**Proposition de loi n° 980 visant à promouvoir l'emploi et le retour des fonctionnaires d'État ultramarins dans les territoires d'Outre-mer**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,
Mme Emeline K/BIDI

Mercredi 12 avril 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2012, dans son rapport consacré à la place des ultramarins dans la fonction publique d'État, le préfet Jean-Marc Bédier faisait le constat que « Dans un contexte de chômage élevé et de jeunes chômeurs diplômés en grand nombre, la frustration est souvent grande de voir arriver de l'extérieur des fonctionnaires pour occuper des postes pouvant être pourvus localement. Dans le même temps, ces mêmes jeunes doivent partir loin de leur famille pour une migration de travail vécue pendant longtemps comme un déracinement et donnant lieu encore aujourd'hui à une demande de retour abondante ».

Dix ans plus tard, la problématique demeure inchangée, en dépit d'avancées juridiques louables visant à développer la prise en compte de la situation spécifique des fonctionnaires ultramarins concernant leurs demandes de mutation.

Cette prise en compte passe principalement par la notion de centre des intérêts matériels et moraux (CIMM), construction jurisprudentielle et administrative reposant sur un ensemble de critères permettant d'établir les liens spécifiques entre un fonctionnaire et un territoire ultramarin. Depuis la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, le centre des intérêts matériels et moraux est reconnu comme conférant une priorité légale en matière de mutation.

Néanmoins, aucun texte de portée obligatoire ne fixe les critères permettant d'établir le CIMM d'un fonctionnaire et ils sont par ailleurs appréciés, d'un ministère à l'autre, selon des modalités différentes. Cette souplesse confine parfois à l'arbitraire. Par ailleurs, selon les chiffres communiqués par le ministère des outre-mer, en 2019, seules 28 % des demandes de mutation formulées au titre du CIMM ont été satisfaites. Il est vrai que ce chiffre est deux fois supérieur au taux de succès des demandes formulées hors CIMM (15 %). Mais cela signifie également que 72 % des demandes formulées dans le cadre du CIMM n'ont pas pu aboutir.

Il ne s’agit pas uniquement de situations individuelles, même si les députés ultramarins sont régulièrement sollicités par des fonctionnaires faisant face à des situations personnelles ou familiales difficiles et douloureuses en raison de l’éloignement. Les enjeux du retour des fonctionnaires ultramarins qui le souhaitent vers leur territoire d’origine sont aussi sociaux, économiques et politiques.

L’égalité d’accès au service public, pour tous et dans chaque territoire, ne peut que profiter de la présence de fonctionnaires qui connaissent bien sa culture, voire sa langue. Il s’agit aussi de favoriser le dynamisme économique de ces territoires. Trop souvent, le marché de l’emploi y est défaillant et peine à offrir des opportunités aux jeunes, si talentueux soient-ils. Le départ vers la France hexagonale apparaît alors comme la seule solution, vidant le territoire de ses forces vives et de sa jeunesse. Enfin, la sous-représentation des fonctionnaires ultramarins aux postes à responsabilité dans leur propre territoire participe à la persistance de représentations mentale issues du colonialisme.

La présente proposition de loi propose donc des solutions pour favoriser l’emploi et le retour des fonctionnaires d’État ultramarins dans leur territoire d’outre-mer. Elle donne une assise légale aux critères utilisés pour la détermination du CIMM et pose les jalons de leur rationalisation via une pondération harmonisée, définie par décret. Elle garantit le droit des personnes recrutées dans l’une des collectivités relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie à effectuer leur stage préalable à la titularisation dans le territoire où elles ont été reçues au concours.

Elle crée, enfin, un Observatoire des emplois locaux en outre-mer, doté d’un pouvoir de sanction et chargé de veiller à la bonne application de ces dispositions.

*

* *

# I. L'EMPLOI DES FONCTIONNAIRES D'ÉTAT ULTRAMARINS DANS LEUR TERRITOIRE D'ORIGINE, UN ENJEU POUR LES OUTRE-MER

La situation des personnes originaires des outre-mer au sein de la fonction publique d'État n'est pas sans conséquences pour l'accès au service public et le développement économique de ces territoires.

## A. « HEXAGONAUX » ET ULTRAMARINS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

En 2012, le rapport du préfet Bédier (1) soulignait que les ultramarins (2) représentaient seulement 54 % des effectifs de la fonction publique de l'État dans les départements d'outre-mer. Plus de dix ans après, la situation n'a quasiment pas évolué.

