

N° 235

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 1993.

PROPOSITION DE LOI

modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean PUECH et Albert VECTEN,

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.)

Fonctionnaires et agents publics.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le statut de la fonction publique territoriale, tel qu'il est conçu dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, par les contraintes et rigidités qu'il implique, s'avère peu adapté et se révèle parfois contraire aux intérêts légitimes des agents.

Actuellement, il est à l'origine de bien des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales et leurs agents : lourdeur des institutions, pénurie dans le recrutement, lenteur des déroulements de carrière, faiblesse des rémunérations, mobilité découragée, risques financiers liés à la prise en charge des agents privés d'emploi...

Le statut est donc en partie inadapté aux réalités et à l'évolution des collectivités, et la fonction publique territoriale est en crise.

Or, la réussite d'une véritable décentralisation implique la création d'une fonction publique territoriale attractive, régie par des règles garantissant aux agents concernés des possibilités de carrière réelles. Ensuite, il est important que les collectivités territoriales puissent conserver un minimum de spécificité, qui conforte la fonction publique territoriale dans son rôle d'administration de proximité.

Il faut une fonction publique territoriale diverse, composée de métiers, adaptée aux nécessités locales.

Enfin, le principe même de la décentralisation ne saurait être compatible avec la limitation des attributions des autorités territoriales en matière de gestion du personnel.

C'est parce qu'elle n'a pas tenu suffisamment compte de ces principes fondamentaux, que la loi du 26 janvier 1984 a suscité, dès sa promulgation et au fur et à mesure de la publication de ses décrets d'application, des critiques émanant tant des élus locaux que des personnels eux-mêmes, et maintenant des organisations syndicales.

1. La présente proposition de loi s'attache donc à reconnaître la qualité d'employeur aux exécutifs locaux afin qu'ils disposent d'un pouvoir réel et autonome par rapport au pouvoir central, en matière

de gestion du personnel. Au niveau national, nous proposons de donner aux élus et aux organisations syndicales un réel pouvoir de négociation au sein du C.S.F.P.T., afin qu'ils élaborent les statuts de la fonction publique territoriale et ne soient plus sous la tutelle de l'Etat.

2. Cette proposition de loi propose d'arrêter quelques principes simples.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 repose sur les principes d'unité, de parité et de spécificité. L'objectif du législateur était de construire une fonction publique unique, à deux versants paritaires, comparables et spécifiques. Huit ans après la publication de la loi, les faits sont là pour démontrer qu'il n'est pas possible de mener de front ces trois combats, pour préserver trois principes qui sont incompatibles.

Les difficultés rencontrées pour achever la construction statutaire traduisent d'ailleurs l'incompatibilité de ces trois principes.

Nous vous proposons de choisir l'unité et la spécificité.

La philosophie de ce nouveau statut pourrait ainsi se résumer en deux principes. D'une part, la garantie de l'emploi donnée par le système de la carrière, d'autre part, redonner aux autorités territoriales la maîtrise du recrutement et de la gestion de leurs fonctionnaires.

L'unité architecturale de la fonction publique territoriale est commandée par les principes du système de la carrière qu'il faut conserver. Mais l'unité statutaire n'induit pas l'uniformité. Au contraire, le critère du statut particulier crée une distinction entre les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires d'Etat. Les droits, garanties et devoirs des personnels, préservés par l'unité du statut, peuvent se concilier avec l'autonomie et la souplesse indispensables au fonctionnement des collectivités territoriales. Cette fonction publique diverse nécessite donc l'abandon du principe de comparabilité.

La spécificité des métiers de la fonction publique territoriale doit enfin être reconnue, car il devient de plus en plus difficile, sinon impossible, de calquer strictement les définitions des missions et des emplois de la fonction publique territoriale sur celle de l'Etat. Ceci sera de plus en plus vrai puisque, par définition, les compétences sont différentes et que le principe de libre administration des collectivités conduit les élus locaux à mettre en œuvre des formes de travail différentes.

*

* *

Le chapitre premier de la proposition de loi modifie la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

Au terme de l'article premier, la mobilité entre fonctions publiques reste ouverte aux fonctionnaires, mais seule la mobilité au sein de chaque fonction publique constitue une garantie fondamentale de leur carrière.

