

N° 82

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

---

Tome I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

**Voir le numéro :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1388, 1519 et in-8° 450.**

**Sénat : 7 (1983-1984).**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	7
<b>I. — L'ÉTAT DE LA FONCTION LOCALE NÉCESSITE UNE AMÉLIORATION DE SON STATUT</b> .....	8
<b>A. — Une fonction inégale</b> .....	8
1. <i>Une diversité de régime</i> .....	8
a) La parcellisation des statuts .....	8
b) La précarité de la situation des non titulaires .....	12
2. <i>Une infériorité de condition</i> .....	12
a) L'inégalité statutaire .....	12
b) La disparité des rémunérations .....	13
<b>B. — Les tentatives de réformes</b> .....	14
1. <i>Les esquisses gouvernementales</i> .....	15
2. <i>Les apports du Sénat</i> .....	15
<b>II. — LE PROJET DE LOI INTRODUIT UNE RÉFORME CONTESTABLE QUI DOIT ÊTRE INFLÉCHIE DANS LE SENS DE L'AUTONOMIE LOCALE</b> ..	17
<b>A. — Une réforme contestable</b> .....	17
1. <i>Des principes admissibles</i> .....	18
a) Le principe de l'unité .....	18
b) Le principe de parité .....	19
c) Le respect de la spécificité territoriale .....	21
2. <i>Une traduction discutable</i> .....	22
a) Un système complexe et onéreux .....	22
b) Qui comporte des atteintes à l'autonomie locale .....	25
<b>B. — Un indispensable infléchissement dans le sens de l'autonomie locale</b> .....	27
1. <i>La simplification des structures</i> .....	27
a) Une réduction du nombre des organes .....	28
b) Une rationalisation des tâches .....	29
2. <i>La préservation de l'autonomie locale</i> .....	31
a) La défense de la libre administration locale .....	31
b) Des garanties accrues .....	34
<b>Conclusion</b> .....	35
<b>II. — EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	36
— <i>Art. premier A.</i> — Codification .....	36
<b>CHAPITRE PREMIER. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES</b> .....	37
— <i>Article premier.</i> — Champ d'application du titre III .....	37
— <i>Article 2.</i> — Dérogations à la règle du recours exclusif à des titulaires .....	39

— Article 3. — Regroupement en corps .....	41
— Article 4. — Organisation en corps .....	43
— Article 5. — Statuts particuliers .....	45
— Article 6. — Emplois susceptibles d'être occupés par des fonctionnaires territoriaux .....	45
<b>CHAPITRE II. — DISPOSITIONS ORGANIQUES .....</b>	<b>46</b>
<b>Section I. — Le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale .....</b>	<b>46</b>
— Article 7. — Composition et fonctionnement du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale .....	46
— Article 8. — Compétences du Conseil supérieur .....	49
— Article 9. — Organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale .....	51
— Article 10. — Commission mixte paritaire .....	51
— Article 11. — Liste des corps comparables .....	53
<b>Section II. — Les organes de gestion des corps .....</b>	<b>53</b>
— Articles 12 à 16. — Centres de gestion .....	53
— Article 17 A. — Structures et composition des centres de gestion .....	54
— Article 17 B. — Rôle respectif du centre national et des centres régionaux et départementaux de gestion. Compétences des collectivités non affiliées .....	54
— Articles 17 à 20. — Centres régionaux de gestion .....	56
— Article 21. — Affiliation au centre départemental de gestion .....	56
— Article 21 bis. — Centre régional de gestion des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne .....	57
— Article 21 ter A. — Centre régional de la grande couronne parisienne .....	58
— Article 21 ter. — Financement des centres de gestion .....	58
— Article 21 quater — Missions des centres de gestion .....	59
— Article additionnel nouveau après l'art. 21 quater. — Mission pour le compte de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales .....	60
— Articles 22 et 23. — Organisation, Fonctionnement et missions du centre départemental de gestion .....	61
— Article 24. — Compétences facultatives du centre départemental de gestion .....	62
— Article 25. — Financement du centre départemental de gestion .....	63
— Article 26. — Organisation de concours pour les collectivités non affiliées à un centre départemental de gestion .....	63
— Article 27. — Caractère exécutoire des actes de gestion du personnel .....	63
— Article 28. — De la gestion des fonctionnaires de catégories C et D par les collectivités non affiliées à un centre départemental de gestion .....	64
<b>Section III. — Commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires .....</b>	<b>64</b>
<b>Sous-section I. — Commissions administratives paritaires .....</b>	<b>64</b>
— Article 29. — Création d'une commission administrative paritaire .....	64
— Article 30. — Composition des commissions administratives paritaires .....	65
— Article 31. — Compétences des commissions administratives paritaires .....	65
— Article 32. — Fonctionnement des commissions administratives paritaires .....	66
<b>Sous-section II. — Comités techniques paritaires .....</b>	<b>66</b>
— Article 33. — Création et composition des comités techniques paritaires .....	66
— Article 34. — Compétences des comités techniques paritaires .....	67

<b>CHAPITRE III. — ACCÈS A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE</b> .....	69
<b>Section I. — Accès aux corps</b> .....	69
— <i>Article 35.</i> — Créations d'emplois .....	69
— <i>Article 36.</i> — Conditions d'aptitude physique et limites d'âge .....	69
— <i>Article 37.</i> — Modalités de recrutement .....	70
— <i>Article 38.</i> — Dérogations à l'égalité des sexes en matière de recrutement .....	70
— <i>Article 39.</i> — Dérogations au principe du concours .....	71
— <i>Article 40.</i> — Promotion interne .....	71
— <i>Article 41.</i> — Compétences de l'autorité territoriale en matière de nomination .....	72
— <i>Article 42.</i> — Comblement des vacances d'emplois .....	72
— <i>Article 43.</i> — Organisation des concours .....	73
— <i>Article 44.</i> — Inscription aux concours .....	73
— <i>Article 45.</i> — Liste de classement .....	74
— <i>Article 46.</i> — Modalités d'affectation des candidats recrutés par un centre de gestion .....	74
— <i>Article 46 bis.</i> — Titularisation .....	75
<b>Section II. — Recrutement direct</b> .....	76
— <i>Article 47.</i> — Champ d'application du recrutement direct .....	76
— <i>Articles 48, 49 et 50.</i> — Emplois de direction et de cabinet .....	77
<b>CHAPITRE IV. — STRUCTURE DES CARRIÈRES</b> .....	78
— <i>Article 51.</i> — Structure des corps .....	78
— <i>Article 52.</i> — Conditions d'avancement .....	79
— <i>Article 53.</i> — Avancement de classe .....	79
— <i>Article 54.</i> — Mutation, détachement et changement de corps .....	79
— <i>Article 54 bis.</i> — Formalités à respecter pour le comblement des vacances .....	80
— <i>Article 54 ter.</i> — Emplois fonctionnels .....	81
— <i>Article 54 quater.</i> — Demandes prioritaires en cas de mutation .....	82
<b>CHAPITRE V. — POSITIONS</b> .....	83
— <i>Article 55.</i> — Positions des fonctionnaires .....	83
<b>Section I. — Activité</b> .....	84
<b>Sous-section I. — Dispositions générales</b> .....	84
— <i>Article 56.</i> — Définition de la position d'activité .....	84
— <i>Article 57.</i> — Congés .....	84
— <i>Article 58.</i> — Modalités d'application des dispositions relatives aux congés .....	87
— <i>Article 59.</i> — Autorisations spéciales d'absence .....	87
— <i>Article 60.</i> — Exercice des fonctions à temps partiel .....	88
<b>Sous-section II. — Mise à disposition</b> .....	89
— <i>Article 61.</i> — Mise à disposition auprès d'une autre administration territoriale .....	89
— <i>Article 62.</i> — Mise à disposition auprès d'un organisme d'intérêt national .....	90
— <i>Article 62 bis.</i> — Contrôle sur les mises à dispositions .....	91
<b>Section III. — Détachement</b> .....	91
— <i>Article 63.</i> — Procédure de détachement .....	91

— <i>Article 64.</i> — Régime de pension des fonctionnaires détachés .....	92
— <i>Article 65.</i> — Intégration du fonctionnaire dans le corps de détachement .....	93
— <i>Article 66.</i> — Réintégration des fonctionnaires détachés .....	93
— <i>Article 67.</i> — Détachement de fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale .....	94
— <i>Article 67 bis.</i> — Conditions d'application de la section .....	94
Section III. — <b>Position hors cadres</b> .....	95
— <i>Article 68.</i> — Définition de la position hors cadres .....	95
— <i>Article 69.</i> — Droits à pension du fonctionnaire placé en position hors cadres .....	96
Section IV. — <b>Disponibilité</b> .....	96
— <i>Article 70.</i> — Définition de la position de disponibilité .....	96
— <i>Article 71.</i> — Modalités d'application des dispositions relatives à la disponibilité ..	98
Section V. — <b>Accomplissement du service national</b> .....	98
— <i>Article 72.</i> — Position d'accomplissement du service national .....	98
Section VI. — <b>Congé parental</b> .....	99
— <i>Article 73.</i> — Congé parental .....	99
<b>CHAPITRE VI. — NOTATION, AVANCEMENT, RECLASSEMENT</b> .....	101
Section I. — <b>Notation</b> .....	101
— <i>Article 74.</i> — Notation .....	101
Section II. — <b>Avancement</b> .....	102
— <i>Article 75.</i> — Avancement d'échelon et avancement de grade .....	102
— <i>Article 76.</i> — Avancement d'échelon .....	102
— <i>Article 77.</i> — Avancement de grade .....	103
— <i>Article 78.</i> — Autorités compétentes pour l'avancement de grade .....	104
— <i>Article 79.</i> — Tableaux préparatoires d'avancement .....	104
— <i>Article 80.</i> — Reclassement pour inaptitude physique .....	105
— <i>Article 81.</i> — Modalités du reclassement .....	105
— <i>Article 82.</i> — Reclassement dans un corps de niveau équivalent ou inférieur .....	106
— <i>Article 83.</i> — Intégration dans le corps de reclassement .....	107
— <i>Article 84.</i> — Prise en charge financière du reclassement .....	107
— <i>Article 85.</i> — Modalités d'application .....	107
<b>CHAPITRE VII. — RÉMUNÉRATIONS</b> .....	108
— <i>Article 86.</i> — Rémunération .....	108
— <i>Article 87.</i> — Classement indiciaire .....	109
<b>CHAPITRE VIII. — DISCIPLINE</b> .....	110
— <i>Article 88.</i> — Echelle des sanctions .....	110
— <i>Article 89.</i> — Composition et fonctionnement du Conseil de discipline .....	111
— <i>Article 90.</i> — Recours auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale .....	112
<b>CHAPITRE IX. — CESSATION DE FONCTIONS ET PERTE D'EMPLOI</b> .....	113
Section I. — <b>Cessation de fonctions</b> .....	113

— <i>Article 91.</i> — Limites d'âge .....	113
— <i>Article 92.</i> — Licenciement pour insuffisance professionnelle .....	114
— <i>Article 93.</i> — Honorariat .....	114
— <i>Article 94.</i> — Interdiction d'exercer certaines activités privées après la cessation des fonctions .....	115
— <i>Article 95.</i> — Démission .....	116
Section II. — Perte d'emplois .....	116
— <i>Article 96.</i> — Reclassement par suite de suppression d'emplois .....	116
— <i>Article 97.</i> — Reclassement à la suite d'une décharge de fonction .....	117
— <i>Article 97 bis.</i> — Congé spécial .....	118
<b>CHAPITRE X. — DE L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL</b> .....	120
— <i>Article 98.</i> — Conditions d'exercice du droit syndical .....	120
<b>CHAPITRE XI. — DISPOSITIONS APPLICABLES AUX EMPLOIS NON COMPARABLES A CEUX DE L'ÉTAT</b> .....	122
— <i>Article 99.</i> — Définition des emplois non comparables .....	122
— <i>Article 100.</i> — Règles statutaires applicables aux fonctionnaires occupant des emplois non comparables .....	122
— <i>Article 101.</i> — Organisation éventuelle en corps .....	123
<b>CHAPITRE XII. — DISPOSITIONS APPLICABLES AUX FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX NOMMÉS DANS DES EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET</b> .....	124
— <i>Article 102.</i> — Transposition des règles prévues au chapitre précédent .....	124
— <i>Article 103.</i> — Proportionnalité des rémunérations .....	124
— <i>Article 104.</i> — Fonds de compensation du supplément familial de traitement .....	125
— <i>Article 105.</i> — Organismes de retraite .....	125
— <i>Article 106.</i> — Non regroupement en corps .....	126
— <i>Article 107.</i> — Application des dispositions de la présente loi sous réserve de dérogations prévues par décret .....	126
<b>CHAPITRE XIII. — DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES</b> .....	127
— <i>Article 108 A.</i> — Emplois de Cabinets - Intégration des agents des collectivités locales dans la nouvelle fonction publique territoriale .....	127
— <i>Article 109.</i> — Application de la présente loi aux agents en fonction dans les départements d'outre-mer .....	128
— <i>Article 109 bis.</i> — Obligation de transmission des actes relatifs à l'avancement d'échelon .....	129
— <i>Article 110.</i> — Maintien en vigueur des règles statutaires actuelles .....	130
— <i>Article 110 bis.</i> — Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux emplois fonctionnels .....	130
— <i>Article 111.</i> — Statut des sapeurs-pompiers .....	130
— <i>Article 112.</i> — Statut des fonctionnaires de la Ville de Paris .....	131
— <i>Article 113.</i> — Abrogation et maintien de certaines dispositions du livre IV du Code des communes. Elaboration des statuts particuliers .....	132
— <i>Article 114.</i> — Abrogation des textes en vigueur .....	132
— <i>Article 115.</i> — Transferts aux centres de gestion des agents, des biens, des droits et obligations des syndicats de communes pour le personnel .....	133
— <i>Article 116.</i> — Droit d'option des fonctionnaires relevant de services transférés ...	133

— <i>Article 117.</i> — Modalités d'exercice du droit d'option.....	134
— <i>Article 118.</i> — Conditions de titularisation des agents des collectivités territoriales affectés dans un service relevant de l'Etat .....	135
— <i>Article 119.</i> — Mise à disposition des agents qui n'ont pas le statut des agents de la collectivité dont relève leur service .....	135
— <i>Articles 120 à 132.</i> — Titularisation .....	135
— <i>Articles 132 bis.</i> — Renvoi à un décret .....	136
— <i>Article 133.</i> — Codification du titre III dans le statut général des fonctionnaires ...	136

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale ne peut être abordé sans faire état de la réforme d'ensemble qui constitue son environnement. En effet, ce texte représente le titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Intervenant après le titre premier commun aux deux fonctions publiques, promulgué par la loi du 13 juillet 1983 et dans l'attente de l'adoption du titre II réservé aux fonctionnaires de l'Etat, le présent projet de loi tend à créer une fonction publique territoriale. En réalité, le Gouvernement poursuit l'objectif de l'institution d'une fonction publique unique « à deux versants ».

Mais, au-delà du droit de la fonction publique, le texte soumis à notre examen se situe également dans le processus de décentralisation. En effet, la réforme constitue « la loi relative aux garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales » annoncée par l'article premier de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Cette situation, au confluent de deux réformes essentielles, confirme l'importance du projet de loi.

A cet égard, votre rapporteur ne peut manquer de s'étonner de la priorité accordée au statut des personnels sur celui des élus. Il est maintenant établi que la liste des lois énumérées par l'article premier de la loi du 2 mars 1982 comporte un ordre chronologique.

En outre, votre rapporteur émet des doutes sur le bien fondé de la méthode qui consiste à faire examiner par le Parlement le statut de la fonction publique territoriale sans avoir déposé, simultanément, le projet de loi relatif à la formation des personnels locaux.

Pour prendre la mesure de la portée de la réforme qui nous est proposée, une analyse du contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi précédera un examen des dispositions qu'il comporte.

**Une telle démarche fait apparaître que si la situation faite aux agents locaux rend nécessaire une amélioration de leur sort, la réforme proposée ne constitue qu'une réponse imparfaite et non exempte de dangers pour l'autonomie locale.**



**I. — LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI :  
L'ÉTAT DE LA FONCTION LOCALE  
NÉCESSITE UNE CERTAINE AMÉLIORATION  
DE SON STATUT**

Le dernier recensement effectué par la direction générale des collectivités locales fait apparaître, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1977, les collectivités locales et leurs établissements publics employaient 750 306 agents dont 35,8 % de personnels non titulaires. Sur ce total, 530 000 agents relevaient des communes.

L'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants occupaient près de 175 000 agents.

En dépit du rapprochement opéré avec la fonction publique de l'Etat, la situation inégale faite à la fonction locale a suscité un grand nombre de projets de réforme.

**A. — Une fonction inégale**

A l'extrême diversité de la fonction territoriale, qui souligne son caractère subsidiaire, s'ajoute l'infériorité de la condition réservée à ses agents par rapport aux fonctionnaires de l'Etat.

**1. — *Une diversité de régime***

Une tentative de clarification de la complexité qui caractérise la situation juridique des personnels locaux conduit à établir une distinction entre les agents qui sont régis par un statut et les employés qui relèvent d'un régime non statutaire.

**a) *La parcellisation des statuts***

Au sein de la catégorie des personnels qui se trouvent dans une situation statutaire et réglementaire, les agents communaux occupent une place privilégiée, par rapport aux personnels départementaux ou régionaux, puisqu'ils sont les seuls à relever d'un statut législatif.

### — Les agents communaux

La loi du 28 avril 1952, prolongée par la loi du 13 juillet 1972, représente l'aboutissement législatif d'une évolution juridique, initiée au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et caractérisée par trois étapes :

- le passage du droit privé au droit public ;
- le glissement du contrat au statut ;
- l'amorce d'un système de carrière qui se greffe sur le système de l'emploi.

Considérés comme des « préposés », au sens de l'article 1384 du Code Civil, et donc comme des salariés de droit privé, les personnels communaux se sont vu reconnaître la qualité de contractuels de droit public, et partant, celle d'agents publics, par la jurisprudence Cadot du Conseil d'Etat, en date du 13 décembre 1889.

L'étape suivante, qui durera plus d'un demi-siècle, consacrera le glissement du contrat au statut.

Après de nombreuses tentatives avortées, telle la proposition présentée par le député Chaigne en 1909, et au-delà de l'intervention des lois du 23 octobre 1919 et du 12 mars 1930 qui ont précisé la procédure disciplinaire, la loi du 28 avril 1952 a accordé aux agents communaux un statut législatif protégeant leurs garanties fondamentales et consacrant leur participation au sein de la Commission nationale paritaire et des commissions paritaires communales.

Il convient de rappeler que la loi du 28 avril 1952 a, dans une large mesure, étendu aux agents communaux les garanties reconnues aux fonctionnaires de l'Etat par le statut de 1946.

Mais le statut de 1946 portait la marque du système de l'emploi par opposition au système de la carrière qui ne sera consacré que par l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires.

La loi du 13 juillet 1972 a su concilier le libre choix par les maires de leurs collaborateurs et les revendications des personnels, et principalement des agents de catégorie A, qui aspiraient à une carrière intercommunale.

Pour satisfaire ces deux aspirations, la loi du 13 juillet 1972, tout en maintenant les diverses modalités de recrutement, et notamment le recrutement direct et le concours sur titres qui préservent l'autonomie des maires, a introduit deux réformes essentielles.

D'une part, elle a confié une mission privilégiée en matière d'organisation des concours au Centre de formation des personnels communaux, le C.F.P.C.

D'autre part, elle a mis au point le système des listes d'aptitude pour les emplois à caractère intercommunal afin de favoriser la mobilité des personnels communaux.

**Votre rapporteur tient à souligner que le C.F.P.C. a parfaitement su exploiter la situation de quasi-monopole que lui reconnaissait la législation en matière d'organisation des concours en parachevant l'action de moralisation des concours municipaux.**

En outre, la loi du 13 juillet 1972 a facilité le déroulement de la carrière sur le plan intercommunal, en instituant un acte unique d'entrée dans la fonction communale, la titularisation qui, prononcée par un maire, lie les autres exécutifs communaux et en dispensant de stage, dans la commune d'accueil, l'agent qui a changé de collectivité.

Mais bien que prévues par la loi du 13 juillet 1972, la carrière et la mobilité intercommunale des agents n'ont pas vraiment été organisées. En outre, le recrutement intercommunal est limité à un nombre restreint d'emplois : rédacteur, commis, sténodactylographe, ingénieur subdivisionnaire, adjoint technique, attaché communal. Enfin, la mobilité des agents communaux est souvent contrariée par le fait que la fonction communale, contrairement à la fonction publique de l'Etat, ne connaît pas la distinction du grade et de l'emploi.

A cet égard, il convient de rappeler que notre collègue Pierre Schiélé, rapporteur au nom de la Commission des Lois du Sénat du projet qui allait devenir la loi du 13 juillet 1972, n'était pas parvenu à faire admettre au Gouvernement la nécessité d'organiser la fonction communale en « cadres d'emploi ». Cette notion, novatrice dans le contexte de 1972, aurait permis d'assurer une carrière intercommunale.

A l'intérieur des agents communaux, il convient de distinguer les **agents à temps non complet** qui constituent une particularité de l'administration communale. Leur situation est régie par un « mini-statut » qui ne reprend que certaines dispositions de la loi du 28 avril 1952.

**S'agissant des agents départementaux, une différence apparaît : ces personnels ne relèvent pas d'un statut législatif, mais de règlements locaux.**

**En effet, le régime juridique applicable à ces agents est défini par le statut type du 1<sup>er</sup> août 1964 qui découle d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur adressée aux préfets. Chaque conseil général a arrêté, à l'initiative du préfet, un règlement local établi par référence au statut-type qui transposait au personnel départemental les principales dispositions du Livre IV du Code des Communes.**

**En outre, une nouvelle catégorie de statuts a fait son apparition depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982, celle des statuts des personnels régionaux.**

**Le législateur de 1972, soucieux de ne pas créer un quatrième échelon de gestion administrative, avait refusé de doter la région de services propres.**

**Cette interdiction a été levée par l'article 75, paragraphe II de la loi du 2 mars 1982, qui prévoit expressément l'hypothèse du recrutement de « fonctionnaires régionaux ».**

**Cette faculté n'est pas restée lettre-morte puisque, comme le constate notre collègue, Pierre Salvi, dans son rapport pour avis sur les crédits budgétaires du Ministère de l'Intérieur pour 1984, les régions ont recruté 1403 agents depuis le 2 mars 1982.**

**Enfin, si la plupart des régions se sont contentées, dans l'attente de la loi portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale, de recruter du personnel contractuel, certains établissements publics régionaux ont décidé de se doter d'un statut du personnel régional.**

**Quatre établissements publics régionaux ont franchi ce pas : Provence-Côte-d'Azur, Lorraine, Bourgogne et Picardie.**

**Parmi ces textes, le statut des personnels relevant de l'établissement public régional Provence-Côte-d'Azur apparaît comme le plus original. Le statut se présente comme une convention conclue entre les employeurs que sont le conseil régional et les onze organismes, dotés de la personnalité morale, qui en dépendent, d'une part et, les syndicats de salariés, d'autre part.**

Cet acte mixte, mi-conventionnel et mi-statutaire, définit trois catégories d'emplois contractuels affectés d'échelons indiciaires allant de 205 à 1 018.

Enfin, une série de statuts particuliers, établis par voie réglementaire, concerne les sapeurs-pompiers, les personnels des offices d'H.L.M., les agents hospitaliers et les agents de la ville de Paris.

### *b) La précarité de la situation des non titulaires*

La forte proportion des non-titulaires (36 %) au sein des personnels locaux constitue l'une des particularités des administrations locales.

Pour les départements, l'auxiliarat représente un phénomène encore plus important puisqu'en 1979, près de la moitié des agents départementaux étaient non titulaires.

Ces non titulaires, surtout lorsqu'ils relèvent du droit public, constituent un monde à part, exclu des garanties de la fonction publique et des protections du Code du travail. La précarité de leur situation n'a pas laissé indifférent le juge administratif qui, par le truchement de la création de principes généraux du droit, a étendu à ces personnels les dispositions relatives à l'interdiction de licencier une femme en état de grossesse médicalement constaté (CE 8 juin 1973 Dame Peynet) et la garantie de perception d'un salaire minimum (CE 23 avril 1982 ville de Toulouse).

Mais au-delà de la situation réservée aux non titulaires, l'ensemble du personnel local se trouve dans un état d'infériorité par rapport à la fonction publique de l'Etat.

## *2. — Une infériorité de condition*

Cette infériorité se manifeste tant au niveau juridique qu'au plan des rémunérations.

