



Compte-rendu de la réunion du 11 avril 2013 sur les valeurs de la Fonction publique et la déontologie des agents publics

Présents pour la CGT Fonction Publique : Gilles Oberrieder (UGFF) et Sylvie Guinand (FDSP). La réunion est présidée par Mme Colin, directrice adjointe de cabinet.

Cette réunion se place dans la continuité de la 1^{ère} réunion du 29 janvier sur la déontologie et les valeurs de la Fonction publique, mais elle en élargit très largement le champ. Il est prévu de modifier le titre 1 du statut général des fonctionnaires (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983), à l'occasion des 30 ans du statut, par une loi qui sera présentée en conseil des ministres à la mi-juillet 2013. Les valeurs de la Fonction publique seront ainsi spécifiées dans le statut. En conséquence la question des cumuls d'activités sera revue et les pouvoirs de la commission de déontologie étendus.

Mais cette réunion a aussi abordé d'autres aspects, moins précisés lors du premier échange, la loi de juillet servant de support législatif à d'autres modifications.

Ainsi la protection fonctionnelle et le pouvoir disciplinaire évolueront, comme les positions statutaires ; ainsi que l'égalité professionnelle, les conditions d'emploi des agents non titulaires, et diverses dispositions traduisant des engagements du gouvernement (GIP, réorientation professionnelle,...).

C'est un problème, puisque l'ensemble des sujets, au-delà de la déontologie, ont été abordés le 11 avril, même ceux qui auraient mérité une concertation plus fournie. Une nouvelle réunion sera organisée au plus tard début mai avec des articles de loi rédigés, puisque la commission textes du Conseil Commun de la Fonction Publique doit se réunir fin mai, et le CCFP lui-même en juin.

En préambule la CGT a insisté sur la nécessaire séparation entre les politiques et les fonctionnaires du traitement des questions de déontologie.

Mme Colin a assuré que deux projets de loi différents seraient déposés, et que la Haute autorité de déontologie ne s'occuperait que des politiques, tandis que la Commission de déontologie continuerait à s'occuper des fonctionnaires, avec des pouvoirs renforcés, ce qui rejoint notre position.

Seuls les emplois à la disposition du gouvernement (directeurs d'administration centrale ou d'établissements publics,...) et les membres des cabinets relèveront de la loi sur les politiques, et uniquement sous l'aspect d'une déclaration de conflit d'intérêt potentiel. Pour le reste l'ensemble des fonctionnaires relèveront des mêmes règles.

Les valeurs de la Fonction publique

La Fonction publique propose d'inscrire dans le titre 1 du statut général, commun aux trois versants, les valeurs de probité, d'impartialité, de neutralité, de réserve, et de laïcité. Un moment envisagée, l'inscription de la valeur de diversité a été abandonnée par le ministère.

La CGT a réaffirmé la position que renforcer le statut en inscrivant dans la loi les valeurs issues d'une jurisprudence constante de la justice administrative lui convient (pour autant que

le sens de ces mots dans la jurisprudence soit clair), ce qui concerne la probité, l'impartialité, la neutralité et la laïcité.

La CGT s'est satisfaite que, dans les conditions d'un projet de loi rapproché en juillet, on s'évite un débat sur la valeur de diversité et les contours exacts de l'égalité républicaine.

La CGT a répété son opposition à l'inscription dans la loi du devoir de réserve. Pour nous la position du ministère de la Fonction publique de 1982 reste d'actualité : si le devoir de réserve existe dans la jurisprudence, il a une traduction dépendant fortement en particulier de la position hiérarchique ; il est préférable de renvoyer à la justice administrative son interprétation, plutôt que d'inscrire dans la loi une disposition qui pourrait s'avérer contradictoire avec la reconnaissance de la liberté d'expression des fonctionnaires, qui disposent de l'intégralité de leurs droits de citoyens.

En particulier après la volonté de mise au pas des hauts fonctionnaires par le pouvoir précédent pour appliquer la RGPP, il nous paraît particulièrement mal venu d'introduire cette disposition. Le statut des fonctionnaires est fondé sur un équilibre entre obligations et droits qui doit être maintenu.

Le cabinet a exposé sa conviction que le statut est un texte fondamental, et qu'il est nécessaire à l'occasion des trente ans du statut général de réaffirmer la dimension politique du texte, et de répondre aux exigences de la société. Ce qui rejoint l'appréciation de la CGT.

