

N° 169

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1971.

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 tendant à améliorer la formation du personnel communal et l'organisation de sa carrière,

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de: MM. Raymond Bonnefous, président; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclouque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 155 (1970-1971).

Agents communaux. — Centre de formation des personnels communaux - Code de l'administration communale - Formation professionnelle - Promotion sociale.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, dont le premier examen incombe au Sénat, est attendu depuis plusieurs années par les personnels communaux soucieux d'une meilleure organisation de leur carrière. Plus précisément, ces personnels souhaitent que soit menée à son terme l'évolution dont leur statut a été l'objet depuis son institution par la loi du 28 avril 1952, et qui tend à les placer dans une situation comparable à celle des fonctionnaires de l'Etat, tout en sauvegardant l'originalité de la fonction communale. Leurs préoccupations ne portent d'ailleurs pas sur les seuls avantages de carrière. Ils ont aussi la ferme volonté d'améliorer et d'affirmer le niveau de leurs connaissances générales et professionnelles grâce à la rationalisation des actions de formation, de recrutement et de perfectionnement.

La commission a décidé de prendre en considération cette détermination qui rejoint le plus grand intérêt de nos communes, car l'autonomie locale ne saurait se traduire valablement dans les faits sans l'existence d'une solide structure administrative et technique apte à mettre en œuvre les choix des conseils municipaux sur la base de rapports égalitaires avec les représentants locaux de l'Etat. Ce choix s'inscrit dans la logique de la loi du 31 décembre 1970. Cependant, on ne peut attendre de toutes ces mesures nouvelles une pleine efficacité que si leur succès à brève échéance la réforme tant attendue des finances locales.

Le dépôt du présent projet de loi, le 19 décembre dernier, répond donc à l'attente du personnel communal mais ne répond pas totalement à ses espérances, partagées, en l'occurrence, par les administrateurs locaux puisque, dans un passé récent, les deux parties intéressées ont travaillé, tant dans le cadre de la commission nationale paritaire que dans celui de l'association des maires de France, à la mise au point de propositions communes, finalement très proches des dispositions contenues dans le projet de loi déposé en mai 1968 par M. Christian Fouchet.

Dans ce contexte, votre commission n'a pas eu à faire œuvre particulièrement originale. Elle a attentivement examiné, au cours de l'intersession, les possibilités diverses qui s'offraient à elle pour élargir aux objectifs ainsi définis un texte gouvernemental presque exclusivement centré sur la création d'un établissement public intercommunal chargé de promouvoir des mesures de formation et de perfectionnement, et, facultativement, d'organiser les concours d'accès aux emplois communaux. Elle a choisi d'aller au-delà des propositions gouvernementales, d'une part en les modifiant, d'autre part en les complétant dans le sens d'une meilleure organisation de la carrière des agents intéressés. Les amendements qui vous sont soumis rejoignent ainsi, pour l'essentiel, les vœux des élus locaux et de leurs collaborateurs.

*
* *

Le projet de loi gouvernemental, qui comprend sept articles, peut être présenté sous deux rubriques : l'organisation de la carrière communale proprement dite, et l'organisation de la formation, du perfectionnement professionnel et des concours.

A. — *L'organisation de la carrière* tient dans les deux premiers articles qui tendent respectivement à assurer :

— la continuité de la carrière administrative des agents à temps complet dans le cas où ils sont nommés au service d'une nouvelle collectivité ;

— la promotion sociale de ces mêmes agents à temps complet, par l'affectation d'une fraction des recrutements effectués dans un grade donné à l'avancement au choix des titulaires du grade immédiatement inférieur.

La première de ces deux propositions est intéressante parce qu'elle pose un principe statutaire nouveau, mais ses conséquences restent limitées dans la mesure où des textes de nature réglementaire permettent déjà d'apporter une solution satisfaisante aux situations en cause.

La seconde étend à la fonction communale les règles d'avancement de grade dites « au sixième » ou « au neuvième » dont bénéficient les agents de l'Etat.

Ces dispositions ne peuvent être que favorablement accueillies, mais ne contribuent que partiellement à l'organisation de cette

véritable carrière communale que votre commission considère comme un des corollaires de la transformation du rôle des collectivités locales et, finalement, de la décentralisation que le Gouvernement veut accentuer. Des mesures complémentaires vous sont en conséquence proposées. Elles reposent sur la répartition de tous les emplois des communes dans des « cadres » à l'intérieur desquels le recrutement et le déroulement de carrière seront organisés sur le plan communal ou sur le plan intercommunal, c'est-à-dire départemental, interdépartemental ou national.

Au-delà de la terminologie, la commission entend tout d'abord marquer que la carrière d'un agent doit être indépendante de la collectivité dans laquelle il exerce ses fonctions, qu'elle est en quelque sorte prédéterminée par la seule appartenance à un cadre ayant ses règles particulières de recrutement et d'avancement. C'est reconnaître à tout agent la vocation d'occuper dans n'importe quelle commune un emploi correspondant à sa qualification, et admettre corrélativement une certaine mobilité du personnel. C'est ainsi que le maire d'une commune disposant, par exemple, de deux postes de rédacteur mais n'ayant aucun poste de chef de bureau va pouvoir plus aisément que par le passé recruter ses rédacteurs puisque ceux-ci auront l'assurance de pouvoir poursuivre leur carrière dans une autre commune plus importante ; en contrepartie, ce maire va devoir accepter le renouvellement périodique d'une partie de son personnel.

