

N° 108

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Charles PASQUA, portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne,

Par M. Paul GRAZIANI,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents, Charles Lederman, Germain Authie, René Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires, Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Rayssé Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Häffel, Charles Jolibois, Lucien Lamier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :
Sénat : 182 (1989-1990)

Fonction publique territoriale - Assainissement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ÉVOLUTION DU STATUT DES PERSONNELS D'ASSAINISSEMENT DES DÉPARTEMENTS DES HAUTS-DE-SEINE, DE LA SEINE-SAINT-DENIS ET DU VAL-DE-MARNE	3
1. La situation antérieure à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	3
2. La situation créée par la loi statutaire du 26 janvier 1984	4
II. DES DISTORSIONS INJUSTIFIÉES AUXQUELLES LA PROPOSITION DE LOI CHERCHE À REMÉDIER	5
1. Des distorsions injustifiées	5
2. La proposition de loi : une réunification du régime statutaire	6
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article premier</i> - Dispositions statutaires générales	11
<i>Article 2</i> - Statuts particuliers	12
<i>Article 3</i> - Gestion des corps communs	13
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi, soumise à votre examen, tend à remédier aux inconvénients majeurs qui ont résulté de la modification du statut applicable aux personnels d'assainissement des départements de la petite couronne de Paris, après la mise en oeuvre des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette évolution statutaire a, en effet, entraîné des distorsions injustifiées entre des personnels exerçant les mêmes fonctions.

I. L'ÉVOLUTION DU STATUT DES PERSONNELS D'ASSAINISSEMENT DES DÉPARTEMENTS DES HAUTS-DE-SEINE, DE LA SEINE-SAINT-DENIS ET DU VAL-DE-MARNE

1. La situation antérieure à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Le réseau d'assainissement de l'ancien département de la Seine était géré, avant la réorganisation de la région parisienne, par un service unique. Le personnel de ce service bénéficiait d'un statut spécifique, dérogatoire du droit commun.

La loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne a prévu (article 1er) que la région parisienne serait désormais composée de Paris et de sept départements

(Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines, Val d'Oise et Seine-et-Marne) se substituant aux anciens départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne.

A la suite de cette réorganisation, les services d'assainissement de l'ancien département de la Seine ont été transférés à chacun des trois départements nouvellement créés : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Néanmoins, cette réorganisation n'a pas entraîné de modifications du statut applicable aux personnels de ces services. En effet, le statut existant fut maintenu par les assemblées délibérantes de ces départements.

2. La situation créée par la loi statutaire du 26 janvier 1984

Après la mise en oeuvre des lois de décentralisation, la loi du 26 janvier 1984 précitée a défini les dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale à partir de trois principes : l'unité de la fonction publique territoriale ; la parité avec la fonction publique d'Etat ; le respect de la spécificité locale.

Ces trois principes n'ont pas été remis en cause par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 qui a néanmoins profondément modifié le dispositif initial de la loi de 1984 en créant notamment la notion de cadres d'emplois.

Dans la nouvelle organisation statutaire ainsi définie, le régime dérogatoire traditionnellement accordé au statut des fonctionnaires parisiens a été préservé (art. 118 de la loi statutaire).

Il en est résulté une distinction entre les statuts respectifs du personnel d'assainissement du département de Paris et de ceux des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

En effet, les premiers ont conservé leur statut spécifique, en application de l'article 118 de la loi statutaire. Les personnels d'assainissement des départements de la petite couronne, en revanche, ont été soumis au nouveau statut du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux, élaboré par le décret n° 88-553 du 6 mai 1983.

Cette distinction entre les statuts applicables à ces personnels a entraîné des distorsions injustifiées.

II. DES DISTORSIONS INJUSTIFIÉES AUXQUELLES LA PROPOSITION DE LOI CHERCHE À REMÉDIER

1. Des distorsions injustifiées

Afin de prendre en compte la situation individuelle des agents en poste au moment de l'élaboration du nouveau statut, leur a été appliquée une circulaire du 25 mars 1988 qui permet de considérer qu'ils restent titulaires, à titre individuel, de leur emploi spécifique et qu'ils continuent de dérouler leur carrière dans les conditions antérieures et de percevoir la rémunération fixée par le statut départemental correspondant à ces emplois.

En conséquence, les personnels d'assainissement de l'ancien département de la Seine sont désormais répartis en trois catégories :

- ceux qui sont rattachés au département de Paris et qui ont conservé un statut spécifique ;

- ceux qui ont été transférés aux trois départements de la petite couronne et qui ont néanmoins pu conserver individuellement leur statut spécifique ;

- ceux rattachés aux trois départements précités et qui sont soumis au nouveau statut du cadre d'emplois de la filière technique.

