



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**TEXTE SOUMIS À LA DÉLIBÉRATION
DU CONSEIL DES MINISTRES**

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**ratifiant l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code
général de la fonction publique**

NOR : TFPF2201189L/Bleue-1

21 février 2022

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
1. ETAT DES LIEUX.....	5
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	9
3. DISPOSITIF RETENU	9
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES.....	11
4.1. IMPACTS JURIDIQUES	11
4.2. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS	11
5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION	11
5.1. CONSULTATIONS MENÉES.....	11
5.2. MODALITÉS D'APPLICATION.....	11
5.2.1 Application dans le temps	11
5.2.1 Application dans l'espace.....	12
5.2.2 Textes d'application.....	12

INTRODUCTION GENERALE

Cette étude d'impact, prévue par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, est jointe au projet de loi ratifiant l'[ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021](#) portant partie législative du code général de la fonction publique, prise en application de l'[article 55 de la loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La partie législative du code rassemble les quatre lois statutaires historiques de 1983 et 1984, mais également des dispositions plus récentes comme celles de l'[ordonnance n°2021-702](#) du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat. Elle reprend, dans le cadre d'un plan thématique, le droit applicable aux trois fonctions publiques, fusionnant les dispositions lorsqu'elles sont identiques et maintenant les spécificités de chacun des versants lorsqu'elles existent. Cette codification vise à regrouper l'ensemble des dispositions législatives et, à terme, réglementaires, applicables aux agents publics civils, titulaires comme contractuels. Le plan thématique du code, construit selon une démarche opérationnelle pour permettre son appropriation par ses usagers, rappelle les grands principes de la fonction publique qui s'appliquent à 5,6 millions d'agents publics¹. Sont regroupés pour la première fois au sein d'un même texte les droits et devoirs de chacun, employeurs comme agents publics, ainsi que les protections dont ils bénéficient dans le cadre de leurs fonctions.

L'adoption du code général de la fonction publique constitue une réaffirmation du statut général et de la fonction publique de carrière, qui s'ouvrent à des profils plus diversifiés. Le code 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.

Le projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 précitée portant partie législative du code général de la fonction publique.

Par ailleurs, il modifie la partie législative du code général de la fonction publique qui lui est annexée, afin de prendre en compte les modifications des lois statutaires intervenues depuis la publication de l'ordonnance sans prévoir leur codification. Ces modifications sont issues des lois :

¹ Selon les chiffres clés 2021 du portail de la Fonction publique, 5,61 millions de personnes travaillaient dans les trois versants de la fonction publique, hors 51 700 bénéficiaires de contrats aidés, au 31 décembre 2019.

- n° 2021-1678 du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer ;
- n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
- n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ;
- n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 ;
- n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Il procède enfin à des ajustements de la partie législative du code général de la fonction publique :

- il réécrit des dispositions qui n'avaient pas été codifiées à droit constant ;
- il insère dans le code des articles qui auraient dû être codifiés *ab initio* ;
- il précise le périmètre de certaines abrogations pour en exclure les agents publics non compris dans le champ d'application du code ;
- il procède à quelques abrogations complémentaires à celles de l'ordonnance du 24 novembre 2021 précitée.

1. ETAT DES LIEUX

a. Cinq lois récentes ont modifié les lois statutaires sans prévoir l'insertion des dispositions nouvelles au sein du code général de la fonction publique :

Il s'agit :

- Du paragraphe II de l'[article 1 de la loi n° 2021-1678](#) du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer, qui modifie le premier alinéa du II de l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en prévoyant qu' « après le mot : « parentalité », sont insérés les mots : «, à l'annonce d'une pathologie chronique nécessitant un apprentissage thérapeutique ou d'un cancer chez l'enfant ». Il permet aux fonctionnaires en activité de bénéficier d'autorisations spéciales d'absence nouvelles ;
- De l'[article 28 de la loi n° 2021-1729](#) du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui crée un nouvel article 25-2 dans la [loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Celui-ci prévoit une nouvelle compétence facultative pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale :

« Les centres de gestion assurent par convention, à la demande des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, une mission de médiation préalable obligatoire prévue à l'article L. 213-11 du code de justice administrative.

