

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 avril 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois.

Par M. Daniel HOFFEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. N..., président ; N..., Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiéllé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1081, 1278 et in-8° 284.

Sénat : 148 (1982-1983).

Fonctionnaires et agents publics. — Assurance vieillesse : régime des fonctionnaires civils et militaires - Auxiliaires, contractuels et vacataires - Indemnité compensatrice - Politique de la Fonction publique - Recrutement - Statut général des fonctionnaires - Titularisation - Travail à temps partiel.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
Introduction	4
I. — Des principes généraux dont l'existence est souhaitable mais un projet de loi à certains égards inopportun	4
A. — <i>Le problème de l'auxiliariat</i>	4
— Une situation précaire	4
— Une catégorie d'agents publics nombreuse	6
— Les tentatives de résorption	8
B. — <i>Un projet de loi posant des mesures de principe</i>	9
— Les emplois permanents sont assurés par des fonctionnaires	10
— Les listes complémentaires sont instituées	10
C. — <i>Un texte inopportun</i>	11
— Un contexte économique peu favorable et une solution paradoxale .	11
— Des relations éventuellement difficiles avec les fonctionnaires	12
II. — Un projet de loi instituant un plan de titularisation contestable	14
A. — <i>Il ne s'agit que d'une loi-cadre</i>	14
B. — <i>Instituant une procédure lourde</i>	15
C. — <i>Les dispositions du projet de loi ne sont pas à la hauteur des espérances qu'il suscite</i>	15
— Les obstacles	16
— Les freins	17
Conclusion	18
Examen des articles	19
Tableau comparatif	35
Amendements	51

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Elaboré à la suite de la consultation des organisations syndicales les plus représentatives et après avoir recueilli l'avis favorable du Conseil supérieur de la Fonction publique, le présent projet de loi contient les mesures de principes qui devraient permettre de résoudre le problème des non-titulaires de l'Etat et de ses établissements publics. Ces agents, qui assurent près du quart des emplois de l'Administration et de ses établissements publics sont placés dans une situation juridique précaire et d'autant plus injuste qu'ils assument pour la plupart les mêmes fonctions que les titulaires. L'ambition du projet est donc légitime, bien que limité aux seuls non-titulaires employés par l'Etat et ses établissements publics.

Deux types de mesures sont prévues. Les unes posent les principes qui régiront à l'avenir le recrutement dans la Fonction publique, les autres prévoient les modalités d'intégration des non-titulaires. Ces dispositions sont appelées à être intégrées dans le titre I du statut de la Fonction publique et seront donc applicables à l'ensemble des emplois civils permanents des administrations et établissements publics qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités locales.

Si l'existence de principes généraux est souhaitable, le présent projet de loi peut apparaître à certains égards inopportun ; il institue en outre un plan de titularisation contestable.

I. — DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DONT L'EXISTENCE EST SOUHAITABLE MAIS UN PROJET DE LOI A CERTAINS ÉGARDS INOCCUPANT

Le présent projet de loi contient des dispositions permanentes dont le respect devrait permettre de résoudre le problème de l'auxiliariat.

A. — Le problème de l'auxiliariat.

• *Une situation précaire.*

Ces quelques remarques n'ont pas pour objet de dresser un tableau complet de la situation des non-titulaires, mais de mettre l'accent sur certains points particuliers qui méritent de retenir l'attention.

La précarité de la situation du non-titulaire apparaît dans le fait même qu'il n'existe à son propos aucune définition juridique précise. Tout au plus, peut-on le qualifier d'agent public qui n'est pas nommé dans un emploi permanent ni titularisé dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat ou de ses services, et des établissements publics.

Les agents non titulaires sont recrutés soit pour assurer des fonctions d'une haute technicité ou correspondant à un niveau de spécialisation élevé, soit le plus souvent pour remplir les mêmes fonctions que certains fonctionnaires sans toutefois bénéficier des mêmes garanties que ces derniers.

Cependant, deux arrêts du 3 juin 1954, Conseil d'Etat Affortit et Vingtain, ont posé le principe général suivant lequel les agents non titulaires sont soumis à un régime de droit public. En effet « relèvent du droit public tous les agents, quelles que soient les clauses de leur contrat, qui ont pour mission d'assurer le fonctionnement du service public dont ils font partie, qui collaborent au but poursuivi par ce service ».

En fait, le problème essentiel posé par l'existence de non-titulaires résulte de ce qu'ils ne peuvent bénéficier ni des garanties offertes aux fonctionnaires, ni de celles accordées aux salariés par le droit du travail et les conventions collectives.

Pour qu'un avantage leur soit applicable, il est nécessaire que cette application soit expressément prévue par la réglementation ou bien qu'il s'agisse d'un principe général du droit reconnu comme tel par le juge.

Il semble malheureusement que les textes spécifiques accordant des avantages, au demeurant limités, aux non-titulaires soient peu nombreux.

En outre, lorsque ces textes existent, ils ne sont pas toujours respectés. Ainsi, l'administration des P.T.T. jouait-elle sur la qualification et la durée des contrats qu'elle concluait avec les non-titulaires de façon à éviter de verser le cas échéant les indemnités de licenciement instituées au profit de ces agents par un décret du 22 juin 1972.

L'intervention du juge est donc très importante car elle permet dans certains cas de dégager de nouveaux principes du droit applicables aux non-titulaires.

Trois exemples suffisent à le démontrer : jusqu'à la jurisprudence Dame Peynet du 8 juin 1973, les collectivités locales pouvaient licencier une auxiliaire en état de grossesse médicalement constatée alors qu'aucune nécessité de service n'imposait qu'une telle mesure soit prise.

Le 14 novembre 1980, un arrêt Dame Guilley permettait au juge de préciser qu'une clause de tacite reconduction figurant dans un contrat sans limitation de durée conférait à ce contrat la qualification de contrat à durée indéterminée et rendait applicable à la justiciable les dispositions de l'article 9 du décret du 22 juin 1972 interdisant tout licenciement d'un agent civil de l'Etat non fonctionnaire en état de grossesse ou douze semaines après l'accouchement.

Plus récemment, par un arrêt de la ville de Toulouse du 23 avril 1982, la section du contentieux de Conseil d'Etat a estimé que le droit de percevoir une rémunération minima constituait une exigence tant morale que sociale. Le principe général du droit ainsi posé garantit le droit de percevoir un minimum de rémunération qui, à défaut de disposition plus favorable, ne saurait être inférieur au S.M.I.C.

Ces exemples démontrent *a contrario* la précarité du statut juridique des non-titulaires.

Cette situation juridique précaire se traduit concrètement par les faits suivants :

— Le salaire moyen des non-titulaires ne représente que 72 % de celui des titulaires sauf dans le cas d'emplois correspondant à un très haut niveau de technicité ou de spécialisation. Par ailleurs, cette distorsion tend à s'aggraver dans la mesure où la progression des

traitements des fonctionnaires s'élève à 17,7 % et celle des non-titulaires à 13,8 % en 1982 et que d'une année sur l'autre cette progression ralentit + 13,8 % en 1982 contre + 14,8 % en 1981 tandis que celle des rémunérations de fonctionnaires s'accroît + 17,7 % contre + 16,8 % en 1981.

— Les femmes représentent 56 % des non-titulaires alors qu'elles n'assurent que 48 % des fonctions de titulaires.

— La proportion de non-titulaires décroît à mesure que s'élève le niveau de l'emploi : la proportion égale à 20,3 % dans les catégories C et D passe à 16,5 % pour la catégorie B, et ne s'élève plus qu'à 12,9 % pour la catégorie A. Cette constatation est générale et n'exclut pas certaines exceptions (administration des P.T.T.)

— Enfin, la part des emplois saisonniers ou d'une durée inférieure au mi-temps ne représente que 30 % des emplois effectivement occupés par des non-titulaires.

Outre le fait qu'ils se trouvent placés dans une situation juridique et économique précaire, peu satisfaisante compte tenu du contexte social général, les non-titulaires posent à l'Administration certains problèmes dus à leur importance numérique.

• *Une catégorie d'agents publics nombreuse.*

L'Etat emploie un quart de non-titulaires soit environ 459.000 agents. Les ministères recrutent en effet un non-tulaire pour cinq fonctionnaires.

Le tableau ci-dessous retrace cet état de fait.

RÉPARTITION DES AGENTS NON TITULAIRES DE L'ÉTAT
PAR NATURE D'EMPLOI

Nature de l'emploi	Administrations et services	Etablissements publics administratifs	Total
A temps complet	214.000	74.000	288.000
A temps partiel	99.000	16.000	115.000
Intermittent	56.000	»	56.000
Total	369.000	90.000	459.000

La proportion des non-titulaires parmi les agents exerçant leurs fonctions à temps complet est assez uniforme sur le plan géographique.

En revanche, de grandes disparités apparaissent lorsque le phénomène des non-titulaires est étudié par départements ministériels, quelques exemples suffisent à le prouver : les services du Premier ministre emploient 67,2 % de non-titulaires, l'Agriculture : 41 %, les Universités : 34,8 % tandis que la Justice ne recourt à des non-titulaires qu'à concurrence de 8 % de son personnel, les P.T.T. : 6,4 % ou l'Intérieur 3,7 %.

Le nombre des non-titulaires n'a cessé d'augmenter depuis 1956, date à laquelle ces agents n'occupaient que 18 % des emplois de l'Etat ou de ses établissements publics.

L'Education nationale puis les P.T.T. sont les administrations qui faisaient le plus souvent appel aux non-titulaires avant que le phénomène ne se généralise. A partir de 1967, le rythme d'accroissement s'élève.

En 1973, les chiffres publiés font état de 370.000 non-titulaires, soit 24 % des effectifs.

**PROPORTION DE NON TITULAIRES DANS LES ADMINISTRATIONS
DE L'ETAT DEPUIS 1944**

(Effectifs civils.)

(En milliers.)