L'article 2 reconnaît la spécificité de la fonction publique territoriale et donne aux instances représentatives des collectivités territoriales et des personnels territoriaux, leur autonomie pour élaborer la partie qui les concerne, du rapport triannuel sur les rémunérations.

Le chapitre II de la proposition de loi modifie la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 3 assouplit les conditions de recrutement des agents non titulaires afin de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales.

L'article 4 donne la possibilité par dérogation à la règle posée à l'article 6 de classer les cadres d'emplois sur deux niveaux, ce qui répond notamment à la situation actuelle du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux et pourrait correspondre, à l'avenir, à la situation d'autres cadres d'emplois.

L'article 5 répartit les cadres d'emplois en cinq niveaux correspondant au niveau de recrutement ou de responsabilité de la fonction publique territoriale.

L'article 6 attribue un réel pouvoir de proposition aux élus et organisations syndicales pour l'élaboration des statuts particuliers des fonctionnaires territoriaux. Il s'agit de donner aux élus les moyens d'être des employeurs à part entière.

Le Gouvernement conserve le pouvoir réglementaire et dispose de ce fait d'un droit de veto, en cas de différend grave avec le C.S.F.P.T.

L'article 7 permet l'accès des fonctionnaires territoriaux à la fonction publique d'Etat ou hospitalière.

L'article 8 permet au C.S.F.P.T. d'élaborer les statuts particuliers des fonctionnaires territoriaux et d'acquérir ainsi son indépendance et son autonomie.

L'article 9 donne au C.S.F.P.T. les moyens matériels nécessaires à l'exercice de sa mission.

L'article 10 précise la structure organique du C.N.F.P.T. et tire toutes les conséquences de l'actuel article 12 de la présente loi, en confiant la responsabilité de la gestion du C.N.F.P.T. aux élus, les organisations syndicales restant associées à la définition des grandes orientations en matière de formation.

L'article 11 a pour objet de décharger le C.N.F.P.T. :

- de l'organisation des concours sur titres des niveaux 2, 3, 4, 5 ;
- de la prise en charge des fonctionnaires de niveaux 4 et 5 privés d'emploi.

Il conviendra, en effet, dorénavant de permettre aux collectivités de gérer les concours, et, en partie, le problème des déchargés de fonction avec plus de souplesse que le C.N.F.P.T. Ce qui permettra une meilleure adéquation des moyens aux besoins.

L'article 13 redéfinit les missions des centres de gestion.

L'article 16 a pour objet de raccourcir les délais de publicité des vacances d'emplois.

L'article 17 prévoit qu'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel, dont l'emploi est supprimé, est placé en situation hors cadres et gardé en charge financièrement par la collectivité pendant une durée de deux ans. Au-delà de ces deux ans, le fonctionnaire peut être licencié ou reclassé par le C.N.F.P.T.

L'article 19 a pour objet de donner, d'une part, au C.S.F.P.T. le pouvoir d'élaborer les grilles indiciaires et, d'autre part, le cadre du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, de manière autonome par rapport aux grilles indiciaires et au dispositif indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 21 responsabilise les collectivités territoriales en cas de suppression d'emploi. L'agent dont l'emploi a été supprimé est pris en charge financièrement pendant deux ans par la collectivité. Le C.N.F.P.T. est donc déchargé de cette mission.

*

* *

Telles sont les dispositions essentielles de cette proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

Dispositions modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

Article premier.

L'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires est remplacé par les dispositions suivantes :

« La mobilité au sein de chaque fonction publique constitue une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires. Elle est prévue par chaque statut particulier.

« Les statuts particuliers peuvent également comporter des dispositions relatives à la mobilité entre les fonctions publiques.

« L'accès du fonctionnaire d'une fonction publique à une autre fonction publique peut s'effectuer par détachement, suivi ou non d'intégration, par concours interne et, le cas échéant, au tour extérieur. »

Art. 2.

Après le premier alinéa de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La partie du rapport relative aux rémunérations des fonctionnaires territoriaux est élaborée par le C.S.F.P.T.

CHAPITRE II

Dispositions modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Art. 3.

L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est modifié comme suit :

1° A l'alinéa premier, les mots : « ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi » sont supprimés.

