

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique

NOR : TFPF2121004P

Monsieur le Président de la République,

Plus de cinq millions et demi d'agents publics font vivre nos services publics au quotidien, qu'ils soient enseignants, soignants, policiers, pompiers, agents au contact du public ou personnels administratifs. Ces femmes et ces hommes, fonctionnaires comme contractuels, sont engagés au service des Français et doivent s'adapter en permanence aux nouveaux besoins et enjeux de notre société dans un contexte où les attentes mais aussi l'attachement de nos concitoyens pour des services publics de qualité et accessibles à tous n'ont jamais été aussi élevés.

L'ordonnance qui vous est soumise est élaborée en application de l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cet article habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à l'adoption de la partie législative du code général de la fonction publique dans un délai de vingt-quatre 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. Cette codification s'effectue à droit constant.

Près de 80 ans après l'édition, au sortir de la Libération avec la loi du 19 octobre 1946, du premier statut propre aux fonctionnaires de l'Etat visant à définir un socle de règles statutaires communes à l'ensemble des fonctionnaires, puis la consécration par la Constitution du 4 octobre 1958, en son article 34, de la compétence du législateur pour définir « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat* » qui s'est traduit par l'adoption de l'ordonnance du 4 février 1959, le statut général des fonctionnaires a fait l'objet d'une refonte entre 1983 et 1986 au moyen des quatre lois dites « *Le Pors* » : la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, communes aux trois fonctions publiques, les lois du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives, respectivement, à la fonction publique de l'Etat, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Il s'agissait alors d'accompagner la réforme de la décentralisation engagée au début des années 1980 au profit de l'échelon local et des établissements hospitaliers et ainsi unifier les règles applicables à chacun des agents publics des trois fonctions publiques tout en tenant compte de leurs spécificités.

Le statut général a, plus récemment, été notamment complété par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui visait à inscrire dans le statut général les valeurs fondamentales du service public et à renforcer l'exemplarité des agents publics dans l'exercice de leurs missions. La dernière loi du 6 août 2019 a enfin engagé une transformation profonde de la fonction publique dans le respect de ses valeurs et de ses grands principes.

L'adoption du code général de la fonction publique, réalisée à droit constant, constitue une réaffirmation du statut général et de la fonction publique de carrière, qui s'ouvre à des profils plus diversifiés. Il est le reflet d'une ambition, celle de rendre plus lisible et accessible un statut modernisé pour satisfaire tant les attentes des agents publics que celles des encadrants ou des services des ressources humaines mais aussi, plus largement, des citoyens.

Enfin réalisée après cinq habilitations que des précédents gouvernements n'avaient pas épuisées, cette codification vise à regrouper l'ensemble des dispositions législatives et, à terme, réglementaires, applicables aux agents publics, titulaires comme contractuels. Le code rappelle, de façon inédite, au sein d'un même texte, les droits et devoirs de chacun, employeurs comme agents publics.

L'ordonnance qui vous est présentée aujourd'hui codifie le droit de la fonction selon un plan thématique, organisé selon une logique de ressources humaines, et non plus organisé par fonction publique comme le sont les titres actuels du statut général et les projets de codification antérieur. Ce code général réunit dans un seul et même corpus juridique des dispositions complexes et éparses, issues en particulier des dispositions des quatre lois dites statutaires, la loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986. Il rassemble également de nombreuses dispositions concernant la fonction publique réparties au sein d'autres lois, tout en modernisant et harmonisant leur rédaction.

L'article 1^{er} de l'ordonnance précise que les dispositions figurant en annexe constituent la partie législative du code général de la fonction publique.

L'article 2 permet de s'assurer de la mise à jour des dispositions des autres codes ou d'autres lois auxquelles renvoie le code, dans le cas où ces dispositions seraient modifiées.

L'article 3 abroge l'ensemble des dispositions codifiées au sein du code général de la fonction publique ainsi que des dispositions en lien avec celui-ci et identifiées comme obsolètes.

L'article 4 remplace les références aux dispositions abrogées par l'ordonnance par les références correspondantes du code.

L'article 5 permet de maintenir dans l'ordonnancement juridique des dispositions des quatre lois statutaires – abrogées par l'article 3 – et qui n'ont pas été codifiées en raison de leur caractère transitoire.

L'article 6 reproduit des dispositions transitoires diverses prévues par des lois existantes et n'ayant pas encore pleinement produit leurs effets.