Des données plus récentes (3) mettent par ailleurs en évidence une surreprésentation des personnes originaires de France hexagonale aux postes d'encadrement de la fonction publique dans les outre-mer. Ainsi, parmi les personnes nées dans l'hexagone et occupant un emploi public en Martinique, 40 % avaient un poste d'encadrement ; 34 % en Guadeloupe, 25 % en Guyane et près de 50 % à La Réunion. À l'inverse, parmi les personnes nées dans les départements d'outre-mer et occupant un emploi public, ces chiffres varient de 6 % (en Guyane) à 11 % (à La Réunion). La différence est moins marquée, mais demeure en ce qui concerne les postes intermédiaires. En revanche, pour les postes « subalternes », la proportion d'ultramarins est plus importante et on constate une inversion de la tendance entre ultramarins et Hexagonaux, comme l'illustre le schéma en page suivante.

Le niveau de diplôme ne saurait expliquer à lui seul ces écarts, en particulier pour les postes de niveau intermédiaire ; ainsi, avec un diplôme de niveau bac + 3 ou bac + 4, les personnes nées dans l'hexagone ont plus de chances d'avoir un poste d'encadrement que les personnes nées en outre-mer (4) . Les personnes nées dans un département d'outre-mer et occupant un emploi public outre-mer sont également en moyenne moins susceptibles d'être titulaires que les personnes originaires de l'hexagone en emploi dans ces mêmes territoires.

---

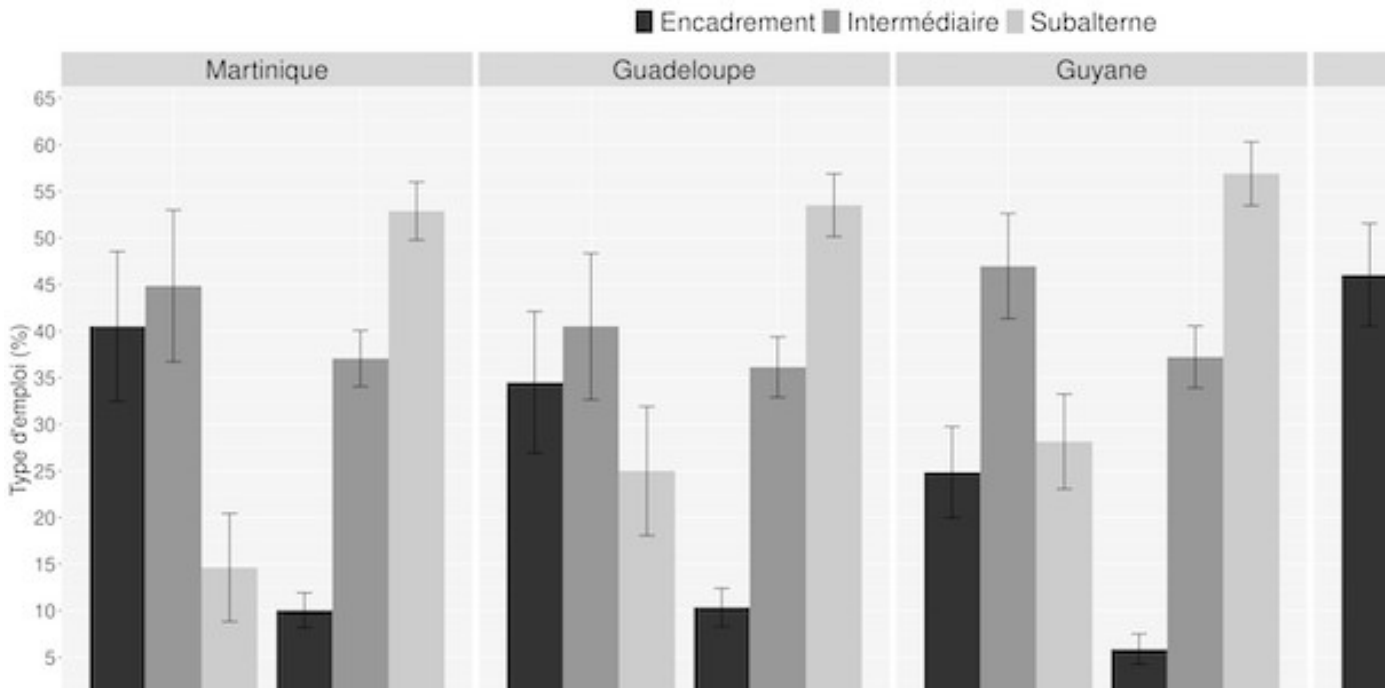
*(1) Jean-Marc Bédier, «* La place des Ultramarins dans la fonction publique de l'État outre-mer *», avril 2012.*

*(2) Le critère utilisé est celui du lieu de naissance.*

*(3) Marine Haddad, «* Antillais et Réunionnais dans l'emploi public : idéal d'égalité ou maintien de spécificités ? *», Sociologie 2022/3 (Vol. 13), pp. 279 à 295 (lien). Il s'agit des données toutes fonctions publiques confondues.*

*(4) Marine Haddad, «* Emploi public en outre-mer : une préférence pour les métropolitains ? *», publié dans* The Conversation*, 8 février 2023.*

**RÉPARTITION DES TYPES D'EMPLOIS OCCUPÉS PAR LES PERSONNES TRAVAILLANT DANS LE SECTEUR PUBLIC SELON LE DOM ET LE LIEU DE NAISSANCE**




*Source : Enquête emploi Insee, M. Haddad/Ined.*

Par ailleurs, la question du retour dans leur territoire d'origine peut constituer un réel problème pour les ultramarins de la fonction publique d'État dans l'hexagone. Parfois souhaitée et résultant d'un choix, l'affectation en France hexagonale est parfois aussi subie et peut donner lieu, pour les personnes concernées, à des situations personnelles ou familiales très difficiles.