### *a) L'inégalité statutaire*

La première illustration de l'infériorité de la fonction locale réside dans l'incertitude qui affecte l'attribution de la qualité de fonctionnaire aux personnels communaux qui, pourtant, relèvent d'un statut

**législatif. En effet, le rapprochement avec le statut de la fonction publique d'Etat, opéré par la loi du 28 avril 1952, ne s'est pas conclu par une assimilation.**

**A l'exception d'une seule disposition, l'article L 411-24, qui fait référence incidemment à la notion de « fonction publique locale », le Code des communes ignore systématiquement les mots « fonctionnaires » et « fonction publique ». Une telle constance terminologique ne peut être l'effet du hasard. En outre, les travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 1972 confirment la volonté explicite du législateur de refuser cette appellation aux personnels communaux.**

**Enfin, la référence constante à « l'emploi » et non au « corps » ou au « cadre » cristallise la situation qui était celle des fonctionnaires de l'Etat avant l'intervention du statut général de 1959.**

**Le système de l'emploi, par opposition au système de la carrière, constitue la seconde source de l'infériorité juridique des personnels locaux par rapport aux fonctionnaires de l'Etat.**

**En effet, la notion d'emploi, qui est fonctionnelle et budgétaire, domine la situation de l'agent local. En dépit des progrès introduits par la loi du 13 juillet 1972, le système de l'emploi, qui méconnaît le principe de la séparation du grade et de l'emploi, se traduit par des conséquences fâcheuses, pour les personnels, telles que le licenciement consécutif à une suppression d'emploi ou l'obligation de démissionner pour passer d'une commune à une autre.**

**Pour les élus locaux, le système de l'emploi n'est pas exempt d'inconvénients puisqu'en cas d'alternance politique, le nouveau maire ne peut décharger l'ancien secrétaire général de ses fonctions. En effet, le plus souvent, le secrétaire général est titulaire et de son grade et de son emploi.**

**Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'aux termes de l'article L. 412-17 du Code des Communes, l'emploi de secrétaire général peut être pourvu, par la voie d'un recrutement direct, nonobstant le principe du recrutement par concours.**

#### ***b) La disparité des rémunérations***

**L'infériorité juridique est renforcée par une inégalité de rémunérations. Certes, la loi du 20 décembre 1969 a conféré un caractère obligatoire aux échelles de traitement et reconnu l'égalité de rémunération**

entre les fonctionnaires de l'État et ceux des communes. Mais le « verrou » financier de l'article L. 413-7 du Code des Communes, qui reproduit l'article 78 de la loi de finances du 31 décembre 1937, a été interprété dans un sens défavorable aux agents communaux. Ce texte, dont la clarté devrait inspirer les rédacteurs de projets de loi, affirme sans ambiguïté que « les rémunérations allouées par les communes à leurs agents ne peuvent en aucun cas dépasser celles que l'Etat attribue à ses fonctionnaires remplissant des fonctions équivalentes ».

Au-delà de l'appréciation des équivalences, qui a nourri un contentieux subtil, cette disposition a été utilisée par le Ministère de l'Intérieur pour refuser aux maires la possibilité d'accorder aux agents communaux une prime de 13<sup>e</sup> mois ou des indemnités supplémentaires.

Sur la pression des personnels et afin de rendre la fonction communale plus attractive, les maires ont été contraints d'élaborer des mécanismes destinés à contourner cette interdiction. Le procédé le plus commun consiste dans le versement d'une subvention à un comité des œuvres sociales du personnel communal. Cette association répartit le montant de la subvention entre tous les agents de la commune, conformément à un état des services, dressé par le conseil municipal. Ces palliatifs détournés, variables selon les communes, dans leur étendue et dans leur portée, ne suffisent pas à compenser l'infériorité de la rémunération moyenne des agents locaux par rapport à celle de leurs collègues de l'Etat.

Divisée en de multiples statuts, prisonnière du système de l'emploi, dévaluée sur le plan des rémunérations, l'administration locale ne peut être que moins attractive que la fonction publique de l'Etat.

Des études, effectuées antérieurement au déploiement de l'action de formation du C.F.P.C., ont conclu, non sans raisons, à une fonction communale âgée, sous-qualifiée et sous-encadrée. Ce constat, sans complaisance, a provoqué un courant de réflexion sur la réforme de la fonction locale. Le Sénat a apporté sa contribution à ce courant novateur.

## B. — Les tentatives de réforme

Une analyse des tentatives d'amélioration de la situation des personnels locaux conduit à distinguer les projets d'origine gouvernementale ou les initiatives suscitées par les pouvoirs publics, de la contribution apportée par le Sénat.

## 1. — *Les esquisses gouvernementales*

Le projet de loi tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales, présenté par M. Christian Fouchet le 15 mai 1968, comportait des dispositions « tendant à organiser une véritable carrière municipale », tout en sauvegardant le droit pour le maire de nommer, promouvoir et éventuellement sanctionner les agents placés sous son autorité.

La tourmente de Mai 1968 devait le transformer en « projet mort né » en ce qui concerne les dispositions relatives aux personnels municipaux.

En 1976, le rapport « Vivre ensemble » établi au nom de la Commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard, avait consacré son avant-dernier chapitre au problème des personnels locaux. Après avoir noté les progrès considérables réalisés en ce qui concerne le recrutement, la rémunération et les perspectives de carrière des agents communaux, le rapport Guichard soulignait le caractère peu satisfaisant de la situation et notamment son caractère complexe et contraignant.

Il concluait à la nécessité d'une amélioration de la qualification des agents et d'un renforcement de la mobilité des agents, afin de rendre la carrière plus attractive. S'agissant des rémunérations, le rapport envisageait de donner à chaque assemblée délibérante le pouvoir de fixer le régime des primes applicables au personnel de la circonscription.

En ce qui concerne la situation des secrétaires généraux, le rapport avait évoqué la possibilité offerte aux maires de se séparer d'un agent titulaire de son emploi dans des conditions assurant au fonctionnaire des moyens réels de reclassement ou le bénéfice d'une indemnité de licenciement.

Le Sénat ne s'est pas tenu à l'écart de ces réflexions.

## 2. — *L'apport du Sénat*

Lors de l'examen du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, présenté par M. Christian Bonnet au nom du Gouvernement, le Sénat, sous l'impulsion du regretté Lionel de Tinguy, avait prolongé les intentions initiales des rédacteurs du texte en



reconnaissant aux personnels communaux la qualité de fonctionnaire, en organisant le déroulement intercommunal des carrières, en affirmant l'égalité de rémunération avec les fonctionnaires de l'Etat et en allégeant la tutelle exercée sur les créations d'emplois.

En outre, le Sénat avait veillé à réactiver la Bourse de l'Emploi instituée par la loi du 13 juillet 1972, à renforcer les attributions des syndicats de communes pour le personnel et à organiser la cessation des fonctions des secrétaires généraux « victimes de l'alternance municipale ».

A l'occasion des travaux préparatoires du projet qui allait devenir la loi du 2 mars 1982 et en première lecture, la Haute Assemblée, sur le rapport de notre collègue, Michel Giraud, avait repris les dispositions introduites dans ce qu'il est convenu d'appeler le « projet Barre-Bonnet », tout en les étendant au personnel départemental.

Il convient de remarquer qu'aucune de ces tentatives sénatoriales ne consacrait le principe de la séparation du grade et de l'emploi.

Tel est brièvement résumé le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi soumis à notre examen.

Au terme de cette analyse, il apparaît que si l'état des personnels locaux nécessite une amélioration, la réforme proposée par le Gouvernement recèle des dangers pour l'avenir de la décentralisation.

## **II. — LE PROJET DE LOI INTRODUIT UNE RÉFORME CONTESTABLE QUI DOIT ÊTRE INFLÉCHIE DANS LE SENS DE L'AUTONOMIE LOCALE**

Selon les auteurs du projet de loi, « une décentralisation effective implique que les collectivités locales disposent des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs et de leurs nouvelles compétences ». L'exposé des motifs précise également « qu'il convient de créer une fonction publique territoriale véritablement attractive régie par un ensemble cohérent d'institutions et de règles qui garantissent aux agents concernés une formation adéquate et des possibilités réelles d'avancement et de promotion ».

Ces extraits, qui affirment des positions de principe auxquelles il est difficile de ne pas souscrire, résument l'enjeu de la réforme proposée. Comment peut-on renforcer la décentralisation et la liberté des élus locaux tout en instituant une fonction publique territoriale garantissant à ses agents des droits calqués sur ceux dont jouissent les fonctionnaires d'un Etat unique et anonyme ? Ces objectifs sont-ils compatibles ou irréductiblement inconciliables ?

En l'occurrence, la réponse apportée par la réforme proposée apparaît comme contestable et, à certains égards, dangereuse, dans la mesure où la transposition du modèle de la fonction publique de l'Etat peut s'effectuer au détriment de l'autonomie et de la spécificité locales.

### **A. — Une réforme contestable**

Si les principes qui sous-tendent la réforme peuvent, dans leur formulation générale et théorique, être approuvés, leur traduction dans les dispositions du projet de loi est parfois critiquable au regard de l'impératif que constitue le respect de l'autonomie locale.

## 1. — *Des principes admissibles*

Selon son exposé des motifs, « le projet de loi repose sur les trois principes suivants : la création d'une fonction publique territoriale unique, à parité avec la fonction publique de l'Etat et régie par les principes de la décentralisation ».

Ces objectifs figuraient déjà dans la proposition de loi n° 1557 portant décentralisation de l'Etat, présentée le 10 décembre 1979 par M. François Mitterrand, au nom du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

### a) *Le principe de l'unité de la fonction publique territoriale*

Le projet de loi attribue un statut identique aux 800 000 agents des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, et notamment aux personnels des offices publics d'habitation à loyer modéré. En outre, le titre III régit les personnels des offices publics d'aménagement et de construction, dans la mesure où ces agents relèvent du régime institué par le décret du 13 octobre 1954. Enfin, le statut des fonctionnaires territoriaux s'applique aux personnels des caisses de crédit municipal dont la définition juridique a été précisée par l'article 77 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

En revanche, le personnel hospitalier des établissements visés à l'article L 792 du Code de la santé publique, pourtant inclus dans le champ d'application du titre premier du statut général, fera l'objet d'un titre particulier afin de tenir compte de la spécificité de leur situation. A cet égard, votre Commission souhaite obtenir des précisions sur le contenu et le calendrier de l'élaboration de cet éventuel titre IV.

L'unité de la fonction publique territoriale est en outre renforcée par l'intégration du titre III dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Enfin, la traduction organique du principe de l'unité réside dans l'institution du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Présidé par un élu local et composé à parité de représentants des collectivités territoriales et de représentants des fonctionnaires territoriaux, le Conseil supérieur dispose, en plus de ses attributions consultatives

sur les projets de loi et les décrets, d'un pouvoir de proposition pour les dispositions statutaires applicables aux emplois non comparables à ceux de l'Etat.

En tant que garant de l'unité de la fonction publique territoriale, le Conseil supérieur a reçu pour mission de réaliser une certaine cohérence lors de l'élaboration des statuts particuliers et de la constitution des listes des corps comparables ainsi que du regroupement en corps des emplois non comparables.

De plus, le Conseil supérieur est investi d'un pouvoir de proposition en ce qui concerne les dispositions statutaires applicables aux emplois non comparables et la liste des corps territoriaux comparables à ceux de l'Etat.

En cas de désaccord, la volonté du ministre chargé des collectivités locales l'emporte en tout état de cause.

Telles sont les principales illustrations du principe de l'unité.

Mais le projet de loi se situe également dans la perspective de la création « d'une fonction publique à deux versants ». Cet objectif débouche sur le principe de parité entre les deux fonctions publiques.

#### *b) Le principe de parité*

En ce qui concerne le principe de parité, de nombreuses dispositions consacrent sa vigueur.

Une des plus significatives est constituée par l'avènement de la notion de corps qui consacre la fin du système de l'emploi et l'émergence d'une fonction publique de carrière ouvrant à ses agents l'accès à un certain nombre de fonctions et d'emplois.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de l'extension à la fonction publique territoriale d'une organisation en corps. En effet, une autre notion, celle de « cadre d'emplois » que notre collègue Pierre Schiélé avait défendue, avec éloquence et opiniâtreté, contre l'avis du Gouvernement lors des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 13 juillet 1972, aurait pu être retenue. Un examen comparé des deux notions fait apparaître que le concept de corps est juridiquement plus précis que celui de cadre d'emplois.

En revanche, cette dernière notion pourrait offrir davantage de souplesse dans la gestion du personnel.

Mais si l'émergence de la notion de cadre d'emplois constituait, dans le contexte des années 1971 et 1972, une innovation appréciable en ce qu'elle aurait pu assurer un déroulement intercommunal des carrières, elle semble se situer en retrait par rapport à l'organisation en corps préconisée par le présent projet de loi.

En revanche, les rigidités inhérentes à la notion de corps incitent votre Commission à insister sur la nécessité de créer un nombre limité de corps regroupant une vaste gamme d'emplois. En effet, les exécutifs territoriaux doivent conserver la possibilité de procéder aux affectations en fonction des besoins locaux et du processus de décentralisation.

L'institution de corps à caractère national, introduite par l'Assemblée nationale, est destinée à favoriser et à faciliter la mobilité entre les deux fonctions publiques en privilégiant la procédure de l'accès direct par rapport à la position du détachement. En effet, le détachement suppose le double accord de la collectivité d'origine et de la collectivité d'accueil. En outre, dans le cas de détachement de longue durée, les fonctionnaires en place risquent de voir leurs perspectives de carrière hypothéquées par la présence de fonctionnaires qui demeurent statutairement liés à leur administration d'origine.

Emanation des deux conseils supérieurs, la commission mixte paritaire a pour mission de garantir l'évolution parallèle et cohérente des deux fonctions publiques. Cette instance, qui veille à l'équilibre des mouvements entre les deux fonctions publiques, formule toute proposition tendant à son respect.

Une autre traduction de la parité entre les deux fonctions publiques consiste dans la généralisation des concours sur épreuves et du classement par ordre de mérite.

En outre, le projet de loi reconnaît aux titulaires des corps comparables à ceux de l'Etat le bénéfice de rémunérations identiques à celles perçues par les fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, l'application du principe de parité entraîne une extension aux fonctionnaires territoriaux des garanties disciplinaires, du droit à la formation permanente, de la création de comités techniques paritaires et du droit au reclassement en cas de suppression d'emploi.

Une analyse des conséquences des principes d'unité et de parité conduit à s'interroger sur la place laissée à la reconnaissance de la spécificité territoriale.

*c) La spécificité territoriale*

S'agissant de la spécificité territoriale, qui se situe au confluent de l'autonomie locale et de la décentralisation, certaines dispositions sont censées en assurer le respect, et notamment le maintien de caractéristiques propres à la fonction locale.

En ce qui concerne la persistance des traits spécifiques à la fonction locale, le projet de loi maintient la possibilité de recruter des personnels pour occuper des emplois permanents à temps non complet.

De plus, le texte prévoit l'existence de corps non comparables à ceux de l'Etat par la spécificité des fonctions exercées par les personnels qui en relèvent. Cette notion devrait recouvrir notamment les fossoyeurs, les éboueurs, les animateurs socio-culturels et les sapeurs-pompiers.

En outre, les concours sur titres seraient maintenus pour les emplois qui nécessitent une expérience ou une formation préalable.

Enfin, la faculté de recourir à des personnels non titulaires pour remplacer des fonctionnaires indisponibles, en vue de faire face à des besoins occasionnels ou saisonniers ou afin d'assurer des fonctions techniques, est plus largement ouverte aux collectivités territoriales et pour des durées plus longues qu'à l'Etat.

Au-delà de ces dispositions qui maintiennent des possibilités existantes, le projet de loi introduit des éléments plus originaux.

Tout d'abord, le texte soumis à notre examen légalise l'existence des cabinets qui se sont multipliés au cours des dernières années. Une enquête réalisée en 1978 sur un échantillon de communes, concluait à la présence d'un cabinet auprès du maire dans 70 % des villes de plus de 30 000 habitants. En moyenne, ces cabinets comprenaient 4 membres.

Ensuite, le projet de loi étend à l'ensemble des collectivités locales la procédure du recrutement direct, en dehors du concours, de personnels issus de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou du secteur privé, pour occuper des emplois de direction.

Tels sont les principes qui, selon l'exposé des motifs, ont guidé les rédacteurs du projet de loi.

Mais une analyse statique des principes qui constituent le fondement du projet de loi ne saurait rendre compte de la portée réelle de la réforme proposée.

En raison de leurs exigences contradictoires, les trois principes n'ont pas reçu une égale application. En réalité, les préoccupations d'unité et de parité semblent l'avoir emporté sur le nécessaire respect de la spécificité territoriale.

## 2. — *Une traduction discutable*

L'application du projet de loi, dans sa rédaction actuelle, ne peut se traduire que par la mise en place d'un système complexe et onéreux qui recèle des atteintes à l'autonomie locale et à la liberté de gestion des exécutifs territoriaux.

### a) *Un système complexe et onéreux*

La complexité organique, introduite par la réforme proposée, pourrait entraîner un alourdissement des charges financières pesant sur les collectivités locales.

#### — La complexité organique :

Le système conçu par le Gouvernement multiplie les organes qu'ils soient consultatifs, gestionnaires ou de participation.

S'agissant des **organes consultatifs**, il convient de rappeler l'existence du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et de la commission mixte paritaire.

En ce qui concerne les **organes de gestion**, trois catégories d'établissements publics intercollectivités locales, font leur apparition. Les centres de gestion, instaurés au niveau national et aux niveaux régio-

naux et départementaux, constituent des établissements publics à caractère administratif, dont les conseils d'administration sont uniquement composés d'élus locaux. Aux termes du texte adopté par l'Assemblée nationale, le centre national de gestion, dépouillé de la majeure partie de ses attributions, assure la publicité des vacances d'emplois pour les corps de catégorie A. Il peut être chargé dans les conditions prévues par les statuts particuliers, du recrutement et « de certains actes de gestion de certains corps de catégorie A ».

Le vague de cette formulation appelle des précisions de la part du Gouvernement.

Les centres régionaux pour les fonctionnaires de catégories A et B, ainsi que les centres départementaux pour les fonctionnaires de catégories C et D, assurent des missions diverses qui concernent l'organisation des concours, l'établissement des tableaux de mutation et d'avancement, la publicité des vacances d'emploi et la gestion des fonctionnaires privés d'emploi.

En outre, des compétences facultatives, très variées, peuvent leur être confiées telles que la gestion d'œuvres et de services sociaux ou l'organisation de services communs à plusieurs collectivités. Les autres actes de gestion du personnel, et notamment les décisions individuelles de nomination, d'avancement ou de discipline, continuent de relever des autorités territoriales.

Il convient de souligner que l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa Commission des Lois, a allégé les règles du contrôle administratif exercé par le représentant de l'Etat sur les centres de gestion en supprimant la présence d'un commissaire du Gouvernement aux réunions du conseil d'administration de ces organes. Les actes des centres de gestion sont soumis au contrôle de légalité de droit commun, institué par la loi du 2 mars 1982. A cet égard, il convient de souligner l'innovation juridique que constitue le délai d'un mois imparti au tribunal administratif pour statuer sur les demandes de sursis à exécution.

**S'agissant des instances de participation**, le projet de loi maintient l'existence des commissions administratives paritaires et institue des comités techniques paritaires auprès des collectivités et des centres de gestion. La création de comité technique paritaire, dans chaque collectivité employant au moins cinquante agents ainsi qu'auprès de chaque centre départemental de gestion, constitue une innovation pour les personnels locaux.



En outre, le clivage, introduit par le Gouvernement, entre la formation et la gestion des personnels locaux, implique un dédoublement des organes. En effet, un projet de loi actuellement à l'étude prévoit la création d'un centre national, de centres régionaux et de centres départementaux de formation des fonctionnaires territoriaux.

Cette multiplication des structures va contribuer à un accroissement des dépenses exposées par les collectivités locales.

— Un système onéreux :

Votre rapporteur ne dispose pas d'évaluation définitive du coût de la réforme proposée. Toutefois, divers facteurs ne peuvent qu'obérer les finances locales.

En premier lieu, la superposition des organes de gestion et la stratification des futures instances de formation va se traduire par une multiplication des cotisations versées par les collectivités locales. Une commune employant du personnel relevant de l'ensemble des catégories A, B, C et D versera six cotisations.

Ensuite, l'extension aux personnels locaux des garanties supplémentaires en matière sociale et dans le domaine des rémunérations ne sera pas sans incidence sur les budgets locaux. Cette conséquence inéluctable n'a pas échappé au rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles et Sociales de l'Assemblée nationale qui a souligné la « difficulté dialectique » de concilier le nécessaire progrès avec une autre logique « tout aussi implacable, celle du citoyen et du contribuable qui veut un service toujours plus grand pour un coût minimal ».

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un contexte caractérisé par une forte progression des dépenses de fonctionnement. En effet, comme l'a indiqué notre collègue Pierre Salvi, dans son rapport pour avis sur les crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur, inscrits au projet de loi de finances pour 1984, l'analyse des budgets locaux conclut à une augmentation des dépenses de fonctionnement et à un tassement des dépenses d'équipement. Les frais de personnel représentent en moyenne un tiers des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et 43 % du budget de fonctionnement des seules communes.

Ensuite, la sanction financière qui frappe la collectivité qui refuse un candidat présenté par le centre de gestion apparaît, à l'évidence, comme une dépense inutile et injustifiée.

Enfin, la titularisation des auxiliaires et des contractuels aura des conséquences financières. Certes, la titularisation des agents ne constitue qu'une faculté. Mais les élus locaux pourront-ils résister à la pression des agents qui rempliront les conditions pour être intégrés dans la fonction publique territoriale ? Au plan financier, une titularisation de l'ensemble des auxiliaires et des contractuels, actuellement en fonction dans les collectivités locales, peut être évaluée à un coût total de 200 millions de francs.

En définitive, il n'est pas infondé d'affirmer que la mise en œuvre du système de gestion proposé par le texte et de la réforme de l'appareil de formation envisagée par le Gouvernement pourra se traduire par un triplement des sommes actuellement inscrites aux budgets du centre de formation des personnels communaux et des syndicats de communes pour le personnel auxquels se substituent les centres départementaux de gestion.

Mais au-delà de la complexité des structures, de la multiplication des instances et de l'accroissement des dépenses locales, le projet de loi comporte un certain nombre d'atteintes au principe de l'autonomie locale consacré par l'article 72 de la Constitution.

#### *b) Les atteintes à l'autonomie locale.*

A titre liminaire, votre rapporteur considère que les centres de gestion, bien que leurs conseils d'administration ne comprennent que des élus locaux, risquent de sécréter une technostructure qui formera un écran entre les exécutifs territoriaux et les personnels qu'ils emploient. En effet, l'organe délibérant du centre de gestion devra s'entourer de collaborateurs pour assurer les missions confiées à ces établissements publics. La présence de ces personnels permanents doit inciter les élus locaux à faire preuve de vigilance pour éviter d'être dessaisi de la responsabilité de la gestion collective des personnels territoriaux.

Mais cette réflexion générale ne saurait résumer les restrictions apportées par le projet de loi aux pouvoirs de libre administration des exécutifs territoriaux et donc les atteintes à l'autonomie locale.

En l'occurrence, la libre administration des personnels recouvre le recrutement, la gestion et l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Or, les modalités de recrutement prévues par le projet de loi hypothèquent très sensiblement la liberté des élus dans le choix de leurs collaborateurs.

La généralisation du concours sur épreuves comme procédé de recrutement et le quasi monopole détenu par les centres de gestion pour l'organisation des concours s'accompagnent de l'obligation faite aux collectivités locales de communiquer au centre de gestion leurs vacances d'emplois à peine de nullité des nominations prononcées.

En outre, le projet de loi pose le principe de l'adéquation entre le nombre de candidats reçus à un concours et le nombre de postes offerts par les collectivités locales.

De plus, les modalités d'affectation des candidats reçus aux concours accordent une priorité aux préférences personnelles exprimées par les candidats et un rôle d'initiative aux centres de gestion dans la détermination des affectations. En définitive, les dispositions relatives à l'organisation des concours font prévaloir les aspirations des candidats fonctionnaires sur la liberté de choix des élus.

Ce mécanisme traduit une inversion de la situation actuelle. Selon les auteurs du projet de loi, les préférences des candidats doivent l'emporter sur le libre choix des élus locaux qui se trouvent confrontés à un dilemme qui se résume dans les termes suivants : soit accepter, nolens volens, le candidat imposé, soit le refuser et encourir une sanction financière.

En effet, par application des articles 46 et 96 du projet de loi, la collectivité locale qui refuse le candidat fortement « recommandé » par le centre, contribue à sa prise en charge par le centre de gestion si le candidat n'est pas affecté dans un délai de 6 mois.

La participation de la collectivité territoriale, en sus de sa cotisation au centre de gestion, ne pourra être inférieure à la moitié du traitement brut du fonctionnaire refusé. En tout état de cause, elle sera versée pendant un an, à moins que le candidat ne fasse l'objet d'une affectation dans une autre collectivité locale.

L'aspect fortement dissuasif de cette sanction financière ne peut qu'anhiler la liberté de choix des élus locaux.

Selon le Gouvernement, le mécanisme proposé, destiné à mettre un terme au système des « reçus collés » des listes d'aptitude, doit se réguler par la mise en jeu concomitante d'une triple responsabilité :

— celle de l'exécutif territorial qui devra opter entre l'exercice de sa liberté de choix et l'inscription d'une dépense inutile au budget de la collectivité locale ;

— celle du centre de gestion qui sera incité à proposer les candidats idoines aux collectivités sous peine de connaître une augmentation de son coût de fonctionnement, qui constituera, par comparaison avec les autres centres, un indicateur de mauvaise gestion ;

— celle du candidat déclaré reçu dont la prise en charge par le centre de gestion cessera après trois refus d'emplois proposés.

