

N° 448

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1983.

## RAPPORT <sup>(1)</sup>

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un  
texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi  
portant droits et obligations des fonctionnaires.*

Par M. Daniel HOEFFEL,

*Sénateur.*

---

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Georges Labazée, député, sous le numéro 1649.

(2) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, sénateur, président ; Raymond Forni, député, vice-président ; Georges Labazée, député ; Daniel Hoefel, sénateur, rapporteurs.

*Membres titulaires* : MM. Roger Rouquette, Michel Sapin, Daniel Le Meur, Jacques Toubon, Maurice Ligot, députés ; MM. Roland du Luart, Marc Bécam, Pierre Schiélé, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, M. Jacques Eberhard, sénateurs.

*Membres suppléants* : MM. Gilbert Bonnemaïson, François Massot, René Rouquet, Michel Suchod, Louis Maisonnat, Philippe Séguin, Emmanuel Hamel, députés ; MM. Guy Petit, Raymond Bouvier, François Collet, Paul Girod, Pierre Salvi, Félix Ciccolini, Jean Ooghe, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> légial.) : 1<sup>re</sup> lecture : 1386, 1453 et in-8° 349.

2<sup>e</sup> lecture : 1552, 1588 et in-8° 393.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 301, 324 et in-8° 123 (1982-1983).

2<sup>e</sup> lecture : 415, 431 et in-8° 163 (1982-1983).

---

Fonctionnaires, agents publics.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires s'est réunie le mardi 28 juin au Palais du Luxembourg. Elle a ainsi constitué son Bureau :

- M. Jacques Larché, *président* ;
- M. Raymond Forni, *vice-président* ;
- M. Georges Labazée, *rapporteur* pour l'Assemblée nationale ;
- M. Daniel Hoeffel, *rapporteur* pour le Sénat.

Le Président a donné successivement la parole aux deux rapporteurs.

M. Daniel Hoeffel a d'abord indiqué que le Sénat avait été guidé, en adoptant un certain nombre d'amendements, par trois préoccupations jugées par lui essentielles au bon fonctionnement de la Fonction publique d'aujourd'hui : écarter le risque d'uniformisation de la Fonction publique, éviter une inversion des valeurs se traduisant par la prééminence des droits sur les obligations, et enfin réaffirmer les droits de la hiérarchie.

M. Georges Labazée a souligné que l'Assemblée nationale, soucieuse de contribuer à l'édification d'une grande Fonction publique à deux versants, avait procédé à une approche différente du projet de loi : elle considère comme essentielles les avancées sociales que constituent, à ses yeux, le renforcement des droits syndicaux, l'affirmation du droit de grève, de l'égalité d'accès aux emplois publics, la distinction du grade et de l'emploi au sein de la Fonction publique territoriale, la reconnaissance du caractère national des statuts particuliers, l'organisation de la mobilité entre les deux fonctions publiques, le principe de la participation des fonctionnaires à la gestion de l'action sociale. Le Rapporteur a conclu que, de cette différence d'approche, découlaient entre les deux Assemblées des divergences sur un certain nombre d'articles dont le Sénat a modifié la rédaction, malgré l'opposition de l'Assemblée nationale et du Gouvernement :

— à l'article 4, le Sénat a réintroduit dans les conditions d'accès à la Fonction publique le critère de bonne moralité ;

— à l'article 5, le Sénat a tenu à faire mention expresse de l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle ;

— à l'article 11, le Sénat a tenu à souligner la spécificité des corps de la Fonction publique territoriale ;

— à l'article 12 bis, le Sénat a écarté la référence à une grille de rémunérations commune aux deux fonctions publiques ;

— à l'article 16, le Sénat a précisé que le pouvoir de notation appartient au chef de service ;

— à l'article 28 enfin, le Sénat a refusé le maintien de l'intégralité du traitement du fonctionnaire suspendu en cas de faute grave.

M. Jacques Larché a, pour sa part, reconnu l'importance des divergences entre les deux Assemblées. En revanche, M. Raymond Forni a considéré que, sur ces différents points, le désaccord était plus de forme que de fond, et exprimé le souhait qu'un effort soit accompli par la commission mixte paritaire, conformément à sa vocation, pour aboutir à un texte de compromis.

La commission a alors décidé d'aborder, par priorité, la discussion des articles 5 et 16 du projet de loi.

Les deux Rapporteurs ont défini tout d'abord la position respective des deux Assemblées sur l'article 16 relatif à la notation. M. Georges Labazée a souligné la difficulté d'appliquer à la fonction territoriale le principe retenu par le Sénat d'une notation par le chef de service, alors que M. Daniel Hoeffel a insisté sur le caractère essentiel du principe de la notation du fonctionnaire par l'autorité hiérarchique.

M. Raymond Forni, après avoir rappelé que l'Assemblée nationale avait, au cours des navettes, manifesté les mêmes préoccupations que le Sénat, tout en estimant néanmoins inutile d'énoncer à nouveau des règles qui font déjà partie du droit commun, s'est déclaré prêt à compléter dans le sens souhaité par les sénateurs le texte de l'Assemblée nationale.

Après les interventions de MM. Marc Bécam et Jacques Eberhard, la commission mixte paritaire est parvenue à une rédaction de compromis sur la base du texte adopté par l'Assemblée nationale en seconde lecture, précisant que les notes et appréciations générales sont attribuées aux fonctionnaires par le chef de service ou l'autorité territoriale.

Abordant l'article 5 relatif à la liberté d'opinion, M. Daniel Hoeffel a estimé fondamental que soit faite, de façon expresse à cet article, mention de l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle.

M. Raymond Forni a fait remarquer que la seconde de ces exigences était satisfaite par les dispositions de l'article 24 bis

et qu'il était donc inutile de la rappeler. Quant à l'obligation de réserve, elle ne fait l'objet d'aucune mention dans l'actuel statut et résulte d'une construction jurisprudentielle complexe, dans laquelle il ne convient pas que le législateur interfère. Tout en reconnaissant, comme le Sénat, la nécessité de l'obligation de réserve, l'Assemblée nationale considère que le silence du législateur ne remet pas en cause l'affirmation de ce principe.

M. Jacques Larché a insisté sur la nécessité d'insérer dorénavant dans le nouveau statut de la Fonction publique cette disposition essentielle : il entre en effet dans la vocation du législateur de sanctionner les créations prétoriennes de la jurisprudence administrative, qui s'est considérablement enrichie au cours des vingt-cinq dernières années.

Pour sa part, M. Michel Sapin a estimé nécessaire de conserver au juge toute sa liberté d'appréciation, en évitant de légiférer en ce domaine.

En revanche, M. Jacques Toubon, après avoir souligné que les occasions de manquement à l'obligation de réserve se sont récemment multipliées, a soutenu la position défendue par M. Jacques Larché. Il a en outre considéré que l'obligation de réserve constitue l'une des rares vraies obligations de comportement qui doivent être mentionnées dans le statut général de la Fonction publique, en raison de la portée psychologique et morale que cette affirmation revêtira pour les fonctionnaires.

Constatant ainsi que les positions des deux Assemblées étaient divergentes sur ce point, le Président a pris acte de l'échec de la commission mixte paritaire.