### B. LES ENJEUX DE L'EMPLOI ULTRAMARIN DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT OUTRE-MER

Au-delà des difficultés individuelles pouvant naître de l'éloignement géographique des fonctionnaires ultramarins affectés en France hexagonale sur de longues périodes, le souci de favoriser l'emploi de « locaux » dans la fonction publique d'État en outre-mer est justifié aussi par plusieurs considérations d'ordre général.

Les tendances observées renforcent la persistance de schémas de pensée coloniaux qui confinent les ultramarins à des postes d'exécution et peuvent nourrir un sentiment d'injustice et de frustration, déjà souligné par le rapport Bédier.

Il en va aussi de l'égalité d'accès et de la qualité du service public. Les fonctionnaires ultramarins affectés sur leur propre territoire sont plus susceptibles d'avoir une bonne connaissance de ses spécificités sociales et culturelles. Par ailleurs, la présence de fonctionnaires parlant la langue locale, le cas échéant, est aussi de nature à favoriser le bon accueil des administrés. Dans un rapport récent sur les langues des outre-mer, le Conseil économique, social et environnemental notait ainsi que « *Dans les rapports des usagers avec l'administration publique, les correspondances écrites doivent s'échanger en français, car c'est la langue officielle. Dans la pratique, les langues régionales peuvent être utilisées lors des communications orales* » (1) .

Les enjeux sont aussi d'ordre socio-économique, dans un contexte où l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins passe encore trop souvent par un départ vers la France hexagonale. Au cours de son audition par votre Rapporteure, la sociologue Marine Haddad expliquait les différents canaux par lesquels le développement de l'emploi des ultramarins dans le secteur public sur le territoire, *a fortiori* à des postes d'encadrement, pouvait exercer un effet positif sur les problèmes socio-économiques et démographiques des outre-mer. D'une part, la perspective crédible d'une insertion locale dans un emploi qualifié peut encourager les jeunes à poursuivre des études supérieures. D'autre part, l'incertitude sur la localisation de la future affectation peut dissuader de passer un

---

*(1) CESE, «* Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale *», Juin 2019 (lien). Cet enjeu linguistique de l'accès aux services publics est déjà pris en compte dans certains territoires : le CNFPT propose ainsi des formations en breton, car «* chez les séniors atteints de maladies dites « neurodégénératives » la mémoire s'efface peu à peu entraînant bien souvent la perte de la langue apprise (le français). Il ne reste alors plus que le breton comme communication possible avec les personnels soignants et les agents des services d'aide à la personne *».*

concours national, et donc d'accéder à un emploi de titulaire stable. Plus généralement, l'accès à la fonction publique est source de stabilité dans des territoires où l'offre d'emploi est souvent limitée.

De façon plus accessoire, l'emploi de fonctionnaires locaux en plus grand nombre serait également source d'économies en ce qui concerne les dépenses liées à la prime spécifique d'installation ou aux congés bonifiés.

## II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REMETTRE LES ULTRAMARINS AU CŒUR DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT EN OUTRE-MER

Face aux limites de la prise en compte actuelle de la situation des ultramarins souhaitant revenir dans leur territoire d'origine, l'intervention du législateur apparaît nécessaire, en particulier pour garantir l'appréciation objective et l'application égale de la notion de centre des intérêts matériels et moraux (CIMM).

### A. LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER : UNE SITUATION ACTUELLE SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE ET D'INÉGALITÉS

La notion de centre des intérêts moraux et matériels (CIMM) est l'outil le plus direct de promotion du retour des fonctionnaires ultramarins dans leur territoire d'origine [(1)] . En effet, depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (dite « loi EROM »), les fonctionnaires justifiant de leur CIMM dans un territoire ultramarin bénéficient d'une priorité légale en matière de mutation.

Néanmoins, aucun texte de portée obligatoire ne fixe les critères permettant d'établir le CIMM d'un fonctionnaire : il s'agit d'une construction administrative et jurisprudentielle. Non exhaustifs et non cumulatifs, les critères du CIMM sont parfois distingués selon leur caractère *matériel* (par exemple, la détention de biens fonciers ou de comptes bancaires sur le territoire considéré) ou *moral* (par exemple, le lieu de domiciliation ou de sépulture des parents). Ils ont été régulièrement rappelés par voie de circulaires, dont la plus complète est la circulaire FP n° 2129 du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques [(2)] .