« Les centres de gestion peuvent également assurer, dans les domaines relevant de leur compétence, à la demande des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, une mission de médiation à l'initiative du juge ou à l'initiative des parties, prévue aux articles L. 213-5 à L. 213-10 du même code, à l'exclusion des avis ou décisions des instances paritaires, médicales, de jurys ou de toute autre instance collégiale administrative obligatoirement saisie ayant vocation à adopter des avis ou des décisions.

« Des conventions peuvent être conclues entre les centres de gestion pour l'exercice de ces missions à un niveau régional ou interrégional, selon les modalités déterminées par le schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation mentionné à l'article 14 de la présente loi.

« Les dépenses afférentes à l'accomplissement des missions mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article sont financées dans les conditions fixées à l'avant-dernier alinéa de l'article 22. »;
- Des paragraphes IV et V de l'[article 54 de la loi n° 2021-1754](#) du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 qui modifient les articles 34 et 40 bis de la [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 57 et 60 sexies de la loi du 26 janvier 1984 précitée et 41 de la loi

n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière qui modifient les conditions d'obtention des congés de proche aidant et de présence parentale.

« A la fin de la première phrase du 9° bis de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, du 10° bis de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du 9° bis de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, les mots : « d'une particulière gravité » sont remplacés par les mots : « définis par le décret pris en application de l'article L. 3142-24 du même code » ;

Après la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 40 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, de l'article 60 sexies de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée et du 11° de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, lorsque le nombre maximal de jours de congés est atteint avant le terme de la période en cours, le congé peut être renouvelé une fois au titre de la même maladie ou du même handicap ou du fait de l'accident dont l'enfant a été victime, pour au maximum trois cent dix jours ouvrés au cours d'une nouvelle période de trente-six mois. »;

- Le paragraphe I de l'[article 122 de la loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 qui modifie les articles 12-1 et 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et crée un nouvel article 12-2-1-1 pour organiser l'intervention du Centre national de la fonction publique territoriale en matière de financement de la formation des apprentis.

« 1° Le 5° du I de l'article 12-1 est ainsi modifié :

a) La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;

b) Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Le Centre national de la fonction publique territoriale verse aux centres de formation d'apprentis les frais de formation des apprentis employés par les collectivités et établissements mentionnés au même article 2. A ce titre, il bénéficie de la majoration de cotisation prévue à l'article 12-2-1-1, d'une contribution annuelle de l'institution nationale mentionnée à l'article L. 6123-5 du code du travail et d'une contribution de l'Etat. Le financement des frais de formation des apprentis par le Centre national de la fonction publique territoriale est retracé dans un budget annexe à son budget. Les modalités de mise en œuvre des actions et des financements en matière d'apprentissage sont définies dans le cadre d'une convention annuelle d'objectifs et de moyens conclue entre l'Etat et le Centre national de la fonction publique territoriale. »

2° Après le même 5°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret détermine les modalités d'application du présent article. » ;

3° L'article 12-2 est ainsi modifié :

- a) Au treizième alinéa, les mots : « la majoration mentionnée à l'article 12-2-1 » sont remplacés par les mots : « les majorations mentionnées aux articles 12-2-1 et 12-2-1-1 » ;
- b) A la fin de l'avant-dernier alinéa, les mots : « de la majoration mentionnée à l'article 12-2-1 » sont remplacés par les mots : « des majorations mentionnées aux articles 12-2-1 et 12-2-1-1 » ;

4° Après l'article 12-2-1, il est inséré un article 12-2-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 12-2-1-1.-La cotisation obligatoire mentionnée au 1° de l'article 12-2 est assortie d'une majoration affectée au financement des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et les établissements mentionnés à l'article 2. Cette majoration est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents dans les conditions prévues aux onzième et douzième alinéas de l'article 12-2. Son taux est fixé annuellement par le conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale, dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 0,1 %. »