Années	Titulaires	Non titulaires	Ouvriers	Total	Pourcentage de non titulaires (ouvriers exceptés)
1914	392	10	92	494	2,4
1922	442	70	113	625	13,6
1927	433	52	95	580	10,7
1932	490	82	100	672	14,3
1936	432	106	144	682	19,5
1941	434	203	153	790	31,8
1946	542	315	181	1.038	36,7
1947	540	285	175	1.000	34,5
1950	636	229	170	1.035	26,4
1952	674	195	194	1.063	22,4
1956	774	170	157	1.101	18
1962	956	215	139	1.310	18,3
1966	1.073	271	134	1.478	20
1967	1.103	279	132	1.514	20
1969	1.238	321	125	1.684	20,5
1973	1.500	374	»		24

Source : Recensements des agents de l'Etat - I.N.S.E.E.

Ce phénomène n'est malheureusement pas seulement constaté au niveau de l'Etat mais également au niveau des collectivités locales. D'après les statistiques établies en 1977, 34 % des agents des collectivités locales sont des non-titulaires. Les petites communes, dans la mesure où elles emploient un personnel à temps incomplet et compte tenu de leur structure administrative particulière, sont plus particulièrement concernées : 40 % des emplois sont assurés par des non-titulaires dans les communes de moins de 10.000 habitants.

● *Les tentatives de résorption.*

Les Gouvernements précédents se sont à plusieurs reprises préoccupés du problème des non-titulaires et ont cherché à y porter remède.

Les premières tentatives remontent à l'immédiat après-guerre telle l'ordonnance n° 45-1006 du 21 mai 1945 relative à la titularisation des employés auxiliaires temporaires de l'Etat.

Mais la première réforme d'importance date de la loi n° 50-400 du 3 février 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et de réforme de l'auxiliariat qui posait comme principe que le recours aux agents non titulaires était limité :

— aux occupations d'emplois comportant un travail journalier à temps incomplet ;

— à l'exécution de travaux exceptionnels justifiant le recours à un personnel d'appoint pour une durée limitée à une année ;

— au remplacement temporaire et au maximum pour une année de fonctionnaires titulaires en cas d'impossibilité reconnue de pourvoir aux emplois vacants par d'autres fonctionnaires du cadre.

Les mesures de titularisation ne concernaient que certains emplois de bureau qui pouvaient être classés dans une catégorie B, C ou D à condition que les agents non titulaires assurant ce type d'emploi aient été employés de façon continue et aient accompli sept années de services civils. La mesure d'intégration était assortie d'une garantie de rémunération et, le cas échéant, du versement d'une indemnité compensatrice.

Les dispositions de cette loi n'ont pu suffire à résoudre le problème des non-titulaires dont le Gouvernement s'est à nouveau saisi à l'automne 1975. Le Plan Perronnet devait permettre la titularisation de 250.000 auxiliaires à temps complet. Plusieurs décrets furent pris en application des dispositions de ce plan :

— les décrets n° 1007 et n° 1008 du 31 octobre 1975 fixant des conditions exceptionnelles d'accès au corps des professeurs certifiés et à celui des professeurs d'enseignement général de collège ;

— les règles de titularisation des auxiliaires de bureau de service dans des corps de catégorie D (décret n° 76-307 du 8 avril 1976 instituant une sorte de prime à l'ancienneté ainsi qu'une priorité de titularisation pour les agents ayant dix ans d'ancienneté et inscrits sur une liste d'aptitude) ;

— celles fixant les conditions particulières de recrutement dans certains corps de fonctionnaires des P.T.T. de catégorie C (décret n° 76-1196 du 16 décembre 1976) ;

— celles relatives aux conditions de recrutement de certains personnels de catégorie C et D du ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (décret n° 77-1036 du 7 septembre 1977).

Pour les agents des collectivités locales, les règles de titularisation figurent dans un arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 26 novembre 1976. L'auxiliaire devait essentiellement justifier de quatre années de services effectifs.

L'ensemble de ces mesures ont permis de titulariser plus de la moitié de l'effectif concerné, soit 148.853 agents pour l'ensemble de la période 1975-1981. Mais le problème est resté sans solution dans la mesure où, simultanément aux mesures d'intégration, étaient recrutés de nouveaux agents non titulaires.

B. — Des mesures de principe.

La loi n° 50-400 du 3 février 1950 délimitait strictement les cas dans lesquels il pouvait être fait appel à des non-titulaires.

La rédaction du présent projet de loi est encore plus claire et fixe le principe selon lequel les emplois permanents à temps complet des administrations, services et établissements publics de l'Etat sont occupés par des fonctionnaires.

Une telle disposition vise donc à écarter l'ensemble des non-titulaires des emplois publics. Cette mesure si elle est respectée devrait donc permettre à terme de résoudre le problème.

Il reste cependant que le projet de loi pose des exceptions nécessaires.

Tout d'abord, certains emplois énumérés à l'article premier ne sont pas soumis au principe ci-dessus défini non plus qu'aux règles selon lesquelles les remplacements de fonctionnaires correspondant à un besoin prévisible et constant doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.

Il s'agit soit d'emplois qui ne sont pas régis par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, soit d'emplois présentant une certaine spécificité.

En outre, l'article 2 autorise la création d'emplois contractuels lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

De même, il est prévu que les emplois à temps incomplet sont assurés par des contractuels ainsi que ceux correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel.

Ces diverses mesures conservent donc à l'Administration la possibilité de recourir à des agents non contractuels dans certains cas particuliers. Ces dispositions sont nécessaires car il faut admettre que ce type d'emplois facilite parfois la gestion administrative.

En outre, le recours à cette procédure est assez strictement circonscrite, soit en raison des modalités prévues pour la création des emplois correspondants, soit en raison de la durée limitée des contrats ainsi conclus qui ne peut excéder trois ans, renouvelable une seule fois.

Par ailleurs, le présent projet de loi introduit le système de listes complémentaires devant permettre de supprimer l'une des causes du recours  non-titulaires. Ces listes en effet assurent une certaine permanence du recrutement entre l'organisation de deux concours et garantissent à l'Administration une sélection efficace tout en préservant les droits et l'égalité entre les différents candidats.

Cette mesure est à rapprocher de la création d'un système de gestion prévisionnelle des effectifs actuellement étudié au niveau ministériel. Cette solution permettrait de ne plus avoir recours aux non-titulaires que dans les cas prévus aux articles 2 et 3 correspondant à des situations tout à fait spécifiques.

Le présent projet de loi pose donc un certain nombre de principes qui dans la mesure où ils seront respectés peuvent éventuellement permettre à terme de résoudre le problème de l'auxiliarat. Toutefois, à certains égards, ce projet semble inopportun.

C. — Un texte inopportun.

Ce texte apparaît inopportun dans la mesure où il contrevient aux nécessités économiques du moment qui devraient être caractérisées par la rigueur et l'économie budgétaire. En outre, la massive intégration de non-titulaires, qui devrait effectivement concerner selon M. le ministre de la Fonction publique environ 250.000 personnes, n'est pas sans poser de problèmes quant aux relations qu'entretiendront les nouveaux titulaires et les fonctionnaires actuellement en place.

• *Un contexte économique peu favorable et une solution paradoxale.*

Le Gouvernement propose d'intégrer les non-titulaires et de ce fait d'accroître les charges de personnels de l'Etat et de ses établissements publics à un moment où le contexte économique ne s'y prête guère. En outre, si le problème se pose en termes aussi urgents, pourquoi n'a-t-on pas ces dernières années eu recours à ces agents plutôt qu'au recrutement de nouveaux fonctionnaires.

Une telle solution aurait eu l'avantage de résoudre en partie le problème de l'auxiliariat et d'intégrer un personnel ne nécessitant qu'une faible voire aucune formation professionnelle complémentaire.

Par ailleurs, le Gouvernement, contrairement à la politique antérieurement suivie et qui avait pour objet de limiter les créations d'emplois budgétaires dans la Fonction publique, s'est engagé à créer 210.000 emplois nouveaux, conformément aux déclarations du Président de la République. Ces emplois se répartiraient de la façon suivante : 60.000 emplois d'utilité collective mis à la disposition des associations et collectivités locales et 150.000 dans les services publics et sociaux.

Les lois de finances pour 1981 et 1982 ont ainsi prévu la création de plus de 125.000 emplois dont 80.000 au titre des administrations à proprement parler.

En outre, il s'agit d'une solution paradoxale dans la mesure où la parution des dernières statistiques relatives à la Fonction publique montre bien que le Gouvernement continue à engager des non-titulaires, environ 5.500 agents non titulaires ont été recrutés entre le 1^{er} janvier 1981 et le 1^{er} janvier 1982.

Ces chiffres correspondent à une donnée corrigée, de 25.000 environ, le Ministère ayant dénombré en 1982 des agents qui ne l'avaient pas été en 1981. Ainsi la progression s'établit-elle à environ 30.000. Or, du 1^{er} janvier 1980 au 1^{er} janvier 1981, le nombre des non-titulaires était passé de 350.439 à 347.679. Il apparaît donc que la tendance s'inverse et cela en dépit des déclarations de principe du Gouvernement. Un chiffre résume cette appréciation en 1982 ; les effectifs civils des administrations se sont accrus de 1,9 %, soit une progression de 2 % pour les titulaires et de 1,3 % pour les non-titulaires.

**RÉPARTITION DES AGENTS NON TITULAIRES
ET OUVRIERS DES ADMINISTRATIONS PAR GRANDES CATEGORIES**

	1981	1982	Progression
Contractuels	71.000	76.693	+ 8,01 %
Auxiliaires non enseignants	58.000	60.706	+ 4,66 %
Auxiliaires enseignants	42.000	54.904	+ 30,00 %
Vacataires et horaires	4.000	6.101	+ 52,00 %
Ouvriers	112.000	112.160	+ 0,14 %
Maître d'internat et surveillants d'externats	37.000	42.380	+ 14,54 %
Personnel non titulaires de l'urbanisme et du logement	13.000	7.690	— 40,84 %
Autres	25.000	20.160	— 19,36 %

● *Des relations éventuellement difficiles avec les fonctionnaires.*

Bien qu'aucune date ne soit prévue pour l'achèvement du plan de titularisation, il semble que la volonté du Gouvernement soit d'y procéder dans des délais assez brefs. Une telle solution présentant l'avantage de résoudre apparemment rapidement le problème des non-titulaires risque d'être génératrice de tensions importantes au sein de la Fonction publique. Est-il nécessaire de rappeler que l'Etat emploie un agent non titulaire pour cinq fonctionnaires.