Auditionnés par votre Rapporteure, le cabinet du ministre délégué en charge des outre-mer et celui du ministre de la fonction publique ont souligné l'intérêt qui s'attacherait à conserver une certains « souplesse » dans l'appréciation

---

*(1) Elle est aussi utilisée dans d'autres domaines du droit de la fonction publique, en particulier pour l'octroi des congés bonifiés.*

*(2) https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Autres%20pages/Textes%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence/2007/C_20070103_FP2129.pdf*

et l'application de la notion de CIMM. De fait, les règles existantes comme les travaux envisagés prennent la forme de « droit souple » (lignes directrices, circulaire), à l'élaboration duquel la représentation nationale n'est pas associée.

Pour autant, entre souplesse et arbitraire, la ligne de crête est étroite. L'application différenciée des critères du CIMM pose en effet des problèmes d'objectivité et est de nature à susciter l'incompréhension, voire la méfiance des fonctionnaires concernés. Ainsi, si les critères utilisés pour l'appréciation du CIMM sont les mêmes dans tous les ministères, leurs modalités d'instruction et d'application sont variables (1) .

Par ailleurs, la consécration du CIMM comme priorité législative n'a pas permis de faire progresser de façon suffisante la prise en compte de ces situations. Le cabinet du ministre délégué en charge des outre-mer se félicite ainsi qu'en 2019, 28 % des mutations formulées au titre du CIMM aient obtenu une réponse positive, contre 15 % des demandes formulées en dehors du CIMM à destination des mêmes territoires, sans toutefois que le cabinet du ministre concerné puisse nous donner la proportion d'ultramarins parmi les personnes ayant obtenu une mutation en dehors du CIMM. Nous n'avons pas pu disposer non plus des statistiques complètes en la matière. Les nombreux témoignages reçus par votre Rapporteure et le contentieux administratif témoignent du caractère insuffisant de ces progrès.

Dans ce contexte, le recours au vecteur législatif permet de gagner en objectivité, en transparence et en efficience ce qu'il perd en souplesse. Il assure ainsi une véritable égalité devant la loi et permet aussi à la représentation nationale de s'emparer du sujet. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

## B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi compte six articles, dont un article liminaire qui rappelle son objet et son caractère expérimental, pour une durée de 15 ans. Elle vise à permettre à ce dispositif de se déployer pleinement.

L'article 1er crée un Observatoire des emplois locaux en outre-mer, sous la forme d'une autorité administrative indépendante. La création de cet observatoire indépendant est justifiée par les limites actuelles de la mise en œuvre du CIMM par les administrations, sans autre contrôle que celui du juge administratif. L'Observatoire veillerait au respect des dispositions sur l'emploi des

(1) *Le rapport de la DGAFP, «* Bilan de l'application de la priorité légale d'affectation prévue pour les fonctionnaires qui justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie *» (Juillet 2021, annexe 3, p. 21) fait ainsi état des différentes pratiques en vigueur dans les ministères. Le ministère de l'Économie et le ministère des Armées identifient ainsi cinq critères prioritaires, dont certains leur sont communs, mais pas tous. Le ministère de la Transition écologique requiert au moins trois critères, sans que ces derniers soient formellement hiérarchisés ou distingués entre « moraux » et « matériels ». Les ministères sociaux exigent la présence d'au moins deux critères de base (lieu de naissance et lieu de la scolarité), auxquels s'ajoutent deux critères « moraux » sur trois et un critère matériel sur deux.*

fonctionnaires d'État dans les territoires ultramarins avec lesquels ils justifient de liens suffisants et serait doté d'un pouvoir de sanction pécuniaire à l'encontre des administrations. Un décret déterminerait sa composition et son fonctionnement.

Les articles 2 et 3 assurent l'effectivité de ces objectifs dans le cadre des demandes de mutation effectuées par les agents publics déjà en poste.

L'article 2 insère dans le code général de la fonction publique (CGFP) le principe selon lequel est garanti à la fois l'emploi des fonctionnaires d'État justifiant de liens suffisants avec un territoire ultramarin relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution et le retour de ces mêmes fonctionnaires dans ce territoire.

L'article 3 donne une assise législative aux critères pouvant permettre à l'administration d'établir qu'un fonctionnaire a le centre de ses intérêts moraux et matériels (CIMM) en outre-mer. Il apporte ainsi une assise législative à des critères issus de la pratique administrative et de la jurisprudence. Il modifie aussi la terminologie d'usage des CIMM afin de marquer la nécessité d'inverser la priorité des critères pris en compte.

Afin de mettre fin à l'hétérogénéité de la façon dont ces critères sont appréciés et pris en compte par les différentes administrations, il prévoit l'intervention d'un décret pour définir l'ordre de priorité et la pondération de ces différents critères.