- Les paragraphes VII, VIII et IX de [l'article 12 de la loi n°2022-52](#) du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure qui modifie l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, 57 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et 41 de la loi du 9 janvier 1986 précitée et transforment « la réserve civile » de la police nationale en « réserve opérationnelle »

b. Deux articles du code général de la fonction publique ne respectent pas l'habilitation législative d'une codification à droit constant :

- L'article L. 261-6 lie la création d'une commission administrative paritaire (CAP) commune entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes ou établissements publics membres à la création de l'EPCI alors que la disposition source (*cf.* article 28 de la loi du 26 janvier 1984 précitée) ne les lie pas, la mise en place de la CAP commune pouvant survenir après la création de l'EPCI. En outre, l'article L. 261-6 n'indique pas explicitement qu'aucune des entités pouvant constituer la CAP commune ne doit être affiliée au centre de gestion, alors que tel doit être le cas ;
- Le dernier alinéa de l'article L. 512-11 empêche toute dérogation à l'obligation de remboursement de la mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat lorsqu'elle s'effectue auprès d'administrations de l'Etat, de collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, alors que la disposition d'origine prévoit une possibilité de dérogation, par décret, à cette obligation (*cf.* article 42 de la loi du 11 janvier 1984 précitée).

c. Plusieurs dispositions ayant vocation à être codifiées ne l'ont pas été par l'ordonnance du 24 novembre 2021 précitée :

- L'article 45 bis et les deuxième à quatrième alinéas de l'article 46 de la loi du 11 janvier 1984 précitée ainsi que les deuxième à cinquième alinéas des articles 65 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et 53 de la loi du 9 janvier 1986 précitée ; ces dispositions concernent les cotisations retraite des fonctionnaires détachés ;
- Les [articles 413-5 à 413-13 du code des communes](#), relatifs au fonds national de compensation de la fonction publique territoriale ;
- L'article 106 de la loi du 26 janvier 1984 précitée qui concerne le fonds de compensation dédié aux collectivités territoriales n'employant que des fonctionnaires à temps incomplet.

d. Plusieurs abrogations prévues par l'ordonnance du 24 novembre 2021 précitée nécessitent d'être précisées ou complétées :

- L'abrogation :
 - o du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 portant diverses améliorations et simplifications en matière de pensions ou allocations des conjoints survivants, des mères de famille et des personnes âgées ;
 - o de la première phrase de l'article 21 de la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille ;
 - o de la première phrase du II de l'article 3 de la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant ne doit pas concerner les agents publics qui n'entrent pas dans le périmètre du code général de la fonction publique (militaires et magistrats judiciaires en particulier).
- L'abrogation de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par l'ordonnance doit être complétée car subsistent les articles 46 et 51-1, devenus obsolètes.

e. Des abrogations complémentaires à celles auxquelles procède l'ordonnance du 24 novembre 2021 précitée doivent être réalisées :

En particulier, le I de l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat, prévoyant les modalités de recrutement par la voie du PACTE dans certains corps à Mayotte, devenu obsolète.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications des lois statutaires sont intervenues depuis la publication de l'ordonnance de codification sans prévoir de modifications du code général de la fonction publique. Par conséquent, elles seront abrogées lors de l'entrée en vigueur du code le 1^{er} mars 2022.

En effet, l'article 3 de l'ordonnance du 24 novembre 2021 précitée prévoit l'abrogation des lois statutaires concomitamment à l'entrée en vigueur du code. Par suite, un texte législatif est nécessaire pour codifier ces dispositions afin d'éviter leur disparition.

Les autres dispositions du projet de loi visent à modifier le code général de la fonction publique pour respecter l'habilitation législative de codification à droit constant, assurer la complétude du code et parfaire la simplification du paysage législatif à travers des abrogations complémentaires.

