

La lettre d'information juridique du Centre de gestion de l'Oise



Numéro spécial Projet de loi de transformation de la fonction publique appliqué à la FPT

[Projet de Loi présenté à l'Assemblée Nationale le 27 mars 2019](#)

Annoncé début 2018, ce projet de loi sur la transformation de la fonction publique a été présenté aux partenaires sociaux les 13 et 14 février derniers. Le 15 mars 2019, il a été soumis pour avis au Conseil Commun de la Fonction Publique (CCFP).

Lors de cette séance, le CCFP a examiné plus de 250 amendements déposés principalement par les organisations syndicales dont une vingtaine ont été adoptés.

À noter, néanmoins, que les organisations syndicales ont rejeté à l'unanimité le texte et que les représentants des employeurs territoriaux se sont abstenus.

Le projet de loi a, ensuite, été présenté en Conseil des Ministres le 27 mars 2019 et déposé le même jour à la l'Assemblée Nationale. L'objectif du Gouvernement est de faire adopter cette réforme avant la fin de la session parlementaire de juillet.

Ce projet de réforme, qui sera certainement amené à évoluer compte-tenu des débats parlementaires, est conçu autour de 5 axes majeurs et contient 36 articles.

Vous trouverez dans les pages qui suivent les principaux apports de ce projet de loi relatifs à la fonction publique territoriale.

Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics

Le gouvernement souhaite créer une instance unique, le « comité social territorial », issu de la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène de santé et conditions de travail (CHSCT).

Toutefois, dans les collectivités employant plus de 300 agents, une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail sera instituée au sein du comité social territorial.

Sur les compétences de ces nouvelles instances, l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 serait ainsi modifié :

« Les comités sociaux territoriaux connaissent des questions relatives :

1° À l'organisation, au fonctionnement des services et aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;

2° Aux orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ;

3° **Aux lignes directrices de gestion en matière de promotion et valorisation des parcours professionnels.** La mise en œuvre des lignes directrices de gestion fait l'objet d'un bilan, sur la base des décisions individuelles, devant le comité social ;

4° Aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire, d'action sociale et sur les aides à la protection sociale complémentaire ;

5° À la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes ;

6° Aux autres questions prévues par décret en Conseil d'État.

Au moins tous les deux ans, l'autorité territoriale présente au comité social territorial un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel ce comité a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ».

L'article 33-1 sur la formation spécialisée (ex CHSCT) précise :

« La formation spécialisée prévue au I de l'article 32-1 est chargée d'exercer les attributions énoncées au 5° de l'article 33, sauf lorsque ces questions se posent dans le cadre de projets de réorganisation de services examinés par le comité social territorial au titre du 1° du même Article ».

Un article 33-3 serait également inséré :

« Dans chaque collectivité et établissement public, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial.

Les lignes directrices de gestion fixent, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. L'autorité territoriale communique ces lignes directrices de gestion aux agents.

S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, les centres de gestion recueillent, préalablement à l'avis de leur propre comité social territorial, l'avis des comités sociaux territoriaux des collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi que celui des collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude ».

S'agissant de la commission administrative paritaire (CAP), le projet de loi prévoit aussi de recentrer les commissions sur les situations individuelles les plus délicates (disciplinaire, recours) et de développer le recours à la négociation collective. Ainsi, le recours préalable aux CAP serait supprimé en matière de mutation, de mobilité, d'avancement et de promotion.

L'article 30 de loi du 26 janvier 1984 serait modifié de la façon suivante :

« La commission administrative paritaire examine les décisions individuelles mentionnées aux articles 46 (licenciement ou non titularisation d'un fonctionnaire stagiaire), 60 (temps partiel), 72 (disponibilité), 76 (évaluation professionnelle), 89 (discipline), 93 (insuffisance professionnelle) et 96 (démission) ainsi que celles déterminées par décret en Conseil d'État.

Les agents peuvent choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables prises au titre des articles 39, 52, 78-1 et 79 ».