Les tensions sont susceptibles de se manifester dans plusieurs cas mais plus particulièrement au moment de l'intégration et de l'avancement.

L'intégration sans concours et selon une procédure fixée ministère par ministère apparaît contraire aux principes fondamentaux d'impartialité et d'égalité d'accès aux emplois publics. Les fonction-

naires qui ont été dans l'obligation de passer un concours avec toutes les difficultés et aléas qui accompagnent cette procédure ne seront guère favorables à une intégration directe.

En outre, l'intégration massive de personnels non titulaires ne manquera pas d'accroître dans certains cas les difficultés d'avancement.

Ce risque n'a d'ailleurs pas échappé au Gouvernement qui s'est efforcé de préserver certaines garanties aux fonctionnaires actuellement en place, et d'envisager d'éventuelles révisions de situation.

Dans certains cas, en effet, un repyramidage devra être effectué. Cela étant, les mesures préconisées par le Gouvernement ne permettent pas de considérer qu'il s'agit de dispositions répondant aux espoirs suscités. A cet égard, le plan de titularisation apparaît contestable.

II. — UN PROJET DE LOI INSTITUANT UN PLAN DE TITULARISATION CONTESTABLE

Les critiques dont peut être l'objet le présent projet de loi tiennent d'une part, au fait qu'il ne s'agit que d'une loi-cadre instituant à certains égards une procédure assez lourde, et d'autre part, au fait que le plan de titularisation proposé ne répond pas dans plusieurs de ses mesures aux espoirs suscités par les déclarations gouvernementales.

A. — Il ne s'agit que d'une loi-cadre...

Le présent projet de loi se présente, sous la forme d'une loi-cadre. En effet, l'ensemble des dispositions qu'il contient renvoient à des décrets ultérieurs.

Ces décrets concernent tant les dispositions permanentes que le plan d'intégration des agents non titulaires.

Dans le premier cas, seront fixées par décret la liste des établissements publics administratifs exclus du champ d'application de la loi, les catégories d'emplois d'agents contractuels pouvant être créés au sein des ministères et établissements publics, ou bien encore la liste des emplois impliquant un service à temps incomplet ou saisonnier.

En outre, le pourcentage des postes pouvant être assurés par des agents issus de la liste complémentaire relève également d'un décret particulier.

Au titre du plan d'intégration, l'essentiel des mesures ne sont pas déterminées par la loi, mais relèvent également de décrets. A cet égard, il n'est pas inutile de noter que le Gouvernement ne s'impose aucun délai limite de publication de ces décrets qui contiendront en outre des mesures plus importantes : ils déterminent les conditions d'accès aux corps de fonctionnaires, les modalités de report des services antérieurs et les dérogations concernant les reports en tant que services effectifs, les règles relatives aux révisions de situation, les éléments de rémunération pris en compte pour le calcul de l'indemnité compensatrice.

Ces nombreux décrets fixent en réalité les conditions mêmes de l'intégration des non-titulaires.

Le présent projet de loi institue en outre une procédure d'intégration assez lourde à mettre en œuvre.

B. — ... instituant une procédure lourde.

Le plan de titularisation tel qu'il est envisagé par le projet de loi fait référence à de nombreuses consultations.

Les différents organes représentatifs qui siègent au sein de la Fonction publique sont concernés. Le Conseil supérieur de la Fonction publique émettra un avis sur le décret fixant les dispositions générales applicables aux non-titulaires.

Les comités techniques paritaires seront consultés lors de l'établissement et des révisions du décret en Conseil d'Etat fixant la liste des emplois pouvant être créés dans le cadre des ministères et établissements publics aux fins d'être assurés par des non-contractuels.

Enfin, les commissions administratives paritaires seront sollicitées dans le cadre du plan de titularisation.

Une telle consultation est positive dans la mesure où elle permet aux différents intérêts en cause de s'exprimer et d'éviter ainsi certaines difficultés au niveau de la mise en place de la réforme.

En revanche, cette consultation alourdit le processus de réforme lorsqu'elle intervient au niveau de l'établissement des décrets. De plus, il ne s'agit que d'avis qui pourraient ne pas être pris en compte.

C. — Les dispositions du projet de loi ne sont pas à la hauteur des espérances qu'il suscite.

Les dispositions permanentes dans la mesure où elles seront respectées sont de nature à éviter que le problème de l'auxiliarat ne s'aggrave dans les années à venir. Or, le problème essentiel qui se trouve actuellement posé est celui de la résorption des non-titulaires. Il semble à cet égard que, contrairement aux déclarations gouvernementales, un certain nombre de dispositions du projet de loi constituent non une incitation à demander la titularisation, mais dans certains cas un frein voire un obstacle.

Ces difficultés apparaissent à tous les niveaux qu'il s'agisse de procédures envisagées ou des conditions mêmes de l'intégration.

• *Les obstacles.*

Ils tiennent essentiellement au fait que certaines catégories de fonctionnaires sont purement et simplement exclues du champ d'application de la loi. Ces agents sont définis à l'article premier.

Dans certains cas, l'exclusion peut se justifier. Ainsi en est-il des agents occupant des emplois n'étant pas soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 ou également des emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

En revanche, un problème se pose pour les agents des établissements publics exclus du champ d'application de la loi et figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat.

Certes, aux termes du paragraphe n° 3 de l'article premier, ces établissements publics administratifs seront choisis en raison du caractère particulier de leur mission. Cependant, ce critère apparaît assez vague et laisse donc aux autorités chargées de prendre ledit décret une assez large marge d'appréciation.

En outre, diverses autres mesures du présent projet peuvent être également considérées comme des obstacles non négligeables à la titularisation. Elles figurent notamment aux articles 13 et 16 du projet.

L'article 13 concerne les modalités de report de services antérieurs. Il est prévu que lorsque des dispositions spécifiques n'existent pas dans le corps d'accueil, les dispositions relatives au transfert seront fixées par décrets en Conseil d'Etat. Des limites sont toutefois d'ores et déjà posées. Le report ne pourra être ni inférieur à la moitié, ni supérieur aux trois quarts de la durée des services rendus en qualité d'agents non titulaires. Au mieux, cet agent perdra donc un quart de son ancienneté. Une telle mesure n'est guère incitative. Elle l'est d'autant moins lorsqu'elle est comparée aux dispositions prévues à l'article 15 et selon lesquelles la durée du report sert de référence au calcul des services effectifs. Cette mesure prend alors tout son sens, car une certaine durée de services effectifs constitue dans certains cas l'une des conditions à respecter pour l'accès à certains grades.

L'article 16 traite des conditions de rémunération qui sont évidemment essentielles lorsqu'un agent envisage de demander sa titularisation.

Seuls les agents titularisés dans un emploi des catégories C et D bénéficient du maintien intégral de leur ancienne rémunération. Lorsqu'il s'agit d'un emploi de catégorie B la garantie n'est valable qu'à concurrence de 95 % et de 90 % pour les emplois de catégorie A.

Les conséquences financières d'une éventuelle titularisation ne sont donc pas négligeables et peuvent dans le contexte économique actuel être considérées, non comme des freins, mais comme des obstacles à la titularisation.

En outre, certaines des dispositions du projet constituent des freins non négligeables.

— *Les freins.*

Il s'agit essentiellement des problèmes de rachat de cotisations et de validation des années de services en vue du calcul de la retraite. Le Gouvernement a cependant pris l'engagement que le rachat des cotisations ne pourrait être supérieur à 3 % du traitement au lieu des 5 % actuellement autorisés. Cette mesure présente donc un certain avantage pour les non-titulaires. Mais, en revanche, l'étalement du versement de ces cotisations relève d'un décret en Conseil d'Etat dont on ne connaît a fortiori pas le contenu.

En outre, les cotisations ne seront pas réactualisées, ce qui aura pour conséquence un prix de rachat élevé.

Constituent également un frein à la demande de titularisation les procédures mêmes de l'intégration. Le projet prévoit en effet trois modalités sous réserve que soient remplies les conditions fixées aux articles 6 et 8, à savoir le fait d'être en fonction ou de bénéficier à la date de la publication de la présente loi d'un congé en application du décret du 15 juillet 1980 ; d'avoir accompli deux ans de services à temps complet (pour les agents travaillant à temps partiel, cette deuxième condition doit être satisfaite dans un délai de quatre ans) ; de satisfaire aux dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.

Ces conditions générales présentent en elles-mêmes certaines dispositions restrictives bien que nécessaires. Quelle sera notamment la situation des agents non titulaires ayant contracté une maladie professionnelle et ne satisfaisant donc pas à la dernière des conditions ?

L'intégration des non-titulaires peut s'effectuer soit par voie d'examen professionnel, soit par inscription sur une liste d'aptitude, soit directement. Cette dernière procédure est la seule retenue pour les agents des catégories C et D. En revanche, les agents non titulaires appartenant aux autres catégories devront se soumettre éventuellement à un examen professionnel de façon à pouvoir continuer d'exercer, cette fois en qualité de titulaires, les fonctions qu'ils assument parfois depuis de nombreuses années.

En outre, le présent projet de loi ne précise pas les cas dans lesquels sera retenue la procédure de l'examen ou celle de la liste d'aptitude. Cette répartition relève une fois encore d'un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, la rédaction de l'article 12 laisse à craindre que les nouveaux titulaires ne fassent l'objet d'un changement d'affectation ou d'une mutation lors de leur titularisation.



Le présent projet de loi présente l'avantage de définir certains principes généraux relatifs au recrutement des agents de l'Etat. Dans toute la mesure du possible et sauf exceptions prévues par le texte de la loi, les emplois permanents de l'Etat devront dorénavant être assurés par des titulaires.

Les mesures transitoires destinées à présenter et organiser un plan de titularisations paraissent, à certains égards, plus contestables dans la mesure où les conditions posées sont assez strictes et dans certains cas peu incitatives. Il est à craindre, de ce fait, que beaucoup d'espairs ne soient déçus.

Néanmoins, votre commission des Lois, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous présente, vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Recours aux fonctionnaires pour occuper des emplois permanents à temps complet.