Mais la responsabilité du centre de gestion et celle du candidat semblent mineures au regard de la dissuasion financière qui pèse sur les exécutifs territoriaux.

Au-delà de ce point fondamental, le projet de loi apporte une restriction à l'exercice du pouvoir disciplinaire en supprimant la faculté offerte au maire, par l'article L. 414-18 du Code des communes, de prononcer à l'encontre d'un agent et sans intervention préalable du conseil de discipline une mise à pied jusqu'à un maximum de cinq jours.

Ces aspects contestables rendent nécessaire un infléchissement de la réforme proposée afin de préserver la spécificité territoriale et de renforcer l'autonomie locale.

**B. — Les propositions de votre Commission :  
l'indispensable infléchissement de la réforme  
dans les sens de l'autonomie locale.**

La réalité des menaces que recèle le projet de loi au regard de la libre administration des collectivités locales a conduit votre Commission à formuler des propositions qui sont animées par le souci de prolonger le processus de décentralisation au-delà d'une simple façade institutionnelle.

Dans cette optique, votre Commission a estimé indispensable de simplifier l'enchevêtrement des structures et d'accentuer l'autonomie locale afin de consolider la spécificité territoriale.

**1. — *La simplification des structures.***

La réalisation de cet objectif s'exprime par une suppression des instances dont l'utilité est contestable et par une rationalisation des tâches dévolues aux divers organes.

a) *Une réduction du nombre des organes.*

Afin de réduire les coûts inhérents à la réforme proposée, votre Commission vous propose :

- de supprimer le centre national de gestion ;
- de limiter la création de comités techniques paritaires ;
- de faire l'économie du chevauchement des instances disposant de compétences comparables.

**En ce qui concerne le centre national de gestion**, dépouillé par l'Assemblée nationale de la majeure partie de ses attributions, cantonné dans des missions telles que la publicité des vacances d'emploi pour les corps de catégorie A et réduit à l'organisation des concours au niveau national et à la gestion de certains corps de catégorie A, son maintien n'apparaît pas d'une utilité évidente. Les tâches qui lui sont dévolues peuvent être assumées par le centre de formation des personnels communaux qui constitue, dans l'attente du projet de loi relatif à la formation des personnels territoriaux, la seule instance de formation existant au niveau national.

La suppression du centre national de gestion, d'ailleurs envisagée par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, présente le mérite de libérer une cotisation. Mais une telle simplification se heurte à l'objection selon laquelle les actes de gestion relèvent d'organismes gérés exclusivement par les élus alors que le centre de formation a et devrait conserver une structure paritaire associant les élus et les fonctionnaires.

En réalité, la solution qui relève du domaine réglementaire, consiste à confier au collège des élus, présent au sein du conseil d'administration du Centre national de formation, la responsabilité exclusive des actes de gestion des corps de catégorie A. Un tel dédoublement permettrait de faire l'économie d'une structure nationale.

S'agissant des **comités techniques paritaires**, votre commission vous proposera de limiter leur institution aux seules collectivités locales employant plus de 50 agents, en supprimant leur création auprès des centres de gestion. En effet, la création de comités techniques paritaires auprès des centres départementaux de gestion ne présente qu'un intérêt très relatif dans la mesure où les comités seront déconnectés de la réalité des problèmes d'organisation administrative ou des méthodes de travail en vigueur dans des collectivités locales, qu'ils auraient à examiner.

**Quant aux centres d'hygiène et de sécurité, institués par la loi du 20 décembre 1978 dans les communes employant au moins 50 agents, ils disparaissent au profit des comités techniques paritaires. Mais le projet de loi prévoit l'institution de comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux lorsque l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient. Cette disposition peut entraîner, dans les collectivités de plus de 50 agents, l'existence de deux instances qui traitent de problèmes identiques. Votre Commission vous propose donc de limiter la faculté de créer des comités d'hygiène et de sécurité aux seules collectivités locales qui ne disposent pas d'un comité technique paritaire.**

*b) La rationalisation des tâches.*

Le caractère de structures interposées entre les élus locaux et leurs personnels, que présentent les centres de gestion, rend nécessaire une redéfinition de leurs missions dans le sens de l'allègement et de l'efficacité.

Tout d'abord, votre Commission vous propose de retirer aux centres de gestion les pouvoirs confiés par le projet de loi en matière d'organisation des concours. En effet, il apparaît indispensable de maintenir le lien organique entre la formation des personnels et l'organisation des concours puisque les concours constituent l'aboutissement logique de la formation.

Votre Commission vous propose donc de confier l'organisation des concours aux organes de formation.

Cette solution présente l'avantage de maintenir l'unité de la qualité du recrutement en faisant prévaloir la crédibilité et l'objectivité du recrutement sur les considérations purement locales.

Dans sa démarche, votre Commission a été confortée par l'intervention de M. Pierre Tabanou, devant le 66<sup>e</sup> Congrès national des Maires de France. En effet, le rapporteur de l'Assemblée nationale a indiqué « qu'en ce qui concerne l'organisation matérielle des concours, la question peut être posée de savoir si elle ne serait pas mieux assurée par les centres de formation que par les centres de gestion ».

Dans l'attente du projet de loi relatif à la formation, votre Commission vous demande de confirmer la compétence du centre de formation des personnels communaux dans le domaine de l'organisation des concours.

A cet égard, votre rapporteur tient à rappeler l'œuvre accomplie par le C.F.P.C. qui a amélioré le niveau de formation des personnels locaux et contribué à la moralisation des concours de recrutement. Un indice témoigne de la qualité du travail réalisé : depuis la création du C.F.P.C. en 1972, huit recours seulement ont été formés par des candidats malheureux contre le centre ; aucun de ces recours n'a abouti.

Dans le cadre d'une structure plus décentralisée, mais préservant l'unité de la formation, un centre national de formation devrait pouvoir parachever cette mission.

En second lieu, votre Commission vous propose de réduire le champ des compétences facultatives des centres de gestion qui ne doivent pas céder à un penchant historique en devenant de véritables « ateliers nationaux ».

Pour éviter une intrusion de ces organismes dans la gestion des collectivités locales, il convient de circonscrire le recrutement de fonctionnaires propres aux centres de gestion aux seules fonctions répondant à des besoins exprimés par les collectivités locales. A cet égard, l'emploi de fonctionnaires en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement de titulaires, momentanément indisponibles, n'apparaît pas indispensable dans la mesure où l'article 2 du projet de loi autorise l'engagement de non titulaires pour faire face à ce type de situations.

Votre Commission vous propose donc de restreindre la faculté offerte aux centres départementaux de recruter des fonctionnaires à la seule fin d'assurer des services communs à plusieurs collectivités ou établissements et dans la limite des besoins exprimés par ces collectivités.

Enfin, dans un souci d'efficacité administrative, votre Commission vous demandera d'attribuer aux centres départementaux de gestion un rôle de relais territoriaux de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales afin d'assurer un « suivi » des carrières des personnels pour constater les durées de service ouvrant droit à pension. Les charges afférentes à cette mission seront assurées par la Caisse nationale.

Les autres propositions émises par votre Commission ont été dictées par le souci de préserver la spécificité territoriale et donc de renforcer l'autonomie locale.

## **2. — *La préservation de l'autonomie locale.***

La volonté de défendre la spécificité et l'autonomie locales n'est pas incompatible avec le maintien des garanties accordées aux personnels.

### **a) *La défense de la libre administration locale.***

La poursuite de cet impératif se traduit par un accroissement de l'autonomie des instances auxquelles les collectivités participent, par un renforcement de leur représentation dans certains organismes, ainsi que par un maintien de la liberté des exécutifs territoriaux dans le choix de leurs collaborateurs.

Tout d'abord, la spécificité territoriale milite en faveur de l'érection du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en établissement public à caractère administratif. En effet, cette instance, qui apparaît comme essentiellement consultative, dispose également d'un pouvoir de proposition. Organe de recours en matière disciplinaire, le Conseil est, en outre, investi d'une mission d'études et de documentation.

Compte tenu du caractère non négligeable de ses attributions, votre Commission vous propose d'ériger le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en établissement public à caractère administratif. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, cette tentative, menée à l'initiative du rapporteur de la Commission des Lois, s'était heurtée à l'opposition du Gouvernement. Pour justifier sa position, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation avait invoqué un certain nombre d'arguments.

Tout d'abord, il avait estimé que la reconnaissance de la personnalité juridique ne présente d'intérêt que pour les organismes qui détiennent un pouvoir de décision.

Il avait ensuite fait remarquer que l'absence de personnalité morale n'implique pas une dépendance comme en témoigne l'expérience du comité des finances locales.

De plus, l'extension au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du statut d'établissement public à caractère administratif introduirait un facteur de disparité avec le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui ne dispose pas de la personnalité juridique.



Enfin, l'avènement d'un tel statut juridique grèverait le budget des collectivités locales puisque le Conseil supérieur devrait être financé par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement.

En réalité, ces arguments peuvent être contestés. En effet, la spécificité territoriale se traduit par l'existence de 37 000 employeurs alors que l'Etat est un « patron unique et anonyme ». Dès lors, la représentation des collectivités territoriales au sein d'un organe investi d'un pouvoir de proposition rend nécessaire une indépendance accrue de cette instance. De plus, le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est présidé par le Premier Ministre qui, aux termes de l'article 21 de la Constitution, détient le pouvoir réglementaire. En revanche, la présidence du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale revient à un élu local qui ne dispose pas d'un tel pouvoir.

En l'occurrence, votre rapporteur tient à souligner que s'il n'adhère pas complètement aux théories, défendues par le regretté Lionel de Tinguy, lors du débat sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, et qui concluaient à l'impossibilité constitutionnelle de confier à un organe émanant des collectivités locales une parcelle du pouvoir réglementaire dérivé, il considère que le caractère paritaire de la composition du Conseil supérieur rend inopportune une telle extension du pouvoir réglementaire, par habilitation législative.

En revanche, votre Commission vous proposera de préciser le caractère obligatoire de la saisine du Conseil supérieur sur tous les projets de décrets intervenant dans le domaine statutaire lato sensu.

Mais la préservation de l'autonomie locale et les risques latents d'étatisation de la fonction publique territoriale par le maintien du monopole de l'Etat en matière de pouvoir normatif, militent en faveur de l'instauration d'un organisme indépendant sur le plan financier et surtout autonome quant à ses moyens en personnel.

Pour toutes ces raisons, votre Commission vous propose d'ériger le Conseil supérieur en établissement public.

Enfin, pour renforcer la légitimité des représentants des fonctionnaires, votre Commission vous demande de prévoir leur élection à la représentation proportionnelle et sans monopole syndical de présentation des candidats pour les sièges qui leur sont réservés au sein du Conseil supérieur, des commissions administratives paritaires et des comités techniques paritaires.

**S'agissant de la commission mixte paritaire, qui doit veiller à l'équilibre des mouvements de personnels entre les deux fonctions publiques, l'importance du rôle dévolu à cette instance souligne l'insuffisance de la représentation des collectivités territoriales au sein de cet organe.**

En effet, aux termes de l'article 10, les collectivités territoriales ne détiendront que le quart des sièges de la commission mixte paritaire.

Le caractère anormal de cette sous-représentation a conduit votre Commission à vous demander de transformer cette instance paritaire en organisme tripartite comprenant des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et des représentants des fonctionnaires.

Mais l'attention de votre Commission s'est plus particulièrement portée sur l'indispensable préservation de la liberté des exécutifs territoriaux dans le choix de leurs collaborateurs.

Tout d'abord, votre Commission a étendu le champ du recrutement direct en faveur des départements et des régions.

En effet, alors que le projet de loi dispose qu'une commune de plus de 150 000 habitants peut pourvoir trois emplois par la voie du recrutement direct, la réforme limite le libre choix des présidents de conseils généraux ou régionaux à un seul emploi de direction.

Votre Commission a estimé que, compte tenu du processus de décentralisation mis en oeuvre depuis la loi du 2 mars 1982 et en raison des transferts de compétences qui commencent à intervenir, les exécutifs des départements et des régions doivent pouvoir choisir librement leur personnel de direction. Aussi, votre Commission vous propose-t-elle d'élargir le recrutement direct au directeur général des services et à tous les directeurs de services des départements et des régions.

**En ce qui concerne la légalisation de l'existence des cabinets, institués auprès des exécutifs territoriaux, votre Commission vous demandera de supprimer l'intervention du pouvoir réglementaire pour définir le seuil démographique au-dessus duquel les communes pourront disposer d'un cabinet et pour déterminer les effectifs des cabinets et la rémunération de leurs membres. La logique de la décentralisation implique, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, que la liberté des élus s'exerce sous le seul contrôle du citoyen contribuable.**

Enfin, votre Commission vous demandera de supprimer les modalités du recrutement telles qu'elles résultent des articles 46 et 96 du projet de loi. Les exécutifs territoriaux ne peuvent être placés devant une alternative qui consiste à accepter le candidat imposé pour ne pas s'exposer au risque d'une sanction financière ou à exprimer leur liberté de choix au prix d'une dépense inutile.

La logique inexorable du système proposé par le Gouvernement conduit à maintenir la procédure des listes d'aptitude sur lesquelles figurent, dans une proportion supérieure au nombre d'emplois à pourvoir, et par ordre alphabétique, des candidats reçus au concours et des candidats inscrits au titre de la promotion sociale.

Les candidats qui n'auront pas reçu d'affectation ne seront pas pris en charge par les centres de gestion. En réalité, la généralisation des listes d'aptitude et leur connection devraient permettre à chaque candidat de recevoir une affectation.

Mais cette défense de l'autonomie locale n'est pas incompatible avec un accroissement des garanties accordées aux fonctionnaires territoriaux.

#### b) *Des garanties accrues.*

Votre Commission a été attentive aux préoccupations des personnels locaux.

A cet égard, elle vous proposera de supprimer la notation chiffrée, dont le caractère artificiel n'est plus à démontrer, et de généraliser l'appréciation écrite de la manière de servir et de la valeur professionnelle du fonctionnaire. Il convient de rappeler que lors de l'examen du projet de loi portant développement des responsabilités locales, le Sénat avait adopté une telle disposition.

En outre, et pour dissiper les légitimes inquiétudes des personnels, votre Commission vous demandera de préciser la rédaction du trop fameux article 86 afin d'éviter que son interprétation ne se traduise par une suppression des avantages et des primes « de treizième mois » versés par le truchement de comités d'oeuvres sociales. Il convient de lier la disparition de ces procédés détournés à une clarification du régime des primes dans la fonction publique de l'Etat et à l'entrée en vigueur du nouveau régime indemnitaire des corps de la fonction publique territoriale.

Sinon, il conviendrait de se résoudre à une intervention législative ou réglementaire pour conférer un fondement légal ou réglementaire à ces primes.

**En conclusion**, votre rapporteur tient à souligner qu'au-delà du sort réservé par la Haute Assemblée aux propositions de sa Commission, l'application future du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales revêt une importance décisive.

En effet, les décrets auxquels le projet de loi renvoie dans de nombreux cas peuvent modifier ou altérer l'économie initiale du texte. En l'occurrence, la consultation obligatoire du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale prend toute sa signification.

Cette déviation que constitue l'étatisation de la fonction publique territoriale pourrait également se manifester sous la forme d'une « colonisation » de l'administration locale par les personnels de l'Etat.

Enfin, un éclatement des personnels en corps trop nombreux secrèterait des rigidités et pourrait consacrer l'avènement d'une technocratie locale. La réalité de ces menaces conclut à un devoir de vigilance de la part des élus locaux qui composent le « grand conseil des communes de France ».

Il convient de ne pas oublier que les collectivités territoriales françaises se caractérisent par une très grande diversité quant à leur taille et quant à la nature de leurs activités. Cette variété doit être prise en considération et il ne saurait être question de calquer sur les 37 000 collectivités le schéma uniforme et rigide concevable pour la fonction publique d'Etat qui relève d'un seul employeur.

**Cette réalité, le Sénat la prend en considération en conciliant la nécessaire amélioration du statut des agents des collectivités locales et l'indispensable préservation du pouvoir de décision des exécutifs des communes, des départements et des régions de France.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Article premier A**

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par sa Commission des Lois, tend à préciser, par coordination avec la présentation retenue pour les titres I et II du statut général, que le présent projet de loi constitue le titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Cette précision liminaire se traduit par la suppression de l'article 133 du présent projet de loi.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE PREMIER

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### Article premier

#### **Champ d'application du titre III**

Cet article tend à préciser le champ d'application des dispositions du présent projet de loi.

Aux termes de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale, le titre III s'applique à l'ensemble des personnels, régis par le titre premier du statut général, qui ont été nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements et des régions ou de leurs établissements publics. En outre, les personnels des offices publics d'habitation à loyer modéré et les agents des caisses de crédit municipal, à l'exception pour ces dernières des directeurs et des agents comptables, relèvent du titre III.

En revanche, le personnel hospitalier des établissements visés à l'article L 792 du Code de la santé publique, pourtant inclus dans le champ d'application du titre premier du statut général, fera l'objet d'un titre particulier afin de tenir compte de la spécificité de leur situation. A cet égard, votre Commission souhaite obtenir des précisions sur le contenu et le calendrier de l'élaboration de cet éventuel titre IV.

L'article premier du présent projet de loi, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, appelle plusieurs observations.

En effet, l'Assemblée nationale a supprimé la précision du caractère administratif des établissements publics et introduit la notion de hiérarchie administrative.

Cette modification est destinée à indiquer que le personnel des offices publics d'aménagement et de construction, visés à l'article L

421-1 du Code de la construction et de l'habitation, relève du titre III dans la mesure où il est soumis à un statut de droit public.

Il n'est pas inutile de rappeler que la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 a créé une nouvelle catégorie d'organismes à loyer modéré, les offices publics d'aménagement et de construction (O.P.A.C.). A la différence des offices d'H.L.M. qui constituent des établissements publics à caractère administratif, les O.P.A.C. sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

En conséquence, le personnel des O.P.A.C. relève, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, du droit privé à l'exception des directeurs et des comptables s'ils possèdent la qualité de comptable public.

En revanche, les personnels des offices publics d'H.L.M., titularisés dans un emploi permanent à temps complet, sont régis par un statut déterminé par le décret n° 54-1023 du 13 octobre 1954.

L'article 12 de ce décret dispose que le personnel est, vis-à-vis de l'office, dans une situation statutaire et réglementaire.

Mais cette répartition théorique entre le droit public et le droit privé, selon la nature juridique de l'établissement, a été compliquée par la possibilité offerte aux offices publics d'H.L.M., par la loi de 1971, de se transformer en O.P.A.C.

Dans ce cas, les agents titulaires des offices publics d'H.L.M., en fonction lors de la transformation de ceux-ci en offices publics d'aménagement et de construction, ont pu demander à conserver cette qualité.

Actuellement, plus de 500 agents des O.P.A.C. relèvent du statut de 1954.

Votre Commission a considéré que ces personnels doivent être régis par le titre III.

Mais l'émergence de la notion de hiérarchie administrative, dont la signification juridique est ambiguë, n'apparaît pas comme le procédé adéquat pour inclure le personnel des O.P.A.C., soumis au statut de 1954, dans le champ d'application du titre III.

La nouvelle rédaction de l'article premier, proposée par votre Commission des Lois, tend, tout d'abord, à supprimer le qualificatif d'administrative » adjoint au terme de hiérarchie, et à rétablir la notion d'établissement public à caractère administratif qui englobe les offices publics d'H.L.M.

En outre, la rédaction adoptée par votre Commission des Lois tend à distinguer le principe général de l'application du titre III aux personnes nommées et titularisées dans un emploi permanent de la hiérarchie des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics à caractère administratif, des deux modalités particulières que constituent les O.P.A.C. et les caisses de crédit municipal.

S'agissant des O.P.A.C., seuls les personnels qui se trouvent dans une situation statutaire et réglementaire, vis-à-vis de ces offices, seront régis par le titre III du statut général.

Cette référence à la situation statutaire et réglementaire accorde aux personnels des O.P.A.C., soumis au statut de 1954, le bénéfice des dispositions du présent projet de loi.

En ce qui concerne les caisses de crédit municipal, l'article 77 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, précise qu'elles sont « des établissements publics communaux d'aide sociale à caractère administratif ». L'ensemble de leur personnel relèvera du titre III à l'exception des directeurs et des comptables qui ont la qualité de fonctionnaires de l'Etat.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

## Art. 2

### **Dérogations à la règle du recours exclusif à des titulaires**

Cet article pose le principe, affirmé par l'article 2 du titre premier, de l'interdiction du recrutement de non titulaires pour occuper des emplois permanents. Mais la rigueur du principe est immédiatement tempérée par la reconnaissance de dérogations qui concernent tant les emplois permanents que les emplois non permanents.



En ce qui concerne les emplois permanents, les collectivités locales peuvent recourir à des agents non titulaires dans trois hypothèses.

Tout d'abord, le recrutement de non titulaires est autorisé pour remplacer des fonctionnaires momentanément indisponibles en raison d'un congé parental. De plus, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Serge Charles qui étend le recrutement de non titulaires au remplacement momentané des fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel.

En outre, les collectivités locales peuvent engager des non titulaires, pour une durée maximale d'un an, afin de faire face à la vacance d'un emploi qui ne peut être pourvu immédiatement par mutation ou par concours.

Enfin, des agents contractuels peuvent occuper des emplois permanents pour exercer des fonctions nécessitant « des connaissances techniques hautement spécialisées ». Le contrat, d'une durée maximale de trois ans, est renouvelable une fois pour une même période.

S'agissant d'emplois non permanents, les collectivités locales peuvent recruter par contrat des non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier, pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois. Enfin, elles sont autorisées à engager des personnels contractuels pendant une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois, pour faire face à un besoin occasionnel.

Ces dispositions, dictées par le souci de respecter la spécificité territoriale, consacrent des possibilités de recours aux non titulaires plus larges que celles offertes à la fonction publique de l'Etat.

Mais si la souplesse du procédé contractuel doit être préservée, une application laxiste comporterait des risques de constitution d'une « sous fonction publique territoriale parallèle ».

Pour éviter une telle déviation, l'article 2 instaure deux « garde-fous » :

— l'intervention d'un décret, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et révisé tous les trois ans, pour déterminer les catégories d'emplois, permanents ou non permanents, qui peuvent être créés pour répondre à un besoin saisonnier ou occasionnel ou pour recruter du personnel spécialisé ;

— l'établissement par l'autorité territoriale d'un rapport annuel, adressé au comité technique paritaire compétent et précisant le nombre d'emplois occupés par des non titulaires.

Votre Commission vous demande d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article qui semblent établir un équilibre relativement harmonieux entre les contraintes de gestion qui pèsent sur les collectivités locales et les garanties statutaires des fonctionnaires territoriaux.

### Art. 3

#### **Regroupement en corps**

Cet article, qui pose le principe de l'organisation des fonctionnaires territoriaux en corps, consacre le passage du système de l'emploi à la fonction publique de carrière.

A l'exception de certains emplois non comparables, les fonctionnaires territoriaux sont regroupés en corps.

En première lecture, l'Assemblée nationale a précisé le caractère national des corps qui sont régis par des statuts particuliers. En outre, les corps sont communs aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements.

La reconnaissance du caractère national de corps communs à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux renforce l'unité de la fonction publique territoriale.

Votre rapporteur, à l'issue des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, s'est interrogé sur l'opportunité de l'extension à la fonction publique territoriale d'une organisation par corps.

En effet, lors des travaux préparatoires au vote de la loi du 13 juillet 1972, notre collègue Pierre Schiélé avait défendu, avec éloquence, une notion différente, celle de « cadre d'emplois ». Le Sénat avait suivi son rapporteur et consacré la notion de cadre d'emplois, contre l'avis du Gouvernement.

Un examen comparé des deux notions fait apparaître que le concept de cadre d'emplois est juridiquement plus imprécis que la notion de corps. Aux termes de l'article 17 de l'ordonnance du 4 février 1959, un corps groupe des fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. En outre, la jurisprudence a affirmé le principe de l'égalité entre les membres d'un même corps sur le plan des traitements, de l'avancement, des limites d'âge, etc...

Une tentative de définition de la notion de cadre d'emplois fait apparaître que l'ensemble des emplois qui sont réservés à des agents soumis aux mêmes conditions de statut, notamment pour le recrutement et la carrière, forme un cadre.

Cette esquisse de définition souligne les ressemblances entre la notion de corps et celle de cadre d'emplois. Le cadre d'emplois, comme le corps, regroupe des fonctionnaires ayant vocation à une carrière semblable. De plus, l'instauration de corps ou de cadres d'emplois tend à mettre fin au système de l'emploi au profit d'une fonction publique de carrière. Dans les deux cas, le principe de la séparation du grade et de l'emploi est consacré.

Mais, au-delà de ces ressemblances, des différences se manifestent. Tout d'abord, la notion de cadre d'emplois ne semble pas impliquer l'édiction de statuts particuliers. Tous les fonctionnaires demeurent soumis au statut général.