3. DISPOSITIF RETENU

a. Le I de l'article 2 du présent projet de loi procède à la codification des modifications des lois statutaires intervenues en décembre 2021 et janvier 2022 :

- Les 2° à 5° introduisent dans le code général de la fonction publique les modifications rendues nécessaires par l'article 122 de la loi n° 2021-1900 précitée du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 qui vise les conditions du financement de la formation des apprentis au sein de la fonction publique territoriale :
 - Le 2° supprime la dernière phrase du 4° de l'article L. 451-8 ;
 - Le 3° modifie l'article L 451-11 ;
 - Le 4° insère, après l'article L. 451-19, un nouvel article L. 451-19-1 ;
 - Le 5° modifie l'article L. 451-20 ;
- Le 6° insère un nouvel article L. 452-40-1 pour tirer les conséquences de l'article 28 de la loi n° 2021-1729 précitée du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui ouvre aux centres de gestion la possibilité de remplir la mission de médiation préalable obligatoire prévue à l'article L. 213-11 du code de justice administrative ;
- Le 10° modifie l'article L. 622-1 du code pour y introduire une nouvelle rédaction issue du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1678 précitée du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer (nouvelles autorisations d'absence) ;

- Les 11° et 12° introduisent dans les articles L. 632-2 et L. 634-1 les modifications issues des paragraphes IV et V de l'article 54 de la loi n° 2021-1754 précitée du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 relatives aux congés de proche aidant et de présence parentale ;
- Le 13° modifie le 4° de l'article L. 644-1 et l'article L. 644-5 pour remplacer le mot : « civile » par le mot : « opérationnelle » (la réserve « civile » de la police nationale étant transformée en « réserve opérationnelle » par la loi du 24 janvier 2022 précitée).

b. Le I de l'article 2 du présent projet de loi réécrit à droit constant :

- au 1°, l'article L. 621-6 à partir de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ;
- au 7°, le dernier alinéa de l'article L. 512-11 à partir de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

c. Le I de l'article 2 du projet de loi procède à la codification de dispositions qui auraient dû être intégrées dans le code *ab initio* :

- au 8°, l'article 45 bis et les deuxième à quatrième alinéas de l'article 46 de la loi du 11 janvier 1984 précitée ainsi que les deuxième à cinquième alinéas des articles 65 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et 53 de la loi du 9 janvier 1986 précitée sont codifiés aux articles L. 513-32 à L. 513-34 (nouvelle section « Détachement et cotisations retraite) ;
- au 14°, les articles L. 413-5 à 413-13 du code des communes et l'article 106 de la loi du 26 janvier 1984 précitée sont codifiés aux articles L. 715-1 et L. 715-2 (nouveau chapitre « Fonds de compensation ») ; de nouveaux renvois sont prévus en conséquence au sein de l'article L. 955-4 (9° du projet de loi).

d. Les I à III de l'article 3 procèdent au maintien en vigueur partiel :

- du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 portant diverses améliorations et simplifications en matière de pensions ou allocations des conjoints survivants, des mères de famille et des personnes âgées ;
- de la première phrase de l'article 21 de la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille ;
- et de la première phrase du II de l'article 3 de la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant.

e. Le IV de l'article 3 procède à diverses abrogations :

- les articles L. 413-5 à L. 413-13 du code des communes ;
- l'article 106 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

- la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- le I de l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Aucune des modifications auxquelles procède ce projet de loi n'impacte l'ordonnement juridique. En effet, les dispositions de ce texte n'ont pas d'autre objet que de corriger des erreurs formelles et d'assurer la continuité du droit applicable tel que voulu par le législateur.

4.2. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette mesure favorise l'intelligibilité du droit pour les agents publics, les encadrants et les services des ressources humaines des trois fonctions publiques ainsi que la sécurisation des situations individuelles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure ne nécessite pas de consultation.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions des 1° à 8°, 10° et 13° du I de l'article 2 entrent en vigueur le 1^{er} mars 2022, afin notamment d'éviter toute solution de continuité dans l'application de dispositions abrogées par ailleurs par l'entrée en vigueur du code.

Les dispositions des 11° et 12° du I de l'article 2 entrent en vigueur dans les conditions définies par le VI de l'article 54 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale.

5.2.1 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble du territoire national.

Toutefois, l'applicabilité des références aux dispositions du code du travail dans le code général de la fonction publique, prévue au 12° de l'article 2 du projet de loi, doit être précisée pour les territoires du Pacifique et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.2 Textes d'application

La modification des dispositions envisagées ne nécessite aucune mesure de coordination ou d'application supplémentaire.