REPÈRES

LIVRE III
DU CODE GÉNÉRAL DU CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE:

DISPOSITIONS LIMINAIRES



A qui s'adresse le code ?

Le Code s'adresse aux fonctionnaires et aux contractuels marquant ainsi une évolution significative de la place du contrat dans le statut de la fonction publique. (l' article L.1 : le code constitue le statut général des fonctionnaires, alors que l'article 2 énonce que le présent code s'applique également aux agents contractuels.)



Présentation générale :

A la lumière des articles L. 1 à L. 9 du CGFP et des articles 5-II, 6-V, 7, 9-VII, 10 et 11 de l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, se dessine un quadruple champ d'application du CGFP :

- organique, au regard des employeurs publics concernés par son application;
- matériel, eu égard au contenu du code, et donc aux agents publics visés par ledit code ;
- géographique, puisqu'il a vocation à s'appliquer en métropole mais aussi dans une partie de l'Outre-mer (voir fiche sur l'OM) ;
- temporel, au vu des dates différenciées d'application des articles du CGFP.

I) Le champ d'application organique

(Articles: L.1 - L.2 - L.3 - L.4 - L.5)

La lecture croisée des articles L. 2, L. 3, L. 4 et L. 5 du CGFP implique que relèvent du CGFP les agents publics :

- de l'Etat ainsi que des établissements publics nationaux,
- des autorités administratives ou publiques indépendantes,
- des collectivités locales ainsi que de leurs établissements (exclusivement administratifs), locaux ou territoriaux,
- des établissements publics médicaux ou médicaux-sociaux voire de « services sociaux non dotés de la personnalité morale ».

Ces textes apportent toutefois des précisions importantes sur la caractérisation de ces employeurs publics :

- en premier lieu, l'alinéa 2 de l'article L. 2 du CGFP souligne que, dans les établissements publics à caractère industriel ou commercial, seuls ceux, qui ont la qualité de fonctionnaire, sont soumis au CGFP ;
- en deuxième lieu, les articles L. 3 et L. 4 du CGFP précisent que la soumission au CGFP des agents publics nationaux ou « locaux-territoriaux » se lit « sous réserve de l'article L. 5 du CGFP » ;
- en troisième lieu, et en effet, l'article L. 5 du CGFP mentionne expressément les établissements publics médicaux et médico-sociaux, d'origine nationale ou locale en termes de création, dont les agents sont soumis au CGFP.

Ainsi, en est-il des établissements de santé, régis par le titre IV (art. L. 6141-1 à L. 6142-9) du livre Ier de la 6e partie du Code de la santé publique (CSP), des centres d'accueil et de soins hospitaliers (CSP, art. L. 6147-2), ainsi que les établissements (pas obligatoirement dotés de la personnalité morale) œuvrant en faveur des personnes âgées, de l'aide sociale à l'enfance, des mineurs ou adultes handicapés, des personnes et familles en difficulté ou en situation de détresse, ou encore, des demandeurs d'asile (voir les 1° à 8° et 13° de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles).

La majorité de ces derniers établissements ou « services sociaux non dotés de la personnalité morale » font souvent l'objet d'un rattachement local, le plus souvent communal ou départemental, mais c'est leur fonctionnalité qui les fait entrer dans l'article L. 5 du CGFP (FPH), et non dans celui de l'article L. 4 du même code. Précisons aussi que ces divers établissements échappent, et par là même leurs agents, à l'application du CGFP, lorsqu'ils dépendent du centre d'action sociale de la ville de Paris (3° et 6° de l'article L. 5 du CGFP), puisqu'ils relèvent alors du statut particulier, pour ne pas dire spécial, des agents de la Commune de Paris.

Mais, attention, tous les personnels de l'Etat ne sont pas soumis à l'empire du CGFP, du fait de la logique du principe de séparation des pouvoirs, qui implique l'indépendance du Parlement et de la Justice à l'égard des autorités exécutives nationales.
Par suite les fonctionnaires des assemblées parlementaires comme les magistrats judiciaires échappent à cette soumission en vertu, respectivement, des 1° et 2° de l'article L. 6 du CGFP.

Echappent aussi au CGFP d'autres agents de l'Etat ou d'établissements publics nationaux :

- les ouvriers des établissements industriels de l'Etat (5° de l'article L. 6 du CGFP),
- les maîtres contractuels et agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association (6° de l'article L. 6 du CGFP),
- les personnels des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres des métiers (7° de l'article L. 6 du CGFP),
- ainsi que les fonctionnaires titulaires du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (8° de l'article L. 6 du CGFP).

Dans la Fonction publique territoriale (FPT), la Commune de Paris est un employeur public local à part ; par suite, ses agents échappent aussi à la soumission au CGFP.
En effet, les personnels de la « ville de Paris » et de ses établissements publics administratifs, ainsi que les agents de droit public de ses établissements publics industriels et commerciaux, constituent les « personnels des administrations parisiennes », qui relèvent d'un régime dérogatoire à celui de la Fonction publique territoriale (FPT).
En vertu de l'article L. 417-1 du CGFP (voir les articles L. 417-1 à L. 417-5 dudit code), ce statut spécial est fixé par le décret n°94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

In fine, dans la Fonction publique hospitalière (FPH), seuls les professionnels et étudiants en médecine, odontologie et en pharmacie, travaillant pourtant dans les établissements publics de santé, échappent à la soumission au CGFP, en vertu du 4° de l'article L. 6 du CGFP.