Ensuite, en cas de suppression d'un service ou d'un emploi, le fonctionnaire ne dispose d'aucun droit à être intégré dans un autre cadre, en l'absence de disposition législative ou réglementaire le prescrivant.

En résumé, la notion de cadre d'emplois offre davantage de souplesse que celle de corps en matière de gestion du personnel. Pour n'en retenir qu'un exemple, la règle de l'unité du tableau d'avancement, en vigueur pour chaque corps, ne s'applique pas au cadre d'emplois.

En revanche, la notion de cadre d'emplois peut paraître moins protectrice pour le fonctionnaire que le concept de corps, en ce qu'elle ne prévoit pas la possibilité d'une réintégration dans un autre cadre en cas de suppression d'un emploi ou d'un service.

En définitive, si l'émergence de la notion de cadre d'emplois, dans le contexte des années 1971 et 1972, constituait une innovation consi-

dérable pour assurer un déroulement intercommunal des carrières, elle semble se situer en retrait par rapport à l'organisation en corps préconisée par le texte soumis à notre examen.

En revanche, les rigidités inhérentes à la notion de corps incitent votre Commission à insister sur la nécessité de créer un nombre limité de corps regroupant une large gamme d'emplois. En effet, les exécutifs territoriaux doivent conserver la possibilité de procéder aux affectations en fonction des besoins locaux et du processus de décentralisation.

A cet égard, votre Commission, sans préjuger des propositions que formulera le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, souhaite obtenir des précisions de la part du Gouvernement. En effet, alors que le rapport établi par M. Pierre Tabanou, au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, avance le nombre de douze corps, certaines voix autorisées font état de la création d'une trentaine de corps.

En outre, votre Commission veut être éclairée sur les projets d'organisation des corps de catégorie A et notamment du ou des corps de secrétaires généraux des villes.

Enfin, il convient de s'interroger sur la nécessité de constituer des corps communs aux emplois administratifs et aux fonctions techniques.

Sous réserve des explications fournies par le Gouvernement, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 4

### **Organisation en corps**

Cet article, qui explicite les dispositions de l'article 13 du titre premier du statut général, prévoit la répartition des corps en quatre catégories A, B, C et D.

S'agissant du recrutement et de la gestion des corps, l'Assemblée nationale a sensiblement modifié les dispositions de cet article.

Par rapport au projet initial, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa Commission des Lois, a distingué le niveau de constitution des corps de celui de leur gestion et de leur recrutement.

Conformément à la nouvelle rédaction de l'article 3, tous les corps de fonctionnaires, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, sont régis par des statuts particuliers à caractère national. Cette règle présente l'avantage de dissiper une ambiguïté rédactionnelle et de faciliter la mobilité géographique des fonctionnaires territoriaux par une généralisation de la mutation qui permet de s'affranchir des inconvénients inhérents à la procédure de détachement.

En revanche, le recrutement et la gestion des corps sont décentralisés.

S'agissant des corps de catégories A et B, leur recrutement et leur gestion s'effectuent dans le cadre régional. Toutefois, la publicité des vacances d'emplois, d'une part, et le recrutement et « certains actes de gestion de certains corps de catégorie A » d'autre part, peuvent être organisés dans le cadre national.

Quant aux corps de catégories C et D, le recrutement et la gestion sont organisés au niveau départemental.

Concrètement, la gestion des corps de catégories A et B serait assumée par les centres régionaux de gestion, alors que celle des corps de catégories C et D relèverait de la compétence des centres départementaux pour les collectivités affiliées.

En ce qui concerne le recrutement et l'accomplissement, au niveau national, de « certains actes de gestion de certains corps de catégorie A », votre rapporteur tient, d'ores et déjà, à indiquer que l'existence d'un centre national de gestion a semblé inutile à votre Commission des Lois.

Sous réserve des explications fournies par le Gouvernement sur le nombre et la nature des corps dont la gestion s'effectue au niveau national, votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de l'article 4.

**Art.5**

**Statuts particuliers**

Cet article dispose que les statuts particuliers sont établis par décret en Conseil d'Etat.

Chaque statut particulier devra prévoir le classement du corps dans chacune des catégories A, B, C et D.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

**Art. 6**

**Emplois susceptibles d'être occupés par  
des fonctionnaires territoriaux**

Le premier alinéa de cet article, qui semble superfétatoire, rappelle que les fonctionnaires territoriaux ont vocation à occuper les emplois de la fonction publique territoriale.

Le second alinéa, dont l'utilité est plus évidente, dispose que les fonctionnaires territoriaux peuvent accéder à un corps ou occuper un emploi de la fonction publique de l'Etat.

Cette disposition illustre la parité des deux fonctions publiques.

L'accès des fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat s'effectuera par la voie de l'accès direct ou par le truchement du détachement.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE II

### DISPOSITIONS ORGANIQUES

Au chapitre II, avant l'article 7, votre commission vous présente un amendement qui modifie l'intitulé de cette division en substituant les termes de dispositions relatives aux organes de la fonction publique territoriale, aux termes inappropriés de dispositions organiques.

#### Art. 7

#### **Composition et fonctionnement du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale**

Cet article institue le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la création du Conseil Supérieur répond à un double objectif :

— garantir l'unité de la fonction publique territoriale par la création d'une instance unique de discussion et de concertation homologue au Conseil Supérieur de la fonction publique de l'Etat ;

— appliquer les principes de la décentralisation à l'organisation et au fonctionnement de la fonction publique territoriale, par la reconnaissance d'un pouvoir de proposition en matière statutaire.

Telle est la mission générale dévolue au Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

L'importance des missions assumées par cet organe qui, au delà de ses attributions consultatives, dispose d'un pouvoir de proposition en matière statutaire, implique qu'il bénéficie d'un statut lui conférant une indépendance juridique et une autonomie financière par rapport au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Votre commission vous propose donc d'ériger le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale en établissement public à caractère administratif. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, cette tentative, menée à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, s'était heurtée à l'opposition du Gouvernement.

Pour justifier sa position, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a invoqué un certain nombre d'arguments.

Tout d'abord, il a estimé que la reconnaissance de la personnalité juridique ne présente d'intérêt que pour les organismes qui détiennent un pouvoir de décision.

Il a ensuite indiqué que l'absence de personnalité morale n'implique pas une dépendance comme en témoigne l'expérience du comité des finances locales.

De plus, l'érection du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale en établissement public à caractère administratif introduirait un facteur de disparité avec le Conseil Supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Enfin, l'avènement d'un tel statut juridique grèverait le budget des collectivités locales puisque le Conseil Supérieur devrait être financé par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement.

En réalité, ces arguments peuvent être contestés. En effet, la spécificité territoriale se traduit par l'existence de 37 000 employeurs alors que l'Etat est un « patron unique ». La représentation des collectivités territoriales au sein d'un organe investi d'un pouvoir de proposition rend nécessaire une indépendance accrue de cette instance. De plus, le Conseil Supérieur de la fonction publique de l'Etat est présidé par le Premier Ministre qui, aux termes de l'article 21 de la Constitution, détient le pouvoir réglementaire. En revanche, la présidence du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale revient à un élu local qui ne dispose pas d'un tel pouvoir.

En l'occurrence, votre rapporteur tient à souligner que s'il n'adhère pas complètement aux théories défendues par le regretté Lionel de Tinguy, lors du débat sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, qui concluaient à l'impossibilité constitutionnelle de confier à un organe émanant des collectivités locales, une parcelle du pouvoir réglementaire dérivé, il considère que le caractère paritaire de la composition du Conseil Supérieur, rend inopportune une telle extension du pouvoir réglementaire, par habilitation législative.



Mais la préservation de l'autonomie locale et les risques latents d'étatisation de la fonction publique territoriale par le maintien du monopole de l'Etat en matière de pouvoir normatif, militent en faveur de l'instauration d'un organisme indépendant sur le plan financier et surtout autonome quant à ses moyens en personnel. En effet, quelle peut être la portée réelle du pouvoir de proposition en matière statutaire, si les services de l'Etat rédigent simultanément les propositions du Conseil et les projets de décrets ?

En outre, le financement du Conseil par le truchement d'un prélèvement sur la DGF, qui manifeste des symptômes d'essoufflement, pourrait être remplacé par le versement d'une cotisation minime puisqu'assise sur l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Enfin, la suppression du centre national de gestion proposée par votre commission des lois permet de faire l'économie du versement d'une cotisation.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous demande d'adopter un amendement qui tend à ériger le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale en établissement public à caractère administratif.

En ce qui concerne la composition du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale, une discrimination apparaît, au delà de leur ordre protocolaire de présentation, entre le sort réservé aux représentants des collectivités territoriales et celui dont bénéficient les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. En effet, si les représentants des collectivités territoriales sont élus, les représentants du personnel sont désignés par les organisations syndicales, la répartition des sièges entre les centrales syndicales s'effectuant proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues aux élections aux commissions administratives paritaires.

Votre commission vous propose de mettre fin à cette inégalité de traitement en prévoyant l'élection des représentants des fonctionnaires territoriaux à la représentation proportionnelle, sans monopole syndical de présentation des listes de candidats.

S'agissant des représentants des collectivités territoriales, l'article 7 prévoit leur élection par des collèges de maires, de présidents de conseil général et de présidents de conseil régional. Le texte précise que l'organisation des collèges et le nombre des sièges à pourvoir tiennent compte de l'importance démographique des collectivités concernées.

L'imprécision du critère, en ce qui concerne la répartition des sièges entre les trois collèges, a conduit votre commission à compléter cette rédaction en ajoutant le critère des effectifs de fonctionnaires territoriaux, employés par chaque catégorie de collectivités territoriales. A cet égard, il convient de rappeler que l'ensemble des communes emploie près des trois quarts des personnels qui relèvent du titre III.

Enfin, votre commission souhaite obtenir des précisions sur le nombre des membres du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

## Art. 8

### **Compétences du Conseil Supérieur**

Cet article précise les compétences du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

Cette instance, qui apparaît comme essentiellement consultative, dispose cependant d'un pouvoir de proposition. Organe de recours en matière disciplinaire, le Conseil est également investi d'une mission d'études et de documentation. S'agissant des pouvoirs consultatifs du Conseil Supérieur, il convient d'établir une distinction selon la nature juridique des textes. En effet, le Conseil Supérieur est obligatoirement consulté sur les projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale.

En matière de décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et notamment aux statuts particuliers des corps, le Conseil Supérieur fait des propositions ou est consulté par le Ministre chargé des collectivités territoriales. En outre, le Conseil Supérieur examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi, soit par le Ministre chargé des collectivités territoriales, soit à la demande écrite du tiers de ses membres.

**Ce pouvoir de proposition du Conseil Supérieur trouve sa pleine traduction dans le domaine des dispositions statutaires applicables aux emplois non comparables à ceux de l'Etat.**

**En cette matière, le Conseil Supérieur dispose, pendant un délai de 6 mois à compter de la publication du présent projet de loi, d'un pouvoir d'initiative.**

**Le Ministre chargé des collectivités territoriales ne retrouve son pouvoir de proposition que si aucune proposition ne lui a été présentée par le Conseil ou s'il n'a pas accepté la proposition faite par le Conseil Supérieur.**

**En outre, le Conseil Supérieur est un organe de recours en matière disciplinaire et dans les cas de licenciement à l'issue d'une disponibilité, de licenciement pour insuffisance professionnelle et de refus par un fonctionnaire déchargé de ses fonctions des postes proposés par le centre de gestion.**

**Enfin, l'Assemblée nationale a étendu les attributions du Conseil Supérieur en lui confiant une mission d'études sur les méthodes de gestion du personnel, de documentation et de mise à jour des statistiques concernant l'ensemble de la fonction publique territoriale.**

**Le premier amendement que vous présente votre commission a pour objet, en distinguant le pouvoir de proposition des attributions consultatives du Conseil Supérieur, de prévoir sa consultation obligatoire pour tous les décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des corps.**

**A cet égard, il convient de rappeler que l'article L. 234-21 du Code des communes prévoit la consultation obligatoire du Comité des finances locales pour les décrets à caractère financier concernant les collectivités locales.**

**Le second amendement que votre commission vous demande d'adopter a trait à la suppression de l'obligation faite au Conseil Supérieur de transmettre au Gouvernement la documentation et les statistiques concernant la fonction publique territoriale. En effet, le maintien de cette injonction est incompatible avec le statut d'établissement public que votre commission vous a demandé de reconnaître au Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.**

**Art. 9**

**Organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur  
de la fonction publique territoriale**

Cet article précise que le conseil supérieur entend, à l'initiative de son président ou à la demande d'un de ses membres, toute personne dont l'audition serait de nature à éclairer les débats.

Au terme de sa rédaction amendée par l'Assemblée nationale, l'article 9 établit une distinction entre l'organisation du conseil supérieur qui sera précisée par un décret en Conseil d'Etat et son fonctionnement qui relève du règlement intérieur.

S'agissant de l'organisation du conseil supérieur, un décret en Conseil d'Etat déterminera notamment la durée du mandat de ses membres, les pouvoirs du bureau, les conditions de convocation obligatoire du conseil, etc...

Votre commission vous présente un amendement qui tend :

— à maintenir l'existence d'un bureau afin de renforcer l'autonomie du Conseil supérieur ;

— à préciser que la participation des représentants de l'Etat se cantonne à une assistance aux débats du conseil.

**Art. 10**

**Commission mixte paritaire**

La commission mixte paritaire, également prévue à l'article 15 du titre II, constitue une émanation du conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Cette commission, présidée par le Premier Ministre ou par l'un des ministres compétents (collectivités territoriales ou fonction publique), délégué à cet effet, comprend à parité :

— des représentants des fonctionnaires de l'Etat et en nombre égal des représentants des fonctionnaires des collectivités territoriales ;

— des représentants de l'Etat et en nombre égal des représentants des collectivités territoriales.

Cette commission, dont le rôle est d'assurer la cohérence entre les deux fonctions publiques, peut être consultée à la demande du Gouvernement, du tiers des membres du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ou du tiers des membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur les projets de décret fixant le statut des corps comparables de fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales, ainsi que sur toute question générale commune aux deux fonctions publiques.

De plus, la commission est informée des conditions générales d'application des procédures de changement de corps ou de détachement entre les deux fonctions publiques.

En outre, la commission doit veiller à l'équilibre des mouvements de personnels entre les deux fonctions publiques. A cet effet, elle peut formuler toute proposition et établit un rapport annuel qui dresse un bilan des mouvements enregistrés.

Enfin, l'article 11 du présent projet de loi lui permet d'intervenir en cas de désaccord entre le Gouvernement et le conseil supérieur de la fonction publique territoriale quant à l'établissement de la liste des corps comparables à ceux de l'Etat.

L'importance du rôle dévolu à la commission renforce l'insuffisance de la représentation des collectivités territoriales au sein de cette instance. En effet, aux termes de l'article 10, les collectivités territoriales ne détiendront que le quart des sièges de la commission mixte paritaire.

Le caractère anormal de cette sous représentation a conduit votre Commission à vous proposer de transformer cette instance paritaire en organisme tripartite comprenant des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et des représentants des fonctionnaires. Tel est l'objet du premier amendement présenté par votre Commission.

En outre, afin de limiter le risque de « colonisation » de la fonction publique territoriale par les fonctionnaires de l'Etat, un accroissement des pouvoirs de surveillance de la commission s'avère indispensable. A cet égard, votre Commission vous propose de préciser que l'équilibre des mouvements entre les deux fonctions publiques est

apprécié par la commission non seulement catégorie par catégorie, mais également corps par corps.

Enfin, votre Commission vous propose, par coordination avec les amendements présentés à l'article 9, de préciser le degré de la participation des représentants de l'Etat aux débats de la commission et d'harmoniser la rédaction relative au règlement intérieur.

## Art. 11

### **Liste des corps comparables**

Cet article précise que la liste des corps de la fonction publique territoriale comparables à ceux de la fonction publique de l'Etat est établie par décret en Conseil d'Etat pris sur proposition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Lorsque le Gouvernement est en désaccord avec les propositions du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, il saisit pour avis la commission mixte.

A l'issue de cette consultation, la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## *SECTION II*

### *Les organes de gestion des corps*

## Art. 12 à 16

### **Centres de gestion**

Ces articles qui traitaient du centre national de gestion ont été supprimés par l'Assemblée nationale qui a préféré mettre en facteur commun les dispositions relatives à l'ensemble des centres de gestion.

Votre commission vous propose le maintien de ces suppressions.

## Art. 17 A

### **Structures et composition des centres de gestion**

Cet article additionnel, inséré par l'Assemblée nationale, regroupe les dispositions communes aux trois catégories de centres de gestion et notamment celles qui figuraient aux articles 17 à 20, 22 et 23, pour les centres régionaux et départementaux de gestion.

Il précise le statut des centres de gestion qui sont des établissements publics à caractère administratif. Ces centres sont dirigés par un conseil d'administration exclusivement composé d'élus locaux représentant les communes, les départements et les régions concernés. Le conseil d'administration élit en son sein le président du centre.

Organes de gestion collective, les centres n'en demeurent pas moins dans la mouvance des collectivités territoriales.

Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer la composition et les modalités d'élection des membres du conseil d'administration et de son président.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 17 B

### **Rôle respectif du centre national et des centres régionaux et départementaux de gestion Compétences des collectivités non affiliées**

Cet article précise les compétences respectives du centre national, des centres régionaux et des centres départementaux de gestion. Il convient de souligner que M. Pierre Tabanou, rapporteur au nom de la commission des lois, n'a pas été suivi par l'Assemblée nationale, dans sa tentative de suppression du centre national de gestion.

Le centre national, qui regroupe l'ensemble des collectivités employant des fonctionnaires de catégorie A, assure la publicité des

vacances d'emplois pour les corps de catégorie A. Il peut également être chargé, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, du recrutement et de « certains actes de gestion de certains corps de catégorie A ».

Cette formulation incertaine renvoie à la terminologie utilisée par l'article 4.

S'agissant des centres régionaux, ils regroupent l'ensemble des collectivités et établissements de chaque région. Les missions assumées seront définies à l'article 21 quater. Il convient de souligner que l'étendue de leurs attributions sur les corps de catégories A et B est limitée par l'intervention du centre national de gestion.

Quant aux centres départementaux de gestion, leur compétence s'étend, dans chaque département, à la gestion des fonctionnaires de catégories C et D employés par les collectivités affiliées.

Enfin, les collectivités et établissements non affiliés aux centres départementaux assurent par eux-mêmes la gestion des fonctionnaires de catégories C et D.

Votre commission des lois, animée par le souci d'alléger les structures de gestion, a estimé nécessaire de supprimer le centre national de gestion. En effet, l'utilité de cette structure, dont les attributions ont été à la fois réduites et obscurcies par l'Assemblée nationale, apparaît comme très relative.

La publicité des vacances d'emplois pour l'ensemble des corps de catégorie A, ainsi que le recrutement et les actes de gestion de certains corps de catégorie A, pourront être assurés, par le centre de formation des personnels communaux, dans l'attente du projet de loi relatif à la formation des fonctionnaires territoriaux.

Cette solution rationnelle se heurte à l'objection soulevée par le gouvernement qui invoque le principe du monopole exclusif des élus pour les actes de gestion des corps. Votre rapporteur tient à indiquer, bien que ces précisions ne relèvent pas du domaine législatif, que le collège des élus, présent au sein du conseil d'administration paritaire du C.F.P.C. et probablement du futur centre national de formation, sera exclusivement compétent pour les actes de gestion des corps de catégorie A qui requièrent l'intervention du niveau national.

Tel est l'objet des deux amendements que votre commission vous propose.



## Art. 17 à 20

### **Centres régionaux de gestion**

La nouvelle organisation du texte issue des travaux de l'Assemblée nationale se traduit par la suppression de ces articles relatifs aux centres régionaux de gestion. En effet, ces dispositions ont été reprises par les articles 17 A, 17 B et 21 ter.

Votre commission vous propose de confirmer la suppression de ces articles.

## Art. 21

### **Affiliation au centre départemental de gestion**

Les centres départementaux de gestion, dont les conseils d'administration sont exclusivement composés d'élus locaux, vont se substituer aux syndicats de communes pour le personnel institués par les articles L. 411-26 et suivants du code des communes.

Actuellement, les communes qui occupent moins de cent agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet sont obligatoirement affiliées à un syndicat de communes pour le personnel.

S'agissant des centres départementaux de gestion, le projet de loi élève ce seuil d'affiliation obligatoire. En effet, seules les communes employant moins de deux cents fonctionnaires à temps complet de catégories C et D seront obligatoirement affiliées aux centres départementaux de gestion.

Ce seuil fait échapper à l'affiliation obligatoire les grandes communes puisqu'il correspond aux communes employant plus de 230 fonctionnaires à temps complet de toutes catégories.

En outre, l'article 21 prévoit la possibilité d'une affiliation volontaire des régions et des départements, ainsi que des communes et de leurs établissements qui ne sont pas affiliés à titre obligatoire.

A cet égard, il convient de souligner que l'affiliation volontaire est subordonnée à l'accord des collectivités et des établissements déjà affiliés. En effet, une majorité qualifiée formée des 2/3 des collectivités affiliées représentant les 3/4 des fonctionnaires concernés ou réunissant les 3/4 des collectivités employées représentant les 2/3 des fonctionnaires concernés peut s'opposer à une demande d'affiliation.

Ces mêmes conditions de majorité qualifiée sont requises pour le retrait des collectivités volontairement affiliées.

Au terme de cette analyse, votre rapporteur ne peut manquer d'évoquer le souhait présenté par la fédération nationale des maires ruraux et relayé par l'association des maires de France, d'instituer une affiliation obligatoire de toutes les communes aux centres départementaux de gestion.

En outre, l'Association des présidents de syndicats de commune pour le personnel considère que le seuil de 200 fonctionnaires de catégories C et D doit inclure le personnel à temps non complet.

En effet, aux termes de l'article R. 411-11 du code des communes, les communes qui n'occupent qu'un ou plusieurs agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet sont obligatoirement affiliées à un syndicat de communes pour le personnel.

En définitive, votre commission a estimé nécessaire le maintien d'un « espace de liberté » à la fois pour les grandes et les petites communes qui pourront, si elles le désirent, s'affilier aux centres départementaux de gestion.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 21 *bis*

#### **Centre régional de gestion des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne**

Cet article additionnel, qui résulte d'un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tend à maintenir l'unité et la spécificité du syndicat de communes pour le personnel de la petite

couronne parisienne. Ce syndicat est transformé en un centre régional qui regroupe toutes les communes et leurs établissements publics pour la gestion des fonctionnaires de catégories A, B, C et D.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

#### **Art. 21 *ter* A**

##### **Centre régional de la grande couronne parisienne**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que les communes et établissements publics des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et des Yvelines dépendent, lorsqu'elles répondent aux conditions d'affiliation obligatoire, d'un centre régional unique. Sous réserve des missions exercées au niveau national pour les fonctionnaires de catégorie A, ce centre régional assume les actes de gestion des fonctionnaires de catégories A, B, C et D. Il convient de souligner que par rapport à la situation actuelle, l'article 21 *ter* A consacre une extension du ressort territorial du syndicat de la grande couronne par une inclusion du département de Seine-et-Marne.

Votre Commission vous propose de limiter l'intervention du centre régional de la grande couronne parisienne aux seuls fonctionnaires de catégories A et B employés par les communes et établissements du département de Seine-et-Marne.

En conséquence, un centre départemental de gestion sera institué pour les fonctionnaires de catégories C et D des communes et établissements publics du département de Seine-et-Marne. Tel est l'objet de l'amendement que vous présente votre Commission des Lois.

#### **Art. 21 *ter***

##### **Financement des centres de gestion**

Cet article, commun à tous les centres de gestion, prévoit le financement de ces organes par une cotisation versée par les collectivités et établissements affiliés. Il précise que la cotisation est assise sur la

masse des rémunérations versées aux fonctionnaires à temps complet dont la gestion relève de ces centres. En outre, l'article 21 ter prévoit l'intervention d'une loi pour déterminer le taux maximal de chaque cotisation.

Votre Commission a considéré que les communes employant du personnel à temps non complet doivent participer au financement du centre départemental de gestion auquel elles ont décidé de s'affilier volontairement. L'amendement présenté par votre Commission a pour objet de prévoir cette hypothèse par la suppression des termes « à temps complet ».

### Art. 21 quater

#### Missions des centres de gestion

Cet article énumère les compétences obligatoires dévolues aux centres de gestion. La liste de ces missions comprend l'établissement de la liste des postes mis aux concours, l'organisation des concours ainsi que celle des examens prévus au titre de la promotion interne et de l'avancement de grade, la constitution des tableaux de mutation et d'avancement, la publicité des vacances d'emplois et des candidatures à ces emplois. En outre, les centres assurent, en tant que de besoin, la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emplois. De même, ils procèdent au reclassement des fonctionnaires devenus physiquement inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Pour conférer toute leur portée aux attributions concernant l'organisation des concours, l'article 21 quater édicte l'obligation de communiquer les vacances d'emplois aux centres à peine de nullité des nominations. Il convient de souligner que cette règle s'applique également aux collectivités et aux établissements qui ne sont pas affiliés aux centres de gestion.