Compte tenu de la rédaction de ce nouvel article 30, l'avis de la CAP ne serait donc plus requis pour les questions d'ordre individuel résultant de l'application, notamment, des articles 25 septies et 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (notamment sur le cumul d'activités) et des articles 39 (promotion interne), 52 (mutation), 61, 62 (mise à disposition), 64, 67 (détachement), 78 (avancement échelon spécial), 80 (avancement de grade), 82 à 84 (reclassement), et 97 (conséquence d'une suppression de poste) de loi du 26 janvier 1984.

La compétence en matière de promotion (avancement et promotion interne) des CAP serait en quelque sorte transférée aux comités sociaux territoriaux puisqu'ils seraient en charge d'émettre des avis sur les lignes directrices, définissant les orientations et priorités de promotion et de valorisation des parcours des agents, établies tous les ans par les employeurs.

À noter qu'un agent pourra former un recours administratif préalable contre une décision individuelle défavorable en matière de promotion interne, d'avancement de grade ou de mutation.

L'article 28 de la même loi serait également modifié pour permettre, lorsque l'insuffisance des effectifs le justifie, **de créer une CAP unique pour plusieurs catégories hiérarchiques**.

De la même façon, il prévoit la suppression de **la notion de groupe hiérarchique en CAP** : « *Les fonctionnaires d'une catégorie examinent les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des fonctionnaires relevant de la même catégorie, sans distinction de cadre d'emplois et de grade* ».

Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines

Censuré par le Conseil constitutionnel, **le recrutement direct des agents contractuels sur les emplois fonctionnels des collectivités de plus de 40 000 habitants** fait son retour dans ce projet de loi.

L'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 serait modifié de la façon suivante :

« Par dérogation à l'article 41 de la présente loi, peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct, les emplois suivants :

- 1) *Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;*
- 2) **Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants** et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de

plus de 40 000 habitants ;

3) *Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient. La liste de ces établissements est fixée par décret en Conseil d'État.*

Les conditions d'application du présent article, notamment les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi, sont fixées par décret en Conseil d'État.

L'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale ».

L'État maintient sa volonté de recours accru au contrat avec la **création d'un nouveau CDD « de projet »** pour six ans maximum dans les trois versants.

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 est complété de la façon suivante :

« I. Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter **temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents** pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs.

II. – Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent également, **pour mener à bien un projet ou une opération identifiée**, recruter un agent par un contrat à durée déterminée dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération.

Le contrat, qui est conclu pour une durée minimale d'un an et ne pouvant excéder six ans, précise l'évènement ou le résultat objectif déterminant la fin de la relation contractuelle. Sa durée

est fixée selon l'une des modalités suivantes :

- 1) Lorsque la durée du projet ou de l'opération peut être déterminée, elle est fixée dans le contrat ;
- 2) Lorsque la durée du projet ou de l'opération ne peut être déterminée, le contrat est conclu dans la limite d'une durée de six ans.

Sous réserve de ne pas excéder une durée totale de six années, ce contrat peut être prolongé pour mener à bien le projet ou l'opération.

III. – Le contrat conclu en application du II est rompu dans l'un des cas suivants :

- 1) Lorsque le projet ou l'opération pour lequel ce contrat a été conclu ne peut pas se réaliser ;
- 2) Lorsque le projet ou l'opération arrive à son terme ;
- 3) Lorsque le projet ou l'opération se termine de manière anticipée.

Les modalités d'application des II et III, notamment les modalités de mise en œuvre d'une indemnité de rupture anticipée du contrat, sont prévues par décret en Conseil d'État ».

À noter que la durée de ce « contrat de projet » **ne sera pas comptabilisé dans la durée de services publics permettant à l'agent de bénéficier d'un CDI.**

Le projet de loi prévoit également l'élargissement du recours aux contractuels sur des emplois permanents permettant de conclure des contrats à durée déterminée de droit public notamment pour les emplois du niveau de la catégorie B mais aussi pour tous les emplois des collectivités de moins de 1 000 habitants.

