

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1979.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à préciser et compléter les dispositions de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 relatives aux garanties fondamentales des fonctionnaires de l'Etat, en plaçant sous la protection du législateur les règles concernant les garanties fondamentales des fonctionnaires des collectivités territoriales de la République et des établissements publics communaux et intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, régionaux et interrégionaux,

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel ROSETTE, Jean OOGHE, Camille VALLIN, Paul JARGOT, Fernand CHATELAIN, Jacques EBERHARD, Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy SCHMAUS, Hector VIRON, Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise de la société capitaliste frappe les collectivités locales dans tous les domaines de leurs activités. Leurs agents en subissent le contrecoup.

L'effectif de ces agents atteint le million, dont près de 700 000 servent dans les services communaux et 130 000 dans les services départementaux. Ceux-ci sont soumis à de multiples « statuts » et « sous-statuts » : statut « général » du personnel communal, statut type des agents départementaux, « situation contractuelle » des personnels régionaux, etc.

Cette apparente diversité ne saurait cependant dissimuler leur profonde unité, tous sont au service des collectivités territoriales de la République, tous sont placés dans une situation d'inégalité par rapport à la fonction publique « de l'Etat ».

La dégradation de leur situation n'est, en effet, que la conséquence logique de l'état d'asphyxie de la démocratie locale en France.

S'agissant de la fonction publique locale, cette politique, amorcée pendant les années 30 et singulièrement aggravée par la V^e République, a dessaisi les collectivités locales de leurs prérogatives essentielles au profit du Ministre de l'Intérieur, tout en laissant ces personnels à leur charge et sans leur donner, bien entendu, les moyens financiers correspondants.

Or, la mise en œuvre du principe constitutionnel de la « libre administration » des collectivités locales a pour condition essentielle la mise à la disposition de ces collectivités d'un personnel suffisant en effectif et en qualité, auquel des conditions de carrières attrayantes, comparables à celles de ses homologues de l'Etat, seront données.

Il existe ainsi un lien de cause à effet, entre la centralisation et l'étatisation, d'une part, et la situation diminuée faite aux collectivités locales et à leurs fonctionnaires, d'autre part, et, partant, une convergence de fait entre les luttes des élus locaux et celles des fonctionnaires de ces collectivités.

La présente proposition de loi a donc pour objet de desserrer le carcan centralisateur en proposant la création d'une véritable fonction publique locale, condition de la libre administration des collectivités locales.

Si la fonction publique locale fait seule l'objet de cette proposition, elle ne saurait être isolée de l'ensemble des fonctions publiques de la République qui sont au service de ses autres pouvoirs constitutionnels : législatif, exécutif et autorité judiciaire. Toutes les fonctions publiques ont, en effet, la même finalité — le service public —, procèdent d'une même déontologie et doivent offrir à leurs agents un système de garanties fondamentales identiques. Il appartiendra au législateur, dans un proche avenir et avec leurs organisations syndicales, de procéder à une profonde réforme démocratique de leurs statuts, sans doute du statut général de la fonction publique dite « de l'Etat » dénaturé par l'ordonnance du 4 février 1958, mais aussi du statut de la magistrature et de celui des fonctionnaires des assemblées parlementaires qui sont au service direct du pouvoir législatif.

Pour l'instant, nous limiterons notre propos au seul problème de la fonction publique locale.

Mais, avant d'aborder le dispositif de la présente proposition de loi, on fera le point de l'état de ces agents.

I. — La situation actuelle : le statut diminué des agents locaux conséquence de l'étatisation et du centralisme.

1. — LE POINT DE LA SITUATION

Suivant l'I. N. S. E. E., la fonction publique locale se place, globalement, au point de vue des *rémunérations*, au dernier rang des salariés, presque à égalité avec les salariés agricoles et les gens de maison : au 1^{er} juillet 1974, 76 % des agents locaux gagnaient moins de 1 500 F net par mois et 29 % moins de 1 300 F. La politique d'austérité menée par le Gouvernement n'a pas, depuis, amélioré ces chiffres...

Par le « système de l'emploi », la mobilité des agents locaux — avec quelques assouplissements pour les fonctionnaires communaux — laisse fort à désirer. Ce système, abandonné depuis longtemps dans la fonction publique de l'Etat, leur interdit de faire une carrière normale, progressant d'emplois plus importants vers des emplois supérieurs, soit dans une même collectivité locale, soit d'une collectivité à l'autre. De plus, ce régime secrète le « spoil system ».