Enfin, l'article 4 porte sur les fonctionnaires nouvellement recrutés. Il garantit le droit des personnes recrutées dans l'une des collectivités relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution à effectuer leur stage préalable à la titularisation dans le territoire où elles ont été reçues au concours.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*
### Objet et caractère expérimental de la proposition de loi

Cet article rappelle l'objet de la proposition de loi et précise qu'elle présente un **caractère expérimental, pour une durée de quinze ans.**

Cette durée, qui peut paraître assez longue par comparaison avec les durées moyennes observées des expérimentations, est justifiée par la nécessité de permettre au dispositif de se déployer pleinement et aux acteurs concernés de se l'approprier.

*

* *

### *Article 1er*
### Création d'une autorité administrative indépendante dénommé « Observatoire des emplois locaux en outre-mer »

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article crée une autorité administrative indépendante dénommée Observatoire des emplois locaux en Outre-mer. Elle est dotée d'un pouvoir de sanction pécuniaire et veille au respect des dispositions concernant l'emploi des fonctionnaires d'État justifiant de liens suffisants avec les territoires ultramarins.

**Dernières modifications législatives intervenues**

Ces dispositions sont nouvelles et ne modifient aucune disposition législative antérieure.

Le présent article institue **une autorité administrative indépendante (AAI), dénommée « Observatoire des emplois locaux en Outre-mer »,** chargée de veiller au respect des dispositions concernant l'emploi des fonctionnaires d'État justifiant de liens suffisants avec les territoires ultramarins.

À cet effet, elle dispose d'un **pouvoir de sanction pécuniaire** lorsqu'elle constate une méconnaissance de ces dispositions par l'administration. Elle prend en compte, pour se prononcer, les critères déterminants pour les centres des intérêts moraux et matériels (CIMM), tels qu'introduits dans le code général de la fonction publique par la présente proposition de loi.

Cette AAI est aussi chargée de veiller à la **diffusion** prioritaire des informations concernant les emplois de la fonction publique d'État dans les territoires ultramarins auprès des personnes justifiant d'un lien avec ces territoires et ayant candidaté à un poste équivalent dans les cinq années précédant l'édiction de l'offre d'emploi.

**Les autorités administratives indépendantes**

Les autorités administratives indépendantes (AAI) sont des institutions publiques qui ne peuvent être instituées que par la loi et qui sont dépourvues de la personnalité morale. Elles sont régies par la loi organique n° 2017-54 et la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 leur portant statut et visant à garantir leur autonomie statutaire et fonctionnelle vis-à-vis du Gouvernement. Elles sont chargées de l'une des missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs.

À ces fins et selon les dispositions législatives précitées, elles peuvent être dotées de pouvoirs quasi-juridictionnels (investigation, sanction, saisine du juge, injonction, règlement des différends) et de diverses attributions administratives (pouvoirs de recommandation et d'édiction de décision individuelle et, éventuellement, réglementaire), exercés sous contrôle juridictionnel.

L'exercice par une AAI d'un pouvoir de sanction pécuniaire, exclusive de toute privation de liberté, est conforme à la Constitution dès lors qu'il est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis.

La création de cette AAI répond au constat de l'absence de visibilité et de contrôle (autre que celui du juge) sur les décisions de l'administration relatives au CIMM.

En effet, pour un fonctionnaire qui entend contester le refus de sa demande de mutation, le recours au juge ne peut pas être considéré comme pleinement satisfaisant, eu égard au coût financier qu'il représente et aux craintes légitimes de représailles. Le souci de la mise en œuvre du CIMM ne peut reposer que sur lui et doit donc s'affranchir de l'approche *a posteriori* au profit d'un contrôle par la transparence.

C'est dans cet esprit que s'inscrit la création de l'Observatoire des emplois locaux en Outre-mer. Il convient de rappeler qu'il n'a pas vocation à être saisi à la place du juge pour contester le rejet d'une demande de mutation. Il ne peut pas non plus formuler des injonctions à l'administration ou lui faire des recommandations concernant une situation particulière.

*

* *

*Article 2*
(article L. 512-18 du code général de la fonction publique)
**Garantie de l'emploi et du retour**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article insère dans le code général de la fonction publique un principe de garantie de l'emploi et du retour des fonctionnaires justifiant de liens suffisants avec les territoires ultramarins.

**Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires permettait à l'administration de prendre en compte à titre subsidiaire le critère du CIMM. Ce critère a ensuite été consacré comme une priorité légale de mutation par la loi « EROM » du 28 février 2017.

### 1. Le droit existant

Les évolutions législatives récentes ont permis la prise en compte explicite dans les demandes de mutation, via le critère du CIMM, des liens entre un fonctionnaire et un territoire ultramarin. Il ne s'agit toutefois que d'une priorité, qui doit être conciliée avec d'autres priorités légales et avec les besoins du service.