Cette situation entraîne des distorsions au sein même du personnel d'assainissement des départements de la petite couronne, des différences significatives existant entre les deux statuts.

Ces différences sont particulièrement sensibles en matière de **progression indiciaire** ainsi que le montre une étude comparative de l'ancien statut départemental des agents d'assainissement des Hauts-de-Seine et du nouveau statut du cadre d'emplois de la filière technique.

La durée minimale exigée pour chacun des échelons de l'échelonnement indiciaire est, en effet, plus longue dans le nouveau

cadre d'emplois, que dans l'ancien statut. Ainsi, dans le nouveau cadre d'emplois, 17 ans et demi sont nécessaires à un agent de salubrité qualifié pour parvenir au 10^e échelon alors qu'il ne faut que 16 ans pour un ouvrier professionnel d'assainissement dans le cadre de l'ancien statut.

De même, le grade de maître ouvrier principal accessible au maître ouvrier après trois ans de fonction dans le cadre dans la limite de 20 % de l'effectif de maître ouvrier dans l'ancien statut, n'a pas d'équivalent dans le nouveau cadre d'emplois. Le grade de chef surveillant 2^e catégorie, accessible après inscription sur un tableau d'avancement aux surveillants de travaux ayant atteint au moins le 3^e échelon, dans l'ancien statut, a pour équivalent, dans le nouveau cadre d'emplois, le grade de technicien territorial principal qui n'est accessible qu'après inscription sur un tableau d'avancement au technicien territorial ayant atteint au moins le 8^e échelon. Le nombre des techniciens principaux ne peut être supérieur à 25 % de l'effectif du cadre d'emplois.

Le grade de chef surveillant 1^{re} catégorie, accessible sans condition au surveillant de travaux 2^e catégorie, dans l'ancien statut, a pour équivalent, dans le nouveau cadre d'emplois, le grade de technicien territorial chef qui est accessible, après inscription au tableau d'avancement, aux techniciens principaux ayant trois ans de services effectifs dans leur grade, aux techniciens ayant six ans de services effectifs dans leur grade et aux techniciens principaux sans condition d'ancienneté ayant satisfait à un examen professionnel soit sur épreuves, soit sur titres.

Cette situation entraîne des difficultés sérieuses au regard de la gestion du personnel et des incompréhensions entre des agents exerçant des mêmes fonctions mais soumis à des statuts différents.

2. La proposition de loi : une réunification du régime statutaire

La proposition de loi prend acte des difficultés générées par ces distorsions statutaires et organise, afin d'y remédier, une réunification du régime applicable.

Elle rétablit ainsi la situation qui prévalait avant la création des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

A cet effet, elle modifie l'article 118 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 afin d'inclure les services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dans le régime dérogatoire dont bénéficient les fonctionnaires de la commune, du département de Paris et de leurs établissements publics.

Cette modification entraîne **trois conséquences essentielles**. D'une part, les services d'assainissement des départements de la petite couronne disposeront de fonctionnaires organisés en corps et régis par un statut pouvant déroger aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984, en l'occurrence le statut des personnels des administrations parisiennes fixé par le décret n° 88-435 du 25 avril 1988. Rappelons que, sous réserve des dispositions dérogatoires qu'il prévoit, ce statut applique aux fonctionnaires des administrations parisiennes les règles du régime général des fonctionnaires de l'Etat.

D'autre part, ces services bénéficieront de la **dérogation** prévue au cinquième alinéa de l'article 118 à la règle, posée aux troisième et quatrième alinéas du même article, selon laquelle lorsqu'un emploi de la commune ou du département de Paris et de leurs établissements publics est équivalent à un emploi de l'Etat ou à un emploi territorial, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements ainsi que la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi territorial ou à l'emploi de l'Etat équivalent. Cette dérogation est applicable lorsque l'emploi en question était soumis, à la date d'entrée en vigueur de la loi statutaire, à des **statuts particuliers différents et bénéficiaient de rémunérations différentes**. Tel était le cas des personnels d'assainissement, qui avant la création du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux, bénéficiaient d'un statut spécifique.

Enfin, en application du septième alinéa du même article, les **statuts particuliers** peuvent prévoir l'existence de **corps communs** gérés sous l'autorité du maire de Paris.

