

CONNAISSANCES STATUTAIRES

LES DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Trente ans après la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le statut général reste le cadre le plus adapté pour concilier l'exigence de neutralité et d'indépendance des agents avec les besoins sans cesse renouvelés de l'action publique.

Depuis cette date pourtant, les droits et obligations des fonctionnaires n'avaient pas été revisités de façon globale. Les nombreuses évolutions qui ont transformé la sphère publique ont renouvelé le besoin des agents de retrouver le sens et les valeurs qui guident l'action publique.

Pour cette raison et dans le cadre du dialogue social engagé avec les organisations syndicales, a été adopté en Conseil des ministres un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui renforce la place des valeurs de la fonction publique et les dispositifs applicables en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, et actualise les obligations et les garanties fondamentales accordées aux agents.

I. LES DROITS DES FONCTIONNAIRES

Les droits reconnus aux agents publics ont trait à l'exercice de leurs missions (A) et à leur qualité de citoyens (B).

A. Les droits des fonctionnaires reconnus dans l'exercice des fonctions

a) Droit à la rémunération (article 20 de la loi du 13 juillet 1983)

Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi qu'à diverses primes et indemnités. Ce droit constitue une garantie fondamentale du fonctionnaire.

b) Droit à la protection juridique (article 11 de la loi du 13 juillet 1983)

Les fonctionnaires disposent des droits à la protection contre les tiers et l'arbitraire de l'administration. La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et réparer le préjudice qui en résulte. Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour une faute de service, la collectivité doit, dans

la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

Le projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit une extension de la protection fonctionnelle aux familles des agents en cas d'atteinte à la vie privée de l'agent.

c) Droit à la formation (article 22 de la loi du 13 juillet 1983)

Tout agent de la fonction publique occupant un emploi permanent bénéficie d'un droit individuel à la formation (DIF) professionnelle d'une durée de 20 heures par an, et dans la limite de 120 heures. Les agents reçoivent un livret individuel de formation qui retrace les formations et bilans de compétences dont l'agent bénéficie.

Suite à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et à la loi de sécurisation sur l'emploi n° 2013-504 du 14 juin 2013 qui a suivi, le DIF devrait être remplacé par le CPF, compte personnel de formation : ce compte sera mis en place afin de favoriser l'accès à la formation professionnelle. Le salarié gardera ce compte tout au long de sa vie professionnelle. Il sera notamment alimenté par les heures acquises et non utilisées au titre du DIF.

d) Droit à une priorité de recrutement en cas de suppression de poste

Désormais, tout fonctionnaire dont le poste est supprimé bénéficiera d'une priorité de recrutement « sur tout emploi correspondant à son grade et vacant, dans un service ou une administration situés dans la même zone géographique ».

B. Les droits des fonctionnaires en tant que citoyens

A côté des classiques libertés d'opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, le fonctionnaire dispose de droits plus spécifiques.

a) Principe de non-discrimination (art. 6 et 6 bis de la loi du 13 juillet 1983)

.Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe, leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race.

Toutefois, des distinctions peuvent être faites afin de tenir compte d'éventuelles inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions. De même, des conditions d'âge peuvent être fixées lorsqu'elles résultent des exigences professionnelles, justifiées par l'expérience ou l'ancienneté, requises par les missions que les fonctionnaires sont destinés à assurer.

b) Droit syndical (articles 8 et 21 de la loi du 13 juillet 1983)

Les fonctionnaires peuvent créer des syndicats et y adhérer, le droit syndical constituant, lui aussi, une garantie fondamentale. Les fonctionnaires syndiqués pourront bénéficier d'autorisations spéciales d'absence (selon les nécessités de service), de congés pour formation syndicale et de décharges d'activité de service.

Ces organisations syndicales peuvent ester en justice, se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Les syndicats de fonctionnaires ont également qualité pour conduire au niveau national, avec le gouvernement, des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

c) Droit de grève (article 10 de la loi du 13 juillet 1983)

La jurisprudence "Dehaene" du 7 juillet 1950 a reconnu le droit de grève aux fonctionnaires. Ce droit doit cependant s'exercer dans les limites légales.