- *La prise en compte récente du CIMM dans le cadre des mutations*

L'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État a été modifié à deux reprises afin de prendre en compte la situation des fonctionnaires ultramarins désireux d'être affectés dans leur collectivité d'origine :

– La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires complète l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 pour permettre aux autorités compétentes d'édicter des lignes directrices définissant des critères supplémentaires établis à titre subsidiaire, notamment pour les fonctionnaires qui justifient du CIMM dans l'une des collectivités régies par les articles 73 ou 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie.

Ce critère n'est pris en compte qu'à titre *subsidiaire* – cette précision a son importance, dans la mesure où un fonctionnaire remplissant un ou plusieurs critères de priorité subsidiaires ne peut précéder dans le classement un fonctionnaire remplissant un ou plusieurs des critères de priorité établis par la loi ou le décret. Il ne s'agit en outre que d'une *faculté* laissée à l'administration.

L'article 28 de la loi impose aussi au pouvoir réglementaire d'ajouter aux priorités de mutation prévues par la loi d'autres priorités, dont l'une au titre du CIMM en outre-mer, pour le corps enseignant et d'autres corps relevant de statuts spéciaux.

En fonction de leur corps de rattachement, les fonctionnaires étaient ainsi susceptibles de voir leur situation particulière plus ou moins prise en compte par l'administration.

– La loi « EROM » du 28 février 2017 (1) est allée plus loin, en consacrant à l'article L. 512-19 du CGFP une priorité légale de mutation pour les fonctionnaires ayant leur CIMM dans un territoire ultramarin.

- *Un critère de priorité parmi d'autres*

L'article L. 512-19 du CGFP donne désormais priorité, dans leurs demandes de mutation, aux fonctionnaires qui :

– sont séparés de leur conjoint, ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, pour des raisons professionnelles ;

– sont en situation de handicap relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article L. 131-8 du même code (2) ;

– exercent leurs fonctions dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles ;

– justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM) dans l'une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie ;

– sont affectés sur un emploi qui est supprimé, y compris si cet emploi relève d'une autre administration, sans pouvoir être réaffecté sur un emploi correspondant à son grade dans son service.

Le CIMM n'est donc qu'un critère parmi d'autres, d'ordre familial, de santé, ou tenant à la nature du poste occupé. En d'autres termes, il ne s'agit ni d'un « droit à la mutation ni même d'une priorité absolue » (3) . Peuvent en effet y faire obstacle :

– l'absence de postes vacants en nombre suffisant, par rapport aux candidats bénéficiaires d'une priorité au retour au titre du CIMM : il ne peut y avoir de nomination en surnombre ;

---

*(1) Article 85 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.*

*(2) Cet article fait référence aux «* personnes relevant de l'une des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail *», qui désigne globalement les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 %, les titulaires d'une pension d'invalidité, les titulaires de la carte " mobilité inclusion " portant la mention " invalidité , les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, les invalides titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les victimes civiles de guerre et les victimes d'un acte de terrorisme.*

*(3) Mathieu Maisonneuve, «* La priorité au retour des fonctionnaires « ultramarins »*, AJDA 2018, p. 564.*

– les autres priorités légales de mutation prévues à l'article L. 512-19 du CGFP ;

– l'absence d'adéquation entre le profil et les compétences du candidat, d'une part, et les prérequis des postes vacants, d'autre part ;

– les « besoins du service » mentionnés à l'article L. 512-18 du CGFP.

### 2. Les modifications proposées

Le présent article complète l'article L. 512-18 du CGFP, pour préciser que « *l'emploi et le retour des fonctionnaires justifiant de liens suffisants avec les territoires ultramarins sont garantis* ».

Il réaffirme ainsi un principe, sans remettre en cause le cadre fixé par le premier alinéa de l'article L. 512-18, aux termes duquel « *L'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires de l'État en tenant compte des besoins du service.* »

*

* *

*Article 3*

(articles L. 512-19 et L. 512-19-1 *[nouveau]* du code général de la fonction publique)

**Critères déterminant le centre des intérêts matériels et moraux**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article entend harmoniser les conditions de prise en compte du CIMM entre les différentes administrations. Il crée ainsi un nouvel article dans le code général de la fonction publique, au sein duquel sont énumérés les critères déterminant le CIMM. Il prévoit aussi l'intervention d'un décret pour préciser la pondération de ces différents critères.

**Dernières modifications législatives intervenues**

La loi « EROM » du 28 février 2017 a érigé le CIMM en priorité légale de mutation, mais la notion en elle-même ne fait pas l'objet, pour l'instant, d'une définition législative.

### 1. Le droit existant

La notion de CIMM ne fait l'objet d'aucune définition par un texte de portée obligatoire. Son appréciation se fonde sur la méthode du « faisceau d'indices », et son contenu a été précisé par des circulaires administratives ainsi que par la jurisprudence administrative.

