

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 895,
MODIFIANT LA LOI N° 975 DU 12 JUILLET 1975 PORTANT STATUT DES
FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :
Monsieur Pierre VAN KLAVEREN)

Le projet de loi modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci, le 14 décembre 2011, sous le numéro 895. Il a été renvoyé, lors de la Séance Publique du même jour, devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses (CISAD).

Ce projet de loi a pour objet de réformer la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, aux fins de doter la Fonction Publique d'un régime juridique adapté aux besoins actuels et futurs de la Principauté.

La rédaction, ainsi que l'étude de ce projet de loi s'inscrivent dans la durée. En effet alors que, comme l'indique son exposé des motifs, son élaboration a été préparée et conduite en plusieurs étapes entre 2007 et 2011, son étude, a, quant à elle, duré onze ans et impliqué les élus de trois législatures. La présentation de ce texte au vote des élus ce soir constitue, dès lors, l'aboutissement d'un très long travail. A ce titre, votre Rapporteur souhaite, dès à présent, remercier chaleureusement, notamment, Messieurs Christophe ROBINO et Thierry POYET, qui furent parmi les Présidents de la CISAD durant la présente mandature et lors de la précédente, pour leur implication et pour la qualité et l'importance du travail qu'ils ont effectué dans le cadre de l'étude de ce projet de loi.

Une telle durée d'étude interpelle. Aussi, avant d'entrer dans le détail des objectifs poursuivis par la Commission à l'occasion de l'étude de ce texte, votre Rapporteur souhaite préciser les raisons pour lesquelles plus d'une décennie s'est écoulée entre le dépôt de ce projet de loi sur le bureau de l'Assemblée et sa présentation au vote des élus ce soir.

Ainsi, la durée d'étude de ce projet de loi s'explique, en premier lieu, par l'importance des enjeux de la réforme du statut des fonctionnaires. A ce titre, votre Rapporteur relève que le premier d'entre eux réside dans le rôle central des fonctionnaires dans le bon fonctionnement de l'Etat. Le dévouement et l'implication des fonctionnaires contribuent, en effet, à la qualité et à l'efficacité des services publics monégasques, lesquelles sont une composante essentielle de son attractivité. De surcroît, les réponses apportées par l'Etat monégasque aux nombreuses difficultés engendrées par la pandémie de COVID-19, ont montré le rôle déterminant de la Fonction Publique dans la mise en œuvre efficiente des politiques publiques, en particulier en période de crise.

En outre, à ce premier enjeu s'ajoute celui de la place de la Fonction Publique monégasque en tant que pourvoyeur d'emplois pour les nationaux. En effet, d'après l'Institut Monégasque de la Statistique et des Etudes Economiques, au 31 décembre 2021, celle-ci employait 1.300 nationaux. Monaco comptant, à la même date, 977 salariés et 754 travailleurs indépendants de nationalité monégasque, la Fonction Publique constitue, par conséquent, un employeur important pour les Monégasques. Pour autant, votre Rapporteur soulignera que les Monégasques représentent seulement un tiers des effectifs de la Fonction Publique.

Aussi, partageant la préoccupation exprimée par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi au cours des différentes législatures, les membres de la Commission ont entendu s'assurer,

- d'une part, que, hormis pour les emplois de la Direction de la Sûreté Publique relatifs à la sécurité et à l'ordre public, seuls les Monégasques puissent avoir la qualité de fonctionnaire et ;
- d'autre part, que la priorité d'accès aux emplois publics soit assurée aux Monégasques, conformément à l'article 25 de la Constitution.

En revanche, la situation des agents contractuels de l'Etat a pu susciter davantage de débats entre la Commission et le Gouvernement.

Ainsi, durant la précédente législature, les élus ont indiqué au Gouvernement que, même s'ils étaient attachés à « *l'idée que la qualité de fonctionnaire doit être réservée aux personnes de nationalité monégasque* », ils considéraient que « *les fonctionnaires et les agents de l'Etat doivent être régis par un tronc commun de règles définies par le législateur* ». De son côté, le Gouvernement soulignait qu'aux termes de l'article 51 de la Constitution, seuls les obligations, droits et garanties fondamentaux des fonctionnaires relèvent de la loi, « *tandis que l'autorité réglementaire est compétente pour prendre [à l'égard des agents contractuels] les mesures qui ne tombent pas sous cette définition* ». Il concluait, par conséquent, que la situation des agents contractuels de l'Etat peut être régie, outre par leur contrat, par une Ordonnance Souveraine.

Lors de la présente législature, la Commission a estimé que, en application de l'article 51 de la Constitution, seul le statut des fonctionnaires devait être établi par la loi. Toutefois, les emplois permanents de l'Etat étant, en principe, occupés par des fonctionnaires, les élus ont considéré qu'il revenait à la loi de préciser les cas dans lesquels, par exception, lesdits emplois peuvent être occupés par des agents contractuels, à savoir uniquement lorsque :

- aucune personne de nationalité monégasque ne remplit les conditions requises pour les occuper en qualité de fonctionnaire ;
- des fonctionnaires, n'assurant pas momentanément leurs fonctions ou les assurant à temps partiel, doivent être remplacés ;
- d'autres agents contractuels doivent être remplacés ;
- des missions ou des tâches déterminées doivent être exécutées.

En outre, pour distinguer explicitement la situation des fonctionnaires et celle des agents contractuels, la Commission a entendu préciser dans la loi que « *les agents contractuels de l'Etat sont recrutés et leur contrat peut être renouvelé, dans les conditions déterminées par*

Ordonnance Souveraine, sous réserve de la priorité accordée aux personnes de nationalité monégasque ».

Ceci étant précisé, la Commission a indiqué au Gouvernement qu'elle serait attentive à la situation des agents contractuels de l'Etat et, en particulier, à l'intégration des évolutions consacrées par le projet de loi au bénéfice des fonctionnaires, notamment en matière de rémunération et de congés.

En second lieu, la durée d'étude de ce projet de loi s'explique par la diversité des questions abordées dans le cadre de la réforme du statut des fonctionnaires, à l'instar, notamment, de celles de la mobilité des fonctionnaires au sein de l'Administration, du temps de travail dans la Fonction Publique, des divers congés auxquels les fonctionnaires peuvent prétendre, ou bien encore de la définition de leurs obligations déontologiques.

Dès lors, compte tenu de la complexité et de la transversalité du contenu de ce projet de loi, la Commission a entendu prendre en considération les remarques et observations légitimes des différentes parties concernées. A ce titre, votre Rapporteur remercie le Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation, le Syndicat des Agents de l'Etat et de la Commune et le Syndicat des Enseignants de Monaco d'avoir pris part aux consultations organisées par la Commission. Votre Rapporteur remercie également les membres du Secrétariat Général du Gouvernement, sans oublier Monsieur Robert COLLE pour son intense implication lorsqu'il était Secrétaire Général du Gouvernement, la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique, la Direction du Budget et du Trésor, ainsi que tous les Directeurs Généraux de Départements et tous les Chefs de Services qui ont participé aux très nombreuses réunions de travail organisées avec des représentants de la Commission. Il convient en effet de saluer la qualité des nombreux échanges intervenus durant l'étude de ce projet de loi, qui ont permis de mettre en lumière les enjeux pratiques liés au fonctionnement du futur statut et de s'assurer qu'il permette de répondre efficacement aux besoins actuels et futurs de l'Administration.

Les membres de la Commission ont souhaité réaliser une réforme d'ampleur du statut des fonctionnaires s'articulant autour de quatre principaux axes, à savoir :

- le renforcement de l'attractivité du statut pour les futurs fonctionnaires, à travers la garantie de la transparence des conditions de recrutement et la sécurisation de leur processus de recrutement ;
- le développement de l'attractivité du statut pour les fonctionnaires d'ores et déjà en poste, grâce à la consécration de nouveaux droits ;
- la sécurisation du statut, par l'intermédiaire d'une définition plus précise des obligations déontologiques des fonctionnaires ; et
- la prise en compte de l'évolution du fonctionnement de l'Administration, observée depuis le dépôt du projet de loi, il y a maintenant onze ans.

Ainsi, le premier axe de la réforme du statut des fonctionnaires réalisée par la Commission concerne l'attractivité du statut pour les futurs fonctionnaires. Soucieuse de la renforcer, la Commission a, en effet, entendu garantir la transparence de leur processus de recrutement. Ce dernier ayant lieu par voie de concours, les élus ont estimé que le classement personnel du candidat et ses résultats devaient être mis à la disposition de l'intéressé par le Directeur des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique, ce que le Gouvernement a accepté. L'article 19 du projet de loi a par conséquent été amendé.