Mais ce « décloisonnement » de l'administration communale doit être ramené à ses justes proportions. Il n'intéresse pas les communes rurales qui n'emploient que des agents à temps partiel puisque la réforme ne vise que les agents à temps complet. D'autre part, parmi les agents à temps complet, la quasi-totalité des agents d'exécution, dont la gestion demeurera en tout état de cause communale (cadres ayant un caractère communal), de même qu'une large fraction des agents de « catégorie B » (rédacteurs, secrétaires de mairie des communes de 2.000 à 5.000 habitants, adjoints techniques), bien qu'appartenant à des cadres à caractère intercommunal, ne seront pas plus qu'actuellement tentés par la recherche d'un emploi dans une autre commune. Il s'agit, en fait, d'organiser une mobilité existante, mais anarchique, et d'apporter des garanties à ceux qui, pour des raisons personnelles ou professionnelles, envisagent d'entrer au service d'une nouvelle collectivité.

La commission entend, enfin, donner aux recrutements une base plus large que celle de la commune. Il importe en effet, si l'on veut attirer notre jeunesse vers les emplois communaux, de rapprocher les modalités d'accès à la fonction publique locale de celles qui régissent la fonction publique de l'Etat. C'est à ce propos que la distinction prévue entre cadres à caractère communal et cadres à caractère intercommunal prend tout son sens. Seuls ces derniers, en tant qu'ils constituent l'armature de l'administration locale, sont visés par les dispositions nouvelles des articles 2 *bis* à 2 *quater*. Il s'agit de regrouper les besoins en personnel des communes au niveau du département (commis), de plusieurs départements (rédacteurs, adjoints techniques) ou de l'ensemble des départements (secrétaires généraux des villes d'au moins 5.000 habitants, ingénieurs...) de telle sorte que, pour chacun des cadres concernés, un concours offrant un minimum d'emplois (une trentaine par exemple) puisse être annuellement organisé. Le calcul montre qu'aucune commune n'est en mesure de satisfaire seule à cette double condition de périodicité et de nombre d'emplois dans un cadre, d'où la nécessité de concentrer les offres à un niveau géographique d'autant plus étendu que les emplois considérés sont plus élevés dans la hiérarchie et, par conséquent, moins nombreux.

Ces concours intercommunaux pourront ainsi faire l'objet de la même publicité que les concours d'accès aux différents emplois de la fonction publique de l'Etat. Par rapport à la situation actuelle, cette organisation accroît la liberté de choix des maires, par la simple augmentation du nombre des candidats, et n'apporte aucune atteinte ni au contrôle que les maires sont en droit d'exiger sur les opérations de recrutement (par la présidence du jury notamment), ni aux pouvoirs qu'ils détiennent de l'article 50 du Code de l'administration communale (nomination, suspension, révocation).

Ce regroupement des recrutements est en outre indispensable pour la mise en œuvre de la promotion interne dont il a été fait mention précédemment.

B. — *L'organisation de la formation, du perfectionnement professionnel et des concours de recrutement* est confiée à un établissement public intercommunal doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il se substituera en fait à l'Association nationale d'études municipales (A. N. E. M.), organisme de droit

privé qui, pour le moins, a le mérite d'avoir expérimenté des méthodes d'enseignement et établi des liens étroits avec de nombreuses collectivités.

Point n'est besoin d'insister outre mesure sur l'importance que revêt, tant pour les personnels eux-mêmes que pour les élus locaux, la mise en œuvre d'actions coordonnées en matière de *formation et de perfectionnement*. En ce domaine, les dispositions du projet gouvernemental et celles, plus concises, que votre commission vous propose ont une portée comparable. En définitive, elles renforcent l'unité de la carrière communale que la première partie du projet de loi, dans le texte de la commission, tend à instituer. On notera seulement qu'aucune restriction n'est apportée à l'intervention de l'établissement public et qu'ainsi toutes les catégories de personnel sont intéressées.

S'agissant de *l'organisation des concours* le texte gouvernemental diffère fondamentalement de celui de la commission. Celle-ci, tirant notamment les conséquences des autres dispositions qu'elle avait antérieurement retenues — listes d'aptitude départementales, interdépartementales ou nationales pour les cadres à caractère intercommunal — a donné une *compétence obligatoire* à l'établissement public ; le texte gouvernemental, au contraire, subordonne l'intervention dudit établissement à la décision de chaque collectivité.

Votre commission considère tout d'abord que donner une compétence résiduelle à un organisme ayant une vocation nationale, c'est déjà préparer son échec. Elle estime surtout que l'argument tiré du respect de l'autonomie locale est en l'espèce peu convaincant. Cette autonomie dépend en effet davantage de la mise en œuvre d'une politique commune en matière de personnel que du droit formel consistant à accepter ou à refuser l'assistance d'une institution intercommunale traduisant concrètement la solidarité des maires et la spécificité de l'administration locale.

Mais encore faut-il que cet établissement public qui, rappelons-le, n'intervient pas dans le recrutement de la plus grande partie des personnels, c'est-à-dire des cadres à caractère communal, soit réellement placé sous le contrôle des collectivités locales. Deux dispositions répondent à cette nécessité. En premier lieu, celles de l'article 5, qui ne sont pas modifiées par rapport au texte gouvernemental, prévoyant que les ressources sont essentiellement constituées par les cotisations à caractère obligatoire des

communes, enfin celles de l'article 4, relatives à la composition du conseil d'administration, et qui, dans la rédaction que votre commission propose, marquent la prépondérance de la représentation des maires et des personnels.