L'article premier pose le principe selon lequel tous les emplois permanents à temps complet des administrations, services et établissements publics sont occupés par des fonctionnaires régis par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 ou des agents titulaires de l'Etat ou des collectivités locales, détachés dans ces emplois.

Cette obligation, à laquelle certains tempéraments sont apportés aux articles 2 et 3, figure pour la première fois dans un texte législatif.

Apparaissant en prologue au titre premier du projet de loi, consacré aux dispositions permanentes, cette disposition traduit la volonté gouvernementale de résorber l'auxiliarat.

En outre, il est prévu que le remplacement des personnels ainsi visés s'effectuera en faisant appel à d'autres fonctionnaires. Le projet consacre ainsi la notion de gestion prévisionnelle du personnel. En effet, ces remplacements doivent correspondre à un besoin prévisible et constant.

Toutefois, l'ensemble des emplois permanents à temps complet des administrations, services et établissements de l'Etat ne sont pas soumis aux règles édictées par le présent article : six catégories d'emplois sont expressément exclues et constituent ainsi une première limite au champ d'application du projet gouvernemental :

— l'ensemble des emplois auxquels le statut général des fonctionnaires, établi par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 visé au premier alinéa du présent article, ne s'applique pas, à savoir les personnels des assemblées parlementaires, les magistrats de l'ordre judiciaire, les personnels militaires, les personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel et commercial ;

— les emplois supérieurs dont la nomination appartient au Gouvernement ;

— les emplois de certains établissements publics dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique. Le choix de ces établissements dépend du caractère particulier de leur mission. Pourraient ainsi éventuellement y figurer : l'A.N.P.E., l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la Caisse de matières premières, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, l'établissement public du musée d'Orsay, l'établissement public du parc de La Villette, l'Office de coopération et d'accueil universitaire, l'Institut national de la consommation et les établissements publics à caractère scientifique et culturel, le Centre national et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, et les grands établissements d'enseignement supérieur. Cette liste n'est en aucun cas limitative ;

— les emplois occupés par des ouvriers d'Etat, des aviateurs ou des marins ne relevant pas du statut général des fonctionnaires ;

— les emplois de centres hospitaliers universitaires régis par l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 ;

— les emplois de maîtres d'internat ou surveillants d'externat.

Tel est donc le champ d'application du présent projet de loi qui permettrait d'intégrer à la Fonction publique 343.000 agents sur les 569.000 non-titulaires recensés.

Il s'agit d'une réforme de plus grande envergure que celle contenue dans la loi n° 50-400 du 3 avril 1950 autorisant la transformation de certains emplois de bureau ou de services en emplois permanents de catégorie B, C, D.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, en première lecture, diffère du projet de loi en ce qu'elle regroupe en un seul alinéa l'ensemble des exceptions concernant les emplois non régis par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 ; et prévoit l'intervention du Conseil supérieur de la Fonction publique lors de l'élaboration de la liste des établissements publics exclus du champ d'application de la loi. L'Assemblée nationale a également prévu dans cet article premier le maintien du recours aux non-titulaires pour les emplois de maître d'internat et de surveillant d'externat.

Votre commission des Lois adhère aux principes fixés par le présent article qui définissent les conditions générales dans lesquelles les emplois permanents de l'Etat devront à l'avenir être pourvus. Elle vous propose néanmoins l'adoption de trois amendements dont l'objet tend à rétablir la rédaction même du projet de loi.

● Il est apparu en effet plus logique de juxtaposer les alinéas relatifs à l'occupation et au remplacement par des fonctionnaires des emplois à temps complet des administrations, services et établissements publics de l'Etat.

● L'énumération figurant au second alinéa de l'article premier et fixant les catégories d'emplois exclus du champ d'application de la loi vise ainsi non seulement la règle selon laquelle les remplacements sont assurés par des fonctionnaires, mais également celle relative à l'occupation de ces emplois permanents par des agents titulaires. Un amendement rédactionnel était donc nécessaire.

● Le troisième amendement est un amendement de simple coordination.

Sous réserve de l'adoption de ces trois amendements, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Article 2.

Recours exceptionnel aux agents contractuels.

L'article 2 du projet de loi autorise le recours dérogatoire à des contractuels.

Une telle mesure est nécessaire mais elle doit être envisagée dans un cadre strictement défini.

La nécessité d'une disposition de cette nature résulte de la structure même de l'administration et de l'impossibilité de prévoir de façon exacte l'ensemble des besoins en personnels de cette dernière. Le recours à des agents contractuels permet d'éviter d'entraîner la bonne marche de l'administration et constitue ainsi un volant de sécurité. Cependant, il est tout aussi nécessaire de mettre en œuvre les mesures qui limiteront cette dérogation.

En conséquence, les emplois d'agents contractuels ne peuvent être créés que lorsque la nature des fonctions et le besoin des services le justifient. Le texte même du présent article précise la nature de ces justifications. Elles sont de deux ordres :

— soit il n'existe pas de corps de fonctionnaires aptes à assurer lesdites fonctions ;

— soit il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées.

En outre, les contrats d'engagement ne peuvent excéder une durée de trois ans et ne sont renouvelables qu'une seule fois, pour une même période. La première des deux justifications mentionnées ci-dessus résulte de l'adoption d'un amendement présenté par la

commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui avait également envisagé de reporter à l'article 4 le décret fixant les catégories d'agents contractuels pouvant être créés. L'Assemblée a retenu ces deux amendements. Votre commission des Lois vous propose cet article sans modification.

Article 2 bis.

Dérogation spéciale.

Des emplois d'enseignant chercheur des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Il s'agit d'une disposition introduisant une dérogation au principe posé à l'article premier, selon lequel tout emploi permanent à temps complet est occupé par des fonctionnaires.

Cette mesure préserve donc la possibilité accordée aux universités de faire appel notamment à des étrangers qui ne satisfont pas, et pour des raisons évidentes, aux conditions d'accès à la Fonction publique française. Par ailleurs, cette disposition est tirée de l'article 18 du projet de loi supprimé par un amendement n° 18 et dont le contenu est réparti entre les articles premier, 2 bis et 8 bis du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

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

Article 3.

Emplois à temps incomplet et besoins occasionnels ou saisonniers.

Ainsi qu'il résulte des dispositions de l'article premier, l'ensemble des emplois permanents à temps complet doivent être assurés par des fonctionnaires.

L'objet du présent article est de prévoir que les emplois à temps incomplet, ou correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel, peuvent être assurés par des agents contractuels.

Dans le premier cas, le recours aux non-titulaires est de droit. Dans le second, il ne s'agit que d'une éventualité. En effet, il est nécessaire que les emplois concernés ne puissent pas être assurés par des fonctionnaires titulaires.

Ainsi qu'il a été procédé à l'article précédent, un amendement adopté par l'Assemblée nationale a reporté à l'article 4 les dispositions faisant référence au décret pris après avis du comité technique paritaire compétent et déterminant les catégories d'emplois impliquant un service à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier.

En fait, les dispositions contenues dans ce dernier alinéa ne figurent pas de façon claire à l'article 4. Or, il apparaît regrettable que, dans le cadre d'une politique de résorption générale de l'auxiliariat, il ne soit pas donné, par décret de forme solennelle, une définition précise des types d'emplois pouvant être assurés par des non-titulaires. En conséquence, votre Commission vous propose d'adopter en l'état le présent article sous réserve de l'adoption d'une rédaction plus précise de l'article 4.

Article 4.

Des décrets en Conseil d'Etat.

Le contenu de cet article a été profondément remanié lors de l'examen du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale.

Il s'agissait dans le projet initial de définir les conditions dans lesquelles serait pris un décret fixant les règles générales applicables aux agents non titulaires. La procédure envisagée était celle d'un décret pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique. Cet alinéa qui constituait à lui seul l'article 4 du projet de loi a été maintenu sans modification.

L'Assemblée nationale a par ailleurs complété la rédaction du présent article pour l'adoption d'amendements introduits dans deux alinéas supplémentaires. Ces derniers déterminent les conditions dans lesquelles est élaboré le décret fixant, pour chaque ministère ou établissement public, les catégories d'emplois pouvant être créés respectivement en application des articles 2 et 3.

Ce décret en Conseil d'Etat pris après l'avis des comités techniques paritaires concernés fait l'objet d'un rapport annuel et peut être révisé à échéance triennale afin de tenir compte des créations de corps intervenues dans l'intervalle.

Cette procédure permettra de veiller à ce que des situations dérogatoires aux principes fixés à l'article premier ne soient pas pérennisées.

Cependant, contrairement à l'exposé des motifs de l'amendement ayant supprimé à l'article 3 la référence du décret fixant les catégories d'emplois à temps incomplet correspondant à un besoin occasionnel ou saisonnier, il n'est fait à l'article 4 aucune mention précise de ce décret.

C'est la raison pour laquelle tout en maintenant la procédure adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'élaboration et à la révision de ce décret en Conseil d'Etat, votre commission des Lois vous propose de retenir une nouvelle rédaction de l'article 4.

Article 5.

Liste complémentaire.

Le mode de recrutement traditionnel de la Fonction publique française est le concours donnant lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury.

Ce principe figure à l'article 18 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Cette méthode garantit l'égalité des candidats qui sont choisis en vertu des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme « selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents », et la satisfaction des intérêts de l'administration qui recrute ainsi les meilleurs éléments. Cependant, l'organisation des concours constitue une procédure difficile à mettre en œuvre. Cette lourdeur explique entre autres raisons le recours aux agents non titulaires.

L'objet de l'article 5 du projet de loi est de porter remède à cette difficulté, en instituant l'établissement d'une liste complémentaire.

Les candidats figurant sur cette liste et classés par ordre de mérite peuvent être appelés à remplacer des personnes figurant sur la liste principale qui ne peuvent être nommés, ou, à pourvoir des emplois dont la vacance se produirait dans l'intervalle de deux concours.

En conséquence, une certaine continuité de recrutement pourrait être organisée et éviterait dans certains cas le recours à des agents non titulaires.

Cependant, afin de ne pas léser les intérêts des candidats présents ou futurs, plusieurs limitations sont introduites.

