* » à l'établissement d'un tableau de mutation, et « *ne substitue pas à l'examen de la situation individuelle des agents* ». Ce classement respecte les priorités du rapprochement de conjoint, accordées au fonctionnaire handicapé et à ceux qui ont exercé dans un quartier urbain marqué par des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles ; des critères supplémentaires établis à titre subsidiaire pourront être définis au moyen de « *lignes directrices* » notamment pour reconnaître les CIMM des fonctionnaires ultramarins.

Pour les personnels enseignants (article 10 de la loi 84-16), les statuts particuliers peuvent ajouter des priorités, notamment celle des CIMM. La notion de subsidiarité n'est pas retenue.

Commentaire : une telle évolution législative était indispensable suite à l'avis du conseil d'État de juillet 2015. L'introduction dans la loi de la possibilité d'un barème est due à l'intervention de la FSU. On sait que les barèmes dans les notes de service n'ont jamais eu de caractère impératif ; ils ont maintenant un fondement légal.

- **Ré-affectation après suppression de poste dans la FPE**

La réorientation professionnelle est supprimée ; l'article 60 de la loi 84-16 est complété par une priorité de réaffectation dans une autre administration (dans son grade ou par détachement) au sein du même bassin d'emploi. Décret en CE.

Commentaire : Concrètement, l'article 12 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 dispose :

« Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. (...)

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

Que se passe-t-il en cas d'impossibilité de réaffecter le fonctionnaire qui reste titulaire de son grade dans un nouvel emploi ? La règle est celle du maintien en surnombre jusqu'à la prochaine vacance de poste.

A propos du débat soulevé par les parlementaires sur : un ou trois postes ?

Les règles applicables en cas de suppression d'emploi sont différentes dans la FPT : affectation au centre de gestion et proposition de trois emplois dans le département (catégories C et B) ou au plan national (A). la loi introduit au-delà de deux ans la dégressivité du traitement jusqu'à 50 % après douze années.

Un fonctionnaire en abandon de poste ou qui ne rejoint pas le poste proposé peut être licencié. Cette disposition n'est pas contestée en droit par les OS qui défendent en gestion des solutions viables.

La bataille syndicale à mener est celle décidée au congrès de la FSU : s'opposer aux mobilités forcées induites par la réforme de l'État du fait de la fusion des régions. Exiger la transparence et l'égalité de traitement dans les réaffectations. Le projet de décret sera examiné en CSFPE.

- **Le cumul d'emplois permanents à temps non complet est supprimé.**

Commentaire : il s'agit d'une disposition de la loi mobilité dont la FSU demandait l'abrogation.

- **Recrutement des agents contractuels après vérification de leur capacité à exercer les fonctions.**

- **Conclusion d'un CDI au titre de la loi Sauvadet (loi du 12 mars 2012) applicable en cas de CDD sur un même emploi même si succession de plusieurs employeurs.**

La possibilité de s'inscrire aux recrutements réservés en cumulant l'ancienneté acquise sur un même emploi auprès de plusieurs employeurs, existant dans la FPE est étendue à la FPT et à la FPH.

Commentaire : correction d'un oubli annoncée par circulaire.

- **Prolongation de deux ans des dispositifs de titularisation Sauvadet.**

Loi déontologie

Note FSU avril 2016

Les conditions d'inscription (emploi et ancienneté) sont décalées de deux ans. Les agents éligibles antérieurement le demeurent.

Commentaire : les recrutements réservés seront organisés jusqu'en 2018, et de nouveaux contractuels seront éligibles. Mais les conditions restrictives d'accès à la titularisation ne sont pas corrigées.

- **Listes d'aptitude de la FPT** : le bénéfice de l'inscription sur la liste d'aptitude après réussite au concours est porté à quatre ans.
Le décompte est suspendu lorsque la personne est recrutée comme contractuelle pour assurer un remplacement sur un emploi correspondant au cadre d'emplois du concours.

Commentaire : les parlementaires ont repoussé toute amélioration des recrutements dans la FPT : le projet de loi proposait une commission d'audit pour le recrutement sans concours en échelle C1 (future ex E3) comportant au moins un membre extérieur à la collectivité ; la FSU avait défendu la fin des reçus collés.

- **Établissements publics dérogatoires** : l'inscription sur le décret liste (article 3-2° de la loi 84-16) est prononcée pour une durée déterminée. Seuls les emplois qui requièrent des « qualifications professionnelles particulières indispensables » sont susceptibles de dérogation, et pourront être pourvus par un CDI direct. Transformation des CDD en CDI si la dérogation est confirmée, contrat maintenu en cas de sortie de la dérogation.

