

CONSEIL D'ÉTAT

Séances des 10 et 17 février 2026**Section de l'administration**

N° 410476

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS****AVIS SUR UN PROJET DE LOI
portant diverses mesures urgentes de sécurisation
du droit de la fonction publique**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 15 janvier 2026 d'un projet de loi portant diverses mesures urgentes de sécurisation du droit de la fonction publique. Ce projet de loi a été modifié par une saisine rectificative, reçue le 12 février 2026.

2. Le projet de loi, qui comprend six articles, est organisé en quatre titres respectivement intitulés « Tirer les conséquences de censures du Conseil constitutionnel », « Pérenniser une expérimentation d'intégration des apprentis en situation de handicap », « Rétablir les dispositions modifiées par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur » et « Sécuriser la partie législative du code général de la fonction publique ».

Le projet comprend d'abord des dispositions visant à tirer les conséquences de censures du Conseil constitutionnel, d'une part en rétablissant, pour la fonction publique de l'Etat, les conditions antérieures à la codification de la partie législative du code général de la fonction publique pour permettre aux agents ayant accompli six années de service public de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée, y compris lorsque leurs contrats à durée déterminée avaient été conclus pour faire face à une vacance temporaire d'emploi ou à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité et, d'autre part, en mettant en conformité à la Constitution certaines dispositions législatives relatives à la procédure disciplinaire en y introduisant le droit de se taire de l'agent poursuivi.

D'autres dispositions du projet tendent à pérenniser la possibilité de titularisation des apprentis en situation de handicap, ouverte temporairement par l'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le projet de loi vise également à rétablir les conditions de nomination des conseillers-maîtres en service extraordinaire de la Cour des comptes antérieures aux modifications opérées par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Le projet de loi autorise par ailleurs le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de remédier, à droit constant, aux erreurs de codification issues de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

Enfin, le projet prévoit la ratification de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

3. L'étude d'impact a été enregistrée le 20 janvier 2026. Elle répond globalement aux exigences de 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.

4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

5. Outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

En ce qui concerne, au sein de la fonction publique de l'Etat, la conclusion de contrats à durée déterminée après six ans de service public en contrats à durée indéterminée

6. Le Conseil d'Etat constate le caractère nécessaire, pour remédier à l'inconstitutionnalité, constatée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-1152 QPC du 30 juillet 2025, de l'article L. 332-6 du code général de la fonction publique, de la disposition du projet de loi permettant la prise en compte, pour le décompte de l'ancienneté de six ans permettant à l'agent de prétendre à un contrat à durée indéterminée, des périodes accomplies dans des emplois pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, sur le fondement de l'article L. 332-7 de ce code. Il considère que le principe d'égalité commande également la prise en compte, au même titre, des périodes accomplies pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité ne pouvant être absorbé par des fonctionnaires de l'Etat, en application de l'article L. 332-22 de ce code.

En ce qui concerne la mention du droit de se taire dans la procédure disciplinaire

7. Le Conseil d'Etat relève la nécessité de l'introduction de dispositions législatives dans le code général de la fonction publique, le code des juridictions financières, le code de justice administrative et le code de la défense pour tirer les conséquences des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées par le Conseil constitutionnel des dispositions législatives de ces codes régissant la discipline des agents concernés. Il constate la même nécessité s'agissant des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

8. En revanche, il considère qu'il n'y a pas lieu d'introduire de telles dispositions dans la partie législative du code de commerce. A cet égard, il relève, d'une part, que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, les juges consulaires des tribunaux de commerce, qui occupent une fonction publique élective, ne sont pas soumis au statut des magistrats (décision n° 2012-241 QPC, 4 mai 2012, cons. 35) et, d'autre part, qu'il ne résulte pas de l'article 34 ni d'aucun autre article de la Constitution que les règles relatives à leur procédure disciplinaire relèveraient du niveau législatif. Il observe au surplus que la procédure conduite par la commission d'admission des requêtes en application de l'article L. 724-3-3 du code de commerce s'inscrit en amont de l'ouverture d'une éventuelle procédure disciplinaire à l'égard du juge mis en cause par un justiciable.

9. Le Conseil d'Etat est d'avis de s'en tenir à une rédaction principielle de la disposition législative relative au droit de se taire, les modalités d'application de cette garantie relevant de la compétence du pouvoir réglementaire. Il complète ainsi l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique et l'article L. 4137-1 du code de la défense par une disposition qui se borne à indiquer que « [III] est également informé de son droit de se taire, qu'il peut exercer tout au long de la procédure ».