D'une part, le nombre des nominations de fonctionnaires figurant sur la liste complémentaire ne peut excéder un pourcentage du nombre de postes offerts au concours. Ce pourcentage est fixé par décret.

D'autre part, la validité de la liste est réduite à une période d'un an après sa date d'établissement. Pour les concours organisés à plus brève échéance, il est prévu que le délai est fixé à la date d'ouverture des épreuves du concours suivant. Cette disposition résulte d'un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et a pour objet d'augmenter d'environ un ou deux mois la durée de validité de cette liste complémentaire. Le projet de loi faisait référence à la date de clôture des inscriptions ce qui était moins favorable aux candidats figurant sur cette liste.

Le dernier alinéa de l'article précise que les nominations sont prononcées dans l'ordre d'inscription sur la liste principale puis sur la liste complémentaire.

Votre commission des Lois, estimant que l'ensemble de cette mesure est de nature, tout en garantissant la qualité du recrutement, à en faciliter la procédure, vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5 bis (nouveau).

Détachement au projet de mouvements associatifs.

La commission des Lois a introduit cet amendement de façon à tenter de résoudre le problème posé par les gardes-chasse.

Les fédérations départementales de chasse se sont inquiétées de voir disparaître ou même limiter le pouvoir hiérarchique qu'elles exercent à l'égard de ces agents. Or, ce pouvoir se justifie dans la mesure où les fédérations rétribuent partiellement les gardes-chasse.

Cet amendement a pour objet de maintenir ce lien de subordination justifié et d'éviter ainsi une situation conflictuelle grave.

C'est dans cet esprit que votre commission des Lois vous demande d'adopter cet amendement.

Article 6.

Conditions générales d'intégration.

Cet article constitue le premier des articles destinés à fixer les dispositions transitoires nécessaires à la résorption de l'auxiliariat, contenues dans le titre II du projet de loi.

Il détermine les conditions générales d'intégration des agents non titulaires mais occupant un emploi permanent à temps complet dans les administrations, services ou établissements publics de l'Etat, dans des emplois de même nature qui sont soit vacants, soit créés par les lois de finances.

Trois conditions sont requises :

— être en fonction à la date de publication de la présente loi ou bénéficier à cette date d'un des congés prévus par le décret du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale de non-titulaires ;

— avoir accompli à la date de dépôt de la candidature un service effectif d'une durée de deux ans ;

— satisfaire aux conditions fixées à l'article 16 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Ces obligations recouvrent la possession de la natio-

nalité française sous réserve des incapacités prévues par le Code de la nationalité ; la jouissance des droits civiques ; une position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ; des conditions d'aptitudes physiques.

Cette dernière sujétion a été maintenue en dépit du fait qu'il était apparu peu logique de soumettre les candidats à la titularisation à des examens médicaux alors même que ces agents occuperont après leur titularisation les mêmes fonctions que celles qu'ils exercent actuellement et pour lesquelles ils ont été recrutés depuis plusieurs années.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter deux amendements. Le premier tend, au premier alinéa de cet article, à rétablir la rédaction initiale du projet de loi et à préciser ainsi que seuls ont vocation à être titularisés les agents occupant, à la date de la publication de la présente loi, un emploi dont les caractéristiques sont définies au 1^o, 2^o et 3^o du présent article.

Le second amendement est un amendement rédactionnel de coordination. Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7.

Titularisation des personnels de coopération.

Les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers peuvent également bénéficier des dispositions contenues dans le présent projet de loi.

Il est à noter que cette catégorie d'agents ne figure pas au nombre de celles exclues de l'application du présent projet énumérées à l'article premier.

Cependant, dans la mesure où ces agents sont en poste auprès d'Etats étrangers, la précision selon laquelle ils peuvent bénéficier de ces dispositions n'est peut-être pas totalement inutile.

L'examen de cet article a conduit à se pencher sur le sort réservé aux agents non titulaires employés par l'Etat français mais à l'étranger. Cette hypothèse vise essentiellement un certain nombre de personnels enseignants.

Votre Commission vous propose ainsi d'adopter deux amendements.

Le premier vise à préciser que la situation des agents concernés par le présent article s'apprécie à la date de publication de la présente loi. La rédaction initiale du projet de loi est donc rétablie.

Le second a pour objet d'inclure expressément dans le champ d'application de la loi les agents employés par divers établissements publics, mais à l'étranger.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8.

Conditions d'intégration des non-titulaires travaillant à temps partiel.

Certains agents bénéficient de dispositions les autorisant à occuper un emploi permanent à temps partiel. La réglementation générale de cette organisation du travail figure dans l'ordonnance n° 82-396 du 31 mars 1982.

L'article 8 précise que les agents ainsi employés peuvent bénéficier des dispositions contenues dans le présent projet.

Les conditions générales d'intégration sont identiques à celles imposées aux agents travaillant à temps plein. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale, dans un souci de clarté, a allégé la rédaction du présent article en supprimant toutes redondances.

Cependant, afin de garantir l'existence d'un lien suffisamment étroit entre l'agent et le service, il est nécessaire que le candidat à la titularisation ait accompli deux années de travail effectif au cours des quatre années précédant la date de dépôt de sa candidature. L'Assemblée nationale, à cet égard, a supprimé la référence faite à la notion d'année civile.

Dans le cas où les agents non titulaires exercent à titre principal une autre activité professionnelle, ils ne peuvent se prévaloir des dispositions du présent article et ne sont donc pas admis à être éventuellement titularisés. En effet, en vertu de l'article 8 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Enfin, le dernier alinéa prévoit que la titularisation n'exclut pas la possibilité de bénéficier des mesures organisant le travail à temps partiel.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui tend à rétablir la notion d'année civile en ce qui concerne le décompte des années de service. Cette proposition reprend la rédaction initiale du projet de loi tout en reconnaissant le bien-fondé des modifications introduites par l'Assemblée nationale en première lecture tendant à la clarification et à l'allègement de la rédaction de la loi.

Article 8 bis.

Titularisation des personnels associés ou invités des universités.

Cet article a été introduit à la demande du Gouvernement par l'Assemblée nationale et constitue la dernière des dispositions résultant de la suppression de l'article 18 du projet de loi. Cet article précisait que la nouvelle loi ne s'appliquait ni au personnel associé ou invité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ni aux maîtres d'internat et aux surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

L'Assemblée a réglé dès l'article premier la situation de cette dernière catégorie.

En revanche, la situation des personnels associés ou invités est définie à l'article 2 bis et au présent article.

L'article 2 bis prévoit que des emplois de cette nature peuvent être occupés par des personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaires. Une telle mesure constitue donc une dérogation au principe posé par l'article premier.

En outre, l'article 8 bis précise que les personnels peuvent être recrutés dans un corps de fonctionnaires dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Cette mesure a donc pour objet d'accorder à l'administration dans ce cas précis la possibilité de procéder à ce recrutement dans des conditions spécifiques.

Votre commission des Lois, estimant que les décrets en Conseil d'Etat prévus par ailleurs donnent toute latitude au Gouvernement dans l'organisation du recrutement de ces emplois, et que le contenu de cet article paraît en outre en contradiction avec celui de l'article 2 bis, vous propose de supprimer cet article.

Article 9.

Modalités d'intégration.

Après avoir défini les conditions générales d'intégration, il est nécessaire de prévoir les modalités pratiques de cette dernière, étant précisé que les dispositions du présent article sont prises par dérogation à celle de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959.

Trois méthodes sont retenues par le projet de loi : l'examen professionnel, l'inscription sur une liste d'aptitude, l'intégration directe.

Il revient à un décret en Conseil d'Etat de définir les cas dans lesquels seront utilisées ces différentes procédures.

Cependant, il apparaît que la liste d'aptitude sera retenue pour les candidats ayant une certaine ancienneté tandis que l'examen professionnel sera imposé aux candidats plus récemment entrés dans l'administration.

En tout état de cause, l'article 9 précise assez clairement les cas dans lesquels il pourra être procédé à l'intégration directe.

Une première hypothèse est constituée par l'intégration directe dans un corps créé pour l'application de la présente loi.

La seconde pour l'intégration dans les catégories C et D d'agents ayant au moins sept ans d'ancienneté pour la catégorie C et cinq ans pour la catégorie D. Ces conditions de temps figurent dans le décret n° 82-803 du 22 septembre 1982 relatif à la titularisation dans les corps de fonctionnaires des catégories C et D des agents non titulaires de l'Etat.

L'organisation des examens professionnels prévus par le présent article ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique. En revanche, le quatrième alinéa est consacré à la procédure relative à l'établissement de listes d'aptitude sur lesquelles figurent les candidats en fonction de leur valeur professionnelle.

L'avis de la commission administrative paritaire du corps d'accueil est requis. Lorsque le corps d'accueil est nouvellement créé l'avis est donné par une commission spéciale composée pour moitié de représentants de l'administration et pour moitié de fonctionnaires élus par les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires du ministère intéressé d'un niveau hiérarchique égal ou immédiatement supérieur à celui du nouveau corps. Au dernier alinéa, il est prévu une procédure spécifique pour l'accès aux corps de catégories A et B. Dans ce cas, des représentants élus des non-titulaires ayant vocation à être intégrés dans ces corps participent aux travaux de la commission administrative paritaire ou de la commission spéciale. Ils ont voix consultative.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications importantes à la rédaction de cet alinéa. En premier lieu, la composition de la commission administrative paritaire ou de la commission spéciale est complétée par deux représentants élus de l'administration, de façon à préserver le caractère paritaire de l'organisme. Par ailleurs, la mention selon laquelle ces représentants n'ont qu'une voix consultative disparaît.

Ces amendements ont été adoptés au cours d'une seconde délibération alors que le Gouvernement, après avoir marqué, dans un premier temps, son opposition, s'en remettait à la sagesse de l'Assemblée.

Le Gouvernement a fait valoir qu'il n'est pas conforme aux règles de la Fonction publique de donner voix délibérative aux catégories de personnels sur le sort desquels les organismes paritaires sont appelés à se prononcer.

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

Article 10.

Objet des décrets d'application.