L'article 7, dans son paragraphe I, reporte l'abrogation des dispositions relatives aux instances de dialogue social au sein de la fonction publique jusqu'au prochain renouvellement de ces instances. En effet, il a été fait le choix de codifier directement ces dispositions dans leur version applicable à l'issue de ce renouvellement. Symétriquement, le paragraphe II reporte l'entrée en vigueur des dispositions codifiées jusqu'à ce renouvellement. Le paragraphe III complète ce dispositif d'une grille de lecture permettant de substituer temporairement les références au nom des nouvelles instances (comités sociaux) par celles du nom des anciennes instances (comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

L'article 8 reporte l'abrogation d'un certain nombre de dispositions dont la délégalisation interviendra à l'occasion de l'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code afin qu'elles subsistent dans l'ordonnancement juridique, dans l'attente de cette entrée en vigueur. Il est ainsi par exemple prévu de délégaliser le mode de calcul des décisions au conseil d'administration au CNFPT.

L'article 9 insère dans divers codes, notamment celui de l'éducation ou de la santé publique, des dispositions qui se trouvaient dans les quatre lois statutaires, mais qui étaient hors du périmètre du code général de la fonction publique. Il harmonise également divers textes codifiés qui étaient auparavant applicables tant aux agents publics au sens du code qu'à d'autres personnels tels que les ouvriers d'Etat ou les militaires et qui ne seront donc désormais plus applicables qu'à cette seconde catégorie. Il vient enfin modifier la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

L'article 10 étend l'applicabilité de l'ordonnance et du code dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

L'article 11 prévoit l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} mars 2022 sous réserve des dispositions des articles 6, 7 et 8.

L'article 12 constitue l'article d'exécution.

L'ordonnance comporte une annexe qui constitue la partie législative du code général de la fonction publique. Celle-ci est subdivisée en huit livres et s'ouvre par des dispositions préliminaires qui fixent le champ d'application du code et un certain nombre de définitions.

Le livre I^{er} (Droits, obligations et protections) définit les éléments définissant le cadre d'exercice des agents publics : les droits et libertés, les protections accordées aux agents publics, les obligations et la déontologie.

Le livre II (Exercice du droit syndical et dialogue social) définit les éléments constitutifs du dialogue social ainsi que sa mise en œuvre (organismes consultatifs, négociation, exercice du droit syndical, rapport social unique).

Le livre III (Recrutement) est consacré au recrutement des agents publics, fonctionnaires ou contractuels. Les emplois à la décision du Gouvernement et les emplois de direction des trois versants sont traités dans un titre qui leur est consacré, tout comme les autres modalités d'accès aux fonctions publiques, tels que les recrutements sans concours ou les modalités spécifiques d'accès réservés aux militaires ainsi que les modalités d'emploi des personnes en situation de handicap ou encore le recours aux contractuels.

Le livre IV (Principes d'organisation et de gestion des ressources humaines) détaille les notions de corps, de cadres d'emplois, ainsi que de formation professionnelle des agents. Un titre est consacré au télétravail, un autre aux réorganisations de service et un dernier aux organismes assurant des missions de gestion tels que le Centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion et le Centre national de gestion.

Le livre V (Carrière et parcours professionnels) détaille les positions et mobilités, les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des agents ainsi que leurs possibilités d'avancement et de promotion. Le titre consacré à la discipline permet d'unifier les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires dans les trois fonctions publiques. Il comprend également un titre consacré à la perte d'emploi.

Le livre VI (Temps de travail et congés) permet de réunir de façon lisible toutes les dispositions relatives à ce thème, en particulier en matière de durée du travail et de congés.

Le livre VII (Rémunération et action sociale) rassemble les dispositions relatives à la rémunération des agents publics. Les avantages divers (notamment les logements de fonction) et la prise en charge des frais de déplacement sont inclus dans ce livre. Sont également inclus les éléments relatifs à l'action sociale (objectifs, prestations et gestion).

Le livre VIII (Prévention et protection en matière de santé et de sécurité au travail) comprend les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité mais aussi toutes les dispositions relatives à la prévention. Le titre II est consacré aux dispositifs de protections liées à la maladie, l'accident ou l'invalidité, similaires d'une fonction publique à l'autre.

A la fin de chaque livre, un titre rassemble les dispositions concernant les adaptations nécessaires pour l'outre-mer.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.