*
* *

Telles sont, par rapport au texte déposé par le Gouvernement, les principales propositions de votre Commission, qui tendent, au-delà de l'amélioration du statut du personnel communal, à doter nos communes d'une administration moderne et efficace. Mais il doit être bien établi que le texte de votre Commission, tel qu'il se présente, reste limité à ces deux objectifs, et qu'il ne permet en rien, directement ou indirectement, une éventuelle remise en cause des structures communales.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte du projet de loi.

Titre.

Projet de loi tendant à améliorer la formation du personnel communal et l'organisation de sa carrière.

Propositions de la commission.

Titre.

Projet de loi relatif à la carrière et à la formation du personnel communal.

Article premier A (nouveau).

L'ensemble des emplois des communes et de leurs établissements publics occupés ou susceptibles d'être occupés par des agents soumis au statut défini par le titre 1^{er} du livre IV du Code de l'administration communale, constituent des cadres à l'intérieur desquels le recrutement et le déroulement de carrière des agents intéressés sont organisés sur le plan communal ou intercommunal.

Des arrêtés du Ministre de l'Intérieur, pris après avis de la Commission nationale paritaire du personnel communal, fixent, compte tenu des fonctions exercées, la composition des cadres visés à l'alinéa précédent et les règles applicables au recrutement et à l'avancement des agents dans chacun de ces cadres.

Observations. — Cet article entièrement nouveau proposé par la commission transforme profondément l'esprit dans lequel est présentée le texte gouvernemental. Il s'inspire de propositions qui furent émises par l'Association des maires de France et la Commission nationale paritaire du personnel communal, et auxquelles ont adhéré les organisations professionnelles intéressées.

Le principe posé par l'article — à savoir la création de cadres — et plus encore la traduction de ce principe dans les autres dispositions nouvelles, visent à supprimer le cloisonnement que l'on constate actuellement entre les emplois dans les différentes communes, tout particulièrement au niveau du recrutement et de l'avancement.

Concrètement, un cadre regroupera les emplois de début et d'avancement susceptibles d'être occupés par tous les agents ayant satisfait aux mêmes conditions de recrutement. Chaque cadre se présentera en quelque sorte comme la « filière » administrative normale offerte à tout agent nouvellement recruté, sans que pour autant, bien sûr, lui soit fermée la possibilité ultérieure d'accéder à un autre cadre hiérarchiquement supérieur.

L'article proposé prévoit en outre que les cadres ainsi constitués auront un caractère communal ou intercommunal. Comme l'organisation intercommunale des recrutements et des avancements ne se justifie vraiment que pour un nombre relativement peu élevé d'emplois administratifs ou techniques (secrétaires généraux, rédacteurs, commis, directeurs de services techniques, ingénieurs, adjoints techniques, par exemple), il peut sembler superflu de prévoir la création de cadres à caractère strictement communal, composés essentiellement d'emplois d'exécution restant soumis au régime actuel. Mais la commission, placée dans l'évidente impossibilité de procéder par énumération, n'aurait pu alors viser que « certains emplois », ce qui ouvrirait la possibilité d'excepter de l'organisation intercommunale souhaitée, outre les emplois d'exécution, d'autres emplois de la hiérarchie, et, en particulier, ceux comportant des responsabilités étendues et qu'il n'est pas souhaitable de soustraire aux règles nouvelles du recrutement et de l'avancement. Cette généralisation de la notion de cadre avait d'ailleurs été retenue dans les propositions émanant de l'Association des maires, de la C. N. P. et des syndicats de personnels, en raison de l'intérêt, fût-il variable, que cette notion conserve pour l'ensemble des emplois.

Il importe encore de préciser que sont seuls concernés les emplois permanents à temps complet des communes et les mêmes emplois des établissements publics communaux ou intercommunaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial, et que sont exclus les emplois occupés par des agents relevant d'un régime spécial (sapeurs-pompiers, personnels des établissements hospitaliers communaux ou intercommunaux). Tel est l'objet de la référence faite au Code de l'administration communale.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Article premier.

Les agents occupant des emplois à temps complet dans les services des communes et de leurs établissements publics visés à l'article 477 du Code de l'administration communale, conservent, lorsqu'ils sont nommés au service d'une nouvelle collectivité, le bénéfice de leur grade, de leur échelon et de leur ancienneté.

Article premier.

L'appartenance d'un agent à l'un des cadres de l'administration communale résulte de la titularisation initiale de l'intéressé dans l'un des emplois de ce cadre, quelle que soit l'autorité qui l'ait prononcée.

Lorsque l'agent est nommé au service d'une nouvelle collectivité, sa carrière se poursuit sans discontinuité. Il conserve notamment le bénéfice de son grade, de son échelon et de son ancienneté.

Observations. — L'unité de la carrière administrative est une des premières conséquences attachée à la notion de cadre.

Elle résulte en tout premier lieu du fait que l'entrée d'un agent dans un cadre de la fonction communale est prononcée une fois pour toutes par le maire (ou le président d'un établissement public) qui a recruté ledit agent (ou qui a accordé le changement de cadre) et que l'acte ainsi pris lie les autres autorités dont l'intéressé pourrait relever au cours de sa carrière. Tel est le sens du premier alinéa de l'article proposé par la commission.

Cette solidarité instaurée entre les maires en ce qui concerne l'entrée d'un agent dans un cadre doit également se manifester à l'occasion de toute nomination ultérieure au service d'une nouvelle collectivité. C'est ce qu'affirme l'alinéa 2, identique dans sa portée à la disposition correspondante du projet de loi.