L'article 9 du projet de loi renvoie à des décrets en Conseil d'Etat la définition précise des modalités d'intégration des non-titulaires dans certains corps de la Fonction publique. L'article 10 fixe les limites des dispositions d'ordre réglementaire.

D'une part, les décrets en Conseil d'Etat doivent permettre de définir les corps d'accès ouverts aux non-titulaires. Cependant, la loi impose les critères selon lesquels le choix sera effectué. Le projet de loi faisait référence au niveau et à la nature des emplois occupés par les non-titulaires, ou à défaut de fonctions qu'ils exercent, et également aux titres exigés pour remplir ces fonctions ou emplois.

L'Assemblée nationale a finalement adopté une rédaction différente et se réfère aux fonctions réellement exercées par le non-titulaire, plaçant ainsi ce critère au même plan que ceux de niveau et de nature des emplois et des titres.

D'autre part, les décrets en Conseil d'Etat ont pour objet de fixer les délais ouverts pour déposer les candidatures, pour accepter l'intégration. A cet égard, un amendement a précisé que le délai d'acceptation ne peut être inférieur à six mois. Les décrets déterminent également les modalités d'accès aux corps d'accueil et les conditions de classement des intéressés.

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

Article 11.

Garanties d'emploi des agents non titulaires.

Le présent article réglemente en son premier alinéa les conditions de licenciement des agents qui ne peuvent se prévaloir des dispositions de la présente loi, et en son second alinéa les conditions d'emploi des non-titulaires n'ayant pas été intégrés.

Dans la première hypothèse et durant le délai d'option fixé à six mois en vertu de l'article 10 du présent projet, le non-titulaire

ne peut être licencié que pour insuffisance professionnelle ou motif disciplinaire. En aucun cas, il ne peut donc être procédé à des licenciements pour suppression d'emploi.

En outre, il est vraisemblable que l'ensemble des non-titulaires ne peut bénéficier des dispositions du présent projet de loi, soit que ces agents ne satisfassent pas aux conditions exigibles, soit qu'ils ne souhaitent pas être intégrés. Il était donc nécessaire de prévoir dans quelles conditions ils seraient appelés à continuer d'exercer leurs fonctions. A cet égard, le projet de loi prévoit soit le maintien de la réglementation actuellement applicable soit éventuellement celui des stipulations du contrat souscrit par ces agents.

Toutefois, s'il s'agit d'emplois correspondants à l'une des catégories définies à l'article 2 et lorsque le contrat souscrit est à durée déterminée, le renouvellement de ce dernier intervient dans les conditions fixées audit article.

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

Article 12.

Affectation.

Les propositions d'affectation ou les demandes de mutation des agents titularisés sont examinées par la commission administrative compétente.

A cet égard, les fonctionnaires intégrés sont placés dans la même situation que l'ensemble des fonctionnaires — dans la mesure où, en vertu de l'article 25 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires. Ces dernières connaissent de toutes questions d'ordre individuel concernant le personnel.

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

Article 13.

Modalités de reclassement.

Il était nécessaire dans le cadre des dispositions transitoires auxquelles est consacré le titre II du présent projet de loi, de fixer les règles applicables en matière de reclassement.

A cet égard, deux solutions sont envisageables.

Soit les dispositions statutaires du corps d'accueil déterminent les conditions dans lesquelles il peut être procédé à un reclassement, et dans ce cas ces règles s'appliquent aux non-titulaires intégrés.

Soit, ces dispositions ne figurent pas dans les statuts du corps d'accueil. Dans cette hypothèse, le projet de loi renvoie à des décrets en Conseil d'Etat. Toutefois, certaines limites sont d'ores et déjà posées par l'article 13.

D'une part, le report ne pourra être inférieur à la moitié ou supérieur aux trois quarts de la durée des services rendus en qualité d'agent non titulaire dans un emploi équivalent à celui auquel il accède.

D'autre part, des mesures de nature à préserver les droits des fonctionnaires en poste sont prévues. C'est ainsi que l'agent titularisé ne peut être classé à un échelon supérieur à celui lui donnant droit à un traitement égal ou immédiatement supérieur à son ancienne rémunération.

La procédure d'intégration telle qu'elle résulte des dispositions de cet article est donc dissuasive dans la mesure où elle ne prend en compte qu'une durée partielle des travaux accomplis en tant que non-titulaire.

Néanmoins, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 14.

Révision de carrière.

Les dispositions du présent article ouvrent aux membres des corps d'accueil la possibilité d'obtenir une révision de leur situation destinée à tenir compte sur les bases de la nouvelle réglementation en vigueur de leurs services antérieurs effectués en tant que non-titulaires ou fonctionnaires de l'Etat.

Cette révision doit s'accompagner d'un report de nomination à la date d'effet des décrets, ce qui n'est pas sans conséquence sur les conditions d'avancement.

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

Article 15.

Assimilation des services validés à des services effectifs pour l'avancement de grade.

Dans certains corps l'avancement de grade est subordonné à l'accomplissement de services effectifs ce qui a notamment comme effet d'exclure du décompte la durée du service militaire. Dans le cas de l'intégration des agents non titulaires, il est nécessaire de prévoir de façon précise dans quelles conditions seront pris en compte les services effectués antérieurement à l'intégration.

Le présent article a pour objet d'assimiler les services validés à des services effectifs. En conséquence, l'intégralité des services validés est retenue pour l'avancement de grade.

Il est toutefois prévu que certaines dérogations, justifiées par les conditions d'exercice de fonctions dans les corps d'accueil, peuvent être fixées par décret.

L'Assemblée, sans modifier le sens de cet article, a adopté une rédaction plus précise de ces dispositions prévoyant expressément que l'assimilation réalisée entre services validés et services effectifs joue lorsqu'une telle condition est posée par des statuts particuliers pour l'avancement de grade.

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

Article 16.

Clause de sauvegarde.

Les rémunérations perçues par les non-titulaires représentent en moyenne 72 % de celles des fonctionnaires exerçant le même type d'activité.

Bien que, dans la plupart des cas, la titularisation se traduise par une augmentation de traitement, il est toutefois nécessaire d'envisager l'éventualité selon laquelle la titularisation d'un agent entraînerait une diminution de sa rémunération.

Tel est l'objet du présent article, dont les dispositions garantissent aux agents des catégories C et D le maintien intégral de leur rémunération antérieure.

En revanche, la clause de sauvegarde ne joue qu'à concurrence de 95 % pour les agents de catégorie B et de 90 % pour les agents de catégorie A.

Dans certains cas, l'administration sera donc dans l'obligation de verser une indemnité compensatrice résorbée au fur et à mesure des augmentations perçues par l'intéressé, consécutives à l'avancement. En outre, afin de préserver les intérêts du corps d'accueil, il est prévu que le montant cumulé de l'indemnité compensatrice et de la rémunération ne peut être supérieur à la rémunération afférente au dernier échelon du grade le plus élevé du corps auquel l'intéressé accède.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les éléments de rémunération à prendre en compte pour déterminer cette indemnité compensatrice.

Bien qu'ayant suscité de nombreuses inquiétudes notamment lors du débat général cette mesure a été adoptée par l'Assemblée nationale sans aucune modification.

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

Article 17.

Etalement des cotisations de rachat.

Cet article renvoie à un décret pris en Conseil d'Etat la définition des conditions de l'étalement du versement des cotisations de rachat nécessaires à la validation des services assurés en tant que non titulaires pour le calcul des pensions de retraite.

Le Gouvernement a précisé, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que le prélèvement effectué à cet effet sur les traitements ne pourrait dépasser 3 % au lieu des 5 % autorisés par l'actuelle réglementation.

En outre, les dispositions de l'article D 4 du Code des pensions civiles et militaires de retraite prévoient qu'il n'est pas obligatoire de verser, au moment de l'admission à la retraite, le solde des cotisations de rachat. Les cotisations restant dues sont alors prélevées non plus sur le traitement mais sur la pension de l'intéressé.

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

Article 17 bis.

Délai-limite pour les décrets.

La Commission a tenu à préciser que les décrets prévus par le présent projet de loi devront être pris dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Cette disposition permet d'éviter que le texte de loi ne soit inappliqué, faute pour le Gouvernement de prendre les décrets prévus dans des délais raisonnables.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter cet amendement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat.</p>	<p align="center">TITRE PREMIER</p> <p align="center">DISPOSITIONS PERMANENTES</p>	<p align="center">TITRE PREMIER</p> <p align="center">DISPOSITIONS PERMANENTES</p>	<p align="center">TITRE PREMIER</p> <p align="center">DISPOSITIONS PERMANENTES</p>
<p><i>Article premier.</i> — Dans les administrations, offices, services et établissements permanents de l'Etat, les emplois correspondant à des besoins permanents et comportant un service à temps complet, occupés à la date de la présente loi par des agents du cadre complémentaire de bureau ou de service, créés par l'ordonnance n° 45-1006 du 21 mai 1945, par des employés de bureau recrutés sur contrat dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-1921 du 28 août 1945 ou par les employés auxiliaires de bureau ou de service visés au décret n° 45-1013 du 22 mai 1945 ou personnels assimilés, pourront être transformés en emplois permanents classés dans l'une des catégories B, C ou D prévues à l'article 24 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 2.</i> — A compter du 1^{er} janvier 1950, il ne pourra</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p>Tous les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics comportant un service à temps complet doivent être occupés par des fonctionnaires régis par l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ou par des agents civils ou militaires titulaires de l'Etat ou des collectivités locales détachés dans ces emplois.</p> <p>Les remplacements de fonctionnaires occupant ces emplois, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p>Les emplois permanents à temps complet des administrations, services et établissements publics de l'Etat sont occupés par des fonctionnaires régis par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ou par des agents civils ou militaires titulaires de l'Etat ou des collectivités locales détachés dans ces emplois.</p> <p align="center">(Voir ci-dessous.)</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Les remplacements de fonctionnaires occupant ces emplois, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliaariat.</p>	<p>Ne sont pas soumis à cette règle ;</p>	<p>Ne sont pas soumis à cette règle ;</p>	<p>Ne sont pas soumis à ces règles ;</p>
<p>être fait appel, dans les administrations, offices, services et établissements permanents de l'Etat, à des agents non titulaires pour l'exercice des fonctions visées à l'article premier, que dans les cas suivants :</p>	<p>(Voir 1° et 3° ci-dessous.)</p>	<p>1° les emplois normalement occupés par des agents auxquels ne s'applique pas l'ordonnance susvisée ; personnels des assemblées parlementaires, magistrats de l'ordre judiciaire, personnels militaires, personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial ;</p>	<p>1° sans modification.</p>
<p>1° occupation d'emplois comportant un service journalier à temps incomplet, étant entendu qu'en aucun cas ne sera autorisée la transformation d'un emploi à temps complet en plusieurs emplois à temps incomplet ;</p>	<p>1° les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de cette ordonnance ;</p>	<p>2° les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en application de l'article 3 de l'ordonnance susvisée ;</p>	<p>2° sans modification.</p>
<p>2° exécution de travaux exceptionnels justifiant le recours à un personnel d'appoint pour une durée limitée à une année. Cette durée pourra être prorogée dans des conditions fixées par décret portant contreseing du ministre intéressé, du ministre des Finances et du ministre chargé de la Fonction publique, sans pouvoir excéder trois ans au maximum ;</p>	<p>2° les emplois de magistrats de l'ordre judiciaire ;</p>	<p>(Voir 1° ci-dessus.)</p>	<p>3° sans modification.</p>
<p>3° remplacement temporaire et au maximum pour une durée d'une année de fonctionnaires titulaires, en cas d'impossibilité reconnue de pourvoir aux emplois vacants par d'autres fonctionnaires du cadre.</p>	<p>3° les emplois des services de l'Etat et de ses établissements publics qui présentent un caractère industriel ou commercial ;</p>	<p>(Voir 1° ci-dessus.)</p>	<p>4° sans modification.</p>
<p>Ces agents seront exclusivement rémunérés par imputation, dans le cas prévu au paragraphe 3 ci-dessus, sur les crédits afférents au paye-</p>	<p>4° les emplois de certains établissements publics administratifs figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat ;</p>	<p>3° les emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique.</p>	<p>5° sans modification.</p>
	<p>(Voir 6° ci-dessous.)</p>	<p>4° les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 ;</p>	
	<p>5° les emplois occupés par du personnel affilié aux régimes de retraite institués en</p>	<p>5° sans modification.</p>	