Toutes les autres collectivités (peu importe la strate) pourront, quant à elles, recruter des agents contractuels pour tous les emplois permanents à temps non complet inférieur à un mi-temps.

L'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 serait modifié de la façon suivante :

« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau **des catégories A et B** lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ;

3° Pour les communes **de moins de 1 000 habitants** et les groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, **pour tous les emplois** ;

4° Pour les autres collectivités territoriales ou établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi, pour tous les emplois à temps non complet lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 % ;

5° Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public.

Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans.

Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

Le projet supprime définitivement tout rapport à la notation et érige l'entretien individuel comme norme à l'ensemble de la fonction publique.

Enfin, l'article 89 de loi statutaire est modifié afin d'harmoniser l'échelle des sanctions dans les trois versants de la Fonction Publique.

La sanction d'abaissement d'échelon se fera « à l'échelon immédiatement inférieur », de même que la

rétrogradation s'effectuera « *au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent* ».

Une nouvelle sanction du deuxième groupe serait créée à savoir la « radiation du tableau d'avancement ».

Selon le projet, cette nouvelle sanction pourrait « *également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des deuxième et troisième groupe* ».

La notion de groupe hiérarchique et le tirage au sort des représentants des collectivités territoriales, lorsque la CAP siège en formation disciplinaire, sont supprimés.

Simplifier le cadre de gestion des agents publics

Le projet de loi prévoit de limiter le contrôle effectué par la commission de déontologie de la fonction publique aux seuls agents publics qui occupent des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie.

Dans tous les autres cas, il reviendra à l'autorité d'examiner la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire, en cas de doute, l'autorité pourra saisir pour avis le référent déontologue.

Toutefois, lorsque l'avis de ce dernier ne permettra pas à l'autorité de lever ce doute, elle pourra saisir la commission.

Les **régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1607 heures) sont supprimés**. Ce qui imposera aux collectivités concernées la redéfinition, par délibération, de nouveaux cycles de travail.

Elles disposeront pour ce faire d'un délai d'un an à compter du renouvellement général de leurs assemblées délibérantes (soit au plus tard en mars 2021) pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents

Enfin, le projet de loi permettrait aux centres de gestion départementaux volontaires et qui sont situés dans la même région, de fusionner, créant ainsi un centre interdépartemental de gestion qui se substituerait aux centres de gestion départementaux.

Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics

Le gouvernement souhaite garantir la portabilité des droits du compte personnel de formation (CPF) en cas de mobilité public/privé.

Le projet de loi prévoit aussi **la portabilité d'un CDI entre les trois versants** de la Fonction Publique (aujourd'hui, cette portabilité est limitée à la FPT).

L'article 26 du projet de loi prévoit l'expérimentation, dans les trois versants de la Fonction Publique, **d'une rupture conventionnelle de 2020 à 2025, aussi bien pour les fonctionnaires que pour les agents contractuels de droit public recrutés en CDI**, qui ouvrirait droit aux allocations chômage.

« I. À compter du 1er janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2025, et sans préjudice des dispositions de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, **la cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres** et perte de la qualité de fonctionnaire peut également résulter **d'une rupture conventionnelle entre l'administration et le fonctionnaire** mentionné à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, **entre l'autorité territoriale et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984** précitée ou entre les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 précitée et les fonctionnaires de ces établissements, qui donne lieu au versement d'une indemnité.

La rupture conventionnelle ne s'applique pas :

- 1) Aux fonctionnaires stagiaires ;
- 2) Aux fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes de retraite de base fondus, égale à la durée de services et bonifications exigée pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au pourcentage maximum ;
- 3) Aux fonctionnaires détachés en qualité d'agent contractuel. [...]

Le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée qui, dans les trois années consécutives à la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la collectivité territoriale avec laquelle il est convenu d'une rupture conventionnelle ou auprès de tout établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale, est tenu de lui rembourser, au plus tard dans les deux ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité de rupture conventionnelle. [...]