La continuité de carrière ainsi organisée est un facteur favorable à la mobilité des personnels. Cette mobilité, qu'on ne saurait aujourd'hui refuser aux agents communaux, facilitera, en outre, l'adaptation des moyens en personnel des communes à l'évolution des responsabilités locales dans les domaines de l'administration générale et des équipements collectifs.

Il faut rappeler ici que la mutation, telle qu'elle est comprise pour les fonctionnaires de l'Etat n'existe pas, en droit, pour les personnels communaux. Même si des mesures ont été prises dans le passé pour sauvegarder la situation des agents en cas de changement de commune (décret du 12 août 1959, art. 2 ; décret du 5 mai 1962, art. 7 ; décret du 26 août 1970, article premier), la « mutation » comporte actuellement des risques certains provenant

de ce qu'elle s'analyse en une démission de l'emploi occupé dans une commune, suivie d'un recrutement dans une autre commune. Les dispositions du présent article apportent à cet égard des garanties certaines au personnel communal.

Texte du projet de loi.

Art. 2.

En vue d'assurer la promotion sociale des agents visés à l'article premier, une fraction des recrutements sera affectée à la promotion interne, selon les modalités et dans les conditions fixées par décret.

Propositions de la commission.

Art. 2.

En vue d'assurer la promotion sociale des agents *soumis aux dispositions du titre premier du Livre IV du Code de l'administration communale*, une fraction des recrutements *aux emplois de début* sera affectée à la promotion interne, *après inscription sur une liste d'aptitude*, selon les modalités et dans les conditions fixées par décret.

Observations. — Cet article reprend, en le précisant, le texte du projet de loi. Il introduit dans la fonction communale l'avancement *de grade* au choix dit « au 1/6 » ou au « 1/9 » dont bénéficient les personnels de l'Etat.

Cet avancement de grade, qui ne pourra être prononcé qu'après inscription sur une liste d'aptitude, intéresse les personnels communaux dont les niveaux sont comparables à ceux des agents de catégorie A, B et C de l'Etat. Il se traduit par le fait que le 1/6 (catégories B et C) ou le 1/9 (catégorie A), des emplois faisant l'objet d'un recrutement par voie de concours est obligatoirement réservé à la promotion interne. En bref, les agents dont les qualités professionnelles sont les plus affirmées auront la possibilité d'obtenir un avancement de grade sans subir de concours.

Les conditions mêmes de cette promotion interne (recrutements suffisamment nombreux pour pouvoir appliquer la règle du 1/6 ou du 1/9), de même que la nécessité de placer tous les agents intéressés dans de justes conditions de concurrence, sans qu'il y ait lieu notamment de prendre en considération l'importance de la commune d'exercice des fonctions, impliquent le dépassement du cadre communal pour l'organisation des recrutements et l'établissement des listes d'aptitude. C'est ce que permettent précisément les dispositions nouvelles des articles qui suivent.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 2 bis (nouveau).

Hormis le cas où les règles fixées en application de l'alinéa 2 de l'article premier A (nouveau) ci-dessus prévoient un recrutement et un avancement sur le plan communal, les nominations aux emplois de début et les promotions de grade sont prononcées, par le maire ou le président de l'établissement public intéressé, parmi les candidats inscrits dans l'ordre alphabétique sur les listes d'aptitude arrêtées au niveau départemental, interdépartemental ou national, selon le grade considéré, par les présidents des commissions instituées en application de l'article 2 *quater* (nouveau) ci-après.

Observations. — On a précisé sous l'article premier A (nouveau) qu'il n'était pas justifié de donner un caractère intercommunal aux recrutements et avancements de grade des agents occupant la quasi-totalité des emplois d'exécution. C'est pourquoi le présent article exclut ces cadres de l'organisation intercommunale qu'il prévoit. Ils continueront d'être recrutés et gérés localement.

L'article pose la règle selon laquelle, pour les autres cadres qualifiés d'intercommunaux par l'article premier A, les recrutements et avancements de grade doivent s'effectuer, selon la nature des emplois, et, partant, selon le nombre de postes à pourvoir, au niveau départemental, interdépartemental ou national. Les candidats admis au concours, s'il y a lieu, les personnels recrutés sur titres, ainsi que les agents bénéficiaires d'une promotion de grade au choix seront inscrits, par ordre alphabétique, sur une liste d'aptitude. Les maires de la circonscription pour laquelle cette liste est établie choisiront ensuite les personnels dont leur administration a besoin. Il faut noter que cette organisation n'affecte en aucune manière le pouvoir de nomination du maire.

Si le niveau départemental ou interdépartemental se conçoit aisément, le niveau national doit, en revanche, être justifié. Il n'intéressera que les cadres les plus élevés, et, par conséquent, un nombre relativement faible d'emplois, soit, par an, une soixantaine environ d'après les calculs qui peuvent être effectués sur la base des effectifs actuels et des vacances prévisibles. Ce nombre est technique-

ment satisfaisant pour un concours, mais il ne le serait plus s'il devait être divisé entre plusieurs circonscriptions interdépartementales.

On peut supposer que les listes d'aptitude devront être *nationales* pour les recrutements des personnels assimilés à la catégorie A de l'Etat (secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints des villes d'une certaine importance, directeurs de services administratifs, directeurs généraux de services techniques, ingénieurs, etc.), *interdépartementales* pour les personnels assimilés à la catégorie B (secrétaires généraux des villes de 2.000 à 5.000 habitants, rédacteurs et adjoints techniques par exemple, *départementales* pour les commis, les agents principaux et les secrétaires de mairie des communes rurales.