Le projet de loi prévoit que ce concours peut être ouvert dans deux cas, à savoir, d'une part, dans le cadre de ce que l'on nomme communément le « vivier » et, d'autre part, à l'issue de la publication d'un avis de vacance d'emploi.

Votre Rapporteur précise que le concours du « vivier » est ouvert aux Monégasques âgés de moins de trente ans, titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, reconnu par l'Etat de délivrance, en vue de pourvoir aux emplois de catégorie A. À l'issue de ce concours, ces personnes sont recrutées en qualité d'élève fonctionnaire stagiaire. Aussi, soucieux de s'assurer que ces dernières puissent profiter pleinement de leur stage pour parfaire leur formation, les élus ont prévu, en accord avec le Gouvernement, que celui-ci puisse être effectué

en tout ou en partie au sein d'une Administration ou d'un organisme étranger (article 22 du projet de loi).

Quant au concours ouvert à l'issue de la publication d'un avis de vacance d'emploi, il est destiné à toute personne majeure remplissant les conditions mentionnées dans ledit avis. Votre Rapporteur souligne toutefois qu'à l'issue de ce concours, seules les personnes de nationalité monégasque peuvent être recrutées en qualité de fonctionnaire.

En pratique, la publication d'un avis de vacance d'emploi constitue une importante voie de recrutement des fonctionnaires. La Commission a donc porté une attention particulière au contenu desdits avis. Elle a, en effet, considéré que les conditions requises pour occuper un emploi vacant devaient être pleinement en adéquation avec les caractéristiques de celui-ci, telles qu'elles sont mentionnées, en pratique, au sein des fiches de poste établies par l'Administration. Les élus ont donc, en accord avec le Gouvernement, prévu, à l'article 15 du projet de loi, que les avis de vacance d'emploi devaient indiquer les caractéristiques principales du poste à pourvoir. Or, comme cela vient d'être évoqué, ces dernières seront, en pratique, déterminées à l'aide des fiches de poste. Il appartiendra, par conséquent, à l'Administration de tenir compte de ces éléments dans le cadre de la rédaction des avis de vacance d'emploi.



Par ailleurs, comme votre Rapporteur l'a précédemment évoqué, la Commission a souhaité que le développement de l'attractivité du statut pour les fonctionnaires d'ores et déjà en poste, notamment au travers du renforcement des droits que celui-ci leur confère, constitue le deuxième axe de la réforme du statut des fonctionnaires.

C'est la raison pour laquelle les élus ont, en premier lieu, été particulièrement attentifs au maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires ainsi que, plus généralement, à l'attractivité de leur rémunération.

Ainsi, soucieuse de préserver le pouvoir d'achat des fonctionnaires, la Commission a souhaité que le traitement indiciaire de base, fixé par Arrêté Ministériel, fasse, chaque année, l'objet d'une réévaluation à la hausse, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac pour l'ensemble des ménages, publié par l'Institut National de la

Statistique et des Etudes Economiques français. Elle a, en effet, estimé qu'une telle indexation permettrait de tenir compte de l'évolution du coût de la vie et, dès lors, de garantir le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

En réponse, le Gouvernement a cependant indiqué qu'il n'était pas favorable à la consécration dans la loi du principe de réévaluation annuelle du traitement des fonctionnaires, dans la mesure où il doit, d'une part, disposer d'une marge d'appréciation dans ce domaine, en fonction des circonstances, et, d'autre part, aborder ce sujet avec pragmatisme. Dans la mesure où le Conseil National pourra toujours veiller, lors du vote du Budget de l'Etat, à la préservation du pouvoir d'achat des fonctionnaires et désireuse de parvenir à un consensus avec le Gouvernement, la Commission a accepté de retirer cet amendement. Votre Rapporteur soulignera à ce titre que, comme l'actualité récente l'a montré, les élus du Conseil National défendent d'ores et déjà, à chaque fois que cela s'avère nécessaire, l'augmentation de la valeur du point d'indice dans le cadre des discussions budgétaires avec le Gouvernement.

De plus, les élus ont constaté qu'en application de l'Arrêté Ministériel n° 2017-573 du 14 juillet 2017, les fonctionnaires et agents de la Fonction Publique perçoivent actuellement une indemnité de vacances et une indemnité de fin d'année, dont le montant total correspond à un mois de rémunération. Ils ont cependant relevé que ces primes ne sont pas soumises à cotisations et en ont conclu qu'elles ne constituent pas, par conséquent, un treizième mois de rémunération. Aussi, la Commission a souhaité consacrer, dans la loi, le principe du versement d'un treizième mois de rémunération.

De son côté, le Gouvernement a indiqué que *« l'ajout d'un treizième mois cotisable avec maintien des primes reviendrait à verser quatorze mois de salaire aux fonctionnaires ainsi que, de fait, aux agents non titulaires, ce qui représenterait un surcoût annuel de près de 8% »*.

A ce titre, votre Rapporteur précise que l'intention de la Commission était qu'à l'avenir, le treizième mois de rémunération se substitue aux primes actuellement versées aux fonctionnaires. Ceci étant, force est de constater qu'une telle substitution ne pourrait pas concerner les fonctionnaires retraités qui, eux aussi, perçoivent aujourd'hui ces primes. De surcroît, il ressort des données chiffrées communiquées par le Gouvernement que le versement d'un treizième mois de pension générerait une majoration de 8,33% du coût total des retraites des fonctionnaires pris en charge par l'Etat.

Aussi, la Commission a finalement retenu une solution qui permet à la fois de sauvegarder les intérêts des fonctionnaires et de remplir l'objectif essentiel de maîtrise des finances publiques. Elle a, en effet, proposé au Gouvernement de consacrer dans la loi les primes de vacances et de fin d'années précédemment évoquées, sous réserve toutefois que leur montant total soit réhaussé de 10%. Ces primes n'étant pas soumises à cotisations, cette revalorisation est apparue raisonnable aux yeux des membres de la Commission.

Indiquant que cette revalorisation engendrerait un surcoût annuel de 2,1 millions d'euros, le Gouvernement a toutefois informé la Commission que, dans un souci de maîtrise des dépenses publiques, il ne pouvait accueillir favorablement cet amendement.

La Commission a cependant estimé que le surcoût évoqué par le Gouvernement n'était pas suffisamment significatif pour justifier le retrait de son amendement. Elle a, par conséquent, prévu que ces primes revalorisées bénéficieront à la fois aux fonctionnaires en activité et aux fonctionnaires retraités.

En deuxième lieu, la Commission a été particulièrement attentive au déroulement de carrière des fonctionnaires.

Ainsi, la Commission a entendu faciliter la mobilité des fonctionnaires au sein de l'Administration, afin que leur déroulement de carrière soit plus dynamique. A cette fin, les élus ont souhaité développer la formation professionnelle dont peuvent bénéficier les fonctionnaires, à la charge de l'Etat, en prévoyant que ces derniers ont le droit de suivre, à Monaco ou à l'étranger, toute formation professionnelle, y compris qualifiante, et ce, tout au long de leur carrière (article 30 du projet de loi).

En outre, les élus ont envisagé la création d'un dispositif de « vœux de mobilité », grâce auquel le fonctionnaire qui souhaite être affecté dans un Service de l'Administration dont l'un des emplois permanents est vacant ou appelé à l'être dans un délai de six mois aurait pu, après avis de son chef de service et du chef du service auprès duquel il souhaite être affecté et sous réserve qu'il remplisse les conditions afférentes au poste vacant, solliciter auprès du Ministre d'Etat, sa nomination dans un emploi de mobilité de l'Etat.

Le Gouvernement a cependant indiqué à la Commission qu'il n'était pas favorable à un tel amendement, aux motifs que :

- d'une part, un tel dispositif pourrait désorganiser le service au sein duquel le fonctionnaire ayant émis le vœu est en poste. Son chef de service pourrait, en effet, être contraint de demander une suppléance ; et
- d'autre part, ce dispositif constituerait une voie parallèle de mobilité et de recrutement à la procédure classique de la circulaire interne.

Les difficultés pratiques et juridiques que pourraient engendrer ce dispositif de « vœu de mobilité » ont convaincu les membres de la Commission qu'il n'était pas adapté à la situation particulière de l'Administration monégasque.

Les élus ont toutefois estimé que, pour maximiser les chances des fonctionnaires de pouvoir changer d'affectation, la procédure classique de la circulaire interne devait être privilégiée. La Commission a, en effet, considéré qu'en cas de recrutement, dans un premier temps, une circulaire interne devrait être publiée afin de permettre aux fonctionnaires monégasques de faire acte de candidature. Ainsi, ce n'est qu'à défaut de candidatures internes répondant aux caractéristiques du poste à pourvoir que, dans un second temps, des personnes extérieures à l'Administration pourraient être recrutées par le biais d'un avis de vacance d'emploi publié au Journal de Monaco (article 15 du projet de loi).