2° Il est inséré, après le premier alinéa, trois alinéas ainsi rédigés :

« Les collectivités et établissements susvisés peuvent également recruter des agents non titulaires dans les cas suivants :

« – pour un emploi de niveau 1, pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi ;

« – pour un emploi de niveau 2 à 5, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Les agents ainsi recrutés sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans, qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse ; »

3° Le troisième alinéa est supprimé.

Art. 4.

Il est inséré un alinéa entre le sixième alinéa et le septième alinéa de l'article 4 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, ainsi rédigé :

« Les statuts particuliers de certains cadres d'emplois figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat sur proposition du C.S.F.P.T. peuvent par dérogation aux dispositions de l'article 6 ci-après classer lesdits cadres d'emplois sur deux niveaux. »

Art. 5.

L'article 5 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les cadres d'emplois sont répartis en cinq niveaux désignés dans l'ordre hiérarchique croissant par les chiffres 1, 2, 3, 4, 5. »

Art. 6.

L'article 6 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les statuts particuliers sont établis par décret en Conseil d'Etat sur proposition du C.S.F.P.T. Ils précisent notamment le classement de chaque cadre d'emplois dans un des cinq niveaux mentionnés au présent titre. »

Art. 7.

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les conditions prévues à l'article 14 du titre premier du statut général, les fonctionnaires territoriaux peuvent également accéder à un corps ou occuper un emploi relevant des administrations ou établissements publics d'Etat ou des établissements publics hospitaliers. »

Art. 8.

I. — Le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le C.S.F.P.T. propose les décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux. »

II. — Le troisième alinéa de l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est abrogé.

Art. 9.

L'article 10 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est complété par le quatrième alinéa ci-après :

« Le C.S.F.P.T. dispose, sous l'autorité de son président, des moyens financiers et humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »

Art. 10.

I. — Les mots suivants sont ajoutés à la fin du premier alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée :

« Il est structuré en un service central et en délégations départementales, interdépartementales ou régionales. »

II. — Au deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « paritairement » et « de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires » sont supprimés.

III. — Au troisième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « de trente-quatre » sont remplacés par les mots : « de dix-sept ».

IV. — Le cinquième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est supprimé.

V. — Le sixième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes : « Le conseil d'administration élit en son sein son président et deux vice-présidents qui assistent le président. »

VI. — Au septième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « lorsqu'il délibère sur les questions mentionnées aux premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et septième alinéas de l'article 12 *bis*, seuls les représentants des communes, des départements et des régions participent au scrutin » sont supprimés.

Art. 11.

I. — L'article 12 *bis* de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le service central du C.N.F.P.T. est chargé de la coordination générale :

« — de la formation concernant les différentes filières de la fonction publique territoriale ;

« — de la bourse de l'emploi et des déclarations de vacances d'emplois de niveaux 4 et 5 ;

« — des concours sur épreuves et examens professionnels de niveaux 4 et 5.

« Il bénéficie du concours de délégations interdépartementales ou départementales.

« Chaque délégation interdépartementale ou départementale est chargée de la mise en place :

« — des formations déconcentrées ;

« — de la bourse de l'emploi et des déclarations de vacances d'emplois de niveaux 1, 2, 3 ;

« — des concours sur épreuves et examens professionnels de niveaux 2 et 3.

« Le C.N.F.P.T. assure la prise en charge, dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis, des fonctionnaires de niveaux 4 et 5 momentanément privés d'emploi et procède, selon les modalités prévues aux articles 81 à 86, au reclassement des fonctionnaires de niveaux 4 et 5 devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. »

Art. 12.

I. — A l'alinéa premier de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories A, B, C et D » sont supprimés.

II. — A la fin du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « ou régional » sont ajoutés.

III. — Au quatrième alinéa de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories B », « C et D », « catégories B », « C et D » sont supprimés et remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 2 et 3 », « niveau 1 », « niveaux 2 et 3 », « niveau 1 ».

Art. 13.

L'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est modifiée ainsi :

1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les centres de gestion organisent pour leurs fonctionnaires et pour ceux des collectivités affiliées les concours sur épreuves et examens professionnels de niveau 1, ainsi que les concours sur titres de niveaux 2, 3, 4, 5 pour les collectivités affiliées. »

2° Le troisième alinéa est supprimé.