Les dispositions du présent article sont, sans conteste, importantes pour l'avenir des collectivités locales. Elles le seraient déjà si elles ne tendaient qu'à rationaliser les procédures actuelles, et, en particulier, à mettre un terme à ces recrutements par voie de « petites annonces » que l'on constate depuis longtemps et qui sont indignes d'une fonction publique. Mais elles vont bien au-delà, dans la mesure où elle ne peuvent manquer de créer les conditions nécessaires à l'ouverture de la carrière communale à un nombre de plus en plus grand de jeunes gens diplômés, tout en développant par ailleurs les possibilités de promotion sociale. L'expérience suffit à prouver qu'en matière de recrutement le succès dépend, entre autres facteurs, de la publicité et de la périodicité des concours ; or, ces deux conditions ne peuvent être satisfaites que grâce à un regroupement des besoins en personnel des communes.

En définitive, la formule proposée devrait apporter aux communes le personnel de plus en plus qualifié qu'exige l'administration moderne, et aider à résoudre les difficultés actuelles de recrutement, pour les emplois techniques notamment. Elle présente encore l'avantage de libérer les administrateurs locaux de la lourde et délicate tâche que constitue toute organisation de concours — quel que soit d'ailleurs le nombre d'emplois offerts — et surtout de valoriser la fonction communale.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 2 *ter* (nouveau).

Pendant un délai de six mois à compter de leur publication, les listes d'aptitude départementales et interdépartementales ne sont valables que pour les circonscriptions dans lesquelles elles ont été arrêtées ; à l'expiration de ce délai, leur validité peut être étendue, pour une même durée, à l'ensemble des départements, dans des conditions fixées par décret.

Observations. — Cet article fixe les conditions de validité dans le temps et dans l'espace des listes d'aptitude départementales ou interdépartementales. On notera seulement la chance supplémentaire de recrutement offerte aux candidats qui, à l'expiration d'un premier délai de six mois, n'ont pas été recrutés par une collectivité de la circonscription dans laquelle ils se sont présentés.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 2 *quater* (nouveau).

Indépendamment des attributions dévolues aux commissions paritaires créées en application des articles 494, 495 et 496 du Code de l'administration communale, il est institué :

a) *Une commission nationale de la fonction communale, chargée d'établir les listes d'aptitude lorsque celles-ci sont arrêtées au niveau national ;*

b) *Des commissions interdépartementales et des commissions départementales de la fonction communale, chargées d'établir les listes d'aptitude lorsque celles-ci sont arrêtées au niveau interdépartemental ou départemental.*

Ces commissions comprennent, à parité, des représentants des maires et des catégories de personnels intéressés. Leurs présidents sont élus parmi les représentants des maires.

Un décret fixe :

— *la composition de la commission nationale, des commissions interdépartementales et des commissions départementales ;*

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

— le mode d'élection ou de désignation des représentants des maires et d'élection des représentants des catégories de personnels intéressés ;

— les dérogations aux règles de compétence définies à l'alinéa b ci-dessus, afin de tenir compte des dispositions de l'article 495 du Code de l'administration communale et des caractéristiques démographiques de certains départements ou ensemble de départements.

Observations. — Les listes d'aptitude dont il a été question dans les articles précédents seront établies par des commissions présidées par un maire et comprenant à parité des représentants des maires et des catégories de personnels intéressés. Trois sortes de commissions seront mises en place. Elles seront chargées de l'établissement des listes d'aptitude départementales, interdépartementales ou nationales (concours et avancements de grade au choix) qui ne concernent, rappelons-le, que les cadres à caractère intercommunal.

Les commissions paritaires communales et intercommunales qui existent actuellement en vertu des articles 494, 495 et 496 du Code de l'administration communale conservent leur compétence à l'égard des cadres à caractère communal. Elles pourront néanmoins, en ce qui concerne les avancements de grade « au 1/6 ou au 1/9 », adresser des avis aux commissions départementales ou interdépartementales créées par le présent article sur la base des propositions émises par les maires.

Quant à la commission nationale, et s'agissant des avancements de grade qui ressortissent à sa compétence, elle sera saisie des diverses propositions émises par les commissions interdépartementales et aura pour tâche d'harmoniser ces propositions en fonction des possibilités d'avancement sur le plan national, sans pouvoir, toutefois, modifier l'ordre établi au niveau interdépartemental.

Si la compétence des nouvelles commissions ne se heurte à aucune objection majeure, le mode de désignation de leurs membres prête davantage à discussion. Sur ce dernier point votre commission avait envisagé deux solutions : l'élection directe ou l'élection à deux degrés à partir des commissions paritaires existantes. Le souci de ne pas multiplier les opérations électorales l'avait tout d'abord conduite à opter pour cette seconde solution. Mais un exa-

men plus approfondi des modalités a montré que dans de nombreux cas il serait techniquement impossible d'assurer la représentation de certaines catégories de personnel au niveau des nouvelles commissions. Aussi a-t-elle retenu l'élection directe, étant, à cet égard, précisé que les opérations électorales pourront toujours, en pratique, être organisées en même temps que celles concernant les commissions paritaires existantes.

Pour les maires, si le terme de désignation est joint à celui d'élection, c'est que, dans le cas des commissions départementales la présence d'un certain nombre de maires s'impose à l'évidence : celle du président du syndicat de communes pour le personnel communal (art. 493 du Code) et celle des maires des communes non affiliées audit syndicat.

Quant aux dérogations prévues à la fin de l'article, elles se justifient par le fait que dans certaines régions à forte densité de population les commissions interdépartementales constitueraient des organismes particulièrement lourds et éloignés des problèmes locaux. Aussi ne seront-elles pas créées ; dans ce cas, les compétences normales de ces commissions seront attribuées aux commissions départementales dont la composition devra, par voie de conséquence, être modifiée.