Pour le cabinet, l'équilibre entre droits et devoirs ne suppose pas d'avoir la main faible sur les obligations. L'inscription du devoir de réserve dans le statut ne change pas la jurisprudence, que la rédaction législative peut retranscrire sous une forme plus générale.

Seule l'UNSA a fait part du caractère prématuré pour elle d'exprimer une opposition à l'inscription du devoir de réserve, qui suppose en contrepoint que les capacités collectives d'expression des fonctionnaires soient protégées.

Les conflits d'intérêt

La CGT s'est toujours exprimée en faveur d'un renforcement de la prévention concernant les conflits d'intérêts, sur laquelle insistent les rapports Sauvé et Jospin.

Pour les fonctionnaires en situation de responsabilités particulières dans les trois versants, les plus exposés au risque de conflits d'intérêt, la liste étant définie par un décret en conseil d'Etat, des dispositifs de déclaration d'intérêt et de situation patrimoniale (non publics) seront mis en place. Pour certains (directeurs du Trésor ou de l'Agence France Trésor,...), leur patrimoine sera géré temporairement par un tiers. Il faut noter que notre syndicat CGT de la Caisse des dépôts propose que cette gestion par un tiers relève de ses missions publiques de consignation, aussi bien pour les politiques que les fonctionnaires.

L'alerte éthique

Un dispositif de protection des fonctionnaires, dénonçant de bonne foi des faits susceptibles d'être qualifiés de corruption, sera mis en place. Les obligations européennes sur des dispositifs anti-corruption seront ainsi remplies par le point précédent sur les déclarations de conflits d'intérêt et par la protection du fonctionnaire. Pour le reste l'application de l'article 40 y répondrait, la situation statutaire du fonctionnaire étant particulièrement marquée en France, alors que la réalité administrative, plus proche du secteur privé dans d'autres pays, exige un contrôle a posteriori beaucoup plus fort les concernant.

« Article 40 du code de procédure pénale

Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de [l'article 40-1](#).

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Le rapport Sauvé de 2011 insistait sur la difficulté d'application de l'article 40, en dehors d'un dispositif précis de protection des fonctionnaires, et le rapport Jospin de 2013 propose la mise en place d'un « dispositif ouvert d'alerte  thique ».

De plus la récente loi n  2013-316 du 16 avril 2013, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, protège les fonctionnaires concernés lanceurs d'alerte sur les questions de santé et d'environnement, ce qui suppose d'en examiner les conséquences juridiques dans le droit administratif et pour les fonctionnaires.

« Article 11 [loi n  2013-316 du 16 avril 2013](#)

Le livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un titre V ainsi rédigé :

TITRE V PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Art. L. 1351-1. - Aucune personne ne peut être  cart e d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à un risque grave pour la santé publique ou l'environnement dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit. En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alin es, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits relatifs à un danger pour la santé publique ou l'environnement, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Sur cette question la proposition du ministère de la Fonction publique de limiter la protection aux faits de corruption paraît restreinte et insuffisante. La référence à la dénonciation généralisée sous le régime de Pétain ne peut suffire à éteindre le débat.

Les cumuls d'activité

L'ancien gouvernement avait ouvert le droit des cumuls par des mesures d'inspiration libérale (cumuls d'emploi à temps complet public-privé, temps partiel de droit en cas de création d'entreprise, ...). Revenir sur ces mesures convient à la CGT, qui les avaient critiqu es.

Les activités lucratives à titre accessoires ne seront pas traitées par le projet de loi, et resteront autorisées. Une clarification de l'utilisation du statut d'auto-entrepreneur par les fonctionnaires sera faite, en particulier en réponse aux critiques du monde de l'artisanat.

La CGT, comme d'autres, ont mis en lumière le fait que le recours à des activités accessoires se développe pour les agents de catégorie C, confrontés aux questions de pouvoir d'achat, avec le tassement de la grille et le blocage du point d'indice.

Extension des pouvoirs de la commission de déontologie

La composition de la commission reste stable (conseil d'Etat, Cour des Comptes, Cour de cassation, élus et directeurs pour la territoriale, directeurs et IGAS pour l'hospitalière, hauts fonctionnaires et représentants - GRH - des ministères pour l'Etat).

La commission sera obligatoirement consultée pour tout départ vers une activité lucrative, ses avis s'imposeront (enfin !) aux administrations. L'auto-saisine de la commission passera de 10 jours à trois mois, la rendant applicable, et non plus totalement théorique comme aujourd'hui.

La commission verra s'étendre son rôle de conseil, en émettant un avis sur les chartes et codes de déontologie et des recommandations en matières de prévention des conflits d'intérêts.