Appelant l'attention des élus, d'une part, sur le risque d'allongement des procédures de recrutement que cette mesure générerait et, d'autre part, sur l'importance pour l'Administration de pouvoir disposer d'une marge de manœuvre dans le choix des procédures, notamment pour le recrutement de profils spécifiques dont elle sait qu'ils ne sont pas présents en interne, le Gouvernement a conclu que cet amendement de la Commission ne lui paraissait pas opportun.

Lors d'une réunion de travail organisée le 14 juin 2022, en présence de représentants du Gouvernement, le Président de la CISAD et votre Rapporteur ont toutefois indiqué qu'ils souhaitaient conserver cet amendement. Aussi, soucieux d'aboutir à un

consensus entre nos deux Institutions, le Gouvernement a suggéré que le dispositif envisagé par la Commission ne s'applique pas en cas de recrutement :

- d'une part, d'« experts métiers », c'est-à-dire de profils correspondant à des métiers spécialisés requérant un haut niveau d'expertise technique, à l'instar, notamment, des dessinateurs, des médecins inspecteurs ou de certains informaticiens ;
- d'autre part, pour les campagnes annuelles de recrutement, s'agissant des emplois à pourvoir de la Direction de la Sûreté Publique relatif à la sécurité et à l'ordre public.

Cette dernière solution a finalement été retenue par la Commission, en ce qu'elle correspond à un point d'équilibre entre, d'une part, le souhait de la Commission de privilégier, de façon générale, le recrutement par le biais de circulaires internes aux fins de faciliter la mobilité et la promotion des fonctionnaires et, d'autre part, le besoin de souplesse exprimé par le Gouvernement dans le cadre, plus spécifique, du recrutement des « experts métiers » et des campagnes de recrutement annuel précédemment évoquées.

Dans le même temps, les élus ont constaté, qu'en raison de leur haut degré de spécialisation technique, ces « experts métiers » rencontrent davantage de difficultés que d'autres catégories de fonctionnaires pour être affectés dans un autre Service de l'Administration.

Aussi, pour compenser les effets que ces difficultés pourraient avoir sur le déroulement de leur carrière, les élus ont, en accord avec le Gouvernement, prévu que les fonctionnaires que l'on peut qualifier d'« experts métiers » qui justifient d'une ancienneté minimale de dix ou vingt années dans un emploi permanent qu'ils occupent, puissent, après avis motivé du Chef de Service, bénéficiant, en complément de leur traitement, d'une indemnité correspondant, selon les cas, à une ou deux classes ou échelons de l'échelle indiciaire afférente audit emploi. En outre, votre Rapporteur précise que, compte tenu de son objet, cette indemnité ne peut être conservée par le fonctionnaire qui est nommé dans un autre emploi permanent (article 26-2 du projet de loi).

Ainsi, la définition de l'expertise technique des fonctionnaires qui se verront reconnaître la qualité d'« expert métier » s'avère indispensable pour déterminer à la fois l'étendue des dérogations qui pourront être apportées au principe du recours aux circulaires internes dans le cadre de la procédure de recrutement et les fonctionnaires qui pourront demander à bénéficier de l'indemnité précédemment évoquée. Une telle définition étant par nature évolutive, notamment pour tenir compte des nouveaux besoins de l'Administration dans le cadre de la conduite des politiques publiques, la Commission a accepté qu'elle figure au sein d'un Arrêté Ministériel. Votre Rapporteur précise toutefois que, compte tenu de la sensibilité d'une telle liste, la Commission a demandé à être rendue destinataire de la substance dudit Arrêté Ministériel avant le vote de la loi.

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué à la Commission que le statut des fonctionnaires prévoit uniquement la mobilité ou la promotion du fonctionnaire sur un emploi de même catégorie ou de catégorie supérieure. Or, il a précisé, qu'en pratique, la mobilité sur un emploi de grade inférieur permettrait de répondre aux demandes de certains fonctionnaires qui souhaitent donner une nouvelle orientation à leur carrière ou avoir moins de responsabilités. C'est pourquoi, le Gouvernement a proposé aux élus d'introduire, dans la loi, la possibilité pour le fonctionnaire d'adresser une demande motivée à l'Administration en vue d'être affecté, après consultation de la commission paritaire compétente, dans un emploi de grade inférieur.

A ce titre, votre Rapporteur indique que la Commission a accepté de modifier le projet de loi en ce sens (article 52 du projet de loi), dans la mesure où la proposition d'amendement transmise par le Gouvernement prévoit que ce changement d'affectation « *ne peut toutefois intervenir si la situation du fonctionnaire appelle la mise en œuvre d'un reclassement pour inaptitude professionnelle ou l'engagement d'une procédure disciplinaire* ».

Enfin, si la Commission a entendu améliorer le déroulement de carrière des fonctionnaires les plus investis, elle a également souhaité que, lorsque l'activité professionnelle du fonctionnaire révèle une insuffisance de résultats, d'implication ou de travail, la durée de service requise pour accéder à une classe ou à un échelon supérieur puisse, après avis de la commission paritaire compétente, être allongée de trois à six mois supplémentaires (article 32 du projet de loi).

En troisième lieu, la Commission a considéré que la réforme du statut des fonctionnaires devait être l'occasion d'inclure, dans la loi, non seulement la définition d'une durée du travail effectif au sein de la Fonction Publique de l'Etat, mais aussi, de façon plus générale, d'y intégrer un ensemble de règles relatives, notamment, aux heures supplémentaires et aux astreintes.

Pour ce faire, les membres de la Commission ont inséré un titre V nouveau dans la loi, intitulé « *Du temps de travail* » (article 29-1 nouveau du projet de loi).

Ainsi, la Commission y a précisé que la durée de travail effectif des fonctionnaires exerçant leur activité à temps plein est de 37 heures 30 par semaine et y a, en outre, défini la notion de durée de travail effectif.

En réponse, le Gouvernement a indiqué à la Commission que, compte tenu de la nature des missions qui leur sont confiées, ces dispositions ne devraient toutefois pas s'appliquer aux fonctionnaires qui occupent un emploi de la Direction de la Sûreté Publique relatif à la sécurité et à l'ordre public. De plus, il a suggéré que, lorsque la nature et l'organisation du service, le contenu des missions ou les sujétions auxquelles sont soumis certains fonctionnaires l'exigent, la durée fixée au premier alinéa puisse faire l'objet d'adaptations spécifiques, notamment au titre d'un régime d'équivalence, dans des conditions fixées par Ordonnance Souveraine, prise après avis de la commission de la fonction publique.

Consciente du fait que le haut niveau de sécurité publique de la Principauté contribue fortement à son attractivité, la Commission a admis la nécessité de ne pas appliquer ces dispositions aux fonctionnaires qui occupent un emploi de la Direction de la Sûreté Publique relatif à la sécurité et à l'ordre public. De même, la possibilité de prévoir des aménagements pour tenir compte des contraintes propres à certains services est également apparue efficiente.

En outre, désireuse de prévenir le risque d'accident du travail et en particulier d'accident de trajet, la Commission a prévu que la période de repos des fonctionnaires entre deux journées de travail successives ne peut être inférieure à 11 heures consécutives.

Cet amendement a été admis par le Gouvernement sous réserve que des dérogations puissent être apportées, soit lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en

permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, soit lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, ce que la Commission a accepté.

Par ailleurs, les élus ont souhaité préciser les compensations auxquelles donne lieu la réalisation d'heures supplémentaires. La nature et l'étendue de ces compensations ont suscité de très nombreuses discussions avec le Gouvernement. A l'issue de ces échanges, la Commission et le Gouvernement ont estimé qu'il serait opportun de compenser les heures supplémentaires réalisées par tous les fonctionnaires, hormis ceux qui occupent un emploi de la Direction de la Sûreté Publique relatif à la sécurité et à l'ordre public, grâce au doublement du temps de récupération permis par le dispositif d'horaires dynamiques. Ainsi, votre Rapporteur indique que celui-ci passera d'une demi-journée de récupération à une journée entière par mois, dès lors que le nombre d'heures supplémentaires excédera 7 heures 30 par mois.

Cette solution de compromis constitue, en effet, un point d'équilibre satisfaisant entre, d'une part, l'amélioration de la compensation des heures supplémentaires et, d'autre part, la prise en compte des contraintes liées au bon fonctionnement des Services de l'Administration.

En outre, en accord avec le Gouvernement, la Commission a prévu que le temps de travail effectif réalisé durant une période d'astreinte ouvre droit à compensation sous forme de repos compensateur. A ce titre, votre Rapporteur précise que l'astreinte est une période durant laquelle le fonctionnaire, sans être à la disposition immédiate de l'Administration, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail pour celle-ci à sa demande.