L'exercice de ce droit connaît des restrictions : l'administration peut imposer le maintien d'un service minimum en empêchant certains agents de faire grève (réquisition) ; certains agents ne disposent pas du droit de grève (préfets, militaires, magistrats de l'ordre judiciaire, CRS).

Toute journée de grève, quelle que soit la durée du service non fait, donne lieu à une retenue de 1/30^{ème} de la rémunération mensuelle pour les agents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs. Cette règle a été rappelée par la circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève.

d) Droits sociaux (article 9 de la loi du 13 juillet 1983)

Les fonctionnaires disposent d'un droit de participation, par l'intermédiaire de leurs délégués élus dans les organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives aux carrières.

Ils participent également à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle et sportive dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

II. LES OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Les obligations que doivent respecter les fonctionnaires sont bien plus nombreuses que celles qui s'imposent aux salariés du secteur public. Ces sujétions sont liées au fait que les fonctionnaires sont au service de l'intérêt général.

Deux grandes catégories d'obligations s'imposent aux fonctionnaires : des obligations professionnelles (A) et des obligations morales (B).

A. Les obligations professionnelles des fonctionnaires

a) L'obligation de service (article 25 de la loi du 13 juillet 1983)

Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il doit respecter la durée et les horaires de travail. Il doit assurer la continuité du service public et peut être sanctionné pour des absences injustifiées. Le fonctionnaire qui cesse son travail sans autorisation ou qui refuse de rejoindre le poste sur lequel il a été affecté, commet un abandon de poste pouvant entraîner sa radiation des cadres.

Les fonctionnaires ne peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Ils peuvent toutefois être autorisés à exercer, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

Certaines activités privées sont en revanche interdites comme :

- la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations (sauf en cas de création ou de reprise d'une entreprise par l'agent) ;
- la réalisation de consultations, d'expertises et le fait de plaider en justice dans les litiges concernant une personne publique (sauf si la prestation s'exerce au profit d'une autre personne publique) ;
- la prise d'intérêts, directe ou par personne interposée, de nature à compromettre l'indépendance de l'agent, dans une entreprise soumise au contrôle ou en relation avec son administration d'appartenance.

b) L'obligation d'obéissance hiérarchique (art. 28 - loi du 13 juillet 1983)

Tout fonctionnaire est responsable des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, excepté si l'instruction est manifestement illégale et de nature à troubler gravement un intérêt public. Pour dégager sa responsabilité, l'agent peut demander que cet ordre apparemment illégal soit écrit ou donné devant témoins.

c) L'obligation de formation

Le fonctionnaire a le devoir de s'adapter au service public et de mettre ses connaissances à jour régulièrement. Le manquement à cette obligation constitue une faute.

d) Un nouveau devoir : le dispositif d'alerte éthique

Sur le modèle de ce qui existe au Canada, le projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires institue un « dispositif d'alerte éthique » pour les fonctionnaires : il s'agit de l'obligation qui leur est faite de signaler les infractions et conflits d'intérêts dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité.

Le projet de loi de 2013 prévoit une garantie pour l'agent public qui témoigne "de bonne foi" de faits susceptibles d'être qualifiés de conflits d'intérêts afin que cela ne porte pas préjudice au déroulement de sa carrière.

B. Les obligations morales des fonctionnaires

a) L'obligation de secret professionnel (art. 26 de la loi du 13 juillet 1983)

Dans l'exercice de ses responsabilités, le fonctionnaire peut, quel que soit son grade, avoir connaissance de faits intéressant les particuliers, ou de projets dont la divulgation mettrait en cause le fonctionnement du service public.

Des domaines exigent le secret absolu de la part des fonctionnaires :

- **la défense**
- **les informations financières**
- **le domaine médical.**

Il existe cependant des dérogations :

- un agent qui a connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, d'un crime ou d'un délit, doit en informer le procureur de la République (article 40 du code de procédure pénale);
- le juge pénal peut, dans certains cas (secret médical, défense nationale), exiger le témoignage d'un fonctionnaire sur des faits couverts par le secret.