10. Le Conseil d'Etat constate que l'architecture des dispositions du code de justice administrative relatives à la discipline, respectivement, des membres du Conseil d'Etat et des magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel justifie, pour que la procédure disciplinaire qui leur est applicable soit conforme au cadre rappelé par le Conseil constitutionnel, que soient introduites des dispositions relatives au droit de se taire pour les seuls magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel. En application des dispositions des articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative, le statut des membres du Conseil d'Etat et celui des magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel sont en effet régis par le code de justice administrative et par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat pour autant qu'elles n'y sont pas contraires. Relevant que les dispositions du code de justice administrative ne comportent aucune mention des garanties disciplinaires dont disposent les membres du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat considère que les dispositions de l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique telles que complétées par le présent projet de loi, qui prévoient les garanties offertes au fonctionnaire faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, trouvent à s'appliquer au membre du Conseil d'Etat faisant l'objet d'une telle procédure.

Il relève en revanche que les dispositions législatives du code de justice administrative prévoient les garanties disciplinaires dont dispose le magistrat des tribunaux et des cours administratives d'appel poursuivi devant le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il admet donc la nécessité d'ajouter à ces dispositions, par voie législative, la mention du droit de se taire dont dispose le magistrat intéressé dans le cadre de cette procédure. Constatant en outre qu'aucun texte ne prévoit les garanties offertes au magistrat à l'égard duquel est prononcée une sanction de blâme ou d'avertissement sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 236-3 de ce code, sanctions qui ne sont pas prononcées par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il suggère d'y pourvoir par une disposition législative expresse.

11. Le Conseil d'Etat observe enfin que plusieurs dispositions législatives du code des juridictions financières, dont celles applicables aux magistrats des chambres régionales des comptes ont été déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel en tant qu'elles ne comportaient pas la mention relative au droit de se taire du magistrat poursuivi, rappellent l'ensemble des garanties offertes au magistrat des chambres régionales des comptes et à celui de la Cour des comptes poursuivi disciplinairement. Il est donc d'avis que le projet du Gouvernement prévoyant d'introduire la garantie relative au droit de se taire dans chacune des dispositions correspondantes afin, notamment, de prévenir tout risque d'interprétation *a contrario*, est dans ces conditions pertinent, ces dispositions ne laissant pas de place pour les dispositions supplétives du code général de la fonction publique. Compte tenu du caractère très détaillé de ces dispositions, il est également d'avis qu'il est justifié de répéter l'existence du droit de se taire à plusieurs stades de la procédure, contrairement au parti pris retenu par ailleurs consistant à s'en tenir à une formulation uniquement principielle de ce droit, une telle formulation ne pouvant en effet être retenue pour les magistrats financiers et membres de la Cour des comptes qu'au prix d'une réécriture complète de ces dispositions.

En ce qui concerne la pérennisation de la procédure de titularisation des apprentis en situation de handicap

12. Le Conseil d'Etat relève que la pérennisation de la mesure, qui sera applicable à l'ensemble des administrations mentionnées à l'article L. 2 du code général de la fonction publique, permet la titularisation des apprentis en situation de handicap à l'issue de leur contrat d'apprentissage, instaurée à titre temporaire par l'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de

transformation de la fonction publique, ne se heurte pas au principe d'égal accès à la fonction publique. Les apprentis en situation de handicap peuvent en effet être regardés comme se trouvant dans une situation différente de celle des autres apprentis au regard de leur insertion professionnelle, et l'objectif tendant à faire en sorte que le handicap ne nuise pas à la possibilité comme au déroulement d'une carrière, en comparaison des autres fonctionnaires, constitue un motif d'intérêt général.

Il suggère toutefois une rédaction alternative de cette disposition, en vue d'atteindre l'objectif du Gouvernement tendant à autoriser la titularisation des apprentis dont le contrat d'apprentissage a pris fin sans qu'ils puissent bénéficier de la voie de titularisation ouverte temporairement par l'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

En ce qui concerne l'habilitation demandée au Parlement pour prendre une ordonnance destinée à remédier aux malfaçons de codification du code général de la fonction publique.

13. Le Conseil d'Etat relève que même si l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique n'était pas ratifiée, il est en tout état de cause loisible au Gouvernement, eu égard aux termes du dernier alinéa de l'article 38 de la Constitution, de demander au Parlement de l'habiliter à modifier cette ordonnance. Il estime par ailleurs opportun de prévoir que les erreurs de codification du code général de la fonction publique seront rectifiées par un texte unique, qui a vocation à être édicté dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Il ne lui a pas paru possible, en revanche, de retenir la disposition du projet habilitant le Gouvernement « à transférer vers d'autres codes des dispositions ne constituant pas des règles générales applicables aux fonctionnaires civils » eu égard au parti clairement arrêté au moment de la codification de la partie législative d'un code encore récent et dont la partie réglementaire n'est pas achevée.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat (section de l'administration) dans ses séances du 10 et du 17 février 2026.