Par ailleurs, du fait de son caractère prématuré au regard de l'examen en cours du projet de loi n° 980 relative à la réglementation du travail de nuit, dans le secteur privé, votre Rapporteur indique que, d'un commun accord entre nos deux Institutions, il est apparu préférable de reporter l'analyse de cette question.

En quatrième lieu, la Commission a permis aux fonctionnaires souffrant d'une maladie grave, lesquelles sont définies par le statut et ses textes d'application, de pouvoir

exercer leur activité à temps partiel aussi longtemps que possible, avant de devoir solliciter le bénéfice d'un congé de maladie de longue durée ou d'un congé de longue maladie.

Elle a, en effet, prévu, en accord avec le Gouvernement :

- d'une part, que la demande d'exercice de l'activité à temps partiel peut être présentée par un fonctionnaire atteint d'une longue maladie ou d'une maladie de longue durée, auquel cas l'autorisation ou son renouvellement sera accordé après avis de la commission médicale compétente (article 49-1 nouveau du projet de loi) ;
- d'autre part, que le fonctionnaire qui, pour l'un de ces motifs, est autorisé à accomplir ses fonctions à temps partiel, perçoit l'intégralité de son traitement (article 49-2 nouveau du projet de loi).

De plus, les élus ont entendu faciliter le retour progressif en activité des fonctionnaires, au terme de six mois consécutifs d'un congé de maladie, d'un congé de maladie de longue durée, d'un congé de longue maladie ou d'un congé accordé à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Ainsi, alors que le texte prévoit que les fonctionnaires concernés peuvent être autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel, les élus ont souhaité que cette autorisation leur soit accordée par la commission médicale compétente, pour chacune des affections à l'origine de l'un de ces congés, pour une période maximale de trois mois, renouvelable une fois.

Cette proposition ayant emporté la conviction du Gouvernement, la Commission a amendé l'article 44 du projet de loi.

En outre, la Commission a également souhaité maximiser les chances de reclassement du fonctionnaire déclaré inapte à occuper, de façon permanente, ses fonctions. A cette fin, elle a prévu que, lorsque, dans le cadre de son reclassement, le fonctionnaire suit une formation adaptée à l'emploi pour lequel il est envisagé de l'affecter, « *l'intéressé bénéficie, dans les conditions définies par Ordonnance Souveraine, d'une période de préparation au*

reclassement, avec maintien intégral de son traitement, d'une durée d'un an, laquelle est considérée comme une période de service effectif ».

En cinquième lieu, les membres de la Commission ont estimé que la loi devait consacrer la possibilité, pour les fonctionnaires qui n'ont pas été en mesure de prendre l'ensemble de leurs jours de congés annuels, d'obtenir le report des jours de congés non pris dans l'année qui suit celle de leur obtention.

En pratique, les raisons pour lesquelles un fonctionnaire peut se trouver dans l'impossibilité de prendre tous ses jours de congés annuels peuvent être diverses. C'est pourquoi, les élus ont, en concertation avec le Gouvernement, prévu que les conditions dans lesquelles ce report peut avoir lieu varient en fonction des motifs qui justifient cette impossibilité.

Ainsi, la Commission a précisé, au sein de l'article 38-3 nouveau du projet de loi, que ce report survient, de plein droit, dans l'année qui suit celle de leur obtention pour les jours du congé annuel qui n'ont pas pu être pris en raison d'un congé de maladie, de maternité, de paternité ou d'adoption. Au contraire, le texte précise que ce report peut intervenir « *sur autorisation du chef de service, lorsque celui-ci constate que le fonctionnaire n'a pas été en mesure d'exercer son droit à congé en raison d'une charge exceptionnelle de travail* ».

Les congés reportés qui n'ont pas pu être pris dans l'année qui suit celle de leur obtention sont définitivement perdus. Cependant, consciente du fait qu'il peut arriver que la charge de travail de certains services de l'Administration soit particulièrement lourde, la Commission a prévu qu'« *à titre exceptionnel, lorsque la nature et l'organisation du service, le contenu des missions ou les sujétions auxquelles sont soumis les fonctionnaires le justifient, des dérogations [à ce principe] peuvent être prévues par le chef de service* », ce dont le Gouvernement a convenu.

De surcroît, la Commission a prévu que le fonctionnaire qui, lors de la cessation définitive de ses fonctions, dispose de jours de congés non pris, pour l'une des causes précédemment évoquées, peut solliciter auprès du Ministre d'Etat, le versement d'une indemnité forfaitaire dans l'année qui suit celle de l'obtention desdits congés non pris.

En sixième lieu, la Commission a formulé plusieurs amendements visant à permettre aux fonctionnaires de concilier plus facilement leur vie privée et leur vie professionnelle.

La Commission a, tout d'abord, allongé la durée des congés de maternité, de paternité et d'adoption.

Ainsi, tenant compte de l'allongement de la durée du congé de maternité des fonctionnaires réalisée par l'Arrêté Ministériel n° 2019-558 du 2 juillet 2019, les élus ont indiqué, dans la loi, que la durée de ce congé ne pouvait être inférieure à 18 semaines. Ils ont, pour cela, inséré un article 41-1 nouveau au sein du projet de loi.

De plus, dans le but de renforcer l'égalité femmes-hommes, la Commission a également allongé la durée minimale du congé de paternité par l'intermédiaire de ce même article. Elle a ainsi fixé la durée de ce congé, en accord avec le Gouvernement, à 21 jours calendaires consécutifs en cas de naissance simple et à 28 jours calendaires consécutifs en cas de naissances multiples, ou, si le foyer a déjà au moins deux enfants à charge. Actuellement la durée de ce congé est, respectivement, de 12 et 19 jours calendaires consécutifs.

En outre, la Commission a considéré que les fonctionnaires qui adoptent un enfant doivent disposer de davantage de temps pour permettre à ce dernier de découvrir et de s'adapter à son nouveau foyer, ce que le Gouvernement a admis. Ainsi, elle a décidé que ce congé ne devrait plus être partagé entre le couple de fonctionnaires autorisés à adopter mais, au contraire, que chacun d'eux devait bénéficier d'un congé d'adoption d'une durée de 8 semaines, en cas d'adoption d'un seul enfant, ou de 10 semaines, en cas d'adoptions multiples ou si le foyer a déjà des enfants à charge (article 47-2 nouveau du projet de loi). De plus, pour éviter que le fonctionnaire, autorisé à adopter, soit contraint de partager son congé avec son conjoint salarié, la Commission a également précisé que la durée du congé d'adoption dont bénéficie le fonctionnaire de l'Etat ne saurait être réduite de la durée du congé pris, le cas échéant, par l'autre parent, en vertu des dispositions du statut ou du régime qui lui est applicable.

La Commission a, ensuite, créé un congé de soutien familial au bénéfice de tout fonctionnaire, justifiant d'une ancienneté minimale de deux années dans l'Administration, qui vient en aide à un proche atteint d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant

un handicap (article 47-3 nouveau du projet de loi). Votre Rapporteur précise que la durée de ce congé est de trois mois renouvelables sans pouvoir excéder une année et que le fonctionnaire qui en bénéficie conserve l'intégralité de son traitement durant les trois premiers mois du congé de soutien familial, tandis qu'il est réduit de moitié pendant les mois suivants.

Les élus ont confié à une Ordonnance Souveraine le soin de définir les proches auxquels le fonctionnaire pourra venir en aide. Ils ont toutefois estimé que ce congé devait être plus favorable lorsque le proche auquel le fonctionnaire apporte une aide quotidienne est son conjoint ou son partenaire d'un contrat de vie commune ou l'un de ses enfants dont il a la charge. La Commission a, en effet, prévu que, dans ce cas, la durée du congé ne peut excéder 24 mois et que, durant les 6 premiers mois de ce congé, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement.

Par ailleurs, les membres de la Commission ont précisé que :

- d'une part, le fonctionnaire conserve son droit aux prestations familiales et médicales, ainsi qu'aux avantages sociaux dont il bénéficie au titre de sa situation de famille ; et
- d'autre part, la durée de ce congé est prise en compte pour l'avancement et le calcul de la pension de retraite.

Enfin, la Commission a, en accord avec le Gouvernement, introduit de nouvelles dispositions au sein de la loi (article 38-2 nouveau du projet de loi) aux fins de consacrer un mécanisme de dons de jours de congé. Ce texte prévoit, en effet, qu'un fonctionnaire peut, sur sa demande et sans que son identité ne soit portée à la connaissance du bénéficiaire, renoncer définitivement et sans contrepartie à tout ou partie de ses jours de congés non pris, au bénéfice d'un autre fonctionnaire ou agent contractuel de l'Etat, préalablement identifié, qui :

- soit assume la charge d'un enfant atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue et des soins contraignants ;

- soit vient en aide à un proche atteint d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant un handicap, lorsque ce proche est, pour le bénéficiaire du don, l'un de ceux définis par Ordonnance Souveraine.