En ce qui concerne les compétences des centres de gestion, votre Commission a considéré que la rupture du lien entre la formation et l'organisation des concours ne pouvait être que préjudiciable à l'unité et à la spécificité du système de formation des personnels locaux. A cet égard, votre rapporteur tient à rendre hommage à l'action menée par le centre de formation des personnels communaux pour améliorer la formation des personnels locaux et contribuer à la moralisation des con-

cours. L'organisation des concours par les centres de gestion risque de se traduire par l'introduction d'une disparité dans la formation dispensée. En outre, les concours qui constituent l'aboutissement logique de la formation impliquent une participation des représentants du personnel pour la définition des programmes et des épreuves.

Votre Commission vous propose donc de retirer aux centres de gestion le pouvoir d'organiser les concours. En l'occurrence, votre Commission a été confortée dans sa décision par l'intervention de M. Pierre Tabanou, lors du 66<sup>e</sup> Congrès national des Maires de France. En effet, le rapporteur de l'Assemblée nationale a indiqué « qu'en ce qui concerne l'organisation matérielle des concours, la question peut être posée de savoir si elle ne serait pas mieux assurée par les centres de formation que par les centres de gestion ». Dans l'attente du projet de loi relatif à la formation des fonctionnaires territoriaux, qui n'a pas été déposé sur le bureau du Parlement, votre Commission vous propose de maintenir la compétence du centre de formation des personnels communaux en matière d'organisation des concours de recrutements. Tel est l'objet du premier amendement que vous présente votre Commission.

En ce qui concerne l'obligation faite aux collectivités territoriales de communiquer leurs vacances d'emplois à peine de nullité, votre Commission vous demande de supprimer cette disposition. Cette suppression dictée par le souci de préserver l'autonomie locale, ne témoigne pas d'une volonté d'empêcher les collectivités locales de communiquer leurs vacances d'emplois. Tel est l'objet de second amendement à cet article que votre Commission vous propose d'adopter.

Art. additionnel (*nouveau*) après l'article 21 *quater*

**Missions pour le compte de la Caisse nationale  
de retraite des agents des collectivités locales**

Votre Commission vous propose d'insérer, après l'article 21 *quater*, un article additionnel qui précise que les Centres départementaux de gestion apportent leur concours à la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (C.N.R.A.C.L.) pour constater les droits à pension des personnels territoriaux. Il convient de rappeler que le service des pensions allouées aux agents locaux est assuré par la C.N.R.A.C.L., créée par l'article 3 de l'ordonnance n° 45.993 du 17 Mai 1945. Cet établissement public dispose d'un centre unique situé à Bordeaux.

Or, à l'inverse de l'Etat, employeur unique, la Caisse dépend de près de 29.500 « collectivités affiliées ». Ce terme générique recouvre des entités, aussi différentes que les communes, les départements, les régions, les Offices d'H.L.M., les bureaux d'aide sociale, les syndicats intercommunaux, etc... La Caisse connaît des difficultés pour constater les droits à pension des agents.

En effet, une détermination de ces droits qui permet la liquidation des pensions, implique un « suivi » de la carrière des agents. Théoriquement, les Collectivités doivent transmettre à la C.N.R.A.C.L. les données indispensables à l'établissement des droits à pension.

Mais de nombreuses collectivités ne respectent pas cette obligation de transmission. En conséquence, la Caisse ne dispose pas toujours, au moment de la liquidation de la pension, de tous les éléments retraçant la carrière de l'agent.

Pour mettre un terme à cette situation préjudiciable aux droits des agents et afin d'utiliser à bon escient les structures de gestion envisagées par le projet de loi, votre Commission a estimé que les centres départementaux doivent constituer des relais territoriaux permettant à la Caisse Nationale de Retraites d'être informée de l'évolution des carrières des fonctionnaires territoriaux. Cette décentralisation par le truchement des centres de gestion évitera la mise en place par la Caisse Nationale de Retraite de structures spécifiques.

En outre, l'article proposé par votre Commission prévoit une prise en charge par la Caisse des dépenses exposées pour son compte par les centres de gestion.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

#### Art. 22 et 23

#### **Organisation, fonctionnement et missions du centre départemental de gestion**

Les modifications introduites par l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des articles relatifs aux centres de gestion se traduisent par la suppression des articles 22 et 23. Votre Commission vous demande de maintenir cette suppression.

Art. 24

**Compétences facultatives du centre départemental de gestion**

Au-delà des missions que leur attribue le projet de loi, les centres départementaux de gestion peuvent exercer des compétences facultatives. Les centres de gestion peuvent tout d'abord assurer des tâches administratives concernant les agents des collectivités et établissements affiliés, à la demande de ces collectivités et établissements. En outre, les centres de gestion peuvent recruter des fonctionnaires en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement de titulaires momentanément indisponibles. De plus, le recrutement de fonctionnaires peut s'effectuer pour assurer des services communs à plusieurs collectivités ou établissements. Enfin, la gestion d'oeuvres et de services sociaux en faveur des agents locaux peut être assumée par les centres départementaux.

En ce qui concerne le financement des dépenses afférentes à l'exercice de ces compétences facultatives, l'article 24 prévoit l'intervention d'une convention conclue entre le centre départemental et chacune des collectivités concernées afin de répartir les charges afférentes aux prestations assurées.

Votre Commission a considéré qu'il est nécessaire de limiter le champ des compétences facultatives des centres de gestion afin d'éviter une intrusion de ces organismes dans la gestion des collectivités locales. En outre, votre Commission a décidé qu'il convient de circonscrire le recrutement de fonctionnaires par les centres de gestion aux seules fonctions répondant à des besoins exprimés par les collectivités locales. A cet égard, le recrutement de fonctionnaires en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement de titulaires momentanément indisponibles n'apparaît pas indispensable dans la mesure où l'article 2 du projet de loi autorise le recrutement de non titulaires pour faire face à des situations de ce type.

Votre Commission vous propose donc de restreindre la faculté offerte aux centres départementaux de recruter des fonctionnaires dans le seul but d'assurer des services communs à plusieurs collectivités ou établissements et dans la limite des besoins exprimés par ces collectivités. Une telle disposition est destinée à empêcher un « gonflement » en personnel des centres départementaux de gestion. Tel est l'objet de l'amendement que vous présente votre commission.

Art. 25

**Financement du centre départemental de gestion**

L'adoption de l'article 21 ter rend inutile le maintien de cet article. Votre Commission vous demande de confirmer sa suppression.

Art. 26

**Organisation de concours pour les collectivités non affiliées à un centre départemental de gestion**

Cet article prévoit deux catégories de dispositions. Tout d'abord, il ouvre la possibilité aux collectivités locales non affiliées à un centre de gestion de s'adresser à cet organisme pour l'organisation des concours de recrutement. Les centres de gestion sont donc habilités à organiser des concours pour le compte des collectivités locales. En outre, les centres de gestion peuvent ouvrir aux collectivités non affiliées les concours et les examens organisés pour les collectivités et les établissements affiliés. Dans ces hypothèses, la collectivité ou l'établissement non affilié rembourse au centre départemental la part des dépenses correspondant à l'organisation du concours. Enfin, l'article 26 donne aux centres départementaux de gestion la possibilité de souscrire, pour les collectivités locales qui le demandent, des contrats d'assurances les garantissant contre les risques financiers découlant de l'article L 416-4 du Code des communes qui prévoit le versement d'un capital décès aux ayants droit des fonctionnaires décédés en service.

Par coordination avec la position arrêtée en ce qui concerne le maintien au centre de formation de l'organisation des concours, votre Commission vous demande d'adopter un amendement qui tend à supprimer le premier alinéa de l'article 26.

Art. 27

**Caractère exécutoire des actes de gestion du personnel**

Cet article étend aux actes des centres de gestion les règles prévues pour les actes des collectivités locales par la loi du 2 mars 1982. Il convient de souligner que les actes des centres de gestion relatifs à



l'organisation des concours et à la publicité des vacances d'emplois, les tableaux d'avancement, les tableaux de mutation ainsi que le budget des centres sont exécutoires après leur publication et leur transmission au représentant de l'Etat dans la région ou dans le département.

Sous réserve des amendements de coordination qui tendent à exclure l'organisation des concours des actes effectués par les centres de gestion, votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

## Art. 28

### **De la gestion des fonctionnaires de catégories C et D par les collectivités non affiliées à un centre départemental de gestion**

Dans la mesure où les dispositions de cet article ont été reprises par l'article 17 B, votre Commission vous propose de maintenir sa suppression.

## *SECTION III*

### *Commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires*

#### *Sous-section I*

### **Commissions administratives paritaires**

## Art. 29

### **Création d'une commission administrative paritaire**

Cet article dispose qu'une commission administrative paritaire est créée pour chaque corps auprès du centre de gestion et auprès de la collectivité ou de l'établissement compétent. Il ouvre la possibilité de créer une commission commune à plusieurs corps lorsque les effectifs de ces

corps sont insuffisants. En outre, l'article 29 prévoit l'institution de commissions administratives auprès des centres régionaux de gestion pour les corps de catégorie A.

L'amendement présenté par votre Commission a pour objet de préciser que les commissions administratives paritaires des corps de catégorie A sont instituées auprès des centres régionaux de gestion.

### Art. 30

#### **Composition des commissions administratives paritaires**

Cet article précise les modalités de désignation des membres des commissions administratives paritaires. Les représentants des collectivités locales sont désignés, selon le cas, par l'autorité territoriale compétente ou par les élus locaux membres du conseil d'administration du centre de gestion.

S'agissant des représentants du personnel, l'article 30 prévoit leur élection à partir de listes de candidats présentées par les organisations syndicales. L'amendement présenté par votre Commission tend, d'une part, à supprimer le monopole syndical de présentation des syndicats et, d'autre part, à préciser que l'élection se déroule selon le mode de scrutin proportionnel.

### Art. 31

#### **Compétences des commissions administratives paritaires**

Cet article précise les deux catégories de compétences attribuées aux commissions administratives paritaires.

En premier lieu, les C.A.P. connaissent des propositions de titularisation ou de refus de titularisation, à l'issue du stage probatoire.

En second lieu, elles sont consultées sur les décisions individuelles concernant la carrière des agents et notamment les décisions relatives à la promotion interne, aux affectations, aux mutations, à l'exercice de

fonctions à temps partiel, à la mise à disposition, à la notation, à l'avancement, à la discipline et à la suppression d'emplois territoriaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Art. 32

### **Fonctionnement des commissions administratives paritaires**

Cet article précise, qu'en règle générale, la présidence des commissions administratives paritaires revient aux autorités territoriales.

Toutefois, lorsque les commissions administratives paritaires siègent en tant que conseil de discipline, elles sont présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Cette disposition confère une valeur législative à l'article R. 414-15 du code des communes.

Votre commission vous demande de supprimer cette disposition sans équivalent dans la fonction publique de l'Etat, qui témoigne d'une suspicion à l'encontre des élus locaux.

Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre commission.

### *Sous-section II*

### **Comités techniques paritaires**

## Art. 33

### **Création et composition des comités techniques paritaires**

L'institution de comités techniques paritaires constitue une innovation pour la fonction publique territoriale. En effet, l'intervention de ces comités était réservée à la fonction publique de l'Etat. L'article 33 prévoit la création d'un comité technique paritaire dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents. Pour le calcul de ce seuil, les personnels non titulaires et les fonctionnaires occupant un emploi permanent à temps non complet sont pris en compte. De

plus, l'institution d'un comité technique paritaire est prévue auprès de chaque centre départemental de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de 50 agents. En outre, une collectivité peut instituer, par décision de son organe délibérant, un comité technique paritaire dans les services ou groupes de services dont la nature ou l'importance le justifie.

En ce qui concerne la composition des comités techniques paritaires, il convient de rappeler que les représentants du personnel sont élus à la représentation proportionnelle à partir de listes de candidats présentées par les organisations syndicales.

Votre Commission a estimé que l'institution d'un comité technique paritaire auprès de chaque centre départemental de gestion est inopportune. En effet, ces comités seront coupés des réalités de la gestion des collectivités locales. Votre Commission vous propose donc de supprimer l'institution de comités techniques paritaires auprès des centres départementaux de gestion. Tel est l'objet du premier amendement qu'elle vous propose.

En outre, votre Commission, animée par le souci de contrôler la multiplication des organes consultatifs, a décidé de restreindre la possibilité d'instituer des comités techniques paritaires pour des services ou groupes de services, en renforçant les conditions qui autorisent leur création. Tel est l'objet du deuxième amendement qu'elle vous présente et qui tend à prévoir des conditions cumulatives et non plus alternatives pour la création de comités techniques paritaires dans les services.

En ce qui concerne l'élection des représentants du personnel, votre Commission a décidé de supprimer le monopole syndical de présentation des candidats. Tel est l'objet du troisième amendement qu'elle vous soumet.

#### Art. 34

##### **Compétences des comités techniques paritaires**

Cet article définit les cinq catégories de compétences dévolues aux comités techniques paritaires. En effet, ces instances sont appelées à connaître des questions relatives :

- à l'organisation des administrations intéressées ;
- aux conditions générales de fonctionnement de ses attributions ;

- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;
- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ;
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

En ce qui concerne cette dernière compétence, les comités techniques paritaires sont obligatoirement consultés sur les mesures de salubrité et de sécurité applicables aux locaux et installations. De même, leur consultation est obligatoire sur les prescriptions concernant la protection sanitaire du personnel. Le projet prévoit en outre la réunion des comités techniques paritaires à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité.

Il convient de souligner que les comités techniques paritaires se substituent aux comités d'hygiène et de sécurité, institués par la loi du 20 décembre 1978, dans les communes employant plus de 50 agents. Cependant, si l'importance des effectifs et la nature des risques le justifient, des comités d'hygiène et de sécurité locaux ou spéciaux sont créés par décision de l'organe délibérant des collectivités ou des établissements.

Dans un souci de rationalisation des structures et afin d'éviter un double emploi entre des instances dotées de compétences semblables, votre Commission vous propose de limiter la possibilité d'instituer des comités d'hygiène et de sécurité aux seules communes qui ne disposent pas d'un comité technique paritaire. Tel est l'objet de l'amendement présenté par votre Commission.

## CHAPITRE III

### ACCÈS A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

#### *SECTION I*

#### *Accès aux corps*

#### Art. 35

#### **Créations d'emplois**

Cet article rappelle tout d'abord le principe de la création des emplois par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. En outre, le second alinéa précise qu'une création d'emploi ne peut intervenir que si les crédits disponibles inscrits au chapitre budgétaire correspondant le permettent.

L'amendement présenté par votre Commission tend à supprimer cette disposition dont la valeur semble plus pédagogique que juridique.

#### Art. 36

#### **Conditions d'aptitude physique et limites d'âge**

Cet article prévoit l'intervention d'un décret pour préciser les conditions d'aptitude physique exigées pour l'accès à la fonction publique territoriale. L'article 36 rend inapplicables aux personnes handicapées les limites d'âge supérieures fixées pour l'accès aux emplois qu'elles postulent. Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## Art. 37

### Modalités de recrutement

Cet article consacre une généralisation de la procédure du recrutement par voie de concours sur épreuves. En effet, la situation actuelle est caractérisée par l'application du recrutement par concours sur épreuves à un nombre limité d'emplois. Cette extension constitue une traduction du principe de parité entre les deux fonctions publiques. S'agissant des modalités des concours, l'article 37 distingue :

- les concours externes offerts aux candidats justifiant de certains diplômes ;
- les concours internes réservés aux fonctionnaires territoriaux ainsi qu'aux fonctionnaires et agents de l'Etat.

Toutefois, afin de préserver la spécificité de la fonction publique territoriale et de répondre à des besoins techniques, l'article 37 dispose que les statuts particuliers peuvent, à titre dérogatoire, prévoir l'organisation de concours sur titres.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 38

### Dérogations à l'égalité des sexes en matière de recrutement

Cet article étend à la fonction publique territoriale les dispositions de la loi n° 32-380 du 7 mai 1982 qui a restreint le champ des dérogations au principe de l'égal accès des hommes et des femmes aux emplois publics. Aux termes de cette loi, des recrutements distincts ne peuvent être organisés que si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions assurées par les membres de ces corps. L'article 38 précise, en outre, que le Gouvernement établira tous les deux ans, après avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, un rapport dressant le bilan des mesures prises pour garantir le respect du principe d'égalité des sexes.

Votre Commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 39

### Dérogations au principe du concours

Cet article définit le champ des dérogations au principe du recrutement par concours. Quatre hypothèses doivent être distinguées :

- l'application de la législation sur les emplois réservés ;
- la constitution initiale d'un corps par transformation de corps ou d'emplois existants ;
- le recrutement des fonctionnaires des catégories C et D lorsque le statut particulier le prévoit ;
- l'application de la procédure de changement de corps définie à l'article 14 du titre premier du statut général.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## Art. 40

### Promotion interne

Cet article précise les trois voies de la promotion interne :

- le concours interne ;
- l'inscription sur une liste d'aptitude après un examen professionnel ;
- l'inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire du corps d'accueil.

L'établissement des listes d'aptitude incombe à l'autorité territoriale pour les collectivités non affiliées à un centre et au centre de gestion pour les fonctionnaires des corps relevant de sa compétence, sur proposition de l'autorité territoriale.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.



#### Art. 41

### **Compétences de l'autorité territoriale en matière de nomination**

Cet article rappelle la compétence de l'autorité territoriale pour la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale. Ce principe est énoncé à l'article L. 412-1 du Code des communes qui précise que « le maire nomme à tous les emplois communaux ; il suspend et révoque les titulaires de ces emplois ». La reconnaissance du principe de la séparation du grade et de l'emploi prive le second membre de cette phrase de son utilité.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 42

### **Comblement des vacances d'emplois**

Cet article précise les modalités offertes à l'autorité territoriale en vue de pourvoir un emploi créé ou devenu vacant. L'article 42 précise, tout d'abord, que l'autorité territoriale informe le centre de gestion compétent de la création ou de la vacance d'un emploi. Le centre assure la publicité de cette création ou de cette vacance. Il établit la liste des fonctionnaires candidats qu'il communique à la commission administrative du corps. L'autorité territoriale peut alors pourvoir cet emploi en nommant l'un des candidats figurant sur la liste par voie de mutation, de détachement ou d'intégration directe, selon la qualité du fonctionnaire.

Si aucun candidat ne s'est déclaré dans un délai de deux mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, ou lorsque aucun candidat n'a été nommé dans un délai de trois mois à compter de cette publicité, l'emploi ne peut être pourvu que par la voie d'un concours de recrutement ou par le truchement de la promotion interne.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## Art. 43

### **Organisation des concours**

Cet article précise que l'organisation des concours de recrutement relève de la compétence des centres régionaux pour les corps de fonctionnaires de catégories A et B. S'agissant des corps de catégories C et D, les concours de recrutement sont organisés, selon le cas, soit par le centre départemental de gestion, soit par les collectivités locales non affiliées.

L'article 43 précise en outre que le nombre d'emplois mis aux concours est égal au nombre d'emplois non pourvus en application des dispositions de l'article 42.

Le premier amendement présent par votre Commission opère une coordination avec la décision de maintenir les compétences du CFPC en matière d'organisation des concours. En outre, votre Commission a estimé que l'adéquation entre le nombre de postes mis aux concours, déduction faite de la promotion sociale, et le nombre de postes à pourvoir obère la liberté de choix des exécutifs locaux. En conséquence, elle vous propose de prévoir que le nombre de candidats reçus pourra être supérieur au nombre de postes à pourvoir. Tel est l'objet du deuxième amendement qu'elle vous présente.

Le troisième amendement présenté par votre Commission tend à préciser que le jury comprend au moins un représentant du centre de formation des personnels communaux lorsque le concours est organisé directement par une collectivité locale.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

## Art. 44

### **Inscription aux concours**

Cet article tend à limiter la multiplication des candidatures aux concours. En effet, une prolifération des candidatures alourdirait les opérations matérielles d'organisation des concours.

L'article 44 dispose qu'un candidat ne peut se présenter à un autre concours organisé par le même corps que s'il a préalablement renoncé au bénéfice du premier concours ou s'il a échoué.

Votre Commission vous demande d'adopter sans modification cet article.

## Art. 45

### Liste de classement

Cet article étend à la fonction publique territoriale les règles de concours applicables à la fonction publique de l'Etat. En effet, il prévoit l'établissement d'une liste principale de classement et d'une liste complémentaire. Compte tenu de la décision adoptée par votre Commission de maintenir le système des listes d'aptitude actuellement en vigueur, l'établissement d'une liste complémentaire apparaît comme inutile.

Dans ces conditions, votre Commission vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 45 qui tire les conséquences du maintien du système des listes d'aptitude. Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

## Art. 46

### Modalités d'affectation des candidats recrutés par un centre de gestion

Cet article constitue l'une des dispositions les plus contestables du projet de loi en ce qu'il hypothèque la liberté de choix des exécutifs territoriaux. Une analyse de ces dispositions, à la lumière de l'article 96, permet de prendre la mesure des atteintes portées à la liberté de recrutement.

Tout d'abord, l'article 46 établit une adéquation entre le nombre d'emplois mis au concours et le nombre d'emplois déclarés vacants en

vue de ce concours. Lorsque le concours est organisé par un centre de gestion pour plusieurs collectivités ou établissements, cet organisme propose aux candidats les différentes affectations possibles en fonction de leur ordre de mérite. Le candidat déclaré reçu au concours est dont proposé par le centre de gestion à une collectivité locale. Si cette dernière refuse le candidat recommandé, elle devra participer à sa prise en charge par le centre de gestion, si le candidat n'est pas affecté dans une autre collectivité locale dans un délai de six mois. Aux termes de l'article 96, la collectivité locale qui a refusé un candidat non affecté devra verser, en sus de sa cotisation au centre, une majoration qui ne peut être inférieure à la moitié du traitement brut du fonctionnaire refusé. Cette sanction financière s'exerce pendant un an.

En réalité, les auteurs du projet de loi ont voulu mettre fin au système des listes d'aptitude et au phénomène des « reçus collés ». Pour ce faire, ils ont imaginé un mécanisme qui repose sur la mise en jeu de trois responsabilités. Tout d'abord, la responsabilité du centre de gestion qui devra faire en sorte de proposer le candidat idoine à chaque collectivité sous peine de connaître une augmentation de son coût de fonctionnement. Ensuite, la responsabilité de la collectivité locale qui devra mettre en balance l'exercice de sa liberté de choix et la sanction financière qui risque de la pénaliser. Enfin, la responsabilité du candidat qui apparaît comme mineure puisque la prise en charge cessera après trois refus d'emploi.

Votre Commission a estimé que le mécanisme proposé par le Gouvernement réduit très sensiblement la liberté de choix des élus locaux. En outre, son application se traduit par des dépenses inutiles, mises à la charge des collectivités locales. Dans ces conditions, votre Commission vous demande d'adopter un amendement qui supprime le mécanisme prévue par le projet de loi en rétablissant le système des listes d'aptitude actuellement en vigueur. Les candidats figurant sur une liste d'aptitude ne seront pas pris en charge par le centre de gestion. Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

#### *Art. 46 bis*

#### **Titularisation**

Cet article précise les conditions de titularisation, à l'issue du stage probatoire, des agents nommés dans un emploi permanent par la voie d'un concours de recrutement ou par le truchement de la promo-

tion interne. La titularisation peut intervenir à l'issue d'un stage probatoire d'un an. Sous réserve d'un amendement qui tend à préciser que les agents recrutés directement par les centres de gestion en vue d'assurer des services communs aux collectivités locales sont soumis à cette obligation de stage, votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

## SECTION II

### *Recrutement direct*

#### Art. 47

#### **Champ d'application du recrutement direct**

Cet article consacre une dérogation au principe selon lequel le recrutement des fonctionnaires territoriaux s'effectue par la voie de concours sur épreuves. En effet, les autorités territoriales peuvent recruter directement, et en dehors de la fonction publique territoriale, des agents pour occuper des emplois de direction. A cet égard, il convient de souligner que ces dispositions étendent aux départements et aux régions, tout en en réduisant la portée, les dispositions de l'article 1 412-17 du Code des communes. En effet, cet article prévoit la procédure du recrutement direct pour les emplois de secrétaire général, de secrétaire général adjoint, de secrétaire de mairie et de directeur général des services techniques. Aux termes de l'article 47, la faculté de déroger au principe du recrutement par concours concerne les emplois suivants :

- directeur des services des départements et des régions ;
- secrétaire général et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants ;
- secrétaire général adjoint des communes de plus de 150 000 habitants ;
- directeur des établissements publics dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

En outre, il convient de souligner que l'accès à ces emplois, par la voie du recrutement direct, n'entraîne pas la titularisation dans la fonction publique territoriale.

En définitive, pour une commune de plus de 150 000 habitants, trois emplois pourront être pourvus par la voie du recrutement direct. En revanche, pour les départements et les régions, le projet de loi limite à un seul emploi de directeur le champ d'application du recrutement direct.