Commentaire : ces dispositions correspondent à la volonté manifestée au début du quinquennat de restreindre les emplois ouverts à la dérogation au titre du décret liste.

- **Accès à la titularisation des contractuels des établissements publics sortant de dérogation** selon les modalités de la loi Sauvadet, et pendant un délai de trois ans.

Commentaire : la FSU a dénoncé des conditions très défavorables compte tenu de l'ancienneté des agents concernés.

- **Possibilité du recours à l'intérim maintenue** ; alors que le gouvernement avait fait adopter par l'assemblée nationale la suppression de l'intérim dans la FPE et la FPT, le Sénat puis la commission mixte l'ont rétabli. Le recours à l'intérim avait été introduit par la loi mobilité du 3 août 2009.

- **Les listes pour les élections professionnelles** sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée. Décret en CE, disposition applicable au prochain renouvellement général des instances.

Commentaire : disposition reprise du code du travail, à la demande de la CFDT alors que les concertations au sein de la FP (qualité du dialogue social) n'avaient pas abouti. Amendement au sénat, piloté par Matignon.

- **Conseil commun de la Fonction publique (CCFP)** : sa compétence portera sur les sujets communs à deux des trois versants au lieu des sujets communs aux trois versants. Trois collèges d'employeurs publics avec la création d'un collège des employeurs de l'État. Décret en CE.

- **Possibilité de mutualisation du crédit de temps syndical dans la FPT** entre centre de gestion et collectivités par convention.

- **Création des CCP (commissions consultatives paritaires) dans la FPT.**

- **Modalités de validation des accords** : la majorité sera désormais appréciée sur les suffrages obtenus

par les organisations syndicales représentatives au niveau concerné.

- **Déroulement de carrière des déchargés à titre syndical** complet ou plus de 70 %, sur la base de l'avancement moyen constaté-à la promotion d'échelon au sein d'un grade ou de l'ancienneté moyenne constatée pour l'avancement de grade.(Il est inscrit de plein droit au tableau d'avancement) Décret en conseil d'État pour la conservation de la NBI et pour l'entretien annuel (sauf maintien d'un système de notation) sans appréciation de la valeur professionnelle.
- **Rémunération : le critère de « performance collective »** pouvant être pris en compte dans la rémunération indemnitaire est remplacé par « **résultats collectifs** ».
- **Les personnels des groupements d'intérêt public (GIP)** sont soumis au droit public ou au code du travail selon la nature de l'activité principale du GIP ; applicable aux GIP créés après la promulgation de la loi déontologie.
- **Les représentants de l'administration** dans les commissions administratives paritaires sont à 40% au moins des hommes et des femmes (c'était déjà dans la loi de 2012)
- **Fractionnement possible du congé de paternité et d'accueil**, allongement en cas de naissance multiple, bénéfice ouvert au conjoint fonctionnaire de la mère, au partenaire d'un PACS ou au concubin. (modification des articles 34 de la loi 84-16 et 57 de la loi 84-53).
- **Congé parental** : possibilité d'écourter le congé parental même sans motif grave. Décret en CE.
- **Congé de formation de deux jours par an pour les représentants en CHSCT** (insertion d'un alinéa 7 bis à l'article 34 de la loi 84-16 ; d'un III bis à l'article 33-1 de la loi 84-53).

Commentaire : cette disposition déjà en vigueur dans la FPE (par décret) nécessitait une disposition législative pour la FPT.

- **Limite d'âge portée à 73 ans pour les médecins de prévention.**
- **Habilitation à prendre par ordonnances** dans un délai de douze mois des mesures afin de
 - favoriser et valoriser l'affectation des agents dans les zones connaissant des difficultés particulières de recrutement.
 - Adapter et moderniser les dispositions relatives aux affectations et dispositions statutaires.

*Commentaire : les projets d'ordonnance sont soumis pour avis au CCFP ou au CSFP concerné.
Ratification par le parlement dans les six mois.*

- **Adoption par voie d'ordonnance de la partie législative du code de la Fonction publique**, dans un délai de douze mois. Codification à droit constant sous réserve de l'adaptation au droit de l'UE et aux accords internationaux ratifiés ; en outre, correction d'erreurs, abrogation des dispositions obsolètes, adaptation des renvois, extension selon le cas avec adaptations nécessaires aux territoires ultramarins.

Commentaire : nouvelle habilitation, à suivre.