Texte en vigueur

Loi n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat.

ment des fonctionnaires titulaires qu'ils remplacent et, dans les autres cas, sur des crédits spéciaux de personnels auxiliaires, délégués, dans la limite d'un crédit global inscrit chaque année à cet effet au budget du ministère des Finances et des Affaires économiques, à chaque administration intéressée et sur sa demande, par décret pris sur le rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et du ministre chargé de la Fonction publique.

Un décret pris dans les mêmes formes, et après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique, fixera les conditions générales d'application du présent article.

Art. 7. — Sont abrogées toutes dispositions législatives contraires à la présente loi en ce qu'elles édictent l'obligation pour les administrations et établissements permanents de l'Etat de faire tenir des services à temps complet par du personnel non titulaire.

Texte du projet de loi

application du décret du 24 septembre 1965, relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, de l'article L. 426-1 du Code de l'aviation civile et du Code des pensions de retraite des marins ;

6° les emplois occupés par du personnel soumis aux dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la création des centres hospitaliers et universitaires, à la réforme de l'enseignement médical et au développement de la recherche médicale.

(Voir art. 18.)

(Voir alinéa 2 ci-dessus.)

Art. 2.

Il peut, toutefois, être créé, au budget de chaque ministère ou établissement, des emplois d'agents contractuels lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, notamment pour exercer des fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Voir 4° ci-dessus.)

6° les emplois occupés par les maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

Les remplacements de fonctionnaires occupant les emplois visés au premier alinéa, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.

Art. 2.

Par dérogation au principe posé à l'article premier, des emplois d'agents contractuels peuvent être créés au budget de chaque ministère ou établissement lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient notamment lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement...

... spécialisées.

Propositions de la Commission

6° sans modification.

Supprimé.

Art. 2.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Un décret fixe, après avis du comité technique paritaire compétent, pour chaque ministère et les établissements publics en dépendant, les catégories d'agents contractuels qui peuvent être créées.

Les agents sont recrutés dans ces emplois par des contrats d'une durée maximale de trois ans, renouvelables une fois pour une même période.

Alinéa supprimé.

Alinéa sans modification.

Art. 2 bis.

Par dérogation au principe posé à l'article premier, des emplois d'enseignant chercheur des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire.

Art. 2 bis.

Sans modification.

Art. 3.

Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels.

Les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels lorsqu'elles ne peuvent pas être assurées par un fonctionnaire titulaire.

Un décret, pris suivant la procédure définie à l'article 2, fixe pour chaque ministère et pour les établissements publics en dépendant, les catégories d'emplois impliquant un service à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier.

Art. 3.

Alinéa sans modification.

Les fonctions...

... assurées par des fonctionnaires titulaires.

Alinéa supprimé.

Art. 3.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Art. 4.

Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 2 et 3 est pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique.

Ordonnance n° 59-244
du 4 février 1959.

Art. 18. — Sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et D et des dispositions des articles 19 et 20 ci-dessous, les fonctionnaires sont recrutés par voie de

Art. 4.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des comités techniques paritaires concernés, fixe, pour chaque ministère ou établissement public, les catégories d'emplois qui peuvent être créées *respectivement* en application des articles 2 et 3, ainsi que les modalités de leur recrutement. L'application de ce décret fait l'objet d'un rapport annuel aux comités techniques paritaires concernés, précisant notamment le nombre d'emplois pourvus dans le cadre de ce décret.

Alinéa sans modification.

Le décret visé au premier alinéa fait l'objet d'une révision tous les trois ans, selon la même procédure, notamment pour tenir compte des corps de titulaires qui peuvent être créés pour assumer les fonctions visées à l'article 2.

Art. 4.

Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 2 et 3 est pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des comités techniques paritaires concernés, fixe, pour chaque ministère ou établissement public, les catégories d'emplois qui peuvent être créées en application de l'article 2 ainsi que leurs modalités de recrutement. Ce décret détermine également en application de l'article 3 les catégories d'emploi impliquant un service à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier.

L'application de ce décret fait l'objet d'un rapport annuel aux comités techniques paritaires concernés, précisant notamment le nombre d'emplois pourvus dans le cadre de ce décret.

Tous les trois ans et selon la même procédure, ce décret fait l'objet d'une révision, notamment pour tenir compte des corps de titulaires qui peuvent être créés pour assumer les fonctions visées à l'article 2.

Texte en vigueur

Ordonnance n° 59-244
du 4 février 1958.

concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études ;

2° des concours réservés aux fonctionnaires et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics en fonctions ayant accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation.

Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury. Les nominations sont faites selon cet ordre.

Texte du projet de loi

Art. 5.

L'avant-dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury. Ce jury peut établir, dans le même ordre, une liste complémentaire, afin de permettre de remplacer des candidats inscrits sur la liste principale qui ne peuvent être nommés ou, éventuellement, de pourvoir des vacances d'emplois survenant dans l'intervalle de deux concours.

« Pour chaque corps, le nombre des postes qui pourront être pourvus par la nomination de candidats inscrits sur la liste complémentaire ne pourra excéder un pourcentage du nombre des postes offerts au concours fixé par décret.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Art. 5.

L'avant-dernier...

... 4 février 1959 précitée est remplacé...
... suivantes.

Alinéa sans modification.

Pour chaque corps, ...
... postes qui peuvent être...

... complémentaire ne peut excéder un pourcentage, fixé par décret, du nombre des postes offerts au concours.

**Propositions
de la Commission**

Art. 5.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

« La validité de la liste complémentaire cesse automatiquement à la date de clôture des inscriptions au concours suivant et au plus tard un an après la date d'établissement de la liste complémentaire. »

« Les nominations sont prononcées dans l'ordre d'inscription sur la liste principale puis dans l'ordre d'inscription sur la liste complémentaire. »

Le jury peut, si nécessaire et pour toute épreuve, se constituer en groupes d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.

La validité...
... cesse automatiquement à l'ouverture des épreuves du concours suivant ...

... complémentaire.

Alinéa sans modification.

Art. 5 bis (nouveau).

Les organismes à caractère associatif et qui assurent des missions d'intérêt général peuvent bénéficier, pour l'exécution de ces missions, de la mise à disposition ou du détachement de fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes ou d'agents d'établissements publics.

Les conditions et modalités d'application du présent article seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

TITRE II

**DISPOSITIONS
TRANSITOIRES**

Art. 6.

Les agents non titulaires qui occupent, à la date de la publication de la présente loi, un emploi présentant les caractéristiques définies à l'article premier ci-dessus ont vocation à être titularisés, sur leur demande, dans des emplois de même nature qui sont vacants ou qui seront créés par les lois de finances sous réserve :

1° d'être en fonction à la date de la publication de la présente loi ou de bénéficier à cette date d'un congé en application du décret du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat ;

2° d'avoir accompli, à la date du dépôt de leur candidature, des services effectifs d'une durée équivalente à deux ans au moins de services à temps complet dans un des emplois sus-indiqués ;

3° de remplir les conditions énumérées à l'article 16 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Art. 7.

Ont également vocation à être titularisés, sur leur demande, les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers en fonction

TITRE II

**DISPOSITIONS
TRANSITOIRES**

Art. 6.

Les agents non titulaires qui occupent un emploi présentant...

réserve : ... sous

1° sans modification ;

2° sans modification ;

3° de remplir...

... du 4 février 1959 précitée.

Art. 7.

Ont...

... en fonction

TITRE II

**DISPOSITIONS
TRANSITOIRES**

Art. 6.

Les agents non titulaires qui occupent à la date de la publication de la présente loi...

réserve : ... sous

1° d'être en fonction ou de bénéficier d'un congé en application...

... de l'Etat.

2° sans modification.

3° sans modification.

Art. 7.

Ont...

... en fonction

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

à la date de publication de la présente loi qui remplissent, compte tenu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1972, les conditions fixées à l'article précédent.

Art. 8.