Votre Commission a estimé que, compte tenu du processus de décentralisation mis en oeuvre depuis la loi du 2 mars 1982 et en raison des transferts de compétences qui commencent à être mise en oeuvre, les exécutifs des départements et des régions doivent pouvoir choisir librement leur personnel de direction. Aussi, votre Commission vous propose-t-elle un amendement qui tend à élargir le recrutement direct au directeur général des services et à tous les directeurs de service des départements et des régions. Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

Art. 48, 49 et 50

#### **Emplois de direction et de cabinet.**

Votre Commission vous propose de maintenir la suppression de ces articles dont les dispositions sont reprises aux articles 47, 54 ter et 108 A du présent projet de loi.

## CHAPITRE IV

### STRUCTURE DES CARRIÈRES

#### Art. 51

##### Structure des corps

Cet article tire les conséquences de l'extension à la fonction publique territoriale du système de carrière. Il précise que les emplois sont classés par grades à l'intérieur de chaque corps. En outre, cet article reprend la définition, désormais classique, de la notion de corps rappelée à l'article 25 du Titre II du statut général.

Selon cette définition, ces corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Animée par le souci d'améliorer la condition des agents locaux, votre commission a admis l'extension de la notion de corps à la fonction publique territoriale. Toutefois, si cette notion présente l'avantage d'être précise sur le plan juridique, son application pratique se traduit par un certain nombre de rigidités.

Aussi, votre commission souhaite-t-elle obtenir des précisions sur le nombre de corps de fonctionnaires territoriaux dont le gouvernement envisage de proposer la création au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La spécificité territoriale, l'impératif de souplesse dans la gestion et l'institution d'une mobilité inter-collectivités locales militent en faveur d'un nombre restreint de corps.

Sous réserve des explications fournies par le gouvernement, votre commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

**Art. 52**

**Conditions d'avancement**

Cet article dispose que les statuts particuliers devront prévoir, pour chaque corps de la fonction publique territoriale, la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion aux grades supérieurs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**Art. 53**

**Avancement de classe**

Cet article confère une valeur législative à une règle d'origine jurisprudentielle. Il précise que la classe est assimilée au grade lorsqu'elle s'acquiert selon la procédure fixée pour l'avancement de grade.

Votre commission vous demande d'adopter cet article qui transpose à la fonction publique territoriale un principe classique de la fonction publique d'Etat.

**Art. 54**

**Mutation, détachement et changement de corps**

Cet article, sensiblement modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, précise les modalités de la mobilité des fonctionnaires territoriaux. Dans sa rédaction initiale, l'article 54 prévoyait des règles de mobilité différentes selon la catégorie à laquelle appartenaient les fonctionnaires. En outre, les conditions différaient selon le ressort territorial dans lequel s'effectuait la mobilité. L'Assemblée nationale, qui a consacré la notion de corps à caractère national, a tiré les conséquen-



ces de cette modification. En effet, la généralisation de la notion de corps national se traduit par une consécration de la mobilité par voie de mutation et non par le truchement du détachement.

En ce qui concerne l'article 54, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, il convient de souligner que les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil, à la demande des fonctionnaires et au vu du tableau des mutations établi par le centre de gestion ou la collectivité compétente.

En outre, l'article prévoit que l'autorité territoriale d'origine doit formuler un avis motivé sur la demande de mutation présentée par le fonctionnaire. Au premier abord, cette disposition peut être analysée comme une entrave à la mobilité. En réalité, l'objectif de mobilité auquel souscrit votre commission ne peut se traduire par une gêne dans le fonctionnement des services de l'administration territoriale d'origine.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

#### *Art. 54 bis*

##### **Formalités à respecter pour le comblement des vacances**

Cet article additionnel résulte de l'adoption d'un amendement présenté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Ces dispositions poursuivent un double objectif :

- éviter que la commission administrative paritaire ne soit surchargée de dossiers de mutations ;
- permettre de pourvoir, sans délai, les emplois dont la vacance risquerait de compromettre le fonctionnement du service.

S'agissant du risque d'encombrement de la commission administrative paritaire, l'article 54 bis limite l'intervention de cette instance aux seules mutations comportant un changement de résidence ou une modification de la situation des fonctionnaires intéressés.

En ce qui concerne la nécessité de combler, sans délai, une vacance d'emploi mettant en cause le fonctionnement du service, cet

article prévoit que la mutation peut être prononcée, sous réserve d'un examen ultérieur par la commission administrative paritaire compétente.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

#### Art. 54 *ter*

#### **Emplois fonctionnels**

Cet article additionnel, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet de prévoir les conditions dans lesquelles les fonctionnaires territoriaux titulaires d'emplois fonctionnels peuvent être déchargés de leurs fonctions. Ces dispositions instaurent des garanties au bénéfice des fonctionnaires territoriaux. En effet, le fonctionnaire territorial occupant un emploi fonctionnel et déchargé de ses fonctions pourra soit être pris en charge par le centre de gestion, au besoin en surnombre, soit percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 97. En outre, ce fonctionnaire pourra être admis au bénéfice du congé spécial s'il est âgé d'au moins 58 ans. Ces garanties s'appliquent aux fonctionnaires territoriaux titulaires d'un emploi de directeur des services des départements et des régions, de secrétaire général et de secrétaire général adjoint des communes de plus de 5 000 habitants, de directeur général des services techniques d'une commune et de directeur et de directeur adjoint des établissements publics dont liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat. Enfin, la décharge de fonctions interviendra après un délai de six mois suivant le renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité. Ce délai de réflexion, parfois qualifié de délai de « répudiation », est destiné à éviter des décisions intempestives.

En ce qui concerne les personnes engagées par la voie du recrutement direct, la décharge de fonctions pourra intervenir immédiatement si l'agent n'appartient pas à la fonction publique territoriale.

Sous réserve d'un amendement de coordination avec l'extension du champ du recrutement direct, votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

*Art. 54 quater*

**Demandes prioritaires en cas de mutation**

L'article précité que les demandes de mutation formulées par les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles et par les fonctionnaires ayant la qualité de travailleurs handicapés sont examinées en priorité par l'autorité territoriale.

Je réserve deux amendements qui tendent à rectifier une référence à l'article 54 du Code du travail, votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

## CHAPITRE V

### POSITIONS

#### Art. 55

#### **Positions des fonctionnaires**

Les dispositions de cet article, identiques à celles de l'article 28 du Titre II, énumèrent, avec une adaptation terminologique, les différentes positions dans lesquelles le fonctionnaire territorial peut être placé.

A l'instar de la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale distingue les six positions suivantes :

- l'activité à temps complet ou à temps partiel ;
- le détachement ;
- la position hors classes ;
- la disponibilité ;
- l'accomplissement du service national ;
- le congé parental.

L'article précise, en outre, que les décisions relatives aux positions sont prises par l'autorité territoriale.

Votre commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article qui se borne à étendre à la fonction publique territoriale les règles en vigueur pour le personnel de l'Etat.

## SECTION I

### Activité

#### Sous-section I

#### Dispositions générales

##### Art. 56

#### Définition de la position d'activité

Cet article reprend la définition classique de la position d'activité. En effet, l'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade. Cette définition fait apparaître un lien entre l'activité et l'exercice effectif des fonctions. Cependant, l'article 56 introduit une innovation, inspirée des dispositions de l'article 26 du Titre II, qui assimile à la position d'activité la décharge de services dont bénéficie un fonctionnaire territorial pour l'exercice d'un mandat syndical.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

##### Art. 57

#### Congés

Les dispositions de cet article, qui reprennent celles de l'article 30 du Titre II, définissent les différents congés auxquels le fonctionnaire territorial peut prétendre. Une analyse de cet article conduit à distinguer :

- le congé annuel ;
- les congés de maladie ;
- les congés de longue maladie ;
- les congés de longue durée ;
- le congé pour maternité ou pour adoption ;
- le congé de formation professionnelle ;
- le congé pour formation syndicale.

En ce qui concerne le congé annuel, l'article 57 prévoit que sa durée est fixée par décret en Conseil d'Etat. Cette disposition rompt avec la législation actuellement en vigueur pour les personnels communaux puisque l'article L. 415-3 précise que tout agent en activité a droit à un congé, de 30 jours consécutifs ou de 26 jours ouvrables, pour une année de services accomplis. En outre, l'article prévoit que le fonctionnaire territorial, originaire d'un département d'outre mer et exerçant en métropole, bénéficie du régime de congé institué pour les fonctionnaires de l'Etat. Cette référence à la fonction publique de l'Etat signifie que le fonctionnaire originaire d'un département d'outre mer pourra cumuler ses congés pour se rendre dans son département d'origine. La charge financière qui en résulte sera supportée par les centres de gestion compétents pour les fonctionnaires de toutes catégories, employés par les collectivités affiliées. S'agissant des fonctionnaires de catégories C et D, les collectivités ou établissements non affiliés au centre départemental de gestion couvriront les dépenses afférentes à ce régime spécifique de congé. Il convient de souligner que les dispositions de cet article se situent en retrait par rapport au code des communes. En effet, l'article L. 415-6 de ce code prévoit que l'agent originaire des départements de la Haute Corse et de la Corse du sud ou des territoires d'outre-mer peut bénéficier, sur sa demande, d'un congé bloqué de 60 jours, tous les deux ans, pour se rendre dans son département ou territoire d'origine.

Votre commission vous propose d'étendre au fonctionnaire territorial originaire d'un territoire d'outre-mer le bénéfice du régime de congés institué pour les personnels originaires des départements d'outre-mer. Tel est l'objet du premier amendement présenté par votre commission.

**S'agissant des congés de maladie**, l'article 57 distingue, à l'instar de l'article 30 du Titre II, trois catégories de congé :

— les congés de maladie ordinaires dont la durée maximale peut atteindre un an. Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant une durée de 3 mois ; son traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants ;

— les congés de longue maladie, d'une durée maximale de 3 ans, dont une année à plein traitement et deux ans à demi traitement ;

— les congés de longue durée, accordés au fonctionnaire atteint de tuberculose, de maladie mentale, d'une affection cancéreuse ou de poliomyélite ; dans ce cas, la durée maximale du congé est de 5 ans dont 3 ans à plein traitement et deux ans à demi traitement.

Il convient de souligner que pour l'ensemble des congés de maladie, le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence.

**S'agissant du congé pour maternité ou pour adoption, sa durée est égale à celle prévue par la législation relative à la sécurité sociale.**

**Quant au congé de formation professionnelle, il apparaît comme plus novateur. En effet, l'article L. 415-29 du code des communes ne prévoit que des autorisations spéciales d'absence pour les agents qui fréquentent les cours de formation professionnelle dans le cadre de l'administration municipale. Par coordination avec les dispositions de l'article 22 du Titre Premier, qui consacre le droit à la formation permanente, le présent article se traduit par une extension du régime des congés de formation professionnelle.**

**S'agissant du congé de formation syndicale, l'article 57 s'inspire des dispositions de la loi n° 82-997 du 23 novembre 1982, qui a reconnu aux fonctionnaires de l'Etat le droit à un congé de formation syndicale rémunéré d'une durée maximum annuelle de 12 jours. Il convient de souligner que l'article L. 415-8 du code des communes accorde un congé d'une durée maximum de 12 jours ouvrables par an à l'agent qui en fait la demande, en vue de favoriser l'éducation ouvrière. Ce vocable d'éducation ouvrière a fait place, en 1982 au terme de congé de formation syndicale.**

**En outre, le 7° de l'article 57 reprend les dispositions de l'article L. 415-9 du code des communes qui accordent aux agents communaux, âgés de moins de 25 ans, le bénéfice d'un congé non rémunéré d'une durée de 6 jours ouvrables par an pour favoriser leur préparation, leur formation et leur perfectionnement pour devenir cadres ou animateurs des organisations de jeunesse et des fédérations sportives.**

**Par coordination avec les dispositions de l'article 30 du Titre II, votre commission vous propose de distinguer le congé accordé aux jeunes fonctionnaires en vue de leur formation aux activités de jeunesse, des dispositions relatives au congé pour formation syndicale. En conséquence, votre commission vous propose de créer une huitième rubrique qui reprend les dispositions relatives au congé pour participer aux activités des organisations de jeunesse et des associations sportives.**

**Tel est l'objet du second amendement que votre commission vous demande d'adopter.**

**Art. 58**

**Modalités d'application des dispositions relatives aux congés**

Cet article confie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités des différents régimes de congé. Ces décrets déterminent, notamment, les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités médicaux compétents en matière de congé de maladie et les obligations auxquelles sont soumis les fonctionnaires bénéficiant de tels congés.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, cet article.

**Art. 59**

**Autorisations spéciales d'absence**

Cet article énumère les différentes autorisations d'absence susceptibles d'être accordées aux fonctionnaires territoriaux. Ces autorisations spéciales d'absence ne sont pas imputées sur les congés annuels des fonctionnaires.

De telles autorisations peuvent être accordées dans les cas suivants :

— au fonctionnaire qui occupe une fonction publique élective pour toute la durée des sessions de l'assemblée dont il est membre ;

— au fonctionnaire représentant syndical dûment mandaté pour participer aux congrès professionnels ou syndicaux ; à cet égard, le projet élargit l'autorisation à l'ensemble des congrès tenus par les divers organismes directeurs des syndicats ;

— au fonctionnaire membre d'une organisation mutualiste pour assister aux réunions des organismes directeurs de ces instances, mais sous réserve des nécessités du service ;

— au fonctionnaire membre d'une commission administrative paritaire ou d'un organisme statutaire prévu par le présent projet de loi ;

— aux fonctionnaires à l'occasion de certains événements familiaux.



Au regard de la rédaction actuelle de l'article L. 415-29 du code des communes, le projet de loi introduit une modification en ce qu'il ne prévoit plus la possibilité d'accorder des autorisations spéciales d'absence aux agents qui fréquentent les cours de formation professionnelle dans le cadre de l'administration municipale. En effet, la reconnaissance d'un droit général à la formation professionnelle, consacré par l'article 22 du Titre premier et par l'article 57 du présent projet de loi, rend inutile le maintien d'une telle disposition. En outre, il convient de souligner que l'Assemblée nationale a supprimé la subordination aux nécessités du service, de l'octroi des autorisations spéciales d'absence aux représentants syndicaux.

Votre commission vous propose d'adopter les dispositions de cet article sous réserve d'un amendement qui étend aux représentants des associations professionnelles le bénéfice des autorisations d'absence.

## Art. 60

### Exercice des fonctions à temps partiel

Cet article transpose à la fonction publique territoriale les dispositions de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.

En l'occurrence, il convient de souligner une identité de situation entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales. En effet, l'article 60 est l'équivalent de l'article 33 du Titre II.

Le bénéfice du travail à temps partiel peut être accordé à tout fonctionnaire qui relève du régime de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ou du régime général de sécurité sociale. A leur demande, ces fonctionnaires peuvent être autorisés à accomplir un service à temps partiel. La durée de ce service est modulable, sous réserve d'un minimum qui ne peut être inférieur au mi-temps. Si la décision d'accorder le bénéfice du service à temps partiel appartient à l'exécutif territorial, le pouvoir de déterminer les modalités d'exercice de ce travail à temps partiel relève de la compétence de l'organe délibérant de chaque collectivité locale. En cas de désaccord entre le fonctionnaire et la collectivité locale, la commission administrative paritaire est saisie par les intéressés.

S'agissant de la carrière des fonctionnaires, il convient de souligner que les périodes de travail à temps partiel sont assimilées à des périodes à temps complet pour la détermination des droits à l'avancement, à la promotion et à la formation. En outre, à l'issue de la période de travail à temps partiel, les fonctionnaires sont admis, de droit, à occuper à temps plein leur emploi ou à défaut, un autre emploi correspondant à leur grade.

En ce qui concerne le montant de la rémunération du fonctionnaire travaillant à temps partiel, l'article 60 précise que la fraction versée à l'agent est égale au rapport entre la durée hebdomadaire du service effectué et la durée résultant des obligations hebdomadaires de service qu'accomplissent les agents de même grade exerçant à temps plein.

Cependant, lorsque la durée de service représente 80 ou 90 % du temps plein, la fraction de la rémunération versée au fonctionnaire est égale respectivement aux 6/7<sup>e</sup> ou aux 32/35<sup>e</sup> du traitement, des primes et des indemnités.

Toutefois, les agents perçoivent l'intégralité du supplément familial de traitement auquel ils ont droit.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu l'établissement, tous les deux ans, d'un rapport gouvernemental, établi après avis du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, et déposé sur le bureau des assemblées parlementaires. Ce rapport doit dresser le bilan de l'application des dispositions relatives au temps partiel.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

## *Sous-section II*

### **Mise à disposition**

#### **Art 61**

##### **Mise à disposition auprès d'une autre administration territoriale**

Initiée par la loi du 2 mars 1982 pour des parties de services ou des services entiers, la mise à disposition constitue une innovation pour les fonctionnaires, qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités locales.

La mise à disposition ne correspond pas à une position spécifique mais à une modalité de l'activité. La mise à disposition se définit comme la situation du fonctionnaire qui, rémunéré par son corps d'origine auquel il continue d'appartenir, effectue son service dans une autre administration que la sienne.

L'intérêt d'une telle faculté a conduit les auteurs du projet de loi à préciser les conditions de son octroi. Tout d'abord, la mise à disposition ne s'effectue qu'avec l'accord du fonctionnaire. De plus, elle ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité de service et au profit des collectivités et établissements qui entrent dans le champ d'application du présent projet de loi. L'article 61 ne prévoit qu'une mise à disposition inter-collectivités locales.

En outre, la mise à disposition n'est possible qu'en l'absence d'emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir. En effet, l'existence d'un tel emploi budgétaire se traduirait par la nomination ou le détachement du fonctionnaire.

Enfin, la mise à disposition cesse, de plein droit, lorsqu'un emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir est créé. Dans ce cas, le fonctionnaire mis à disposition a priorité pour être détaché dans l'emploi créé.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

## Art. 62

### **Mise à disposition auprès d'un organisme d'intérêt national**

Cet article instaure la possibilité de mettre des fonctionnaires à la disposition des organismes d'intérêt national.

Il prévoit que l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement est informé, préalablement, de la mise à disposition décidée par l'exécutif territorial. Tout en relevant l'imprécision de la notion d'organisme d'intérêt national et le coût pour la collectivité d'origine d'une multiplication des mises à disposition, votre commission a adopté les dispositions de cet article.

**Art. 62 bis**

**Contrôle sur les mises à disposition**

Cet article qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par sa commission des lois, prévoit que l'application de la mise à disposition fera l'objet d'un rapport annuel de l'autorité territoriale ou du président du centre de gestion, au comité technique paritaire compétent.

Compte tenu des inconvénients que pourrait révéler la pratique de la mise à disposition, votre commission vous demande d'adopter cet article.

**SECTION III**

**Détachement**

**Art. 63**

**Procédure de détachement**

Cet article reprend la définition classique du détachement. Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Le détachement, qui est prononcé à la demande du fonctionnaire, suppose un double accord de l'administration d'origine et du corps d'accueil.

L'article 63 distingue deux types de détachements : le détachement de courte durée et le détachement de longue durée, sans autre précision quant à leur durée réelle.

Cette disposition rompt avec la rédaction des articles L. 415-36 et L. 415-37 du code des communes qui précisent la durée des détachements. Le détachement de courte durée ne peut excéder 6 mois, ni faire l'objet d'un renouvellement. Le détachement de longue durée, susceptible d'être renouvelé par arrêté du maire ne peut excéder 5 années.

Par analogie avec les dispositions de l'article L. 415-38 du code des communes, l'article 63 du présent projet de loi stipule qu'à l'expiration de son détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 64

### Régime de pension des fonctionnaires détachés

Les précisions introduites par cet article sont rendues nécessaires par le principe selon lequel le fonctionnaire détaché conserve ses droits à pension dans son corps d'origine. Le fonctionnaire territorial en position de détachement reste tributaire de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Toutefois, ce principe connaît deux tempéraments qui concernent le fonctionnaire détaché auprès d'organismes internationaux et l'agent titulaire d'un mandat électif.

En outre, et d'une manière incidente, l'article 64 prévoit que dans le cas de fonctionnaires détachés auprès de parlementaires, la contribution à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales est versée par le député ou le sénateur.

Cette disposition, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, porte atteinte au principe de la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. En effet, le détachement de fonctionnaires auprès de parlementaires traduirait une intrusion du pouvoir exécutif dans l'exercice de la fonction législative. Ces arguments développés lors de l'examen du titre II peuvent être étendus à la fonction publique territoriale.

L'amendement que votre commission vous propose d'adopter a pour objet de supprimer la possibilité de détacher des fonctionnaires territoriaux auprès des parlementaires.

**Art. 65**

**Intégration du fonctionnaire dans le corps de détachement**

Cet article, qui constitue une innovation pour les personnels locaux, prévoit la possibilité d'une intégration des fonctionnaires territoriaux dans le corps de détachement. Les modalités de cette intégration seront déterminées par les statuts particuliers de chaque corps.

Votre commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

**Art. 66**

**Réintégration des fonctionnaires détachés**

Cet article reprend les dispositions de l'article L. 415-38 du code des communes qui institue des garanties en faveur du fonctionnaire détaché lors de sa réintégration.

Tout d'abord, il prévoit que la réintégration est de plein droit si l'emploi occupé par le fonctionnaire avant son détachement est vacant. Dans l'hypothèse contraire, le fonctionnaire a priorité pour être réintégré à la première vacance dans son corps d'origine. Dans ce cas, il est réaffecté à un emploi correspondant à son grade. Si le fonctionnaire refuse cet emploi, il ne peut être nommé que lorsqu'une vacance est budgétairement offerte. Si le détachement du fonctionnaire territorial a eu lieu dans un corps de la fonction publique de l'Etat, l'agent est pris en charge, au besoin en surnombre, par le centre de gestion, la collectivité ou l'établissement concerné. La détermination de l'établissement compétent dépend de l'affiliation à un centre de gestion. Le fonctionnaire repris en surnombre par un centre de gestion relève des dispositions de l'article 96 du présent projet de loi. Sa rémunération principale lui est assurée. Toutefois, la prise en charge par le centre de gestion cesse après trois refus d'emploi auquel le grade de l'intéressé donne vocation. Il convient de rappeler que la collectivité d'origine participe à la prise en charge du fonctionnaire réintégré en surnombre. En sus de sa cotisation, la collectivité verse une majoration qui ne peut être inférieure à la moitié des traitements bruts perçus par le fonctionnaire concerné. Cette participation prend fin, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai d'un an.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

### Art. 67

#### **Détachement de fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale**

Cet article constitue l'une des illustrations du principe de la parité entre les deux fonctions publiques. En effet, il apparaît comme l'équivalent de l'article 41 du Titre II. Alors que cette disposition du Titre II permet le détachement de fonctionnaires territoriaux dans la fonction publique de l'Etat, l'article 67 autorise le détachement de fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale.

Votre commission émet le souhait que le contrôle exercé par la commission mixte permette d'éviter un investissement de la fonction publique territoriale par les fonctionnaires de l'Etat. En effet, les personnels de l'Etat pourront plus facilement obtenir un détachement dans les corps territoriaux, que leurs homologues territoriaux dans la fonction publique de l'Etat.

Sous réserve des explications fournies par le gouvernement, votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

### Art. 67 bis

#### **Conditions d'application de la section**

Cet article reprend les dispositions du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article précédent. Il précise qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du détachement.

Ce décret fixe notamment les cas, les conditions, la durée du détachement ainsi que les modalités de réintégration dans le corps d'origine.

Votre commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

### **SECTION III**

#### **Position hors cadres**

##### **Art. 68**

#### **Définition de la position hors cadres**

Cet article se borne à transposer à la fonction publique territoriale les dispositions de l'article 43 du Titre II. La position hors cadres, qui ne peut être imposée au fonctionnaire territorial, fait suite à un détachement auprès de certains organismes.

En effet, la position hors cadres ne peut être accordée qu'au fonctionnaire précédemment détaché auprès soit d'organismes internationaux, soit d'organismes d'intérêt communal, départemental, ou régional.

L'emploi occupé dans ces organismes ne doit pas ouvrir un droit à pension de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales.

En outre, le fonctionnaire doit réunir 15 années de services effectifs, accomplis en position d'activité ou sous les drapeaux, pour pouvoir être placé dans cette position.

Dans la position hors cadres, le fonctionnaire, qui est soumis au régime statutaire de la fonction exercée, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement.

Enfin, l'article 68 dispose que l'autorité territoriale qui a décidé de placer un fonctionnaire en position hors cadres, en informe le centre de gestion compétent.

Votre commission vous demande d'adopter ces dispositions qui se bornent à reproduire la réglementation en vigueur dans la fonction publique de l'Etat.



**Art. 69**

**Droits à pension du fonctionnaire placé en position hors cadres**

En ce qui concerne la retraite, le fonctionnaire placé en position hors cadres cesse de bénéficier de ses droits à pension dans son corps d'origine. En effet, il est affilié au régime de retraite dont relève la fonction qu'il exerce. Toutefois, l'article 69 a prévu l'hypothèse du fonctionnaire qui ne peut prétendre à pension au titre de la fonction exercée pendant sa mise en position hors cadres.