Afin de respecter l'autonomie de chacune des collectivités concernées, la proposition de loi exclut la gestion des services d'assainissement des départements de la petite couronne de l'autorité du maire de Paris.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Lors de l'examen du texte en commission, le rapporteur a indiqué que la priorité du Gouvernement, exprimée par le ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur à l'occasion du débat sur le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modifications de certains articles du code des communes, est d'achever les statuts des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Votre commission des Lois partage le souci d'éviter que les statuts particuliers de la fonction publique territoriale ne soient remis en cause avant d'être tous achevés et que des dérogations injustifiées ne conduisent progressivement à un alignement, coûteux pour les finances locales, de ces statuts sur le statut plus favorable des personnels parisiens.

Mais elle a relevé que le problème posé par la situation en cause avait un caractère très particulier et pouvait être réglé sans entraîner les inconvénients évoqués ci-dessus.

En effet, les emplois des services d'assainissement des départements de la petite couronne de Paris ont toujours eu un caractère spécifique. Tant dans le cadre de l'ancien département de la Seine que dans le nouveau cadre territorial issu de la loi du 10 juillet 1964, ces emplois ont été créés sans qu'il soit fait référence à des emplois communaux prévus dans la nomenclature de l'arrêté du 5 novembre 1958. Cette situation est tout à fait originale par rapport aux emplois comparables des autres collectivités territoriales et justifie que les emplois de ces services soient rapprochés du statut particulier des personnels de Paris.

La présente proposition de loi n'a donc pour objet ni de créer un nouveau régime au sein du droit de la fonction publique qui viendrait s'ajouter aux régimes existants, ni d'établir une dérogation qui ouvrirait la voie à de multiples dérogations au sein du régime de la fonction publique territoriale.

Elle tend simplement à rétablir l'unité statutaire des personnels concernés, qui prévalait jusqu'à la loi du 26 janvier 1984, et qui est conforme aux conditions d'exécution des travaux d'assainissement de la région parisienne. Ces travaux sont ainsi en partie réalisés par le syndicat interdépartemental

d'assainissement de la région parisienne auquel Paris et les départements de la petite couronne sont associés.

C'est la raison pour laquelle votre commission des Lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi sans modification.

* * *

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Dispositions statutaires générales

Cet article tend à modifier la première phrase du premier alinéa de l'article 118 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 précitée afin de faire bénéficier les services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne du régime dérogatoire prévu par cet article pour les fonctionnaires de la commune, du département de Paris et de leurs établissements publics.

Dans le régime actuel, les personnels de ces services sont, en effet, soumis aux dispositions statutaires générales fixées par la loi du 26 janvier 1984 précitée. Leur statut particulier est soit le statut du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux élaboré par le décret n° 88-553 du 6 mai 1988, soit le statut spécifique antérieur à la création de ce cadre d'emplois dont les agents en poste ont pu conserver le bénéfice à titre individuel, en application d'une circulaire du 25 mars 1988.

Cette différence de régime statutaire entraîne des distorsions entre des agents exerçant les mêmes fonctions, en raison des différences sensibles existant entre les deux statuts.

La nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article 118 permet de réunifier la situation de l'ensemble de ces personnels en leur appliquant le régime dérogatoire prévu pour les personnels de la commune, du département de Paris et de leurs établissements publics. Les personnels d'assainissement des départements de la petite couronne seront désormais organisés en corps et soumis au statut dérogatoire prévu pour les personnels des administrations parisiennes, qui est actuellement fixé par le décret

n° 88-435 du 25 avril 1988 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

En outre, ces services pourront éventuellement bénéficier des dispositions du deuxième alinéa de l'article 118 qui prévoient que les écoles de l'Etat peuvent, par voie de convention, organiser des concours communs pour le recrutement simultané de fonctionnaires de l'Etat et de fonctionnaires de la commune, du département de Paris et de leurs établissements publics.

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

Article 2

Statuts particuliers

Cet article a pour objet de modifier le troisième alinéa de l'article 118 de la loi statutaire précitée afin d'insérer les services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dans la rédaction du paragraphe II de cet article qui permet de déroger à la règle, qu'il fixe par ailleurs, selon laquelle lorsqu'un emploi de la commune, du département de Paris ou de leurs établissements publics est équivalent à un emploi de l'Etat ou à un emploi territorial, son statut particulier et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi de l'Etat ou à l'emploi territorial équivalent.

Dans le régime en vigueur, les départements de la petite couronne de Paris sont tenus d'appliquer le statut du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux, fixé par le décret du 6 mai 1988 précité, aux personnels de leurs services d'assainissement. Seuls ceux de ces personnels qui étaient en poste avant la création de ce cadre d'emplois ont pu conserver individuellement leur statut spécifique plus favorable.