Texte du projet de loi.

Art. 3.

Il est créé un établissement public intercommunal, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, dénommé Centre de formation des personnels communaux.

Le Centre est chargé d'assurer l'organisation des concours d'accès aux emplois communaux dont la liste est fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, sauf le cas où les communes ou les établissements publics communaux et intercommunaux décident d'organiser leurs propres concours. Les conditions générales d'organisation des concours sont fixées par décret.

Le Centre a également mission, en liaison avec les collectivités locales intéressées, de rechercher et de promouvoir les mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement professionnel des agents communaux ; il assure les enseignements nécessaires soit directement, soit en passant à cet effet des conventions avec les établissements qualifiés.

Propositions de la commission.

Art. 3.

Il est créé un établissement public intercommunal, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, dénommé *Centre d'administration municipale*.

Ce Centre est chargé d'assurer la formation et le perfectionnement du personnel communal et d'organiser les concours de recrutement pour l'accès aux emplois qui font l'objet des listes d'aptitude prévues à l'article 2 bis (nouveau) ci-dessus.

Observations. — Le projet de loi initial, dans son article 3, tend à créer un établissement public chargé de la formation et du perfectionnement des personnels ainsi que de l'organisation des concours. Mais s'agissant des concours, cet établissement n'aurait qu'une compétence limitée, c'est-à-dire qu'il n'interviendrait qu'en l'absence de décision contraire des communes.

La commission considère que cette condition restrictive est incompatible avec les dispositions nouvelles qu'elle propose, relatives à la rationalisation des recrutements et des avancements.

Elle retient donc la formule de l'établissement public, mais confère à cet organisme un monopole pour l'organisation des recrutements qui donnent lieu, pour les cadres à caractère intercommunal, aux listes d'aptitude prévues par l'article 2 *bis* (nouveau). Ce monopole est la conséquence logique de l'orientation que votre commission a choisi de donner au projet de loi. Il ne s'imposait évidemment pas dans le contexte du projet de loi initial.

Telle est la signification de la nouvelle rédaction qui vous est proposée pour l'article 3.

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Le Centre de formation des personnels communaux est administré par un conseil d'administration de quinze à vingt-quatre membres composé ainsi qu'il suit :

a) Un tiers des sièges est attribué aux représentants élus des communes et des établissements publics intéressés ;

b) Le deuxième tiers est attribué aux représentants élus des personnels intéressés ;

c) Le tiers restant comprend :

— deux représentants du Ministre de l'Intérieur ;

— un représentant du Ministre de l'Éducation nationale ;

— un représentant du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;

— le président de la Commission nationale paritaire du personnel communal.

En tant que de besoin, la représentation de l'Administration est complétée par une ou plusieurs personnalités désignées par

Propositions de la commission.

Art. 4.

Le Centre d'administration municipale est administré par un conseil d'administration de vingt-cinq membres qui comprend, à parité, des représentants élus des collectivités locales et des personnels intéressés, un représentant du ministre de l'Intérieur, ainsi que quatre personnalités désignées en raison de leur expérience en matière d'administration locale par les membres élus du conseil.

Le président est élu par les membres du conseil parmi les représentants des maires ; il est assisté de deux vice-présidents élus l'un parmi les représentants des maires, l'autre parmi les représentants du personnel.

Les délégués départementaux et interdépartementaux de cet établissement public sont choisis par le conseil d'administration parmi les présidents des syndicats de communes pour le personnel communal, les maires des communes non affiliés auxdits syndicats, ou parmi des personnalités ayant exercé l'une ou l'autre de ces fonctions.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

le Ministre de l'Intérieur en raison de leurs travaux ou de leur compétence en matière d'administration locale ou de formation.

Le conseil d'administration élit son président parmi les représentants des maires.

— les subventions versées au titre de la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 ;

— les subventions versées au titre de la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 ;

Observations. — Cet article est relatif à la composition du conseil d'administration de l'établissement public créé à l'article précédent.

Alors que le projet de loi prévoyait, à partir d'un effectif variable, une répartition des sièges par tiers (maires — personnel — Etat), le texte proposé fixe à vingt-cinq le nombre des membres du conseil et donne dix sièges aux représentants des maires, dix sièges aux représentants du personnel, quatre sièges à des personnalités désignées par les vingt membres précités, et un siège à l'Etat. Cette représentation de l'Etat revient tout naturellement au Ministre de l'Intérieur, tuteur des collectivités locales et de cet établissement, et qui, selon la commission, est à même, à l'occasion, d'être le porte-parole des autres ministres.

Votre commission a cru devoir, en outre, préciser que l'établissement public serait localement représenté par des maires, ou anciens maires, pour éviter qu'on ne donne la qualité de délégué à des fonctionnaires.

Cet ensemble de dispositions est la conséquence normale du fait que les ressources de l'établissement public, prévues à l'article qui suit, proviennent essentiellement des collectivités locales.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 5.

Art. 5.

Les ressources du Centre sont constituées par :

— les cotisations à caractère obligatoire des communes et des établissements publics dont le personnel est visé à l'article 477 du Code de l'administration communale. Les taux sont fixés chaque année compte tenu de l'effectif des personnels intéressés par délibération du conseil d'administration soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur ;

— les subventions du département ;

Les ressources du Centre sont constituées par :

— les cotisations à caractère obligatoire des communes *et de leurs établissements intéressés*. Les taux sont fixés chaque année, compte tenu *du nombre des habitants*, par délibération du conseil d'administration soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur ;

— les subventions des départements ;

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

— les redevances pour prestations de services ;

— les dons et legs.