Dans ce cas, le fonctionnaire peut, dans les trois mois suivant sa réintégration, demander à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales de prendre en compte la période passée en position hors cadres. L'accord de la caisse nationale de retraite implique un versement par le fonctionnaire de la retenue correspondante à la période hors cadres. Le montant de la retenue est calculé sur les émoluments afférents à l'emploi dans lequel il est réintégré.

En outre, l'organisme qui a accueilli le fonctionnaire en position hors cadres rembourse « la part patronale » à la caisse de retraite des agents des collectivités locales.

Votre commission vous demande d'adopter ces dispositions.

**SECTION IV**

***Disponibilité***

**Art. 70**

**Définition de la position de disponibilité**

Contrairement à l'article L. 415-54 du code des communes qui précise les cas d'application de la mise en disponibilité, l'article 70 du présent projet de loi se borne à donner une définition générale de cette

position. En effet, les dispositions du code des communes prévoit que la mise en disponibilité d'un agent communal ne peut être accordée que dans les cas suivants :

- accident ou maladie grave du conjoint ou d'un enfant ;
- études ou recherches présentant un intérêt général ;
- pour convenances personnelles ;
- pour contracter un engagement dans une formation militaire.

En outre, la disponibilité peut être prononcée pour exercer une activité dans une entreprise publique ou privée.

Enfin, l'article L. 415-57 du code des communes prévoit qu'une mise en disponibilité spéciale est accordée, de droit, au personnel féminin pour élever un enfant âgé de moins de 5 ans ou atteint d'une infirmité exigeant des soins continus.

En comparaison de ces précisions, la rédaction de l'article 70 semble elliptique.

En effet, cet article se contente de définir la disponibilité comme la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. A cet égard, il convient de préciser que conformément à l'ordonnance du 4 février 1959 et dans le silence du Titre Premier du statut général, la disponibilité se traduit par une perte de tout droit à traitement et indemnités sauf en ce qui concerne les agents féminins.

La disponibilité constitue un état qui distend les liens unissant le fonctionnaire à sa collectivité d'origine.

De plus, l'article 70 assouplit la rigueur des dispositions de l'article L. 415-60 du code des communes. En effet, aux termes de cette réglementation, l'agent qui, lors de sa réintégration refuse le poste qui lui est assigné, peut être rayé des cadres par licenciement, après avis de la commission paritaire.

L'article 70 prévoit, quant à lui, que le fonctionnaire ne pourra être licencié qu'après un refus successif de trois postes situés dans le ressort territorial de son corps.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

Art. 71

**Modalités d'application des dispositions relatives à la disponibilité**

Cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour déterminer les modalités d'application des dispositions relatives à la mise en disponibilité.

Ce décret doit notamment préciser les conditions de mise en disponibilité, sa durée, ainsi que les modalités de réintégration des fonctionnaires intéressés.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

*SECTION V*

*Accomplissement du service national*

Art. 72

**Position d'accomplissement du service national**

Cet article reprend, dans une terminologie nouvelle, les dispositions des articles L. 415-62 à L. 415-64 du code des communes relatifs à la position « sous les drapeaux ».

Cette actualisation du vocabulaire résulte de la loi du 10 juin 1971.

Aux termes de l'article 72, la position « Accomplissement du service national » est celle du fonctionnaire qui accomplit les obligations du service national actif. Il convient de rappeler que le terme de service national actif recouvre le service national, le service de défense et le service de l'aide technique et de la coopération.

Le fonctionnaire placé en position d'accomplissement du service national perd son droit à traitement. En revanche, l'agent qui accomplit une période d'instruction militaire continue de percevoir sa rémunération.

En outre, l'article 72 précise que la situation des fonctionnaires rappelés ou maintenus sous les drapeaux est fixée par la loi.

Votre commission vous propose d'adopter les dispositions de cet article.

## *SECTION VI*

### *Congé parental*

#### Art. 73

Cet article, qui reproduit l'article 48 du Titre II, reprend en les actualisant et notamment en ce qui concerne la terminologie, les dispositions des articles L. 415-30 à L. 415-33 relatives au congé post-natal, institué par la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 et aménagé par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. La principale innovation réside dans la consécration de l'égalité des droits des hommes et des femmes. En effet, par rapport à la loi de 1978, le projet de loi supprime la priorité accordée à la mère pour l'attribution du congé parental.

Sous l'empire de la législation de 1978, le père ne pouvait bénéficier du congé que si la mère renonçait à son droit.

Le congé parental, qui constitue une position administrative distincte, est accordé à la suite d'une naissance ou de l'adoption d'un enfant de moins de trois ans.

Pendant ce congé, dont la durée maximale est fixée à deux ans, le fonctionnaire n'acquiert pas de droits à retraite. En revanche, il conserve ses droits à l'avancement d'échelon, réduits de moitié.

En outre, le fonctionnaire ne perd pas sa qualité d'électeur pour la désignation des représentants du personnel à la commission administrative paritaire.

A l'expiration du congé, qui peut être prolongé pour une durée maximale de 2 ans, en cas de nouvelle naissance ou d'adoption, le fonctionnaire est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, sur

**sa demande et à son choix, dans son administration d'origine, dans son ancien emploi ou dans un emploi le plus proche de son dernier lieu de travail ou de son domicile.**

**Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.**

## CHAPITRE VI

### NOTATION, AVANCEMENT, RECLASSEMENT

#### SECTION I

##### *Notation*

##### Art. 74

Cet article précise les conditions de fixation des notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires. Le pouvoir de fixer les notes et de porter des appréciations est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du secrétaire général de la commune ou du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement. Les commissions administratives paritaires qui ont connaissance des notes peuvent en proposer la révision à la demande du fonctionnaire.

Comme l'avait décidé le Sénat en 1979, lors de l'examen du projet de loi portant développement des responsabilités locales, votre Commission vous propose de supprimer la notation chiffrée. En effet, le système des notes chiffrées constitue une source d'injustice et d'anomalies. Comme le constatait le regretté Lionel de Tinguy, « la note n'a jamais qu'une valeur relative ». D'autre part, la péréquation des notes soulève des problèmes pratiquement insolubles.

En outre, la spécificité territoriale caractérisée par l'existence de 37 000 employeurs, rend nécessaire la généralisation de l'appréciation écrite exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

## **SECTION II**

### **Avancement**

#### **Art. 75**

#### **Avancement d'échelon et avancement de grade**

Cet article reprend les dispositions de l'article 414-5 du Code des communes qui précise que l'avancement des personnels communaux comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. En outre, par rapport à la rédaction initiale du projet de loi, l'Assemblée Nationale a inséré les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 74. Aux termes de ces dispositions, l'avancement des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice de mandats syndicaux a lieu sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du corps auquel les intéressés appartiennent.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article.

#### **Art. 76**

#### **Avancement d'échelon**

Cet article, qui reprend en les modifiant les dispositions des articles L 414-6 à L 414-8 du Code des communes, précise les règles applicables à l'avancement d'échelon.

Tout d'abord, l'avancement d'échelon, qui se déroule de manière continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Il convient de rappeler que l'avancement d'échelon se traduit par une augmentation du traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. En second lieu, l'article 76 précise que l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordée de plein droit.

S'agissant de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, cet article dispose qu'il peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur

professionnelle le justifie. Cette disposition diffère des règles édictées par l'article L 414-7 du Code des communes. En effet, aux termes de ses dispositions, l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé par le maire aux agents auxquels a été attribué une note supérieure à la note moyenne obtenue par les agents de même grade. La substitution opérée par l'Assemblée Nationale du terme de « valeur professionnelle » à celui de « notation du fonctionnaire », conforte votre Commission dans sa décision de supprimer la notation chiffrée. Mais, l'article 76 laisse subsister une référence à l'article 17 du titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales. Aux termes de cet article, les notes et appréciations à attribuer aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées. Par coordination avec sa décision de supprimer la notation chiffrée, votre Commission des Lois vous demande d'adopter un amendement qui tend à supprimer cette référence à l'article 17 du titre premier.

#### Art. 77

#### **Avancement de grade**

Cet article se borne à transposer à la Fonction publique territoriale les règles d'avancement de grade en vigueur dans la Fonction publique de l'Etat. Le principe du déroulement continu de l'avancement du grade au grade immédiatement supérieur est rappelé. Toutefois, cette règle connaît des dérogations lorsque l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle. Dans ce cas, l'avancement de grade a lieu suivant l'une des modalités suivantes :

- soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire ;
- soit par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission paritaire et après une sélection par voie d'examen professionnel ;
- soit par sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans les modifier les dispositions de cet article.



## Art. 78

### **Autorités compétentes pour avancement de grade**

Cet article précise le rôle respectif du centre de gestion et de l'autorité territoriale en matière d'avancement de grade. Conformément aux dispositions de cet article, le centre de gestion établit le tableau d'avancement en respectant l'ordre des propositions adressées par l'autorité territoriale.

Toutefois, les décisions d'avancement de grade sont prononcées par l'autorité territoriale. Le choix de l'autorité compétente ne peut porter que sur les fonctionnaires inscrits au tableau d'avancement. En outre, l'autorité territoriale doit respecter l'ordre du tableau. Enfin, l'autorité territoriale doit informer le centre de gestion auquel elle est affiliée, des changements d'affectation, au sein de la collectivité territoriale, consécutifs à l'avancement de grade. Il convient de rappeler que l'avancement de grade est subordonné à l'acceptation par le fonctionnaire de l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade.

Dans sa rédaction initiale, l'article 78 comportait une disposition aux termes de laquelle les affectations dans une autre collectivité, consécutives à un avancement de grade, étaient subordonnées à l'accord de l'autorité territoriale d'origine. Cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale qui a considéré que cette règle constituait une entrave à la mobilité.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 79

### **Tableaux préparatoires d'avancement**

Cet article supprimé par l'Assemblée Nationale, prévoyait que seuls les fonctionnaires figurant sur le tableau d'avancement préparatoire ont vocation à être inscrits au tableau national d'avancement établi par le Centre national de gestion.

La décentralisation, au niveau régional, de la gestion des corps de catégorie A décidée par l'Assemblée nationale privait une telle disposition de son utilité.

En outre, votre Commission des Lois vous a proposé de supprimer le centre national de gestion.

Dans ces conditions, votre Commission des Lois vous demande de confirmer la suppression de cet article.

## Art. 80

### **Reclassement pour inaptitude physique**

Cet article, relatif au reclassement des fonctionnaires devenus inaptes physiquement, consacre une extension par rapport aux dispositions actuellement en vigueur du Code des Communes.

En effet, l'article L. 415-22 limite les possibilités de reclassement aux agents atteints d'une invalidité partielle permanente à la suite d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

En vertu des dispositions du présent article, le bénéfice du reclassement serait étendu à tous les fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions par suite d'une altération de leur état physique, survenue au cours de leur carrière, pour quelque cause que ce soit et que cette altération résulte ou non de l'exercice des fonctions.

A sa demande, le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions pourra être reclassé dans les emplois d'un autre corps, à condition que l'agent soit déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes.

Votre Commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 81

### **Modalités du reclassement**

S'agissant des modalités du reclassement, l'article 81 prévoit qu'il peut s'opérer dans un corps d'un niveau supérieur, équivalent ou inférieur à celui auquel appartenait le fonctionnaire reconnu inapte physiquement à l'exercice de ses fonctions.

Chaque statut particulier prévoira les conditions du reclassement.

Cependant, le deuxième alinéa de l'article 81 précise que dans le cas d'un reclassement dans un corps de niveau hiérarchiquement inférieur, le fonctionnaire sera reclassé au premier grade du nouveau corps, tout en conservant le bénéfice des services accomplis dans le corps d'origine. Ces services antérieurs seront assimilés à des services effectifs dans le corps de reclassement, pour le calcul de l'avancement.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

## Art. 82

### **Reclassement dans un corps de niveau équivalent ou inférieur**

Cet article prévoit que le reclassement, dans un autre corps de niveau équivalent ou inférieur, des fonctionnaires reconnus inaptes, peut s'effectuer par la voie du détachement.

Dans ce cas, le fonctionnaire détaché est en droit de demander, à l'expiration d'une période d'un an, son intégration dans le corps de détachement.

Lors de l'intégration, la durée des services accomplis dans le corps d'origine serait assimilée à des services effectifs dans le corps de détachement devenu le corps d'accueil.

Dans sa rédaction initiale, l'article 82 comportait un alinéa supplémentaire qui prévoyait que les intéressés conservaient le bénéfice de l'indice de rémunération atteint dans le corps d'origine.

A la suite d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale, cet alinéa a été disjoint du présent article pour être transposé à l'article 84 ci-après.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions du présent article.

**Art. 83**

**Intégration dans le corps de reclassement**

Cet article offre la possibilité, au fonctionnaire reconnu inapte physiquement à l'exercice de ses fonctions, d'être intégré dans un autre grade du corps auquel il appartient. Cette disposition constitue une conséquence, plus originale, du principe de la séparation du grade et de l'emploi.

Votre Commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

**Art. 84**

**Prise en charge financière du reclassement**

Cet article précise que le centre de gestion compétent supporte la charge de la compensation financière accordée aux fonctionnaires reclassés à un échelon doté d'un indice inférieur à celui détenu dans leur grade d'origine.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**Art. 85**

**Modalités d'application**

Cet article prévoit que les modalités d'application de la présente section, consacrée au reclassement, seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission vous propose d'adopter, sans modification, cet article.

## CHAPITRE VII

### RÉMUNÉRATIONS

#### Art. 86

Le premier alinéa de cet article rappelle que les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération déterminée conformément aux dispositions de l'article 20 du titre premier du statut général. Aux termes de cet article, la rémunération des fonctionnaires comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

Le second alinéa de cet article, qui résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement, a suscité une émotion légitime de la part des personnels locaux. En effet, cet alinéa dispose que les fonctionnaires territoriaux ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions. Cette disposition a été interprétée comme une mesure destinée à mettre un terme, dès la publication du projet de loi, au procédé détourné de versement de primes de fin d'année ou de treizième mois par le truchement de comités d'oeuvres sociales.

A cet égard, votre Commission a estimé que les personnels locaux ne doivent pas être victimes d'une telle disposition. En effet, la suppression des avantages acquis par le biais des comités d'oeuvres sociales ne peut intervenir avant l'établissement du nouveau régime indemnitaire. Il convient d'établir un lien entre la clarification du régime des indemnités dans la fonction publique de l'Etat et la suppression des avantages acquis en dehors d'un texte législatif ou réglementaire.

A cet effet, votre Commission vous propose un premier amendement qui tend à préciser que les dispositions du second alinéa de l'article 86 s'interprètent sous réserve de l'article 108 relatif aux avantages acquis. En outre, votre Commission vous propose un deuxième amendement qui indique que les dispositions de l'alinéa contesté ne seront

applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire de chaque corps de la fonction publique territoriale. Enfin, à l'article 108, votre Commission vous proposera de préciser que le maintien des avantages acquis inclut les avantages, de toute nature, de rémunération et de retraite. Tels sont les amendements que votre Commission vous demande d'adopter.

## Art. 87

### **Classement indiciaire**

Cet article précise qu'un décret déterminera le classement des corps et des grades de la fonction publique territoriale dans la grille commune de traitement prévue à l'article 15 du titre premier du statut général. Ce même décret précisera l'échelonnement indiciaire des corps et des grades.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE VIII

### DISCIPLINE

#### Art. 88

#### **Echelle des sanctions**

Cet article détermine l'échelle des sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des fonctionnaires territoriaux.

Le premier groupe de sanctions comprend l'avertissement et le blâme.

En vertu des dispositions de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui constitue le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, l'avertissement et le blâme représentent les seules sanctions qui peuvent être prononcées par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire sans consultation préalable du conseil de discipline. Il convient de souligner que seul le blâme est inscrit au dossier du fonctionnaire. En outre, l'inscription du blâme disparaîtra automatiquement du dossier du fonctionnaire, à l'expiration d'un délai de trois ans, si aucune nouvelle sanction n'a été prononcée pendant cette période.

Le deuxième groupe de sanctions comporte l'abaissement d'échelon et l'exclusion temporaire de fonction pour durée maximale de 15 jours. Il convient de remarquer la disparition de cette rubrique du retard dans l'avancement.

Le troisième groupe comprend la rétrogradation et une sanction nouvelle, l'exclusion temporaire de fonction pour une durée comprise entre six mois et deux ans. L'exclusion temporaire de fonction, qui est privative de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

**Le quatrième groupe inclut la mise à la retraite d'office et la révocation. La suspension des droits à pension disparaît de l'arsenal disciplinaire.**

**Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale après avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline, pour les sanctions des deuxième, troisième et quatrième groupes.**

**Votre Commission a considéré qu'il convient de maintenir la faculté offerte à l'exécutif territorial de prononcer la mise à pied du fonctionnaire pour un maximum de cinq jours. Cette sanction disciplinaire, prévue par l'article L 414-8 du Code des communes, est adaptée à la réalité quotidienne des communes rurales. De plus l'existence de la suspension, qui ne constitue qu'une mesure conservatoire, ne rend pas inutile le maintien de la mise à pied. En outre, il convient de préciser que la mise à pied constitue une sanction du premier groupe qui peut être prononcée, immédiatement, sans intervention préalable du conseil de discipline.**

**Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.**

## **Art. 89**

### **Composition et fonctionnement du Conseil de discipline**

**Cet article, qui traite de la composition et du fonctionnement du Conseil de discipline, reprend les dispositions des articles L 414-13, L 414-15 et L 414-16 du Code des communes.**

**S'agissant de la composition du conseil de discipline qui, selon votre Commission, doit être présidé par l'exécutif territorial, cet article s'inspire des dispositions de l'article L 414-13 du Code des communes. En effet, il précise que le conseil de discipline ne comprend en aucun cas des fonctionnaires d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire déféré devant lui. Cette règle consacre le principe selon lequel le fonctionnaire est jugé par ses supérieurs ou par ses pairs. A cet égard, il convient de remarquer que le Conseil de discipline doit comprendre au moins un fonctionnaire appartenant au grade ou à un grade équivalent à celui de l'agent poursuivi.**



En ce qui concerne le fonctionnement du conseil de discipline, cet article rappelle les dispositions de l'article L 414-15, qui prévoit que cette instance est saisie par un rapport de l'autorité qui exerce le pouvoir disciplinaire. Enfin, conformément au Code des communes, l'article 89 prévoit la possibilité pour l'autorité territoriale et le fonctionnaire poursuivi de faire entendre des témoins.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 90

### **Recours auprès du Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale**

Cet article précise les attributions du conseil supérieur de la fonction publique en tant qu'organe supérieur de recours en matière disciplinaire.

Il n'est pas inutile de rappeler que lorsqu'il siège en qualité d'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale est présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire ou par un membre des tribunaux administratifs ou du Conseil d'Etat.

Les recours devant le conseil supérieur peuvent être interjetés par les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction appartenant aux 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> groupes. Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les modalités pratiques de l'exercice de ce droit de recours.

La décision du Conseil supérieur s'impose à l'autorité territoriale investie du pouvoir disciplinaire, dans la mesure où l'exécutif territorial ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

## CHAPITRE IX

### CESSATION DE FONCTIONS ET PERTE D'EMPLOI

#### SECTION I

##### *Cessation de fonctions*

L'article 24 du titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales dispose que la cessation définitive de fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire, résulte :

- de l'admission à la retraite ;
- de la démission régulièrement acceptée ;
- du licenciement ;
- de la révocation.

La présente section a pour objet de préciser, pour la fonction publique territoriale, la portée de ces dispositions générales.

#### Art. 91

##### **Limites d'âge**

Cet article se borne à préciser que le fonctionnaire territorial ne peut être maintenu en fonctions au-delà de la limite d'âge de son emploi, fixée par décret, sous réserve des exceptions prévues par une loi et, notamment, les reculs de la limite d'âge pour charges de famille.

La Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

**Art. 92**

**Licenciement pour insuffisance professionnelle**

Cet article prévoit, qu'à l'instar des dispositions en vigueur dans la fonction publique de l'Etat, le licenciement pour insuffisance professionnelle, qui pourtant ne constitue pas la sanction d'une faute disciplinaire, ne peut être prononcé qu'après observation de la procédure disciplinaire.

De plus, l'article 92 dispose que le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut recevoir une indemnité dans des conditions qui seront fixées par décret.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article qui se borne à étendre à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux les dispositions prévues par l'article L. 416-12 du Code des Communes.

**Art. 93**

**Honorariat**

Cet article confère une valeur législative aux dispositions de l'article R. 411-55 du Code des Communes, telles qu'elles résultent du décret n° 79-1096 du 13 décembre 1979.

Aux termes de cet article, tout fonctionnaire territorial qui a accompli au moins vingt ans de services publics est autorisé à se prévaloir de l'honorariat de son grade ou de son emploi, lors de son admission à la retraite.

Mais, l'octroi de cette distinction peut être refusé par une décision motivée de l'autorité territoriale qui prononce la mise à la retraite pour un motif tiré de la qualité des services rendus.

En outre, l'honorariat peut être retiré, après la radiation des cadres, si la nature des activités exercées par l'ancien fonctionnaire le justifie.

Par coordination avec les dispositions qu'elle a adoptées à l'article 93 du titre II, l'Assemblée Nationale a étendu aux fonctionnaires terri-

toriaux l'interdiction de mentionner leur qualité d'honoraire dans l'exercice d'activités privées lucratives autres que culturelles, scientifiques ou de recherche.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 94

##### **Interdiction d'exercer certaines activités privées après la cessation des fonctions**

Cet article étend à la fonction publique territoriale les dispositions prévues par l'article 64 du titre II relatif aux fonctionnaires de l'Etat.

Le fonctionnaire, même après la cessation définitive de ses fonctions, demeure soumis à certaines obligations vis-à-vis de son ancien employeur.

En effet, le premier alinéa de cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des activités privées dont l'exercice est incompatible avec la qualité d'ancien fonctionnaire ou celle de fonctionnaire en disponibilité.

En ce qui concerne les fonctionnaires ayant cessé définitivement leurs fonctions, le décret peut prévoir que cette interdiction sera limitée dans le temps.

Le second alinéa prévoit que la violation des incompatibilités édictées par le décret peut se traduire par une retenue sur la retraite ou par une déchéance des droits à pension du fonctionnaire retraité. Le prononcé de cette sanction est assorti d'une garantie procédurale puisque l'avis du conseil de discipline du corps auquel le fonctionnaire appartenait est requis.

Votre Commission vous propose d'adopter, sans les modifier, les dispositions de cet article.

## Art. 95

### **Démission**

Cet article a été sensiblement modifié par l'Assemblée Nationale qui en a élargi la portée par l'introduction des dispositions qui figurent actuellement aux articles L 416-5 à L 416-8 du Code des communes. Ces dispositions, protectrices des fonctionnaires territoriaux, précisent les conditions dans lesquelles la démission peut intervenir. Aux termes de la rédaction issue des travaux de l'Assemblée Nationale, une demande écrite émanant du fonctionnaire doit signifier sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions. Cette demande est subordonnée à son acceptation par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

La réponse de l'autorité compétente doit intervenir dans le délai d'un mois. Ce délai de réflexion apparaît comme d'autant plus nécessaire que l'acceptation de la démission la rend irrévocable.

En outre, l'acceptation de la démission ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire, en raison de faits qui apparaîtraient postérieurement à la démission.

En cas de refus d'acceptation de la démission par l'autorité locale, le fonctionnaire intéressé peut saisir la commission administrative paritaire de son corps. Cette instance transmet à l'autorité compétente un avis motivé.

Enfin, l'article 95 envisage l'hypothèse du fonctionnaire qui cesse ses fonctions avant la date fixée par l'autorité compétente pour accepter la démission. Au delà d'une sanction disciplinaire, le fonctionnaire peut supporter une retenue correspondant à la rémunération des services non effectués.

Votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

## *SECTION II*

### *Perte d'emplois*

## Art. 96

### **Reclassement par suite de suppression d'emplois**

Cet article précise les conditions et les conséquences de la suppression d'un emploi. Une suppression d'emploi ne peut être décidée qu'après avis du comité technique paritaire. Si la collectivité ou l'éta-

blissement ne peut offrir au fonctionnaire un emploi correspondant à son grade, l'agent est pris en charge, au besoin en surnombre, soit par la collectivité locale elle-même, soit par le centre de gestion compétent. Il convient de souligner que pendant cette période, l'intéressé perçoit sa rémunération principale. Le centre ou la collectivité lui propose un emploi correspondant à son grade dont la création ou la vacance lui a été signalée. La prise en charge cesse après trois refus d'emplois auxquels le grade de l'intéressé donne vocation, à condition que ces emplois se situent dans le département pour les fonctionnaires de catégorie C et D et dans la région pour les fonctionnaires de catégorie B. En outre, la collectivité affiliée à un centre qui a décidé de la suppression de l'emploi, participe à la prise en charge du fonctionnaire. Au-delà de sa cotisation normale, la collectivité versera une majoration qui ne peut être inférieure à la moitié des traitements perçus par les fonctionnaires concernés. Cette majoration cesse, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai d'un an.