En septième lieu, la Commission a souhaité insérer de nouvelles dispositions dans la loi aux fins de permettre au fonctionnaire dont les fonctions sont incompatibles avec le mandat de Conseiller National ou de Conseiller Communal qui serait élu de pouvoir quitter ses fonctions sans pour autant être contraint de renoncer au bénéfice du statut.

Votre Rapporteur rappelle, en effet, que lors de l'étude du projet de loi n° 986 modifiant le régime des incompatibilités et des inéligibilités prévu par la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, retiré par le Gouvernement par courrier du Ministre d'Etat en date du 15 juin 2022, les membres de la Commission de Législation ont estimé que, la qualité d'élu n'ouvrant pas droit à une couverture sociale ni à l'affiliation à un régime de retraite, les fonctionnaires exerçant l'une des fonctions incompatibles avec le mandat de Conseiller National ou de Conseiller Communal, qui seraient élus, pourraient être dissuadés d'exercer leur mandat.

Dès lors, la CISAD a entendu concilier, d'une part, l'exigence de prévention des situations de conflits d'intérêts dans lesquelles pourraient se trouver les fonctionnaires dont les fonctions sont incompatibles et, d'autre part, la faculté pour les Monégasques d'exercer le mandat pour lequel ils ont été élus.

Pour ce faire, la Commission a souhaité que les fonctionnaires élus qui souhaitent exercer leur mandat puissent, après en avoir informé l'autorité hiérarchiquement supérieure, être affectés dans un autre emploi correspondant à leur grade et que ces derniers bénéficient d'un traitement au moins égal à celui dont ils bénéficiaient au jour de la survenance de l'incompatibilité.

A cette fin, la Commission a choisi la voie de la mutation au sein d'un autre emploi de l'Administration de l'Etat, en modifiant les articles 51 et 52 du projet de loi. Votre Rapporteur précise toutefois que, sous réserve que le fonctionnaire soit affecté dans un autre emploi correspondant à son grade et qu'il perçoive d'un traitement au moins égal à celui dont il bénéficiait au jour de la survenance de l'incompatibilité, la Commission ne verrait que des

avantages à ce que le fonctionnaire puisse également être détaché ou mis à disposition et demeure disposée à évoquer avec le Gouvernement tout autre mécanisme qui permettrait d'aboutir à la finalité recherchée.

En huitième et dernier lieu, trois amendements de la Commission ont pour objet de préciser certains aspects des relations entre le fonctionnaire et l'Administration qui l'emploie.

La Commission a, tout d'abord, porté une attention particulière à la protection fonctionnelle dont bénéficie le fonctionnaire de la part de l'Etat en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi, modifiées par l'article 12 du projet de loi.

Ainsi, la Commission a étendu la protection accordée au fonctionnaire en prévoyant que celle-ci s'applique également à celui qui fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

De plus, la Commission a, en accord avec le Gouvernement, permis au conjoint d'un fonctionnaire, à son partenaire d'un contrat de vie commune, à ses enfants et ses ascendants directs, de demander la protection fonctionnelle de l'Etat dans le cadre des instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs :

- soit de coups et blessures volontaires n'ayant pas entraîné la mort et autres crimes et délits volontaires ou d'attentats aux mœurs dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par le fonctionnaire ;
- soit de meurtre, assassinat ou empoisonnement à l'encontre du fonctionnaire du fait des fonctions exercées par celui-ci.

Lors de l'étude de l'article 13 du projet de loi, la Commission a, ensuite, constaté que, pour l'application du statut, les distinctions fondées sur le sexe étaient appréciées plus largement que celles fondées, notamment, sur les opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. En effet, alors que ces dernières doivent être liées à la fonction elle-même, ce qui autorise le juge à apprécier la situation *in concreto*, les premières peuvent être exceptionnellement justifiées par « *la nature des fonctions* ». Aussi, désireux de donner son plein effet au principe de non-discrimination, les élus ont estimé, qu'en principe, les distinctions

visées par le texte, y compris celles fondées sur le sexe, devaient être prohibées, mais qu'elles pouvaient néanmoins être exceptionnellement admises lorsqu'elles « *répondent à des exigences professionnelles essentielles et déterminantes et, notamment, afin de tenir compte de la nature des fonctions ou des conditions de leur exercice* ».

Enfin, la Commission a apporté deux modifications à l'article 36 du projet de loi qui introduit un « droit à l'oubli » en matière disciplinaire. La première vise à préciser que le Ministre d'Etat statue sur la demande d'effacement formulée par le fonctionnaire, après avis, non seulement de la commission de la Fonction Publique, mais aussi du chef de service de l'intéressé, tandis que la seconde encadre la possibilité, pour le fonctionnaire, de saisir à nouveau le Ministre d'Etat, lorsqu'il n'a pas été fait droit à sa demande.

La Commission a, en effet, considéré que l'intéressé devait, pour cela, attendre un délai d'un an à compter de la décision de refus du Ministre d'Etat statuant, soit en première demande, soit à la suite d'un recours gracieux ou bien encore de la décision rendue suite à l'exercice d'un recours contentieux. La durée de ce délai est cependant apparue trop courte aux yeux du Gouvernement qui a proposé qu'elle soit fixée à trois ans. La nouvelle demande d'effacement formulée par le fonctionnaire pouvant s'appliquer à des sanctions d'une certaine gravité, la Commission a estimé que la proposition du Gouvernement était pertinente et l'a donc accepté.



Par ailleurs, votre Rapporteur souligne que, consciente du fait, qu'aux termes de l'article 51 de la Constitution, il revient à la loi de fixer, notamment, « *les obligations, droits et garanties fondamentaux des fonctionnaires* », la Commission a entendu faire de la sécurisation du statut le troisième axe de la réforme opérée par le projet de loi. Les élus ont, en effet, souhaité, d'une part, mentionner dans la loi les principales obligations déontologiques des fonctionnaires et, d'autre part, renforcer au sein de cette dernière les garanties dont ils bénéficient, dans l'hypothèse où leur responsabilité disciplinaire viendrait à être recherchée.

Ainsi, en concertation avec le Gouvernement, les élus ont, en premier lieu, inséré un nouvel article au sein du statut (article 5-1 nouveau du projet) aux fins de définir, dans la loi, les grands principes déontologiques et éthiques qui encadrent, de manière générale, l'exercice

des fonctions. Le Gouvernement a en effet indiqué à la Commission qu'il lui paraissait efficient d'indiquer dans la loi qu'il appartient aux fonctionnaires d'exercer leurs fonctions avec loyauté, dignité, impartialité, intégrité et probité et que, de surcroît, dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont tenus à une obligation de neutralité et à un devoir de réserve.

De telles précisions étant conformes, tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 51 de la Constitution, la Commission a accepté qu'elles soient introduites dans la loi.

De plus, la Commission a retenu la suggestion du Gouvernement qui consistait :

- d'une part, à confier, à l'autorité hiérarchique du fonctionnaire, une mission de veille quant au respect de ces principes, au besoin en adaptant ceux-ci aux spécificités du service ; et
- d'autre part, à attribuer au Ministre d'Etat un rôle de conseil quant à l'application des principes et obligations déontologiques prévues par la présente loi à des situations individuelles au bénéfice, tant du fonctionnaire pour ce qui le concerne, que du Chef de Service dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités et de ses prérogatives.

Concernant la précision, et éventuellement l'adaptation de la mise en œuvre des principes déontologiques aux spécificités du service, la Commission a, en outre, considéré que celles-ci devaient avoir lieu en fonction d'une analyse des risques auxquels le ou les services concernés sont exposés. Cette dernière, menée par le Chef de Service, devra, de surcroît, être transmise, pour information, au Ministre d'Etat.

En deuxième lieu, les membres de la Commission ont estimé que les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, aujourd'hui présentes à l'article 8 de l'Arrêté Ministériel n° 2011-468 du 29 août 2011, portant application de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, devaient figurer dans la loi (article 6 du projet de loi).

Le Gouvernement a toutefois indiqué aux élus que, si l'introduction de telles dispositions paraît effectivement opportune, celles-ci pourraient être complétées afin de mieux

tenir compte des exigences attendues au niveau international, notamment dans le cadre des évaluations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Ainsi, le Gouvernement a proposé à la Commission de modifier son amendement initial, afin, pour l'essentiel :

- tout d'abord, d'indiquer que le fonctionnaire veille à prévenir tout conflit d'intérêts apparent ou potentiel dans lequel il pourrait se trouver ou à faire cesser tout conflit d'intérêts réel dans lequel il se trouve ;
- ensuite, de préciser, en conséquence, qu'il est de la responsabilité du fonctionnaire, lorsqu'il estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, d'en saisir, sans délai, l'autorité hiérarchiquement supérieure ; et
- enfin, de prévoir qu'il est de la responsabilité de l'autorité hiérarchiquement supérieure, y compris en l'absence de signalement de la part du fonctionnaire concerné, d'une part de prendre toute mesures nécessaires pour mettre fin à un conflit d'intérêts réel et, le cas échéant, enjoindre au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine, et, d'autre part, lorsque le conflit d'intérêts est apparent ou potentiel, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la survenance d'un conflit d'intérêts réel.