Durant le processus de la rupture conventionnelle, le fonctionnaire peut se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix.

Les modalités d'application de la rupture conventionnelle, notamment l'organisation de la procédure, sont définies par décret en Conseil d'État.

II. – Une évaluation du dispositif mentionné au I, portant notamment sur le nombre de fonctionnaires couverts par ce dispositif et son coût global, est présentée au Parlement un an avant son terme.

III. – **Les modalités d'application de la rupture conventionnelle aux agents recrutés par contrat à durée indéterminée de droit public et aux personnels affiliés au régime de retraite institué en application du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, notamment l'organisation de la procédure sont définies par décret en Conseil d'État.**

IV. – L'article L. 5424-1 du code du travail s'applique aux personnels mentionnés aux 1°, 2° et 5° de cet article, à l'exception de ceux relevant de l'article L. 4123-7 du code de la défense, **lorsque ces personnels sont privés de leur emploi :**

- 1) Soit que la privation d'emploi est involontaire ou assimilée à une privation involontaire ;
- 2) **Soit que la privation d'emploi résulte d'une rupture conventionnelle** convenue en application du I ou, pour les agents employés en contrat à durée indéterminée de droit public et pour les personnels affiliés au régime de retraite institué en application du décret du 5 octobre 2004 précité, dans les conditions prévues par voie réglementaire ;
- 3) Soit que la privation d'emploi résulte d'une démission régulièrement acceptée dans le cadre d'une restructuration de service donnant lieu au versement d'une indemnité de départ volontaire ou en application du I de l'article 150 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent IV, y compris les éléments de rémunération pris en compte pour le calcul de l'allocation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 5424-1 du code du travail ».

Renforcer l'égalité professionnelles

Plusieurs dispositions écrites dans le protocole d'accord égalité entre les femmes et les hommes sont transposées dans le projet de loi :

- Obligation de mettre en place un dispositif de signalement qui peut être saisi par tout agent qui s'estime victime d'un acte de violence, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes ;
- Obligation pour les collectivités de plus de 20.000 habitants de mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel « *égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* » comportant des mesures permettant de prévenir ou traiter les écarts de rémunération, de garantir l'égal accès aux emplois de la fonction publique, de favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ou de prévenir et traiter les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel et les agissements sexistes ;
- Extension et renforcement du dispositif de nominations équilibrées sur les emplois de direction pour les communes et EPCI de plus 40.000 habitants (au lieu de 80.000 aujourd'hui) ;
- Non-application du jour de carence pour les congés maladie liés à la grossesse, maintien du régime indemnitaire en cas de congé maternité, ou maintien des droits à l'avancement/promotion en cas de congé parental ou de disponibilité de droit pour élever un enfant de moins de huit ans.

Enfin, il faut noter que le projet de loi prévoit, en application de l'article 38 de la Constitution, de donner plusieurs habilitations au gouvernement pour lui permettre de prendre, **par voie d'ordonnance**, des dispositions législatives dans les domaines suivants :

- Renforcer la place de la négociation dans la fonction publique,
- Redéfinir la participation des employeurs à la protection sociale complémentaire de leurs personnels,
- Simplifier l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée,
- Simplifier les règles applicables aux agents publics relatives à l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique, aux différents congés et positions statutaires pour maladies d'origines non professionnelle et professionnelle,
- Réformer les dispositions applicables aux agents publics en matière de temps partiel pour raison thérapeutique et du reclassement,
- Transposer les évolutions intervenues en faveur des salariés relevant du code du travail et du régime général de sécurité sociale, en matière de maternité, d'adoption, ou de proche aidant,
- Réformer les modalités de recrutement, améliorer et harmoniser la formation initiale et continue des agents publics de catégorie A
- Organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et des services de formation des agents publics,
- Renforcer la formation afin de favoriser l'évolution professionnelle des agents les moins qualifiés, exposés aux risques d'usure professionnelle ou en situation de handicap.