En réalité, les dispositions de l'article 96 ne se limitent pas aux fonctionnaires victimes d'une suppression d'emplois. En effet, ce mécanisme de prise en charge concerne également le fonctionnaire territorial titulaire d'un emploi fonctionnel et déchargé de ses fonctions, le candidat proposé par un centre et refusé par une collectivité locale, ainsi que le fonctionnaire détaché dans un autre corps à l'expiration de son détachement. Compte tenu des amendements que votre Commission vous a proposés à l'article 46, le mécanisme de l'article 96 ne sera plus applicable aux candidats proposés par un centre de gestion à une collectivité locale et refusé par cette dernière.

En outre, votre Commission a considéré que s'agissant des fonctionnaires de catégorie A, un des emplois proposés devra se situer dans la région où le fonctionnaire exerçait ses fonctions.

Tel est l'objet de l'amendement que vous présente votre Commission.

#### Art. 97

##### **Reclassement à la suite d'une décharge de fonction**

Cet article organise le reclassement des fonctionnaires territoriaux occupant un emploi fonctionnel et déchargés de leurs fonctions.

Il convient de souligner que les dispositions de l'article 97 ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires territoriaux.

**Le fonctionnaire de direction déchargé de ses fonctions par l'exécutif territorial peut être reclassé dans sa collectivité locale d'origine.**

**Si cette hypothèse ne se réalise pas, le fonctionnaire a le choix entre deux solutions :**

- soit être reclassé dans un centre de gestion ;**
- soit percevoir une « indemnité de démission ».**

**En ce qui concerne le reclassement dans un centre de gestion, les dispositions de l'article 96 sont applicables. Le fonctionnaire, pris en charge, au besoin en surnombre, par le centre de gestion reçoit sa rémunération principale. La prise en charge cesse après trois refus d'emploi auquel le grade de l'intéressé donne vocation.**

**En outre, la collectivité d'origine participe à la prise en charge du fonctionnaire par une majoration de sa cotisation qui ne peut être inférieure à la moitié du traitement perçu par le fonctionnaire.**

**En tout état de cause, la majoration cesse d'être versée à l'expiration d'un délai d'un an.**

**S'agissant du deuxième terme de l'alternative, il réside dans la possibilité offerte au fonctionnaire territorial de demander à percevoir une indemnité.**

**Le bénéficiaire de l'indemnité rompt tout lien avec la fonction publique territoriale.**

**Le montant de l'indemnité de démission, au moins égal à une année de traitement, est déterminé par un décret en Conseil d'Etat qui prendra en considération l'âge des fonctionnaires et la durée des services.**

**Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

*Art. 97 bis*

### **Congé spécial**

**Cet article additionnel qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, étend aux fonctionnaires territoriaux, qui occupent un emploi fonctionnel visé à**

**l'article 54 ter, le bénéfice du congé spécial réservé à certains corps de hauts fonctionnaires de l'Etat et notamment les préfets et les ambassadeurs.**

**Le congé spécial, accordé aux fonctionnaires territoriaux âgés d'au moins cinquante-huit ans au moment où ils sont déchargés de leurs fonctions et justifiant d'une ancienneté minimale de vingt-cinq ans dans la fonction publique territoriale, élargit la gamme des solutions apportées par le projet de loi au problème de l'alternance politique dans les collectivités territoriales et de « l'incompatibilité d'humeur » entre le nouveau maire et l'ancien secrétaire général.**

**En définitive, trois issues sont offertes au secrétaire général de ville qui est déchargé de ses fonctions :**

- la prise en charge par un centre de gestion ou par la collectivité ;**
- le versement d'une « indemnité de démission » ;**
- le bénéfice du congé spécial.**

**Pendant la durée du congé spécial (5 ans), la rémunération du fonctionnaire demeure à la charge de la collectivité territoriale d'origine.**

**Votre commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.**



## **CHAPITRE X**

### **DE L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL**

#### **Art. 98**

##### **Conditions d'exercice du droit syndical**

Le droit syndical, reconnu à tout homme par le préambule de la Constitution de 1946, et accordé aux fonctionnaires de l'Etat par l'article 14 de l'ordonnance du 4 février 1959, a été étendu aux personnels communaux par la loi du 28 avril 1952.

Aux termes de l'article L 411-11 du Code des communes, « l'exercice du droit syndical ne doit pas avoir pour conséquence des actes contraires aux lois ». L'article 98, qui s'inspire du protocole d'accord conclu entre l'Association des Maires de France et les organisations syndicales en 1977, étend, en leur conférant une valeur législative, les dispositions du décret du 28 mai 1982, relatives à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat.

Le présent article, confère aux organisations syndicales les moyens concrets d'exercer leur activité. La première traduction de cet exercice du droit syndical réside dans la libre circulation de l'information syndicale. En effet, les collectivités et établissements doivent permettre l'affichage des informations d'origine syndicale et autoriser la distribution des publications syndicales. En outre, elles accordent aux fonctionnaires, sous réserve des nécessités du service, des facilités pour assister aux réunions d'information syndicales.

En ce qui concerne les responsables des organisations syndicales représentatives, les collectivités et établissements leur accordent des décharges d'activités, sous réserve des nécessités du service. En outre, des fonctionnaires territoriaux sont mis à la disposition des organisations syndicales. Dans ce dernier cas, les collectivités et établissements sont remboursés des charges salariales de toute nature par une dotation particulière prélevée sur la dotation globale de fonctionnement.

Il convient de rappeler qu'en 1983, la dotation « permanents syndicaux » s'est élevée à 3,3 millions de francs, soit 0,004 % du montant total de la DGF.

En outre, l'article 98 prévoit que la collecte des cotisations syndicales peut s'effectuer dans l'enceinte des bâtiments administratifs, à l'exception des locaux ouverts au public. Ces collectes ne doivent en aucun cas porter atteinte au fonctionnement du service.

Enfin, les collectivités et établissements employant au moins 50 agents sont tenus de mettre à la disposition des organisations syndicales des locaux à usage de bureaux. A cet égard, votre Commission a considéré que cette disposition risquait d'entraîner des dépenses importantes pour les collectivités locales. Votre Commission a donc décidé de limiter cette obligation à un seul local destiné à permettre la tenue des réunions des organisations syndicales.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter.

## CHAPITRE XI

### **DISPOSITIONS APPLICABLES AUX EMPLOIS NON COMPARABLES A CEUX DE L'ÉTAT**

#### Art. 99

##### **Définition des emplois non comparables**

Cet article, qui découle d'une certaine reconnaissance de la spécificité territoriale, précise les critères qui permettent de définir les emplois non comparables à ceux de l'Etat. L'analyse des dispositions de l'article 99 fait apparaître deux critères : la nature des fonctions exercées et le niveau de recrutement.

Le premier critère, issu de la nature des fonctions, apparaît comme justifié dans la mesure où les collectivités locales emploient un personnel pour assurer des prestations de proximité qui n'ont pas leur équivalent dans les tâches assumées par l'Etat.

S'agissant du critère du niveau de recrutement, il semble préférable à la rédaction initiale du projet de loi qui mentionnait le niveau de formation. En effet, la formation des fonctionnaires territoriaux est originale par rapport à celle des fonctionnaires de l'Etat. Si la formation initiale apparaît comme inférieure à celle des fonctionnaires de l'Etat, la formation permanente assurée par le C.F.P.C. a permis de donner aux agents locaux des connaissances adaptées à la réalité locale.

Votre Commission vous propose d'adopter les dispositions de cet article.

#### Art. 100

##### **Règles statutaires applicables aux fonctionnaires occupant des emplois non comparables**

Aux termes de cet article, des décrets détermineront les statuts applicables à l'ensemble des fonctionnaires occupant des emplois non comparables. De même, la rémunération de ces fonctionnaires sera fixée par décret.

**En outre, les emplois non comparables pourront être constitués en corps lorsque l'importance des effectifs le justifiera.**

**Enfin, l'article 100 précise que dans l'attente de l'adoption des statuts, la détermination de la rémunération des agents relèvera de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité, après avis du Centre de gestion en cas d'affiliation. La délibération sera transmise au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Cette disposition permettra de réduire les disparités qui se manifestent dans le domaine des rémunérations.**

**Votre Commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions de cet article.**

## **Art. 101**

### **Organisation éventuelle en corps**

**Cet article précise les règles de gestion applicables aux emplois non comparables. Il établit une distinction selon que ces emplois sont ou non organisés en corps. Lorsque les emplois non comparables sont organisés en corps, la gestion des fonctionnaires obéit aux règles définies par le présent projet de loi. Dans le cas contraire, les décisions individuelles de gestion relèvent de la compétence de l'autorité territoriale.**

**Une commission administrative paritaire spécifique aux emplois non comparables est alors créée auprès de chaque centre départemental de gestion ou auprès des collectivités non affiliées.**

**Votre Commission vous demande d'adopter sans modification cet article.**

## CHAPITRE XII

### **DISPOSITIONS APPLICABLES AUX FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX NOMMÉS DANS DES EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET**

#### Art. 102

##### **Dispositions des règles prévues au chapitre précédent**

Cet article prévoit que les dispositions du chapitre XII relatives aux fonctionnaires occupant des emplois non comparables à ceux de l'Etat s'appliquent aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet. Cette assimilation permet notamment la création de corps de fonctionnaires nommés dans les emplois permanents à temps non complet.

Votre Commission vous demande d'adopter les dispositions de cet article.

#### Art. 103

##### **Proportionnalité des rémunérations**

Cet article affirme le principe de la stricte proportionnalité entre la rémunération versée aux fonctionnaires occupant des emplois permanents à temps non complet et la durée de leur service. Cette règle s'applique au traitement et aux indemnités ayant le caractère de complément de traitement.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

## Art. 104

### **Fonds de compensation du supplément familial de traitement**

Cet article maintient le fonds de compensation destiné à répartir équitablement les charges résultant du versement du supplément familial de traitement, pour les collectivités qui n'emploient que des fonctionnaires à temps non complet.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui constitue le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, le supplément familial représente l'un des éléments de la rémunération du fonctionnaire.

Le maintien du fonds de compensation du supplément familial de traitement institué par le décret n° 78-31 du 3 janvier 1978, répond à une revendication présentée par les maires des petites communes rurales.

En effet, pour ces communes, le versement du supplément familial de traitement représente une charge importante.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Art. 105

### **Organismes de retraite**

Cet article prévoit que les fonctionnaires nommés dans un emploi à temps non complet sont affiliés, soit à la Caisse Nationale de Retraite des agents des collectivités locales, soit à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (IRCANTEC).

Le critère d'affiliation, à l'un ou l'autre de ces organes, est constitué par la durée de travail des fonctionnaires à temps non complet. En effet, le seuil d'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, fixé par délibération de cette caisse, ne peut être inférieur à la moitié de la durée légale du travail des fonctionnaires

territoriaux à temps complet. Actuellement, les agents qui effectuent au moins 31 heures trente minutes de travail par semaine sont affiliés à la C.N.R.A.C.L.. Le fonctionnaire à temps non complet qui ne remplit pas cette condition est affilié à l'IRCANTEC.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 106

##### **Non regroupement en corps**

Cet article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par sa Commission des Lois, applique le critère de la durée du travail à la possibilité de constituer en corps les fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Aux termes de cet article, les fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales pourront être regroupés en corps.

Votre Commission des Lois vous demande d'adopter cet article qui présente l'avantage de définir une règle objective.

#### Art. 107

##### **Application des dispositions de la présente loi sous réserve de dérogations prévues par décret**

Cet article stipule que les dispositions du présent projet de loi sont applicables aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet, sous réserve des dérogations rendues nécessaires par la nature de ces emplois et prévues par décret.

Votre Commission des Lois vous demande d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE XIII

### DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

#### Art. 108 A

##### Emplois de cabinets

Cet article procède à une légalisation de l'existence des cabinets. Il précise que l'autorité territoriale peut recruter librement un ou plusieurs collaborateurs pour former son cabinet. L'autorité met fin à tout moment aux fonctions de ses collaborateurs. Il convient de souligner que la nomination de non fonctionnaires à ces emplois de cabinet ne leur donnent aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale. En outre, l'article 108 A précise qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les catégories de communes dont l'importance justifie le recrutement de collaborateurs de cabinet. Ce décret fixera également l'effectif maximal des cabinets ainsi que les modalités de rémunération de leurs membres. L'objectivité commande de rappeler que, lors de l'examen du projet de loi portant développement des responsabilités locales, le Sénat s'était opposé à des amendements qui tendaient à institutionnaliser la création des cabinets. Mais, le transfert du pouvoir exécutif au Président du conseil général et du conseil régional ainsi que la mise en oeuvre des premiers transferts de compétences ont modifié le contexte dans lequel intervient cette institutionnalisation des cabinets.

Votre Commission a considéré que les exécutifs territoriaux doivent pouvoir s'entourer de collaborateurs personnels. En revanche, votre Commission a estimé que les limitations apportées par l'article 108 A en ce qui concerne les catégories de communes qui pourront recruter de tels collaborateurs, l'effectif maximal des cabinets et les modalités de rémunérations portent atteinte à l'autonomie locale.

La liberté de choix des exécutifs territoriaux, dans le recrutement de leurs collaborateurs, doit s'exercer sur le seul contrôle du citoyen-contribuable. Votre Commission vous propose donc de supprimer les limites prévues par l'article 108-A.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous propose d'adopter.



Art. 108

**Intégration des agents des collectivités locales  
dans la nouvelle fonction publique territoriale**

Cet article précise les modalités d'intégration dans la nouvelle fonction publique territoriale des agents titulaires actuellement en fonction dans les collectivités locales. Le classement des agents dans les futurs corps et emplois tiendra compte de la durée totale des services qu'ils ont accomplis. A cet égard, votre rapporteur avait envisagé de prévoir que l'intégration devrait prendre en considération l'indice terminal de l'emploi actuellement occupé afin de préserver les perspectives de carrière des agents concernés. Mais une telle disposition présentait l'inconvénient de sécréter des rigidités et d'alourdir la procédure d'intégration.

S'agissant du deuxième alinéa de cet article, il pose le principe du maintien des avantages acquis, individuellement, en matière de rémunération et de retrait lors de l'intégration.

Enfin, l'article 108 précise que les agents non titulaires en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ne pourront être titularisés dans un grade ou emploi de la fonction publique territoriale que conformément aux règles prévues par les articles 120 à 131 du projet de loi.

L'amendement que votre Commission vous présente a pour objet de préciser, afin de dissiper les légitimes inquiétudes des personnels locaux, que la notion d'avantages individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite inclut les avantages de toute nature.

Art. 109

**Application de la présente loi aux agents en fonction  
dans les départements d'outre-mer**

Cet article prévoit l'application intégrale du titre III du statut aux agents en fonction dans les départements d'outre-mer.

Toutefois, deux tempéraments sont apportés à ce principe.

Tout d'abord, les dispositions de l'article 105 relatives à l'affiliation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales des fonctionnaires territoriaux, nommés dans des emplois permanents à temps non complet, ne sont pas applicables aux agents en fonction à Saint-Pierre et Miquelon.

Enfin, dans chaque département d'outre-mer, un établissement public unique cumule les attributions des centres départementaux et celles des centres régionaux de gestion.

Compte tenu de la spécificité des départements d'outre-mer, qui constituent des régions mono-départementales, votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

#### Art. 109 bis

##### **Transmission des décisions relatives à l'avancement d'échelon**

Cet article étend aux décisions relatives à l'avancement d'échelon l'obligation de transmission au représentant de l'Etat prévue par la loi du 22 juillet 1982.

En effet, il convient de rappeler qu'aux termes de cette loi, les décisions relatives à l'avancement d'échelon ne sont pas soumises à l'obligation de transmission.

L'article 109 bis consacre donc une large extension du champ d'application de la loi du 22 juillet 1982 qui multiplie le nombre des actes transmis au représentant de l'Etat.

Mais, la faculté reconnue à l'autorité territoriale de prononcer un avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, au bénéfice du fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie, milite en faveur d'une transmission de ces décisions afin de permettre la mise en œuvre du contrôle de la légalité des décisions prises en matière d'avancement de grade.

Pour ces raisons, votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

**Art. 110**

**Maintien en vigueur des règles statutaires actuelles**

Cet article prévoit le maintien en vigueur des dispositions statutaires actuellement applicables jusqu'à l'intervention de statuts particuliers prévus par le présent projet de loi.

Votre Commission vous propose d'adopter, sans modification, cet article qui assure une continuité juridique entre la situation actuelle et les futurs statuts des corps des fonctionnaires territoriaux.

**Art. 110 bis**

**Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives  
aux emplois fonctionnels**

Cet article, qui résulte de l'adoption d'un amendement présenté par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, dispose que l'article 54 *ter* relatif aux emplois fonctionnels n'entrera en vigueur que six mois après la date de publication de la présente loi.

Selon le Rapporteur de l'Assemblée Nationale, cette précision est destinée à renforcer les garanties statutaires des personnels locaux.

En réalité, l'opportunité de cette disposition peut être contestée dans la mesure où l'article 54 *ter* ne pourra entrer en vigueur qu'à compter de l'institution des centres de gestion et de la publication des statuts particuliers des corps.

En conséquence, votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

**Art. 111**

**Statut des sapeurs-pompiers**

Cet article prévoit l'intervention, dans un délai de deux ans, d'un décret en Conseil d'Etat afin de mettre en conformité les règles statutaires applicables aux sapeurs-pompiers professionnels départemen-

taux et communaux avec les dispositions du titre premier du statut général. L'article précise que les statuts des sapeurs-pompiers peuvent déroger aux dispositions du titre III qui ne répondraient pas au caractère spécifique de ces corps et aux missions qui leur sont dévolues.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## Art. 112

### **Statut des fonctionnaires de la ville de Paris**

Cet article prévoit le maintien de corps territoriaux, particuliers aux fonctionnaires de la commune ou du département de Paris, du Bureau d'aide Sociale, des Caisses des Ecoles, de la Caisse de Crédit Municipal et de l'Office public d'Habitation à Loyer Modéré de la ville de Paris.

Ces statuts particuliers sont déterminés par décret en Conseil d'Etat sur proposition du Conseil de Paris après avis du Comité technique paritaire. A cet égard, il convient de rappeler que, dans sa rédaction initiale, le projet reconnaissait au Conseil de Paris un véritable pouvoir réglementaire pour déterminer les statuts.

Les statuts particuliers ne peuvent déroger au titre III que pour maintenir les règles statutaires et de rémunération qui existent à la date de promulgation du présent projet de loi.

L'amendement que vous propose votre Commission des Lois a pour objet d'étendre ce régime particulier aux personnels titulaires de la région d'Ile-de-France. En effet, la spécificité de la région parisienne implique le maintien des dispositions statutaires actuellement en vigueur.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous demande d'adopter.

**Art. 113**

**Abrogation et maintien de certaines dispositions du livre IV  
du Code des communes**

**Elaboration des statuts particuliers**

Cet article tend, tout d'abord, à abroger les dispositions du livre IV du Code des communes dans la mesure où le présent projet de loi les rend inutiles ou les modifie.

Les amendements que vous présente votre Commission ont pour objet :

— de maintenir les articles du Code des communes relatifs au centre de formation des personnels communaux ;

— d'assurer une continuité entre l'actuelle Commission Nationale Paritaire et le futur Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale.

En second lieu, l'article 113 prévoit que les statuts particuliers afférents aux accords de la fonction publique territoriale doivent intervenir dans un délai de quatre ans à compter de sa publication.

Votre Commission a considéré que la longueur de ce délai ouvre une période d'incertitude préjudiciable au bon fonctionnement des administrations locales.

En conséquence, votre Commission vous propose de réduire ce délai à trois ans.

**Art. 114**

**Abrogation de textes en vigueur**

Cet article abroge les dispositions du Code de la construction et de l'habitation relatif au personnel des Offices publics d'habitation à loyer modéré.

En outre, il abroge des dispositions de la loi du 10 août 1871, de la loi du 31 décembre 1937 et de l'ordonnance du 17 mai 1945 qui pré-

voyaient, sous des formulations diverses, que les rémunérations versées par les collectivités locales à leurs agents ne pouvaient excéder les barèmes fixés par l'autorité de tutelle.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 115

##### **Transfert aux centres de gestion des agents, des biens des droits et obligations des syndicats de communes pour le personnel**

Au-delà de modifications d'ordre rédactionnel, destinées à tenir compte du remplacement de la commission nationale paritaire du personnel communal par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, cet article a pour objet de transférer au nouveaux centres départementaux de gestion les personnels, les biens, les droits et les obligations des actuels syndicats de communes pour le personnel.

Cette continuité juridique concerne également les syndicats inter-départementaux de la petite et de la grande couronne parisienne.

L'amendement de suppression du paragraphe IV que vous présente votre Commission a pour objet de tirer les conséquences de la non inclusion des communes du département de Seine-et-Marne dans le centre régional unique, en ce qui concerne la gestion de leur personnel de catégories C et D.

#### Art. 116

##### **Droit d'option des fonctionnaires relevant de services transférés**

Cet article tire les conséquences, pour les personnels, de la nouvelle « donne » intervenue entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, les lois du 2 mars 1982, du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 ont procédé, au delà du transfert de l'exécutif, à une redistribution des tâches entre l'Etat et les collectivités locales. Cette répartition des compétences se traduit par une imbrication des personnels et des services.

Afin de clarifier cette situation, l'article 116 ouvre aux fonctionnaires un droit d'opter entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale.

Il convient de souligner que ce droit d'option n'est reconnu qu'aux seuls personnels titulaires.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

## Art. 117

### **Modalités d'exercice du droit d'option**

Cet article précise les modalités d'exercice du droit d'option reconnu à l'article précédent. Il prévoit qu'un fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service transféré aux collectivités locales et qu'un fonctionnaire des collectivités locales en fonction dans un service continuant à relever de l'Etat, doivent exercer leur droit d'option entre l'une ou l'autre fonction publique, dans un délai de 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984.

Le texte précise que la réponse à la demande d'option doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à compter de sa formulation.

Votre commission a considéré que la longueur du délai d'option ouvre une période d'incertitude préjudiciable au bon fonctionnement des services.

L'amendement qu'elle vous propose a pour objet de réduire ce délai à 4 ans. Cette réduction ne diminue pas le délai de réflexion dont disposent les fonctionnaires puisque, à l'article 113, votre commission a prévu que les décrets portant statut particulier des corps doivent intervenir dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la présente loi.

En ce qui concerne le délai de réponse à la demande du fonctionnaire, votre commission vous propose de maintenir la période de 2 ans. En effet, deux exercices budgétaires peuvent être nécessaires pour pouvoir répondre à cette demande.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

## Art. 118

### **Conditions de titularisation des agents des collectivités territoriales affectés dans un service relevant de l'Etat**

Cet article, qui fait prévaloir le lien salarial sur la nature du destinataire de la tâche exercée par les agents, dispose que les agents non titulaires des collectivités territoriales affectés dans un service relevant de l'Etat, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1983, seront, à leur demande, titularisés dans la fonction publique territoriale, dans un délai de 4 ans à compter de la publication de la présente loi.

Votre commission a considéré que le critère du destinataire des services accomplis doit l'emporter sur celui issu du lien salarial.

Votre commission, consciente des risques d'invocation des dispositions de l'article 40 de la Constitution, vous présente toutefois un amendement qui tend à titulariser ces agents dans la fonction publique de l'Etat.

## Art. 119

### **Mise à disposition des agents qui n'ont pas le statut des agents de la collectivité dont relève leur service**

Cet article prévoit que les agents qui n'ont pas le statut du personnel de la collectivité dont relève le service auquel ils appartiennent, sont, de plein droit, mis à disposition de cette collectivité.

Votre commission vous propose d'accepter cette dérogation au principe selon lequel la mise à disposition s'effectue à la demande du fonctionnaire.

## Art. 120 à 132

### **Titularisation**

Ces 13 articles, qui relèvent d'une analyse commune, ont pour objet d'étendre aux personnels territoriaux le bénéfice des mesures de titularisation prévues pour les non titulaires de l'Etat par la loi du 11 juillet 1983.



Il convient de souligner l'importance de ces dispositions en raison de la forte proportion de non titulaires dans la fonction locale.

Ces articles concernent tant les agents non titulaires qui occupent un emploi permanent que les personnels employés à temps partiel. La titularisation pourra intervenir à la suite d'un examen professionnel ou d'une inscription sur une liste d'aptitude. De plus, l'article 128 prévoit le versement d'une indemnité compensatrice lors de l'intégration dans la fonction publique territoriale.

Enfin, l'article 132 améliore le sort des agents des directions départementales de l'équipement, rémunérés sur des crédits de matériel. En effet, en fonction d'une répartition effectuée par le corps entre les commissaires de la République et les présidents de conseils général et régional, ces agents seront considérés soit comme agents non titulaires de la fonction publique d'Etat, soit comme agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Sous réserve de deux amendements aux articles 120 et 121, qui tendent à insister sur le caractère facultatif de la titularisation, votre commission vous demande d'adopter l'ensemble de ces articles.

#### Art. 132 *bis*

#### **Renvoi à un décret**

Cet article précise qu'un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent projet de loi.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 133

#### **Codification du Titre III dans le statut général des fonctionnaires**

La suppression de cet article résulte de l'adoption de l'article premier A qui précise que le présent projet de loi constitue le Titre III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

Votre commission vous propose le maintien de cette suppression.