La possibilité de suppression d'emplois « par mesure d'économie », combinée avec la lourde tutelle préfectorale sur les budgets locaux, retire à ces agents *la sécurité de l'emploi* que possèdent les fonctionnaires de l'Etat, puisqu'un arrêté préfectoral peut supprimer des emplois dans une commune, sous prétexte de déséquilibre « réel » de son budget.

Naturellement, la proportion élevée de *non-titulaires* (200 000) ajoute une catégorie plus démunie encore de protection et de perspectives de carrière que les titulaires.

Lorsque ces agents réclament, par exemple, le treizième mois, on leur répond que les statuts des agents locaux interdisent aux collectivités locales de leur accorder des rémunérations ou des avantages supérieurs à ceux que l'Etat attribue à ses fonctionnaires remplissant des fonctions « équivalentes ». L'équivalence étant appréciée par... le Ministre de l'Intérieur (1). *Les négociations directes* entre élus locaux et leurs fonctionnaires sont rendues impossibles ou passent par le « canal » du Ministre de l'Intérieur. Bien mieux, lorsque élus et agents locaux tomberont d'accord pour la création de cadres intercommunaux, « l'inertie » volontaire du ministre bloquera pendant quinze ans cette réforme !

2. — LES OBSTACLES

A LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE FONCTION PUBLIQUE LOCALE

Les collectivités locales et leurs agents souffrent d'une même maladie : *l'étatisme*. C'est donc à cette maladie qu'il faut s'attaquer pour créer une véritable fonction publique locale, condition d'une décentralisation authentique.

• *L'étatisme et ses conséquences :*

*confiscation du pouvoir réglementaire local par l'Etat
et absence de garanties fondamentales des agents locaux.*

Le système actuel repose sur une accumulation de règlements pris par les bureaux centraux de l'Etat qui se sont progressivement substitués à la fois au Parlement et aux administrateurs locaux.

S'agissant par exemple du *personnel communal*, les 800 pages de son « statut général » sont occupées par des centaines de décrets, arrêtés et autres textes plus ou moins réglementaires.

(1) Cette disposition est particulièrement hypocrite : en effet, pour établir les équivalences le Ministre de l'Intérieur s'en tient aux comparaisons d'échelles indiciaires et non à la rémunération totale réelle. Le jeu des primes et indemnités, nombreuses et variables selon les Ministères (en particulier, dans l'Administration centrale du Ministère du Budget), rend toute comparaison difficile. Dans de nombreux cas, les fonctionnaires locaux n'ont pas d'avantages équivalents à ceux des fonctionnaires de l'Etat, entre lesquels règne d'ailleurs aussi la plus parfaite inégalité.

Bien mieux, en raison de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 34 de la Constitution, les « *garanties fondamentales* » des agents locaux — auxquels on dénie d'ailleurs la qualité même de fonctionnaire — dépendent aussi du règlement gouvernemental, alors que celles des fonctionnaires de « l'Etat » entrent dans le domaine législatif (2). C'est ainsi qu'en matière disciplinaire certaines dispositions du Code des communes, qui constituent indiscutablement des garanties fondamentales pour les agents communaux (par exemple, la présidence des conseils de discipline par un magistrat, l'obligation pour l'administration de ne pas prononcer de sanction plus grave que celle proposée par la formation disciplinaire d'appel), ont été classées dans la partie réglementaire de ce code (art. R. 414-1 à R. 414-19) et sont susceptibles, à ce titre, d'être modifiées par décret simple.

Juridiquement, le « *transfert* » du *pouvoir réglementaire* s'est ainsi réalisé : la « *nationalisation* » de certaines attributions locales — rendue nécessaire par l'aspiration des personnels locaux à des garanties de carrière et à l'égalité, et par l'évolution des techniques — a provoqué, à partir de la Première Guerre mondiale, l'intervention du législateur (3), puis celle du Gouvernement agissant par voie de décrets d'application des lois. Le développement de l'autoritarisme a provoqué ensuite le développement des « *décrets-lois* », des « *actes dits lois* », des « *ordonnances* », et, avec la V^e République, des règlements « *autonomes* » (4). Les règlements ont ainsi dessaisi les collectivités locales de leurs compétences essentielles (normatives ou de gestion). Parfois même, les lois ont transféré au « *règlement d'administration publique* » (R. A. P.) de larges pans de compétences locales (5). Enfin, les lois et décrets renvoient le plus souvent à des arrêtés pris dans le secret des cabinets ministériels par le seul Ministre de l'Intérieur (agissant parfois conjointement avec celui du Budget) qui les complète par des circulaires ou des instructions pas toujours publiées (6), adressées aux préfets ou aux administrateurs locaux considérés comme des agents d'exécution.