3° Au quatrième alinéa, le membre de phrase : « de catégorie B, sous réserve des dispositions de l'article 12 *bis*, C et D » est supprimé.

Art. 14.

I. — Au premier alinéa de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « pour chaque catégorie A, B, C et D » sont supprimés et remplacés par les mots : « pour chaque niveau 1, 2, 3, 4, 5 ».

II. — Au deuxième alinéa de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, le mot : « catégorie » est supprimé et remplacé par le mot : « niveau ».

Art. 15.

I. — Au *c* du premier alinéa de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories C et D » sont remplacés par les mots : « niveau I ».

II. — Au deuxième alinéa de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories C et D » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveau I ».

Art. 16.

Au troisième alinéa de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « trois mois » et « quatre mois » sont remplacés par les mots : « deux mois » et « trois mois ».

Art. 17.

Au premier alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « Celui-ci peut demander, soit à être pris en charge et reclassé par le Centre national de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues à l'article 97 et 97 *bis*, soit à percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98 » sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le fonctionnaire est placé en situation hors cadres. Il est gardé en charge financièrement par la collectivité pendant une durée de deux ans, qui peut lui proposer des missions correspondant à son grade.

« Au-delà de ces deux ans, le fonctionnaire peut, soit percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98, soit être reclassé par le C.N.F.P.T. Si trois propositions effectives d'emploi du C.N.F.P.T. sont refusées par le fonctionnaire, celui-ci est licencié dans les conditions prévues à l'article 98. »

Art. 18.

Au troisième alinéa de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégorie A » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 4, 5 », les mots : « catégorie B » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 2 et 3 », les mots : « C ou D » sont remplacés par la disposition suivante : « 1 ».

Art. 19.

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Tout cadre d'emploi ou emploi fait l'objet d'une grille établissant le traitement indiciaire de chaque grade et échelon. Les bornes inférieures et supérieures de chacune de ces grilles sont fixées par décret sur proposition du C.S.F.P.T. A l'intérieur de cette grille, l'indice affecté à chaque échelon est établi par arrêté du ministre de l'Intérieur, sur proposition du C.S.F.P.T. »

« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans des limites fixées par décret pris sur proposition du C.S.F.P.T. »

Art. 20.

I. — Au premier alinéa de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, le mot : « catégorie » est remplacé par le mot : « niveau ».

II. — Au troisième alinéa de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, le mot : « catégorie » est remplacé par le mot : « niveau ».

Art. 21.

L'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique paritaire. Si la collectivité ou l'établissement ne peut offrir un emploi correspondant à son grade, le fonctionnaire est gardé en charge financièrement par la collectivité pendant une durée de deux ans et il reçoit la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade. Pendant cette période, la collectivité peut lui proposer des missions se rapportant à son grade.

« Les vacances d'emplois sont proposées prioritairement aux agents se trouvant dans cette situation, après que lesdits agents aient été inscrits sur des listes d'aptitudes de leurs grades.

« Pour l'application de cette dernière disposition, les emplois proposés doivent se situer dans le département pour les niveaux 1, 2, 3. »

Art. 22.

I. — Au cinquième alinéa de l'article 128 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories C et D » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveau 1 », les mots : « la catégorie C » sont remplacés par les dispositions suivantes : « le niveau 1 », les mots : « catégorie D » sont supprimés.

II. — Au septième alinéa de l'article 128 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégories A et B » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 2, 3, 4, 5 ».

Art. 23.

A l'alinéa premier de l'article 135 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les mots : « catégorie C ou D » sont remplacés par les dispositions suivantes : « niveau », les mots : « catégorie B » sont supprimés et remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 2 et 3 », les mots : « catégorie A » sont supprimés et remplacés par les dispositions suivantes : « niveaux 4 et 5 ».

Art. 24.

Les cadres d'emplois établis sous l'empire de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction précédant celle de la présente loi restent en vigueur tant que ne seront pas publiés les cadres d'emplois conformes à la présente loi. Ceux-ci devront intervenir au plus tard le 31 décembre 1995.

Les régimes indemnitaires actuels restent également valables tant que chaque collectivité n'aura pas adopté de régime indemnitaire pris en application de la présente loi.