La Commission a admis que les dispositions générales relatives à la prévention des conflits d'intérêts soient modifiées en ce sens, sous réserve que le texte précise que « *le fonctionnaire qui aurait saisi l'autorité hiérarchiquement supérieure ne saurait encourir de sanctions disciplinaires, ni faire l'objet, de la part de cette dernière, de mesures ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement le déroulement de sa carrière* ». Ainsi, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflits d'intérêts pourra, sans crainte, en faire état auprès de ses supérieurs hiérarchiques, y compris lorsqu'il s'avère, qu'en définitive, il ne se trouvait pas dans une telle situation.

En outre, les membres de la Commission ont estimé que devaient demeurer dans la loi les dispositions qui interdisent à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit des intérêts, de

nature à compromettre son indépendance, dans une entreprise quelconque soumise au contrôle du service administratif auquel il appartient ou en relation directe avec lui (article 6-1 nouveau du projet de loi).

Les élus ont, en effet, considéré que cette forme particulière de conflit d'intérêts, qui peut avoir des conséquences graves en pratique, doit répondre à des règles spécifiques. Aussi, ils ont prévu que cette interdiction subsiste pendant une période de deux ans pour le fonctionnaire concerné qui serait nommé dans un service n'exerçant plus ce contrôle ou qui aurait cessé d'exercer ses fonctions.

Enfin, le Gouvernement a suggéré à la Commission de consacrer dans la loi une procédure de contrôle déontologique préalable ayant pour objet de s'assurer de la compatibilité des fonctions envisagées avec les activités antérieures ou les intérêts privés détenus par le fonctionnaire. Dans la mesure où telle procédure permet de protéger le fonctionnaire, en évitant qu'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, la Commission a admis que celle-ci figure dans la loi (article 6-2 nouveau du projet de loi).

En troisième lieu, le Gouvernement a proposé à la Commission de modifier les termes de l'article 8 de la loi qui interdit à tout fonctionnaire d'exercer à titre professionnel une activité lucrative, sauf dérogation accordée par le Ministre d'État.

Ainsi, il a suggéré aux élus de prévoir dans la loi le principe selon lequel le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, puis d'y indiquer, en conséquence, que l'exercice d'une autre activité professionnelle est en principe interdit, sauf dérogation accordée par le Ministre d'Etat. A ce titre, le Gouvernement a indiqué que, pour plus de précision, la loi pourrait mentionner que ladite dérogation serait accordée « *dès lors que cette activité est compatible avec le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service et qu'elle n'affecte pas les principes déontologiques prévus par la présente loi* ».

Ces précisions permettant de mieux appréhender les cas dans lesquels le fonctionnaire pourrait être exceptionnellement autorisé à exercer une autre activité professionnelle, les élus ont estimé qu'elles contribueraient à une meilleure lisibilité du texte. Elles ont, par conséquent, été retenues par la Commission.

En outre, désireux de prévenir les situations de « pantouflages » d'anciens fonctionnaires qui iraient travailler dans le secteur privé, le Gouvernement a proposé aux membres de la Commission de prévoir que toute cessation temporaire ou définitive d'un emploi dont la nature des fonctions le justifie serait soumis à un contrôle déontologique préalable. Ce contrôle aurait pour objet « *de s'assurer de la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des deux années précédant le début de cette activité* ».

La Commission a considéré qu'il serait effectivement opportun d'introduire, dès lors que les fonctions de l'intéressé le justifient, un contrôle déontologique préalable en cas de reconversion professionnelle d'un fonctionnaire dans le secteur privé. Toutefois, les élus ont relevé que le texte proposé ne précisait pas ce qu'il adviendrait pour le fonctionnaire qui ne respecterait pas les conclusions de ce contrôle déontologique préalable.

En réponse, le Gouvernement a précisé que les sanctions encourues varient selon que le fonctionnaire a cessé temporairement ou définitivement ses fonctions. Ainsi, il a indiqué que, dans le premier cas, la personne ayant toujours la qualité de fonctionnaire, elle pourra faire l'objet de sanctions disciplinaires, tandis qu'à l'inverse, la personne qui aura définitivement cessé ses fonctions, pourra uniquement encourir des sanctions de nature pénale.

C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement a proposé de prévoir que « *le fait, avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la cessation de ses fonctions d'agent public national, pour une personne, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt personnel dans une opération ou dans une entreprise dont elle avait, en tout ou partie, lorsqu'elle était agent public national, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* » constitue une prise illégale d'intérêts.

La sanction pénale étant apparue la plus appropriée en l'espèce, cette proposition a reçu un accueil favorable de la part des membres de la Commission, ce d'autant qu'ils ont relevé que l'intéressé sera sanctionné pénalement pour avoir commis une prise illégale d'intérêts et pas seulement pour ne pas avoir respecté les conclusions du contrôle déontologique auquel il est soumis.

A ce titre, votre Rapporteur souligne que les conclusions dudit contrôle n'ont pas d'incidence sur la caractérisation de l'infraction de prise illégale d'intérêts, telle qu'elle a été précédemment définie. Autrement dit, l'existence de conclusions favorables ne fera pas obstacle à d'éventuelles poursuites à l'encontre de l'ancien fonctionnaire du chef de ce délit, tandis qu'à l'inverse, des conclusions défavorables ne suffiront pas, à elles seules, à caractériser cette infraction.

En outre, votre Rapporteur souligne également, d'une part, que tout fonctionnaire qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, aurait cessé ses fonctions depuis moins de deux ans pourra être poursuivi du chef de prise illégale d'intérêt et, d'autre part, que, seuls les faits commis postérieurement à ladite date pourront être pris en considération.

En quatrième lieu, désireux de s'assurer que les fonctionnaires soient en mesure de mieux pouvoir en appréhender l'étendue, les membres de la Commission ont précisé dans la loi ce que recouvre les obligations de discrétion professionnelle (article 9 du projet de loi), ainsi que le devoir de réserve (article 9-2 nouveau du projet de loi).

De surcroît, la Commission a précisé que, nonobstant le respect de l'obligation de discrétion professionnelle et, lorsqu'il y est tenu, du secret professionnel, le fonctionnaire ayant connaissance, à raison de l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, de faits, pratiques, agissements ou comportements susceptibles d'être constitutifs d'un crime ou d'un délit a l'obligation de le signaler à l'autorité hiérarchique, ou à l'autorité judiciaire conformément à l'article 61 du Code de procédure pénale. A ce titre, votre Rapporteur souligne que l'intéressé ne saurait pour ce motif encourir de sanctions disciplinaires, ni faire l'objet, de la part de l'autorité hiérarchique, de mesures ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement le déroulement de sa carrière (article 9-1 nouveau du projet de loi).

Enfin, en cinquième et dernier lieu, le Gouvernement a indiqué à la Commission qu'il souhaitait modifier la procédure applicable devant le conseil de discipline, afin, d'une part, de permettre au fonctionnaire, comparant devant cette dernière, d'être assisté du défenseur de son choix et, d'autre part, de préciser le délai dont il dispose pour le désigner et préparer sa défense.

Les modifications proposées par le Gouvernement étant de nature à renforcer les droits du fonctionnaire comparant devant le conseil de discipline, la Commission a accepté de les intégrer au sein de l'article 35 du projet de loi.



La prise en compte de l'évolution du fonctionnement de l'Administration constatée depuis le dépôt de ce projet de loi constitue le quatrième et dernier axe de la réforme du statut des fonctionnaires. Ainsi, le recours au télétravail s'étant avéré particulièrement utile pour l'Administration durant la crise sanitaire provoquée par la pandémie du virus de la COVID-19, les membres de la Commission ont estimé que l'exercice des fonctions en télétravail devait être consacré par la loi et encadré par cette dernière. Aussi, elle a, en accord avec le Gouvernement, introduit dans la loi sept articles consacrées à l'exercice des fonctions en télétravail (article 49-3 du projet de loi).