II) Le champ d'application matériel

(Articles: L.1 - L.2 - L.3 - L.4 - L.5)

Les mêmes articles L. 1 et L. 2 CGFP visent expressément son application aux agents titulaires, dits «fonctionnaires» (L. 1) ainsi qu'aux «agents contractuels» (L. 2) des trois fonctions publiques, employés par les personnes publiques susmentionnées aux point 1.

D'autant que le 1° de l'article L. 7 (nouveau) du CGFP dispose que l'«agent public» désigne tant «le fonctionnaire» que «l'agent contractuel»; sachant, comme le précise le 2° du même article, que «le fonctionnaire» recouvre le «fonctionnaire civil de l'Etat», le «fonctionnaire territorial» et le «fonctionnaire hospitalier», alors que «l'agent contractuel» (qu'il soit d'Etat, territorial ou hospitalier: voir les 4°, 5° et 6° de l'article L. 7 du CGFP) est, selon le 3° dudit article L. 7, «l'agent recruté sur un contrat de droit public (par un des employeurs publics sus mentionnés au point 1 supra)».

On peut d'ailleurs souligner que, dans cet article L. 7 du CGFP, l'adjectif «public» est peu utilisé, sauf dans le 1° dudit article, mais qu'il est omis dans les 3° au 6° du même article, sans raison logique ou évidente …

Est aussi à noter que l'alinéa 1er de l'article L. 1 du CGFP ne vise que les fonctionnaires civils; ce qui implique *a contrario* l'exclusion de l'empire du CGFP des fonctionnaires militaires, comme l'indique le 3° de l'article L. 6 du CGFP.

De plus, l'article L. 1 précise que le CGFP constitue pour les fonctionnaires civils leur «Statut général» (L. 1, al. 1er). Ce qui implique, logiquement, qu'ils soient à son égard dans une «situation statutaire et réglementaire» (L. 1, al. 2); on peut toutefois s'étonner de la reprise de l'adjectif «statutaire» au lieu et place de celui de «légale».
On peut donc regretter que la codification «à droit constant» soit parfois l'occasion d'une codification trop «suiviste» des textes codifiés, et surtout de leur rédaction, sans modification formelle utile de ses formulations, lorsqu'elles sont contestables …

Mais, certains agents publics échappent de plein droit à l'application du CGFP, par la volonté du «législateur» … bien qu'ils soient, en principe, rattachés à une catégorie de personnes publiques soumises normalement au CGFP en vertu du point 1 sus exposé.

Ainsi, en est-il, en vertu de l'article 6-V de l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, des agents publics travaillant au sein des offices publics de l'habitat, qui sont pourtant des établissements publics industriels et commerciaux locaux, relevant du Livre IV [chapitre I (art. L. 421-1 à L. 421-26) du titre II] du Code de la construction et de l'habitation. En effet, ces agents vont continuer à être régis par les IV à VI de l'article 120 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ils relèvent donc principalement du Code du travail.

On peut donc, là encore, s'étonner que Légifrance mentionne cet article 120 comme « abrogé » puisqu'il s'applique encore, par renvoi de l'article 6-V de l'ordonnance précitée du 24 novembre 2021 aux agents des OPH …

Il est aussi important de relever que, de manière classique, le fonctionnaire est défini, dans les trois fonctions publiques, comme une personne titularisée dans un grade et nommée dans un emploi ; mais, dans la Fonction publique d'Etat (FPE), encore faut-il que l'emploi soit à temps complet (CGFP, art. L. 3), alors que la précision perd de son importance dans les Fonctions publiques territoriale (FPT : CGFP, art. L. 4) ou hospitalière (FPH : CGFP, art. L. 5, al. 1er), bien que, dans la FPH, un minimum de temps de travail, soit le mi-temps, est précisé, même si l'emploi permanent à temps non complet est expressément admis. Ce sont des reprises des textes antérieurs, sans clarification de leurs formulations ; ce qui peut, là encore, être regretté …

In fine, l'article L. 9 du CGFP précise dans, son alinéa 1er, que les dispositions réglementaires, visant à mettre en œuvre le présent code, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, spécialement pour les agents publics contractuels de l'Etat, territoriaux ou hospitaliers ; l'alinéa 2 du même article prévoit aussi la possibilité (encadrée strictement, malgré tout, par cette disposition législative) d'adapter le CGFP, par voie de décret en Conseil d'Etat, pour les agents publics hospitaliers travaillant à l'accueil des personnes incarcérées, même dans le cadre d'établissements publics de santé.