Les cotisations des communes affiliées aux syndicats de communes pour le personnel sont perçues par l'intermédiaire de ces syndicats.

— les redevances pour prestations de services ;

— les dons et legs.

Les cotisations des *collectivités* affiliées aux syndicats de communes pour le personnel sont perçues par l'intermédiaire de ces syndicats.

Observations. — Les amendements proposés à cet article, qui est relatif aux ressources de l'établissement public, ne modifient pas l'origine des fonds telle qu'elle est prévue par le texte du Gouvernement.

Votre commission estime en revanche qu'il y a lieu de retenir pour la fixation des cotisations des collectivités locales, non pas l'effectif des personnels mais le chiffre de la population. Ce critère lui paraît d'autant plus juste que pour deux villes de même importance démographique les effectifs respectifs des personnels intéressés par les dispositions du projet peuvent être très différents si l'une des deux villes emploie plus de personnels non titulaires que l'autre. Il ne serait pas normal de favoriser financièrement la ville qui ne s'est pas dotée d'un personnel stable.

Il va de soi que les taux fixés par le conseil d'administration devront être différenciés pour tenir compte des structures locales : communes, syndicats de communes (qui, dans la mesure où ils regroupent la population de plusieurs communes, devront être soumis à un taux minoré), districts et communautés urbaines.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 6.

Le budget est soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Conforme.

Art. 7.

Le directeur du Centre est nommé par le président après avis du conseil d'administration et avec l'agrément du Ministre de l'Intérieur.

Conforme.

L'agent comptable est nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Intérieur, sur proposition du président formulée après avis du conseil d'administration.

Les autres personnels permanents du Centre sont soumis aux dispositions du Livre IV du Code de l'Administration communale.

Conforme.

Observations. — L'amendement proposé tend seulement à combler une lacune du projet de loi : le personnel de l'établissement public ne peut qu'être communal.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 7 bis (nouveau).

Des décrets fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

*
* *

En conclusion, sous réserve des amendements ci-après, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi présenté par le Gouvernement.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article additionnel premier A (nouveau).

Amendement : Avant l'article premier, insérer un article additionnel premier A (nouveau) ainsi conçu :

L'ensemble des emplois des communes et de leurs établissements publics occupés ou susceptibles d'être occupés par des agents soumis au statut défini par le Titre premier du Livre IV du Code de l'administration communale, constituent des cadres à l'intérieur desquels le recrutement et le déroulement de carrière des agents intéressés sont organisés sur le plan communal ou intercommunal.

Des arrêtés du Ministre de l'Intérieur, pris après avis de la Commission nationale paritaire du personnel communal, fixent, compte tenu des fonctions exercées, la composition des cadres visés à l'alinéa précédent et les règles applicables au recrutement et à l'avancement des agents dans chacun de ces cadres.

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'appartenance d'un agent à l'un des cadres de l'administration communale résulte de la titularisation initiale de l'intéressé dans l'un des emplois de ce cadre, quelle que soit l'autorité qui l'ait prononcée.

Lorsque l'agent est nommé au service d'une nouvelle collectivité, sa carrière se poursuit sans discontinuité. Il conserve notamment le bénéfice de son grade, de son échelon et de son ancienneté.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

En vue d'assurer la promotion sociale des agents soumis aux dispositions du Titre premier du Livre IV du Code de l'administration communale, une fraction des recrutements aux emplois de début sera affectée à la promotion interne, après inscription sur une liste d'aptitude, selon les modalités et dans les conditions fixées par décret.

Article additionnel 2 *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article 2, insérer un article additionnel 2 *bis* (nouveau) ainsi conçu :

Hormis le cas où les règles fixées en application de l'alinéa 2 de l'article premier A (nouveau) ci-dessus prévoient un recrutement et un avancement sur le plan communal, les nominations aux emplois de début et les promotions de grade sont prononcées, par le maire ou le président de l'établissement public intéressé, parmi

les candidats inscrits dans l'ordre alphabétique sur les listes d'aptitude arrêtées au niveau départemental, interdépartemental ou national, selon le grade considéré, par les présidents des commissions instituées en application de l'article 2 *quater* (nouveau) ci-après.

Article additionnel 2 *ter* (nouveau).

Amendement : Après l'article additionnel 2 *bis* (nouveau), insérer un article additionnel 2 *ter* (nouveau) ainsi conçu :

Pendant un délai de six mois à compter de leur publication, les listes d'aptitude départementales et interdépartementales ne sont valables que pour les circonscriptions dans lesquelles elles ont été arrêtées ; à l'expiration de ce délai, leur validité peut être étendue, pour une même durée, à l'ensemble des départements, dans des conditions fixées par décret.

Article additionnel 2 *quater* (nouveau).

Amendement : Après l'article additionnel 2 *ter* (nouveau), insérer un article additionnel 2 *quater* (nouveau) ainsi conçu :

Indépendamment des attributions dévolues aux commissions paritaires créées en application des articles 494, 495 et 496 du Code de l'administration communale, il est institué :

a) Une Commission nationale de la fonction communale, chargée d'établir les listes d'aptitude lorsque celles-ci sont arrêtées au niveau national ;

b) Des commissions interdépartementales et des commissions départementales de la fonction communale, chargées d'établir les listes d'aptitude lorsque celles-ci sont arrêtées au niveau interdépartemental ou départemental.