La modification du paragraphe II de l'article 118, qui résulte de l'article 2 de la proposition de loi, permet d'appliquer aux statuts particuliers de ces personnels d'assainissement, un régime dérogatoire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article premier pour les dispositions statutaires générales.

La dérogation prévue au cinquième alinéa de l'article 118 est, en effet, possible lorsque les emplois en question étaient soumis à des statuts particuliers différents et bénéficiaient de rémunérations différentes à la date d'entrée en vigueur de la loi statutaire.

Tel était le cas des personnels d'assainissement des départements de la petite couronne qui, avant la création du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux, bénéficiaient d'un statut spécifique.

Ce statut pourra donc être appliqué à l'ensemble des personnels d'assainissement de ces départements.

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

Article 3

Gestion des corps communs

Cet article a pour objet de modifier le septième alinéa de l'article 118 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 précitée afin d'exclure la gestion des services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne de l'autorité du maire de Paris, dans les cas où des corps communs seraient constitués entre la commune, le département de Paris, leurs établissements publics et lesdits services.

Cet article de coordination est conforme à l'autonomie de chacune des collectivités territoriales concernées.

Votre commission vous propose de l'adopter sans modification.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Proposition de loi portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

Article premier

La première phrase du premier alinéa de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi rédigée :

«La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, et les services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, disposent de fonctionnaires organisés en corps.»

Art. 2

Le troisième alinéa de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

«II.- Lorsqu'un emploi de la commune, du département de Paris ou de leurs établissements publics et des services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne est équivalent à un emploi de la fonction publique de l'Etat, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi de l'Etat.»

Art. 3

La seconde phrase du septième alinéa de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigée :

« Les corps communs sont gérés sous l'autorité du maire de Paris à l'exception des services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.</p> <p>Article premier.</p> <p>La première phrase du premier alinéa de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi rédigée :</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Sans modification.</p> <p>Article premier.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Article 118. - I. La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires organisés en corps. Les personnels de ces collectivités et établissements sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, qui peut déroger aux dispositions de la présente loi. Ce statut peut être commun à l'ensemble des collectivités et établissements mentionnés ci-dessus ou à certains d'entre eux.</p>	<p>"La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, et les services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, disposent de fonctionnaires organisés en corps."</p>	
<p>Les écoles relevant de l'Etat peuvent, par voie de convention, être chargées d'organiser des concours communs pour le recrutement simultané de fonctionnaires de l'Etat et de fonctionnaires des collectivités et établissements mentionnés à l'alinéa précédent.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Le troisième alinéa de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>II- Lorsqu'un emploi de la commune, du département de Paris ou de leurs établissements publics est équivalent à un emploi de la fonction publique de l'Etat, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi de l'Etat.</p>	<p>"II. - Lorsqu'un emploi de la commune, du département de Paris ou de leurs établissements publics et des services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne est équivalent à un emploi de la fonction publique de l'Etat, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi de l'Etat."</p>	
<p>Lorsqu'un emploi des collectivités ou établissements mentionnés à l'alinéa précédent est équivalent à un emploi de la fonction publique territoriale, le statut particulier de l'emploi de ces collectivités et établissements et la rémunération qui lui est afférente sont fixés par référence à l'emploi territorial.</p>		
<p>Il peut toutefois être dérogé à ces règles lorsqu'un emploi des collectivités ou établissements mentionnés au premier alinéa et un emploi de l'Etat ou des collectivités territoriales sont équivalents mais sont soumis, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à des statuts particuliers différents et bénéficient de rémunérations différentes.</p>		
<p>Les statuts particuliers et les rémunérations des emplois définis comme ne relevant d'aucune des catégories d'emplois mentionnés ci-dessus sont déterminés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>
<p>Les statuts particuliers peuvent prévoir que certains corps sont communs aux collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa ou à certains d'entre</p>	<p>La seconde phrase du septième alinéa de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigée :</p>	<p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

—
eux. Les corps communs sont gérés sous l'autorité du maire de Paris.

La remise en vigueur des procédures antérieures d'élaboration ou de modification des règles particulières à chaque emploi, opérée par les paragraphes II de l'article 26 et II de l'article 27 de la loi no 86 972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, cesse de produire effet à compter de l'installation du Conseil supérieur des administrations parisiennes qui est institué par décret en Conseil d'Etat

Texte de la proposition de loi

—
"Les corps communs sont gérés sous l'autorité du maire de Paris à l'exception des services d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne "

Conclusions de la commission