La circulaire du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques, précédemment évoquée, a permis de récapituler ces différents critères. Elle recense 15 indices, en distinguant ceux qui sont énumérés dans les circulaires d'application existantes, ceux qui résultent de l'avis du Conseil d'État du 7 avril 1981, et ceux qui ont été dégagés par « la jurisprudence administrative récente ». Elle précise que ces critères « *n'ont pas de caractère exhaustif ni nécessairement cumulatif* » et que « *le principe est d'apprécier la vocation de l'agent demandeur à bénéficier du droit à congé bonifié sur la base d'un tel faisceau d'indices et non de le refuser en raison de l'absence de tel ou tel critère* ».

Finalement, il ressort de la pratique que l'indice concret de lien avec un territoire prévaut sur l'origine du fonctionnaire : ainsi, un fonctionnaire né en France hexagonale et y ayant toujours vécu ne peut se voir reconnaître un CIMM aux Antilles simplement parce que son père et ses grands-parents y vivent (1) .

En pratique, la marge de manœuvre de l'administration quant à l'appréciation du CIMM est encadrée par le contrôle du juge. Il n'en reste pas moins que, si la liste de ces critères est commune aux différentes administrations, leur appréciation est, quant à elle, hétérogène. Il s'agit d'un constat partagé par l'ensemble des personnes auditionnées par votre Rapporteure et qu'illustre le rapport de la DGAFP évoqué précédemment (2) .

### 2. Les modifications proposées

L'article 3 de la proposition de loi inscrit dans le CGFP les critères permettant d'établir le CIMM et prévoit l'intervention d'un décret pour fixer leur pondération et harmoniser des pratiques actuellement diverses.

- *Une liste de critères qui s'inspire des critères existants, avec quelques nuances*

L'article 3 insère dans le code général de la fonction publique un nouvel article L. 512-19-1, qui reprend l'essentiel des critères recensés dans la circulaire du 3 janvier 2007, à quelques différences près :

– deux critères de la circulaire ne sont pas repris par l'article 3 : le « *lieu où le fonctionnaire est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux* » et la « *commune où le fonctionnaire paye certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu* » ;

– le critère relatif aux biens fonciers est apprécié de façon plus restrictive dans l'article 3 que dans la circulaire. Seraient désormais seuls pris en compte les

*(1) Tribunal administratif de Montreuil, 26 novembre 2009, n° 0900751.*

*(2) Voir le A du II.*

biens dont l'agent est propriétaire, à l'exclusion de ceux dont il pouvait être locataire, alors que ce dernier critère figure dans la circulaire ;

– enfin, deux critères prévus par la proposition de loi ne se rattachent à aucun critère précédemment dégagé par le juge ou l'administration : la « *maîtrise ou la compréhension suffisante de la langue régionale nécessaire à l'interaction avec les administrés locaux* » et « *la connaissance historique, économique et sociologique du territoire* ». Ces deux critères présentent un caractère plus subjectif que la plupart des autres, qui se rattachent à une situation administrative (lieu de résidence de la famille, inscription sur les listes électorales…) ou pratique (bénéfice d'un congé, fréquence des voyages…).

L'ordre dans lequel ces critères sont présentés n'est pas anodin : il reflète le souhait de faire prévaloir, dans leur pondération, les critères moraux sur les critères matériels qui peuvent plus facilement être construits de toute pièce. La référence à des critères « moraux et matériels » (dans cet ordre) répond au même objectif. Cette approche justifie enfin la suppression du critère relatif au compte bancaire, une procédure désormais assez simple qui ne dit pas grand-chose du lien effectif entre un individu et un territoire.

La référence à « *tous autres éléments d'appréciation pouvant en tout état de cause être utiles* traduit au niveau législatif le caractère non exhaustif, ni nécessairement cumulatif des critères du CIMM, rappelé dans la circulaire de 2007.

- *L'intervention d'un décret pour préciser la hiérarchisation et la pondération des critères*

Le II de l'article 3 prévoit l'intervention d'un décret pour fixer la priorité des critères, ainsi que leur pondération.

Le tableau ci-après présente les critères du CIMM dont la proposition de loi dresse la liste, en précisant l'ordre dans lequel ils sont énumérés et en les faisant correspondre, le cas échéant, avec les critères existants.