Le manquement à l'obligation de secret peut être pénalement sanctionné.

b) L'obligation de discrétion professionnelle (art. 26 - loi du 13 juillet 1983)

Le fonctionnaire doit rester discret sur son activité professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont il dépend.

Contrairement à l'obligation de secret, tout manquement à l'obligation de discrétion n'est pas pénalement sanctionné. Cependant, en cas de non-respect de cette obligation, l'agent est passible de sanctions disciplinaires.

c) L'obligation de réserve

Elle ne figure pas dans les textes du statut mais a été développée par la jurisprudence. Il est interdit au fonctionnaire d'exprimer ses opinions personnelles à l'intérieur ou à l'extérieur du service, dès lors que ses propos entravent le fonctionnement du service ou jettent le discrédit sur l'administration.

L'obligation de réserve est une construction jurisprudentielle complexe qui varie d'intensité en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression). C'est ainsi que le Conseil d'Etat a jugé de manière constante que l'obligation de réserve est particulièrement forte pour les titulaires de hautes fonctions administratives en tant qu'ils sont directement concernés par l'exécution de la politique gouvernementale.

A l'inverse, les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose au fonctionnaire d'éviter, en toutes circonstances, les comportements portant atteinte à la considération du service public par les usagers.

d) L'obligation de désintéressement (article 25 de la loi du 13 juillet 1983)

Sauf dérogation, le fonctionnaire ne peut prendre, par lui-même ou par personne interposée, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou avec laquelle il est en relation, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Les manquements à cette obligation revêtent d'autres caractères :

- **la corruption passive**
- **le trafic d'influence**
- **la soustraction ou le détournement de biens.**

e) Autres obligations

- **le devoir d'information du public (article 27 de la loi du 13 juillet 1983)**
- **l'obligation de résidence, le cas échéant, lorsque l'intérêt du service l'exige.**

III. LE PROJET DE LOI RELATIF A LA DEONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Un projet de loi a été présenté en Conseil des ministres en juillet 2013 et n'a toujours pas été voté par le Parlement. Il consacre pour la première fois des valeurs reconnues par la jurisprudence qui fondent la spécificité de l'action des agents publics : la neutralité, l'impartialité, la probité et la laïcité.

Il entend également simplifier et harmoniser les régimes statutaires des trois versants de la fonction publique et renforcer les dispositifs applicables en matière de déontologie.

Ses principales dispositions sont les suivantes :

- Il réaffirme les valeurs du statut général des fonctionnaires en consacrant les valeurs de la fonction publique (neutralité, impartialité, laïcité, probité, dignité) et en faisant de tout agent public le gardien des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique ;
- Il actualise les droits et obligations des agents :
 - en simplifiant le régime des positions statutaires du fonctionnaire et en le rendant commun aux trois versants de la fonction publique. L'avant-projet de loi précise : *“Le fonctionnaire ne peut être placé que dans une seule des positions statutaires suivantes : l'activité, le détachement, la disponibilité ou le congé parental”*. Le ministère de la Fonction publique souligne : *“Ces dispositions sont destinées à favoriser la mobilité en harmonisant les rédactions des textes statutaires des trois fonctions publiques”* ;
 - en renforçant la protection des agents et de leurs familles contre les actes de violence ;
 - en modernisant les garanties disciplinaires des agents publics ;
- il promeut l'exemplarité des employeurs publics en favorisant l'égalité professionnelle femme-homme dans la fonction publique, en sécurisant les parcours professionnels des agents contractuels, et en améliorant le dialogue social au sein de la fonction publique ;
- il élargit les compétences du Conseil commun de la fonction publique (CCFP). Instauré en janvier 2012, le Conseil commun de la fonction publique n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière. Le projet de loi prévoit un élargissement de ses compétences à l'examen des questions et des projets de textes communs *“à au moins deux des trois versants de la fonction publique”* et non plus aux seuls textes dont l'objet est commun aux trois versants.