

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (n° 61-825 du 29 juillet 1961),

Par M. Pierre JOURDAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoll, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 362 (1976-1977).

Mesdames, Messieurs,

Comme vous le savez, le fonctionnaire ne se trouve pas, comme cela avait été un moment admis par le Conseil d'Etat, dans une situation contractuelle vis-à-vis de l'Etat mais dans une situation légale et réglementaire de droit public. Son statut comporte des droits et des obligations qui lui sont garantis par la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Cet ensemble de droits et d'obligations a été repris et actualisé par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Le droit au traitement est un des éléments de ce statut. Il est défini par l'article 22, premier alinéa, de l'ordonnance. Toutefois, et c'est là une des conséquences importantes de la position légale et réglementaire du fonctionnaire, il n'est constitué qu'après « service fait ».

Cette notion de « service fait » est une règle très ancienne de notre comptabilité publique puisqu'elle résulte de l'article 10 du décret du 31 mai 1862 selon lequel « aucun paiement public ne peut être effectué que pour l'accomplissement d'un service fait ».

L'incertitude de l'interprétation de cette notion en ce qui concerne les fonctionnaires a amené ces dernières années le Gouvernement et le Parlement à la préciser par l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961.

L'origine de cette législation remonte à une décision du Conseil d'Etat en date du 13 mars 1959 (Syndicat national Force ouvrière, Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) annulant une circulaire du Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Cette circulaire prescrivait de retenir, à l'encontre de personnels qui avaient fait grève pendant une demi-journée seulement une fraction de leur traitement correspondant à une journée entière.

A cette occasion, le Conseil d'Etat, selon l'expression humoristique du commentateur de l'arrêt, le professeur Waline, avait émis « un nouveau principe général du droit : toute peine mérite salaire ».

En effet, la Haute Assemblée avait posé le principe : « *que tout service fait doit comporter une rémunération* ». Elle l'avait cependant assortie d'une incidente : « *à moins qu'un texte exprès n'autorise une dérogation à cette règle* ».

Le Gouvernement avait alors posé par décret en date du 19 mai 1961 une règle selon laquelle « en cas de service partiellement fait, il y avait lieu à retenir un montant du traitement égal à la fraction frappée d'indivisibilité selon les règles de la comptabilité publique ».

Annulées par un nouvel arrêté du 7 décembre 1962 (Fédération nationale des fonctionnaires C. G. T.-F. O.) pour la raison que de telles dispositions étaient de caractère législatif car établissant le droit des fonctionnaires à la rémunération du service fait et constituant par là même une de ses garanties fondamentales, elles furent reprises par la voie législative.

En vertu de l'article 4 qu'il nous est proposé aujourd'hui de modifier « l'absence de service fait, pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappé d'indivisibilité en vertu de la réglementation sur la comptabilité publique ».

Cette règle traditionnelle, elle aussi, dans notre droit public est connue sous le nom de règle du « trentième indivisible ». Très ancienne, elle a été prise, notamment, en application du décret précité de 1862, par le règlement financier de 1866 du Ministère des Finances et la circulaire de la Comptabilité publique du 20 mars 1889. Un arrêt de la Cour des Comptes du 12 mars 1891 y fait également référence.

Selon cette règle, les traitements et émoluments alloués aux personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif se liquident par mois et sont payables à terme échu.

« Chaque mois », ainsi que le prévoit l'article premier du décret n° 62-765 du 6 juillet 1962 portant règlement sur la comptabilité publique en ce qui concerne la liquidation des traitements des personnels de l'Etat, « quel que soit le nombre de jours dont il se compose, compte pour trente jours. Le douzième de l'allocation annuelle se divise, en conséquence, par trentièmes ; *chaque trentième est indivisible* ». L'application de cette disposition a fait l'objet de plusieurs circulaires, notamment celle du 20 novembre

1963 émanant du Ministre d'Etat chargé de la Réforme administrative, qui donnait des consignes de souplesse et de bienveillance et, plus récemment, celle du 3 juin 1976 émanant du Premier Ministre qui prescrivait de procéder, pour les fonctionnaires qui interrompaient leur travail volontairement pour quelques heures tout en restant présents sur le lieu de leur travail, de procéder à une retenue sur le traitement des intéressés égale au trentième de la rémunération mensuelle par journée au cours de laquelle une « *exécution partielle seulement des tâches serait constatée* ».

Des mesures prises en application de cette dernière circulaire viennent d'être annulées par le Conseil d'Etat dans un arrêt Ministère de l'Education contre sieur Quinteau et autres « *en l'absence de toute autre disposition législative limitant le droit au traitement* ».

Ces fonctionnaires, en application de consignes syndicales, avaient refusé d'accueillir plus de vingt-cinq élèves dans leur classe tout en assurant l'enseignement pendant la totalité des heures qui leur étaient imparties.

Le texte qui vous est soumis a donc pour objet de préciser, pour tenir compte de cette nouvelle jurisprudence, les dispositions législatives en vigueur. Il prévoit explicitement deux situations : celle où l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service mais aussi celle où, bien qu'effectuant ses heures de service, l'agent n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente.

Votre commission a estimé que le Gouvernement était parfaitement fondé à demander au Parlement, seul compétent en la matière, de préciser les limites du droit au traitement des fonctionnaires. Par ailleurs, les mesures proposées lui ont paru se situer parfaitement dans le cadre des obligations des fonctionnaires définies notamment par l'article 9 de l'ordonnance de 1959 : « Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. »

C'est pourquoi, compte tenu de ces explications, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.

Loi de finances rectificative
(n° 61-825 du 29 juillet 1961)
pour 1961.

(*Journal officiel* du 30 juillet),
article 4.

Le traitement exigible après service fait, conformément à l'article 22 (premier alinéa) de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, est liquidé selon les modalités édictées par la réglementation sur la comptabilité publique.

L'absence de service fait, pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappée d'indivisibilité en vertu de la réglementation prévue à l'alinéa précédent.

Les dispositions qui précèdent sont applicables au personnel de chaque administration ou service doté d'un statut particulier ainsi qu'à tous bénéficiaires d'un traitement qui se liquide par mois.

Statut général des fonctionnaires.
(Ordonnance n° 59-244
du 4 février 1959.)

TITRE III

Rémunération et avantages sociaux.

Art. 22.
(1^{er} alinéa).

Tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement, les suppléments pour charges de famille et l'indemnité de résidence. Le montant du traitement est fixé en fonction soit du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, soit de l'emploi auquel il a été nommé.

Texte du projet de loi.

Article unique.

Il est inséré entre les deuxième et troisième alinéas de l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (n° 61-825 du 29 juillet 1961) un alinéa ainsi conçu :

« Il n'y a pas service fait :

« 1° lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ;

« 2° lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente. »

Propositions de la commission.

Article unique.

Sans modification.