Dans un souci d'efficacité, ces nouvelles dispositions sont largement inspirées du dispositif de la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail, aujourd'hui largement utilisé. Ainsi, le projet de loi prévoit, notamment :

- tout d'abord, que le télétravail ne peut occuper plus des deux tiers du temps de travail ;
- ensuite, qu'il appartient à l'Administration de prendre en charge les coûts directement engendrés par l'activité en télétravail et de respecter la vie privée du fonctionnaire en fixant, à cet effet, en concertation avec lui, les plages horaires durant lesquelles il peut être contacté ;
- enfin, que les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions en télétravail ont les mêmes droits et obligations, les mêmes possibilités de carrière et le même accès à l'information et à la formation que les fonctionnaires exerçant sur leur lieu d'affectation.



Les modifications apportées au statut des fonctionnaires par le projet de loi amendé sont nombreuses et, parmi elles, beaucoup auront un impact conséquent sur la situation des fonctionnaires et sur le fonctionnement de l'Administration. Dès lors, il apparaît important de déterminer la date à laquelle ces nouvelles dispositions entreront en vigueur. Aussi, cette question a retenu l'attention des membres de la Commission.

A ce titre, votre Rapporteur indique qu'aux termes de l'article 58 du projet de loi, la future loi entrera en vigueur trois mois après la date de sa promulgation. Lors des derniers échanges intervenus dans le cadre de l'étude du texte, le Gouvernement a cependant indiqué aux élus qu'il souhaitait disposer d'un délai de trois mois supplémentaires, afin d'être en mesure de pouvoir procéder :

- tout d'abord, à la préparation des textes d'application de la future loi ;
- ensuite, à l'actualisation du projet d'Ordonnance Souveraine relative aux agents de l'Etat ;
- enfin, à l'élaboration du projet de loi relatif au statut des fonctionnaires de la Commune.

Consciente du fait qu'un travail important devra être effectué pour parvenir à finaliser la rédaction des textes d'application de la future loi et de l'Ordonnance Souveraine relative aux agents de l'Etat, la Commission a fait part de son accord pour que l'entrée en vigueur de la future loi intervienne le 1^{er} janvier 2023, à l'exclusion toutefois des dispositions de l'article 26-1 relatif aux primes de vacances et de fin d'année des fonctionnaires et des fonctionnaires retraités, majorées de 10 % au total, qui elles, entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal de Monaco. Ces futures dispositions ne s'appliquant pas aux fonctionnaires et agents communaux, par courrier en date du 17 juin 2022, l'Assemblée a fait savoir au Gouvernement qu'il lui paraissait important que celui-ci s'engage auprès des élus à modifier les termes de l'Arrêté Ministériel n° 2017-573 du 14 juillet 2017, afin que les fonctionnaires et les agents communaux puissent également bénéficier, dès la fin de cette année, du versement d'une prime de fin d'année augmentée de 5%.

En outre, pour que les fonctionnaires communaux puissent, eux aussi, bénéficier d'un statut modernisé, votre Rapporteur appelle de ses vœux le dépôt, prochain, d'un projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée. A ce titre, les élus ont pris bonne note du fait que le Gouvernement souhaite recueillir, préalablement à ce dépôt, les avis et observations de la Mairie. Les élus attendent que ce dépôt intervienne dans les meilleurs délais. Il apparaît, en effet, très important aux yeux des membres de la Commission que le statut des fonctionnaires de la Commune entre en vigueur en même temps que celui des fonctionnaires de l'Etat. Or, votre Rapporteur attire l'attention du Gouvernement et des Conseillers Communaux sur le fait que, pour cela, la Commission devra être en mesure de pouvoir présenter ce texte au vote des élus au cours de la session d'automne.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements formulés par la Commission, à l'exception toutefois de ceux effectués aux articles 10, 12, 25, 28, 42, 43 et 47 du projet de loi, qui ne correspondent qu'à des ajustements purement formels et qui n'ont, dès lors, pas d'incidence sur le fond du texte.



Le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975, modifiée, confie à une Ordonnance Souveraine le soin de déterminer les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la seule décision de l'autorité compétente.

Lors de l'étude du projet de loi, le Gouvernement a attiré l'attention de la Commission sur le fait que, s'agissant d'emplois de la haute Fonction Publique marquée par un fort *intuitu personae*, l'autorité compétente devait pouvoir décider seule, non seulement des nominations, mais aussi de la cessation des fonctions des personnes concernées.

L'analyse du Gouvernement étant justifiée au regard des spécificités des emplois supérieurs, la Commission a accepté d'introduire un article 3-1 nouveau au sein du projet de loi aux fins de modifier le second alinéa de l'article 4 de la loi en ce sens.



L'article 11 du projet de loi qui précise les éléments contenus dans le dossier individuel du fonctionnaire, ainsi que ceux auxquels le fonctionnaire peut avoir accès a fait l'objet de deux amendements de la part de la Commission.

Les élus ont, en effet, précisé que l'Ordonnance Souveraine qui détermine les pièces qui concernent la situation administrative du fonctionnaire et les modalités de tenue du dossier indique également « *leur durée de conservation en fonction de la nature des informations qu'elles contiennent* ».

De plus, la Commission a encadré l'accès du fonctionnaire à son dossier individuel en soulignant que cet accès ne concernait pas les pièces non consultables au sens de l'article 24 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 19 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré, modifiée. Toutes les pièces non communicables visées par l'Ordonnance Souveraine précitée n'ont cependant pas vocation à figurer dans le dossier individuel du fonctionnaire. Tel est notamment le cas des documents dont la consultation porterait atteinte « *au secret de la vie privée, de la correspondance, au secret médical, ou au secret en matière commerciale, industrielle ou professionnelle, lorsque les informations concernent une personne autre que le pétitionnaire* ». Aussi, le Gouvernement a indiqué à la Commission que les dispositions générales de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 susmentionnée devront être articulées avec les dispositions spéciales d'une Ordonnance Souveraine *ad hoc* précisant les conditions d'accès au dossier individuel du fonctionnaire.

Chacun des deux alinéas de l'article 11 du projet de loi a, par conséquent, été amendé par la Commission.



L'article 12 du projet de loi, qui modifie l'article 14 de la loi consacrant la protection fonctionnelle que l'Etat doit accorder au fonctionnaire contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques de toute nature dont il peut ou a pu être l'objet dans l'exercice de ses fonctions, a fait l'objet de cinq amendements de la part de Commission.

Deux d'entre eux, visant à élargir le domaine de la protection fonctionnelle dans l'intérêt du fonctionnaire et de ses proches, ont d'ores et déjà été évoqués par votre Rapporteur dans la partie générale de ce rapport.

Un troisième amendement a pour objet d'indiquer que le fonctionnaire victime, notamment, d'outrages, de diffamations ou d'attaques de toute nature de la part d'un autre fonctionnaire ou d'un agent contractuel de l'Etat doit en informer directement le Ministre d'Etat.

Le Gouvernement a cependant indiqué à la Commission qu'il lui paraissait plus efficient de prévoir, qu'en principe, cette information doit être adressée au chef de service de l'intéressé, tandis que, par exception, elle doit être directement communiquée au Ministre d'Etat lorsque les faits ont été commis par le chef de service.

Cette solution permettant de simplifier les conditions dans lesquelles le fonctionnaire pourra se prévaloir de la protection fonctionnelle, elle a été retenue par la Commission.

Par ailleurs, le Gouvernement a suggéré à la Commission de prévoir :

- d'une part, que l'Etat soit subrogé aux droits de la victime pour obtenir, des auteurs des faits pour lesquels la protection fonctionnelle a été accordée, la restitution des sommes versées au fonctionnaire ou à ses proches ; et
- d'autre part, que l'Etat dispose, aux mêmes fins, d'une action directe, qu'il peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

Les mécanismes de la subrogation personnelle et de l'action directe permettant de préserver les intérêts financiers de l'Etat qui aurait apporté sa protection au fonctionnaire, en évitant qu'il ait à supporter la charge définitive de la dette qui en résulte, la Commission a accepté de modifier le texte en ce sens, à travers un quatrième amendement.

Enfin, le Gouvernement a proposé à la Commission de prévoir qu'une Ordonnance Souveraine détermine les conditions et limites de la prise en charge par l'Etat au titre de la

protection des frais exposés dans le cadre d'instances judiciaires par le fonctionnaire ou, le cas échéant, par les personnes mentionnées au quatrième alinéa.

Une telle solution contribuant, elle aussi, à préserver les intérêts financiers de l'Etat, la Commission l'a intégrée au sein de cet article à travers un cinquième et dernier amendement.

L'article 12 du projet de loi a donc été amendé par la Commission.



L'article 14 du projet de loi modifie l'article 18 de la loi qui définit les conditions qu'une personne doit remplir pour pouvoir être nommée dans un emploi permanent.