I. — Ce processus d'étatisation a donné au Ministre de l'intérieur des pouvoirs exorbitants à l'égard *des personnels communaux* :

— établissement du « *tableau type* » des emplois, carcan pour les communes, à l'origine du sous-encadrement de la fonction communale ;

(2) Voir notamment, Conseil d'Etat, 21 juillet 1972, sieur Saingery ; Conseil constitutionnel, 6 octobre 1976, 16 novembre 1977.

(3) Lois des 23 octobre 1919, 12 mars 1930, 28 avril 1952, etc., en ce qui concerne le personnel communal.

(4) Décrets-lois des années 30 pris par les Gouvernements Poincaré, Tardieu, Laval, Chautemps, à l'origine notamment de l'article L. 413-7 du Code des communes ; acte « dit loi » du 9 septembre 1943 du régime de Vichy.

(5) Par exemple les statuts des sapeurs-pompiers, des agents des offices d'H. L. M. des fonctionnaires de la ville de Paris.

(6) Par exemple le statut type du personnel départemental communiqué par circulaire du 1^{er} août 1964 aux préfets, qui n'a jamais été publiée.

- blocage depuis le vote de la loi du 13 juillet 1972 de la carrière intercommunale dont l'organisation dépend entièrement d'arrêtés ministériels (énumération des emplois, recrutement, avancement, etc.) ;
- absence de comités techniques paritaires ;
- organisation des concours méconnaissant totalement la spécificité de la fonction locale et hyperconcentration de la formation dispensée par le Centre de formation des personnels communaux (C. F. P. C.) ;
- « verrou » de l'article L. 413-7 (dispositions reprises dans l'ensemble des statuts locaux) interdisant toutes rémunérations et tous avantages supérieurs à ceux que l'Etat attribue à ses agents.

II. — L'évolution a été différente, mais tout aussi préjudiciable aux libertés locales et aux intérêts des personnels dans le département :

- agent de l'Etat et « exécutif » du conseil général, le préfet est le « patron » de ces personnels. Malgré l'étatisation des cadres des préfectures en 1940, l'effectif des agents payés sur le budget du département n'a cessé de croître, soit en raison du développement d'activités nouvelles (santé, incendie, contrôle des stations d'épuration, etc.), soit en raison de l'affectation à des missions étatiques — en violation des lois — d'agents départementaux, par suite de l'insuffisance des postes créés par l'Etat (10 000 à 12 000 agents). Près de 70 % des agents départementaux sont d'ailleurs des auxiliaires (30 % dans la fonction communale).
- le conseil général ne statue définitivement sur la composition, les effectifs et la rémunération de ces personnels que si sa décision est conforme aux propositions du préfet (L. 10 août 1871, article 46-30⁷). Même son secrétariat administratif dépend du préfet (la moitié des secrétaires de conseils généraux sont d'ailleurs des fonctionnaires de l'Etat). Le conseil général se borne à « approuver » l'arrêté préfectoral fixant le statut du personnel... pris conformément au statut type de 1964, qui reproduit, en termes plus restrictifs, le statut des agents communaux (7).

(7) Par exemple, le projet de loi soumis au Conseil national des services publics, reproduit les dispositions essentielles du statut des agents communaux, mais ne crée pas de Commission nationale paritaire et ne reprend pas les dispositions évoquées plus haut, offrant de sérieuses garanties disciplinaires aux fonctionnaires communaux. Aggravant en outre le processus d'étatisation, il a été vivement critiqué par les organisations syndicales au cours de la séance du 7 mars 1973.

III. — *Dans la région*, l'encadrement étatique est plus rigide encore, compte tenu de son caractère d'établissement public et de l'interdiction qui lui est faite de créer des services « régionaux » :

- deux circulaires des 13 janvier 1975 et 28 février 1978 ont autorisé chaque région à recruter huit agents, dont quatre d'encadrement, pour le fonctionnement de ses assemblées et cinq agents de service pour la gestion et l'entretien des immeubles ;
- à ce jour, on compte dans les 21 régions de province, 165 agents contractuels et 25 vacataires ;
- de plus, par divers procédés (contrats de prestations de services, contrats entre régions et départements, d'assistance technique), les régions tournent les interdits formant de véritables « administrations parallèles » employant plusieurs dizaines d'agents (cf. rapport Aurillac, n° 574, 5 octobre 1978, sur le projet de loi de finances, Intérieur).