III) Le champ d'application géographique

(Articles: L.1 - L.2 - L.3 - L.4 - L.5)

Au-delà de la métropole française et de la Corse, le CGFP ne s'applique qu'à certains territoires ultra-marins français.

Ainsi, en vertu de l'article 5-II de l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, le CGFP s'applique, tout d'abord, à Mayotte, bien que cette indication ne soit pas expressément reprise ensuite dans les dispositions liminaires dudit code.

De même, l'alinéa 1er de l'article L. 8 du CGFP, en visant les collectivités locales régies par l'article 73 de la Constitution, intègre par voie de conséquence dans le champ du CGFP tous les agents publics exerçant leurs emplois/fonctions dans les territoires – outre l'île de Mayotte sus mentionnée – de la Guadeloupe, de la Guyane (française), de la Martinique et de l'île de la Réunion, et ce, toutefois « sous réserve des dispositions particulières qu'il prévoit pour ces territoires, précise *in fine* ce même alinéa.

De plus, l'article 9-VII de l'ordonnance sus citée du 24 novembre 2021 prévoit que les agents non titulaires, mais nommés dans un emploi permanent, relevant de l'Etat ou de circonscriptions territoriales des îles Wallis-et-Futuna, en vertu de l'ordonnance n°2013-81 du 25 janvier 2013, sont soumis au CGFP sous réserve de l'adaptation de certaines dispositions du code cité dans cette disposition. Ils sont dénommés « agents permanents de droit public » par l'article 1er de cette dernière ordonnance (voir aussi : CGFP, art. L. 8, al. 3). Sont aussi soumis au CGFP les fonctionnaires de l'Etat, exerçant leurs fonctions dans lesdites îles, sous réserve, là encore, d'adaptations particulières au regard de leur statut (CGFP, art. L. 8, al. 2).

Il en va aussi ainsi pour les agents (fonctionnaires ou contractuels) de l'Etat français exerçant leurs fonctions en Polynésie française (CGFP, art. L. 8, al. 4), en Nouvelle-Calédonie (CGFP, art. L. 8, al. 6, auquel renvoie l'article 10 de l'ordonnance précitée du 24 novembre 2021), ou encore, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) (CGFP, art. L. 8, al. 7, auquel renvoie l'article 10 de l'ordonnance précitée du 24 novembre 2021), et ce, à chaque fois, « sous réserve des dispositions particulières (nécessaires et prévues pour les collectivités ultra-marines ici concernées et visées).

De surcroît, le CGFP s'applique aussi, et apparemment, à tous les agents publics, titulaires ou contractuels, des îles Saint-Barthélémy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (CGFP, art. L. 8, al. 1er).

Mais, certains agents publics échappent à l'application du CGFP, tels que les agents des communes, des groupements de communes et des établissements publics administratifs rattachés aux communes de la Polynésie française, parce qu'ils sont régis par l'ordonnance n°2005-10 du 04 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française et de leurs établissements publics administratifs (CGFP, art. L. 8, al. 5).

IV) Le champ d'application temporel

(Articles: L.1 - L.2 - L.3 - L.4 - L.5)

En vertu de l'article 11 de l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, le CGFP entre normalement en vigueur le 1er mars 2022. Les adaptations sur ce point sont mineures et comportent des accommodements.

Ainsi, l'article 7-II de l'ordonnance suscitée du 24 novembre 2021 n'emporte pas, quoi qu'affirme Légifrance, une application des dispositions qu'il vise au 1er janvier 2023, mais dès le 1er mars 2022, si nécessaire pour le prochain renouvellement général des instances représentatives des fonctions publiques.

Mais, en vertu de l'article 6-II de la même ordonnance du 24 novembre 2021, si, en application de l'article L. 352-1 du CGFP – «*Aucun candidat ne peut être écarté, en raison de son handicap, d'un concours ou d'un emploi de la fonction publique, sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec les conditions de santé particulières exigées pour l'exercice de certaines fonctions à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à exercer cette fonction, réalisé en application des dispositions du 5° de l'article L. 321-1 ou du 4° de l'article L. 321-3*» –, l'absence d'édiction, au plus tard le 28 novembre 2022, des dispositions réglementaires afférentes à la mise en œuvre de l'adaptation au handicap de la condition d'aptitude physique particulière en rapport avec cet article, permet aux employeurs publics de s'en affranchir.

Ainsi, les candidats handicapés sont systématiquement victimes de la lenteur administrative dans le non-respect de l'obligation légale d'aménagement raisonnable, qui est d'origine internationale (2007) mais intégrée en droit français (2010) et légale (2005 et 2008), bien antérieurement à l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 ayant créé cette adaptation, reprise par le CGFP, de la condition d'aptitude physique au bénéfice des candidats handicapés.

N'est-ce donc pas l'illustration d'un manque d'adaptabilité de l'administration française à savoir gérer l'inaptitude, malgré des efforts constants déployés par les employeurs publics en lien avec le FIPH ? Comment peut-on s'étonner que ladite Administration n'arrive toujours pas, en 2022, à satisfaire l'obligation d'emploi de 6% de ses effectifs dans les trois fonctions publiques réunies ?