**TABLEAU COMPARATIF DES CRITÈRES DU CIMM**

| Origine du critère | Circulaire du 3 janvier 2007 | Article 3 de la proposition de loi |
|---|---|---|
| Circulaires d'application existantes | Domicile des père et mère ou, à défaut, des parents les plus proches | Lieu de résidence des père et mère, des enfants, du conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou, à défaut, des parents les plus proches de l'agent (1°) |
| | Biens fonciers situés sur le lieu de la résidence habituelle déclarée dont l'agent est propriétaire ou locataire | Biens fonciers situés dans le territoire où l'agent justifie des liens suffisants et dont il était propriétaire avant son départ du territoire, ou bien dont il est devenu propriétaire par donation ou succession (14°) |
| | Domicile avant l'entrée dans l'administration | Lieu et durée de résidence de l'agent avant l'entrée dans l'administration (2°) |
| | Lieu de naissance de l'agent | Lieu de naissance de l'agent (3°) |
| | Bénéfice antérieur d'un congé bonifié | Bénéfice antérieur d'un congé bonifié (9°) |
| | Tous autres éléments d'appréciation pouvant en tout état de cause être utiles aux gestionnaires | Tous autres éléments d'appréciation pouvant en tout état de cause être utiles aux gestionnaires (16°) |
| Avis du Conseil d'État du 7 avril 1981 | Lieu de résidence des membres de la famille de l'agent, degré de parenté avec lui, leur âge, activités et, le cas échéant, leur état de santé | Lieu de résidence des père et mère, des enfants, du conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou, à défaut, des parents les plus proches de l'agent (1°) ; état de santé et âge des ascendants et descendants directs de l'agent et de son conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité (5°) |
| | *Lieu où le fonctionnaire est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux* | - |
| | *Commune où le fonctionnaire paye certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu* | - |
| | Affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé l'affectation actuelle | Affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé l'affectation actuelle (13°) |
| | Lieu d'inscription de l'agent sur les listes électorales | Lieu d'inscription de l'agent sur les listes électorales (15°) |
| Jurisprudence administrative | Lieu de naissance des enfants | Lieu de naissance des enfants (4°) |
| | Études effectuées par l'agent et/ou ses enfants | Études effectuées par l'agent et/ou ses enfants (6°) |
| | Fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré | Fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré (10°) |

| | | |
|---|---|---|
| | Fréquences et durée des voyages effectués vers le territoire considéré | Fréquences et durée des voyages effectués vers le territoire considéré (11° et 12°) |
| Proposition de loi | - | Maîtrise ou compréhension suffisante de la langue régionale nécessaire à l'interaction avec les administrés locaux (7°) |
| | - | Connaissance historique, économique et sociologique du territoire (8°). |

*

* *

*Article 4*

(article L. 327-1 du code général de la fonction publique)

**Lieu du stage**

**Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit de reconnaître aux personnes recrutées dans une collectivité régie par l'article 73 ou l'article 74 de la Constitution un droit garanti à effectuer leur stage dans le territoire où elles ont été reçues au concours..

**Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

### 1. Le droit existant

L'article L. 327-1 du CGFP dispose que « *Les personnes recrutées au sein de la fonction publique à la suite de l'une des procédures de recrutement par concours, de recrutement sans concours ou de changement de corps ou de cadres d'emplois accomplissent une période probatoire dénommée stage comprenant, le cas échéant, une période de formation lorsque le statut particulier du corps ou du cadre d'emplois le prévoit* ».

Le lieu et les modalités d'affectation pour la réalisation de ce stage varient selon le corps considéré. À titre d'exemple, s'agissant des lauréats des concours de recrutement des personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement public, une circulaire du ministère de l'Éducation nationale [(1)] prévoit qu'*« une affectation géographiquement favorable par rapport aux lieux de formation (proximité ou facilité de l'accès aux moyens de transport et/ou aux grands axes routiers) est à privilégier, dans toute la mesure du possible* ». Si l'intention est louable, il ne s'agit nullement d'une garantie.

*(1) Circulaire du 13 juillet 2022 fixant les modalités d'organisation de l'année de stage des lauréats des concours de recrutement des personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement public à compter de l'année scolaire 2022-2023 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45354 .*

L’incertitude quant à leur lieu futur d’affectation peut s’avérer dissuasive pour des professeurs déjà contractuels qui envisageraient de passer le concours pour devenir titulaires. Plus généralement, en dehors du cas spécifique des concours nationaux à recrutement local, l’accès à la fonction publique d’État par concours s’accompagne souvent, pour le lauréat, d’une incertitude quant au lieu où il sera affecté afin d’effectuer son stage.

### 2. Les modifications proposées

L’article prévoit, pour les personnes recrutées au sein de la fonction publique d’État dans l’une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, un « droit garanti » à effectuer leur stage dans le territoire où elles ont été reçues au concours.

Cette disposition apporterait aux candidats plus de visibilité sur les mois qui suivent leur recrutement et leur permettrait, le cas échéant, de préparer plus sereinement une éventuelle affectation hors de leur territoire.

## *Article 5*
## Gage

Afin de compenser les charges crées par la présente proposition de loi, le présent article prévoit la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs (pour l’État), la majoration de la dotation globale de fonctionnement (pour les collectivités territoriales) et la majoration de l’accise sur les tabacs (pour les organismes de sécurité sociale).

Cet article ayant seulement vocation à assurer la recevabilité formelle de la proposition de loi, votre Rapporteure appelle naturellement le Gouvernement à le supprimer lors de l’examen du texte en séance.