Parmi ces conditions, figure celle de l'aptitude médicale. Aussi, la Commission a souhaité tenir compte de l'évolution récente de la législation relative à la médecine du travail. En effet, la loi n° 1.451 du 4 juillet 2017 modifiant certaines dispositions relatives à la médecine du travail a mis en exergue le fait que l'aptitude n'est pas appréciée de manière générale et abstraite mais, au contraire, de façon concrète, en tenant compte des caractéristiques particulières du poste de travail occupé ou des fonctions exercées par la personne.

Or, l'article 14 du projet de loi prévoit que nul ne peut être nommé fonctionnaire *« s'il ne remplit pas les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction et s'il n'est pas reconnu soit indemne, soit définitivement guéri de toute affection mentale »*. Ainsi, contrairement à l'aptitude physique, le texte n'établit pas de lien entre l'affection mentale et l'exercice des fonctions.

Dès, lors, pour éviter que la loi exige que la personne soit indemne ou guérie de toute affection mentale, y compris de celles qui ne la rendraient pas inapte à exercer ses fonctions, la Commission a indiqué que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire *« s'il ne remplit pas les conditions d'aptitudes physique et mentale exigées pour l'exercice de la fonction »*, ce que le Gouvernement a admis.

L'article 14 du projet de loi a donc été amendé par la Commission.



Le Gouvernement a indiqué à la Commission qu'alors que l'article 26 de la loi précise que la Commission de la Fonction Publique comprend « *des représentants de l'administration et des divers syndicats de fonctionnaires* », pour des motifs liés à la représentativité syndicale, les associations professionnelles représentant notamment les personnels de police, le personnel monégasque des établissements scolaires ou les fonctionnaires monégasques ne peuvent y siéger.

Aussi, il a proposé aux élus de modifier l'article 23 du projet de loi aux fins de prévoir que la Commission de la Fonction Publique comprend également les représentants des diverses associations dont l'objet social est la défense des intérêts professionnels des fonctionnaires, régulièrement constituées et rendues publiques conformément à la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008, modifiée.

Une telle modification permettant aux différentes catégories de personnels d'être représentées au sein de la Commission de la Fonction Publique, elle a naturellement été acceptée par les élus.

L'article 23 du projet de loi a donc été amendé.



La Commission a amendé l'article 25 du projet de loi aux fins de prévoir que chaque commission paritaire, compétente en raison de la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire intéressé, est obligatoirement saisie des questions d'ordre individuel résultant de l'application de l'article 30-2 qui, comme cela a été indiqué dans la partie générale de ce rapport, définit les conditions dans lesquelles une prime d'ancienneté peut être attribuée à certains fonctionnaires.



Par ailleurs, alors que l'article 33 de la loi dispose que les conditions générales d'attribution des prestations, des avantages sociaux et de l'allocation dont bénéficient les fonctionnaires en application de son article 31 sont déterminées par la loi, la Commission a

précisé que la loi dont il est question est la loi n°486 du 17 juillet 1948 relative à l'octroi des allocations pour charges de famille, des prestations médicales, chirurgicales et pharmaceutiques aux fonctionnaires de l'Etat et de la Commune, modifiée.

Pour ce faire, les élus ont amendé l'article 28 du projet de loi.



L'article 31 du projet de loi introduit un article 35-1 au sein de la loi, spécifiquement consacré à l'évaluation de l'activité professionnelle du fonctionnaire.

Ce texte précise qu'une procédure d'évaluation est organisée annuellement par l'intermédiaire d'un entretien individuel d'évaluation qui donne lieu à une fiche d'évaluation. Or, soucieuse de s'assurer que les fonctionnaires évalués soient pleinement impliqués dans la procédure d'évaluation, la Commission a prévu que la fiche complétée à l'issue de l'entretien individuel d'évaluation du fonctionnaire est « *établie conjointement* » par l'intéressé et son supérieur hiérarchique.

L'article 31 du projet de loi a donc été amendé par la Commission.



L'article 32 du projet de loi introduit un article 37 au sein de la loi aux fins de définir les modalités de l'avancement de classe ou d'échelon dont peut bénéficier un fonctionnaire.

Ainsi, il précise que « *les commissions paritaires compétentes ont communication de l'appréciation motivée prévue par l'article 35-1 dans les conditions fixées par Ordonnance Souveraine prise après avis de la commission de la Fonction Publique* ».

Or, le Gouvernement a indiqué à la Commission qu'il lui paraissait préférable de rendre la communication des évaluations annuelles aux membres des commissions paritaires, possibles mais non obligatoires, et ce, dans le but :

- d'une part, de préserver la confidentialité des échanges intervenus dans le cadre de l'évaluation ; et
- d'autre part, de respecter les contours de la mission confié aux dites Commissions, à savoir vérifier la régularité de la procédure et non le mérite du fonctionnaire concerné.

Ces arguments ayant emporté la conviction des membres de la CISAD, l'article 32 du projet de loi a été amendé en ce sens.



Durant l'étude du projet de loi, le Gouvernement a attiré l'attention de la Commission sur les difficultés d'interprétation que pourraient susciter les dispositions du troisième alinéa de l'article 42 de la loi aux termes desquelles certaines sanctions disciplinaires « *sont prononcées par ordonnance souveraine après consultation et sur proposition du conseil de discipline* ».

Il a, en effet, indiqué que le fait que la sanction soit prononcée « *sur proposition* » du conseil de discipline paraît devoir s'interpréter comme un avis conforme de celui-ci, lequel pourrait être considéré comme susceptible de lier la compétence du Prince Souverain.

Désireux d'éviter toute difficulté d'application en lien avec l'exercice du pouvoir de décision du Prince Souverain, la Commission a répondu favorablement à la suggestion du Gouvernement tendant à la suppression des mots « *et sur proposition* ».

Pour ce faire, la Commission a amendé l'article 33 du projet de loi.



Par ailleurs, le Gouvernement a également fait savoir à la Commission qu'il ne verrait que des avantages à ce que la composition des conseils de discipline évolue, afin de répondre à la problématique liée à la désignation de trois membres par les représentants des

fonctionnaires au sein de la Commission paritaire, ayant un grade au moins égal ou supérieur à celui du comparant.

Le Gouvernement a, en effet, souligné que la référence au grade égal ou supérieur qui figure dans le texte peut dans de nombreuses situations limiter la possibilité de recourir aux membres élus des commissions paritaires, tel que l'exige l'article 45 du statut. Votre Rapporteur précise en effet qu'il ressort des éléments d'explication communiqués à la Commission que la variété d'emplois, de fonctions et de grades au sein de l'Administration (fonctionnaires administratifs, de l'Education Nationale, de la Sûreté Publique) rend complexe la vérification des conditions de grade équivalent ou supérieur.

Conscients de ces difficultés et de l'intérêt de permettre aux membres élus des commissions paritaires de siéger le plus souvent possible, au sein des conseils de discipline, les membres de la Commission ont accepté de supprimer la référence au grade au moins équivalent présente au second tiret de l'article 45 de la loi.

A cette fin, la Commission a inséré un article 34-1 nouveau dans le projet de loi.



En outre, la Commission a, en accord avec le Gouvernement, indiqué, au sein d'un nouvel article 49-1 de la loi, que « *lorsque plusieurs fonctionnaires, au sein d'un même service, souhaitent exercer simultanément leur droit à congé, le chef de service leur accorde les congés en fonction de critères déterminés par Ordonnance Souveraine et en veillant, en tout état de cause, au bon fonctionnement du service* ».

A cette fin, la Commission a inséré un article 38-1 nouveau dans le projet de loi.



De même, pour des raisons de lisibilité et de prévisibilité, la Commission a inséré un premier alinéa à l'article 50 de la loi, aux termes duquel « *le fonctionnaire empêché de remplir ses fonctions en raison d'une maladie doit, sans délai, en informer ou en faire informer, son chef de service, selon les modalités définies par Ordonnance Souveraine* ».

Elle a également indiqué que la « *commission médicale* » mentionnée à son dernier alinéa est celle « *visée à l'article 58* » de la loi.

L'article 39 du projet de loi a donc été amendé.



Enfin, dans le prolongement des amendements effectués par la Commission pour faciliter la mobilité des fonctionnaires au sein de l'Administration, la Commission a précisé certains aspects du régime du détachement au sein d'un article 60-1 nouveau de la loi.

Ainsi, la Commission a indiqué que « *le fonctionnaire détaché est soumis à l'ensemble des règles régissant l'emploi ou la fonction qu'il occupe par l'effet de son détachement* », mais qu'il demeure, dans le même temps, lié à son Administration d'origine. Elle a, en effet, prévu que l'appréciation motivée visée à l'article 35-1, portée par le chef de service dont il dépend dans l'emploi ou la fonction où il est détaché, est communiquée à l'Administration d'origine de l'intéressé et inscrite dans son dossier individuel.

Un article 47-4 nouveau a, par conséquent, été introduit dans le projet de loi.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi, tel qu'amendé par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.