Ces commissions comprennent, à parité, des représentants des maires et des catégories de personnels intéressés. Leurs présidents sont élus parmi les représentants des maires.

Un décret fixe :

— la composition de la Commission nationale, des commissions interdépartementales et des commissions départementales ;

— le mode d'élection ou de désignation des représentants des maires et d'élection des représentants des catégories de personnels intéressés ;

— les dérogations aux règles de compétence définies à l'alinéa b ci-dessus, afin de tenir compte des dispositions de l'article 495 du Code de l'administration communale et des caractéristiques démographiques de certains départements ou ensemble de départements.

Art. 3.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est créé un établissement public intercommunal, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, dénommé Centre d'administration municipale.

Ce Centre est chargé d'assurer la formation et le perfectionnement du personnel communal et d'organiser les concours de recrutement pour l'accès aux emplois qui font l'objet des listes d'aptitude prévues à l'article 2 *bis* (nouveau) ci-dessus.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le Centre d'administration municipale est administré par un conseil d'administration de vingt-cinq membres qui comprend, à parité, des représentants élus des collectivités locales et des personnels intéressés, un représentant du Ministre de l'Intérieur, ainsi que quatre personnalités désignées en raison de leur expérience en matière d'administration locale par les membres élus du conseil.

Le président est élu par les membres du conseil parmi les représentants des maires ; il est assisté de deux vice-présidents élus l'un parmi les représentants des maires, l'autre parmi les représentants du personnel.

Les délégués départementaux et interdépartementaux de cet établissement public sont choisis par le conseil d'administration parmi les présidents des syndicats de communes pour le personnel communal, les maires des communes non affiliés auxdits syndicats, ou parmi des personnalités ayant exercé l'une ou l'autre de ces fonctions.

Art. 5.

Amendement : Dans l'alinéa 2 de l'article, remplacer les mots :

... et des établissements publics dont le personnel est visé à l'article 477 du Code de l'administration communale.

par les mots :

... et de leurs établissements intéressés.

Amendement : Dans l'alinéa 2 de l'article, remplacer les mots :

... de l'effectif des personnels intéressés...

par les mots :

... du nombre des habitants...

Amendement : Dans le dernier alinéa de l'article, remplacer les mots :

... des communes...

par les mots :

... des collectivités...

Art. 7.

Amendement : Entre les deux alinéas de l'article, insérer le nouvel alinéa suivant :

Les autres personnels permanents du Centre sont soumis aux dispositions du Livre IV du Code de l'administration communale.

Article additionnel 8 (nouveau).

Amendement : Après l'article 7, insérer un article additionnel 8 (nouveau) ainsi conçu :

Des décrets fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

Intitulé du projet de loi.

Amendement : Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi relatif à la carrière et à la formation du personnel communal.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Les agents occupant des emplois à temps complet dans les services des communes et de leurs établissements publics visés à l'article 477 du Code de l'administration communale, conservent, lorsqu'ils sont nommés au service d'une nouvelle collectivité, le bénéfice de leur grade, de leur échelon et de leur ancienneté.

Art. 2.

En vue d'assurer la promotion sociale des agents visés à l'article premier, une fraction des recrutements sera affectée à la promotion interne, selon les modalités et dans les conditions fixées par décret.

Art 3.

Il est créé un établissement public intercommunal, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, dénommé Centre de formation des personnels communaux.

Le Centre est chargé d'assurer l'organisation des concours d'accès aux emplois communaux dont la liste est fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, sauf le cas où les communes ou les établissements publics communaux et intercommunaux décident d'organiser leurs propres concours. Les conditions générales d'organisation des concours sont fixées par décret.

Le Centre a également mission, en liaison avec les collectivités locales intéressées, de rechercher et de promouvoir les mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement professionnel des agents communaux ; il assure les enseignements nécessaires soit directement, soit en passant à cet effet des conventions avec les établissements qualifiés.

Art. 4.

Le Centre de formation des personnels communaux est administré par un conseil d'administration de quinze à vingt-quatre membres composé ainsi qu'il suit :

a) Un tiers des sièges est attribué aux représentants élus des communes et des établissements publics intéressés ;

b) Le deuxième tiers est attribué aux représentants élus des personnels intéressés ;

c) Le tiers restant comprend :

— deux représentants du Ministre de l'Intérieur ;

— un représentant du Ministre de l'Education nationale ;

— un représentant du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;

— le président de la Commission nationale paritaire du personnel communal.

En tant que de besoin, la représentation de l'administration est complétée par une ou plusieurs personnalités désignées par le Ministre de l'Intérieur en raison de leurs travaux ou de leur compétence en matière d'administration locale ou de formation.

Le conseil d'administration élit son président parmi les représentants des maires.

Art. 5.

Les ressources du Centre sont constituées par :

— les cotisations à caractère obligatoire des communes et des établissements publics dont le personnel est visé à l'article 477 du Code de l'administration communale. Les taux sont fixés chaque année compte tenu de l'effectif des personnels intéressés par délibération du conseil d'administration soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur ;

— les subventions du département ;

— les subventions versées au titre de la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 ;

— les redevances pour prestations de services ;

— les dons et legs.

Les cotisations des communes affiliées aux syndicats de communes pour le personnel sont perçues par l'intermédiaire de ces syndicats.

Art. 6.

Le budget est soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Art. 7.

Le directeur du Centre est nommé par le président après avis du conseil d'administration et avec l'agrément du Ministre de l'Intérieur.

L'agent comptable est nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Intérieur, sur proposition du président formulée après avis du conseil d'administration.