Les garanties de ces agents sont faibles et l'on assiste, une fois encore, à l'appel aux contractuels et vacataires.

Une caricature de participation des élus et des personnels.

Les représentants des élus et des personnels siègent au sein d'organes consultatifs ou sans pouvoirs réels, qui viennent occulter le phénomène d'usurpation du pouvoir réglementaire local par le pouvoir central de l'Etat. Citons les principaux :

- *le Conseil national des services publics départementaux et communaux*, organe consultatif, nommé, présidé et dirigé par le Ministre de l'Intérieur, qui comprend, sur 60 membres, six représentants des élus des collectivités locales et 16 représentants de personnel local ;
- *la Commission nationale paritaire du personnel communal* que préside un fonctionnaire de l'Etat, en partie nommée par le Ministre, pour l'essentiel consultative et dont les avis ne sont guère suivis ;
- *le C. F. P. C.*, géré par un conseil d'administration dont une partie des membres est nommée ou cooptée, ce qui rend illusoire la parité entre élus locaux et personnels soumis à une lourde tutelle du Ministre de l'Intérieur s'apparentant à un pouvoir hiérarchique. Cet organisme bureaucratique n'a eu d'autre souci que de retirer leurs compétences aux communes, tout en laissant inemployés des dizaines de millions de francs de cotisations obligatoires des communes, faute d'un programme cohérent de formation.

En réalité, la direction véritable de la fonction publique locale appartient au Ministre de l'Intérieur et à sa *Direction générale des collectivités locales*.

II. — Pour une véritable fonction publique locale.

La création d'une véritable fonction publique locale a pour préalable la désétatisation du pouvoir réglementaire. Tel est l'objet de notre proposition.

Proposition de *loi d'orientation*, elle crée les conditions permettant l'organisation de cette fonction publique, mais elle laisse aux principaux intéressés le soin d'élaborer le projet de statut qui sera ensuite soumis à la représentation nationale.

Elle confie cette élaboration au Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République dont nous proposons la création dans un autre texte (n° 290, session 1978-1979).

Enfin, elle donne les orientations fondamentales de la réforme et propose, pour répondre aux revendications immédiates des personnels et des élus locaux, un certain nombre de mesures à prendre d'urgence.

Objet et moyens de la réforme.

La proposition de loi tire les conclusions logiques de l'article 72 de la Constitution : mettre en œuvre le principe de la libre administration des collectivités territoriales en créant l'instrument de cette libre administration, *la fonction publique locale*.

Cette fonction publique locale tient, en effet, son unité et sa spécificité du caractère constitutionnel des collectivités territoriales de la République consacré par le titre XI de la Constitution.

Différente des autres fonctions publiques de la République, elle ne leur est pas inférieure. Le principe d'égalité des fonctionnaires de la République qui inspire notre démarche ne tend pas à privilégier la fonction publique locale, mais, tout en consacrant sa spécificité constitutionnelle, à rétablir une égalité dans les garanties fondamentales de carrière et de rémunérations, totalement absente aujourd'hui de leur statut. Bien entendu, rien n'interdit d'envisager l'extension aux agents de l'Etat des rares dispositions du statut des agents locaux susceptibles de leur offrir des garanties supérieures à celles dont ils disposent aujourd'hui, notamment en matière disciplinaire.

Pour assurer l'égalité des fonctions publiques de la République, la loi doit protéger *les garanties fondamentales des fonctionnaires locaux*, aussi bien que celles des fonctionnaires de l'Etat. Nous proposons de compléter dans ce sens l'article 34 de la Constitution par une proposition de loi organique spéciale, mettant ainsi un terme à la jurisprudence restrictive et humiliante, pour les agents locaux, du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel.

C'est l'objet de la présente proposition de loi.

Nous proposons, par ailleurs, dans une autre proposition (n° 293) d'orientation sur l'organisation de la fonction publique, l'élaboration d'une réforme fondamentale de la fonction publique locale par un Conseil supérieur des collectivités territoriales ainsi qu'une série de mesures d'urgence.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique.

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 est précise et complété par les dispositions suivantes :

La loi fixe également les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires des collectivités territoriales de la République et des établissements publics communaux et intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, régionaux et interrégionaux.