La CGT est favorable à ses dispositions, à la condition que le rôle de conseil ne se traduise pas par une extension généralisée des codes de déontologie, à la valeur réglementaire incertaine, utilisés par les directions pour restreindre les droits des agents. Sans parler des codes de déontologie s'imposant par l'intermédiaire des ordres, comme celui des infirmiers, que tous les syndicats contestent. Nous maintenons nos critiques sur ce « droit mou », qui ne fournit pas de garanties suffisantes aux fonctionnaires.

La protection fonctionnelle

L'article 11 du titre 1 sur la protection fonctionnelle sera ré-écrit, pour étendre cette protection aux victimes et aux mis en cause en matière de harcèlement, moral et sexuel, d'atteinte volontaire à la vie et à l'intégrité physique. Ces dernières dispositions concernent en particulier le ministère de l'Intérieur.

Une procédure de reclassement temporaire permettra aux agents suspendus d'exercer d'autres fonctions.

Le droit disciplinaire

Les dispositions, proches mais spécifiques aux trois versants, seront harmonisées et intégrées au titre 1, commun à tous les fonctionnaires. La fin de l'imprescriptibilité des sanctions disciplinaires aura pour objet de contraindre les administrations à réunir les conseils de discipline dans des délais qui font sens par rapport aux actes (5 ans maximum ?).

Les syndicats ont demandé que les avis de la Commission de recours du CSFP Etat s'imposent aux ministères, qui aujourd'hui s'assoient simplement dessus.

Les positions statutaires

Il n'y aura plus que trois positions statutaires, activité, détachement ou disponibilité.

Les détachements sur contrat seront interdits si une autre position est possible.

Les mises à disposition en dehors de l'administration seront limitées au monde associatif d'intérêt général (dont les associations de l'action sociale des fonctionnaires) et les GIP (administratifs).

La mise à disposition de salariés de droit privé au sein des administrations ne sera plus possible.

Les parlementaires ne seront plus détachés mais en disponibilité d'office. Sur ce point le seul effet est d'interrompre le déroulement de carrière et sa pertinence demande à être examinée.

Les autres points nous conviennent globalement, au moins d'un premier regard, et répondent pour certains à des demandes explicites de la CGT, par exemple pour les détachements sur contrats.

Les engagements dans le cadre du protocole sur l'égalité

Les modalités des congés de paternité et d'accueil de l'enfant seront revues, et le congé parental deviendra une modalité de la position d'activité.

Un « congé de vie associative » sera créé.

Les conditions d'emploi des non titulaires

Les erreurs de rédaction de la loi Sauvadet, sur la cédésation des agents sur un même poste avec des contrats successifs, quel que soit le versant, seront rectifiées. C'est une victoire claire et nette pour la CGT et ses syndicats de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont mené un combat exemplaire sur ce sujet.

La loi Sauvadet sera étendue aux agents des établissements publics dérogatoires par une disposition législative et décidant de sortir de la dérogation. La CGT proposera des formes d'intégration à l'emploi titulaire compatibles avec les quasi-statuts et les déroulement de carrière de nombre d'entre eux.

Un détachement en CDI sera impossible pour un fonctionnaire.

La CGT proposera d'autres dispositions, dans le cadre de la commission de suivi de l'accord sur les non titulaires, comme la possibilité de titulariser des agents de la territoriale sur besoins temporaires mais ayant 4 ans d'ancienneté, comme l'Etat l'a obtenu dans la loi Sauvadet.

Diverses dispositions respectant les engagements du gouvernement

La réorientation professionnelle sera abrogée.

Les GIP seront de nouveau à durée limitée.

La jurisprudence Berkani s'appliquera pour le statut des personnels des GIP (GIP-A et IC, administratif et industriel et commerciaux).

Des établissements publics de coopération entre plusieurs personnes publiques et privées sont envisagés en cas de pérennisation des missions des GIP.

La CGT, comme d'autres, a demandé la suppression de l'intérim introduit par la loi mobilité dans l'Etat et la territoriale. La Fonction publique a argué de la situation dans l'hospitalière et d'une réflexion sur la précarité, qui serait mieux protégée par le statut d'intérimaire, pour ne pas répondre favorablement à cette demande.

L'ampleur des sujets abordés et la présentation rapide aux syndicats, début mai sans doute d'un projet de loi rédigé, amène la CGT Fonction publique à réunir ses fédérations et les syndicats les plus concernés par ces dispositions le 2 mai après-midi.