Les agents non titulaires, employés à temps partiel à la date de publication de la présente loi, et occupant des emplois correspondant à des besoins permanents ont également vocation à accéder à certains corps de fonctionnaires sous réserve :

1° d'avoir accompli, au cours des quatre années civiles précédant la date de dépôt de leur candidature, des services effectifs d'une durée au moins équivalente à deux années de service à temps complet ;

2° d'être en fonction à la date de publication de la présente loi ou de bénéficier, à cette date, d'un congé en application du décret du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat ;

3° de remplir les conditions énumérées à l'article 16 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Les intéressés ne doivent, en aucun cas, exercer à titre principal une autre activité professionnelle.

auprès d'Etats étrangers qui remplissent...

... du 13 juillet 1982 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, les conditions fixées à l'article précédent.

Art. 8.

Les agents non titulaires qui occupent, à temps partiel, un emploi présentant les caractéristiques définies à l'article premier, ont vocation à être titularisés, s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 6, sous réserve que les deux années de service exigées aient été accomplies au cours des quatre années précédant la date du dépôt de leur candidature.

1° supprimé.

2° supprimé.

3° supprimé.

Les agents qui exercent, à titre principal, une autre activité professionnelle ne peuvent se prévaloir des dispositions du présent article.

auprès d'Etats étrangers à la date de la publication de la présente loi qui remplissent

...

... précédent.

Art. 8.

Les agents...

...
au cours des quatre années civiles précédant la date du dépôt de leur candidature.

1° sans modification.

2° sans modification.

3° sans modification.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Les intéressés pourront, sur leur demande, au moment de leur titularisation, bénéficier des dispositions de l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relatives à l'exercice de fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.

Les intéressés peuvent...

Sans modification.

... administratif.

Art. 8 bis.

Art. 8 bis.

Par dérogation aux dispositions prévues à l'article 6, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les personnels associés ou invités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être recrutés dans un corps de fonctionnaires.

Supprimé.

Art. 9.

Art. 9.

Art. 9.

Par dérogation à l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, des décrets en Conseil d'Etat pourront organiser pour les agents non titulaires mentionnés aux articles 6, 7 et 8 ci-dessus l'accès aux différents corps de fonctionnaires suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

Par dérogation...

Sans modification.

1° par voie d'examen professionnel ;

... 4 février 1959 précitée, des décrets en Conseil d'Etat peuvent organiser...

2° par voie d'inscription sur une liste d'aptitude établie en fonction de la valeur professionnelle des candidats.

... modalités :
1° sans modification ;

2° par voie...

... candidats.

Dans le cas de nomination dans des corps créés pour l'application de la présente loi cet accès pourra, également, avoir lieu éventuellement par intégration directe.

Dans le cas...

... cet accès peut, également, avoir...

... directe.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Cette modalité sera seule retenue pour l'accès aux corps des catégories C et D des agents non titulaires comptant une ancienneté de service au moins égale à 7 ans pour la catégorie C et à 5 ans pour la catégorie D dans des fonctions d'un niveau équivalent à celui des fonctions exercées par les membres du corps d'accueil.

Les listes d'aptitude prévues au 2° sont établies après avis de la commission administrative paritaire du corps d'accueil. Pour les corps créés pour l'application de la présente loi, une commission spéciale exerce les compétences de la commission administrative paritaire. Cette commission est composée, pour moitié, de représentants de l'administration et, pour moitié, de fonctionnaires élus par les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires des corps du ministère intéressé d'un niveau hiérarchique égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui du nouveau corps.

La commission administrative paritaire et la commission spéciale sont, pour l'établissement des listes d'aptitude concernant l'accès aux corps de catégories A et B, complétées par deux représentants élus des agents non titulaires ayant vocation à être intégrés dans ces corps. Ces représentants siègent dans ces organismes avec voix consultative. Un décret en Conseil d'Etat fixe le mode d'élection des intéressés.

Cette modalité est seule...

... d'accueil.

Alinéa sans modification.

La commission...

...représentants de l'administration et par deux représentants élus des agents non titulaires ayant vocation à être intégrés dans ces corps. Un décret en Conseil d'Etat fixe le mode d'élection des intéressés.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Art. 10.

Les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 9 ci-dessus fixeront :

1° pour chaque ministère, les corps auxquels les agents non titulaires mentionnés aux articles 6, 7 et 8 pourront accéder ; ces corps seront déterminés en tenant compte, d'une part, du niveau et de la nature des emplois occupés par les agents non titulaires ou, à défaut, des fonctions qu'ils exercent, et, d'autre part, des titres qui sont exigés pour occuper ces emplois ou occuper ces fonctions ; en tant que de besoin des corps de fonctionnaires pourront être créés à cet effet ;

2° pour chaque corps, les modalités d'accès à ce corps, le délai dont les agents non titulaires disposeront pour présenter leur candidature, les conditions de classement des intéressés dans le corps d'accueil, le délai dont ces derniers disposeront, après avoir reçu notification de leur classement, pour accepter leur intégration.

Les textes pris en application du présent article seront soumis à l'avis du comité technique paritaire compétent.

Art. 11.

Les agents non titulaires qui peuvent se prévaloir des dispositions de la présente loi ne pourront être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire jusqu'à l'expiration des délais d'option qui leur sont ouverts par les décrets prévus à l'article 10.

Art. 10.

Les décrets...
... ci-dessus fixent :

1° pour chaque ministère...

...6, 7 et 8 peuvent accéder ; ces corps sont déterminés...
d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents et du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent, d'autre part des titres exigés pour l'accès à ces corps ; en tant que de besoin, des corps nouveaux peuvent être créés en application de l'article 20 du statut général des fonctionnaires ;

2° pour chaque corps...

... non titulaires disposent pour...

... ces derniers disposent, après...

... leur intégration ; ce délai ne peut être inférieur à six mois.

Les textes...
... présent article sont soumis à...
... compétent.

Art. 11.

Les agents...
... loi ne peuvent être...

... à l'article 10.

Art. 10.

Sans modification.

Art. 11.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Les agents non titulaires, qui ne demanderont pas leur titularisation ou dont la titularisation n'aura pas été prononcée, continueront à être employés dans les conditions prévues par la réglementation qui leur est applicable ou suivant les stipulations du contrat qu'ils ont souscrit. Lorsque les intéressés occupent un emploi d'une des catégories déterminées en application de l'article 2 et que leur contrat est à durée déterminée, ce contrat pourra être renouvelé dans les conditions fixées audit article.

Art. 12.

La commission administrative paritaire compétente est saisie des propositions d'affectation et des demandes de mutation des agents titularisés en vertu de la présente loi.

Art. 13.

Lorsque la nomination est prononcée dans un corps qui n'est pas régi par des dispositions statutaires qui autorisent le report de tout ou partie de services antérieurs accomplis en qualité d'agent non titulaire, des décrets en Conseil d'Etat déterminent les modalités de ce report qui ne pourra être ni inférieur à la moitié, ni supérieur aux trois quarts de la durée des services rendus en qualité d'agent non titulaire, dans un emploi de niveau équivalent à celui auquel a accédé l'intéressé dans le corps d'accueil.

Ce report ne pourra toutefois avoir pour effet de permettre le classement de l'inté-

Les agents...
qui ne demandent pas leur titularisation ou dont la titularisation n'a pas été prononcée, continuent à...

...ce contrat peut être...
... article,

Art. 12.

Sans modification.

Art. 13.

Lorsque...

no peut être...
... qui

cueil.

Ce report ne peut toutefois...

Art. 12.

Sans modification.

Art. 13.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

ressé dans le corps d'accueil à un échelon supérieur à celui qui confère un traitement égal ou à défaut immédiatement supérieur à la rémunération perçue dans son ancien emploi.

Art. 14.

Les décrets prévus à l'article précédent fixent les conditions dans lesquelles les membres des corps d'accueil qui avant leur admission dans ces corps avaient la qualité de fonctionnaire ou d'agent non titulaire de l'Etat pourront, en demandant le report de leur nomination à la date d'effet de ces décrets, obtenir la révision de leur situation pour tenir compte, sur la base des nouvelles règles, de leurs services antérieurs.

Art. 15.

Les services accomplis dans un emploi de niveau équivalent à celui auquel a accédé l'agent intéressé dont le report a été autorisé, en application des dispositions du présent article, sont réputés être des services effectifs accomplis dans le corps d'accueil. Toutefois, les décrets prévus à l'article 10 pourront apporter à ce principe les dérogations justifiées par les conditions d'exercice des fonctions dans ce dernier corps.

Art. 16.

Les agents bénéficiaires de la présente loi reçoivent une rémunération au moins égale à leur rémunération globale

... emploi.

Art. 14.

Les décrets...

... de l'Etat peuvent,
en demandant...

... antérieurs,

Art. 15.

Lorsque les statuts particuliers prévoient une condition de services effectifs pour l'accès à certains grades, les services dont le report a été autorisé en vertu de l'article 13 sont considérés comme des services effectifs accomplis dans le corps d'accueil. Toutefois...

... article 10 peuvent
apporter...

...
corps.

Art. 16.

Sans modification.

Art. 14.

Sans modification.

Art. 15.

Sans modification.

Art. 16.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Proposition
de la Commission

antérieure lorsqu'ils sont intégrés dans un corps de catégorie C ou D, à 95 % au moins de cette rémunération lorsqu'ils sont intégrés dans un corps de catégorie B et à 90 % au moins de cette rémunération lorsqu'ils sont intégrés dans un corps de catégorie A.

Le cas échéant, les intéressés perçoivent une indemnité compensatrice.

En aucun cas, le montant cumulé de l'indemnité compensatrice et de la rémunération ne peut être supérieur à la rémunération afférente au dernier échelon du grade le plus élevé du corps auquel l'intéressé accède.

L'indemnité compensatrice est résorbée au fur et à mesure des augmentations de rémunérations consécutives aux avancements dont l'intéressé bénéficie dans le corps d'intégration.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les éléments de rémunérations à prendre en considération pour la détermination de l'indemnité compensatrice.

Art. 17.

Le décret en vertu duquel les intéressés pourront demander l'étalement du versement des cotisations de rachat pour la validation de leurs services accomplis en qualité de non-titulaires sera pris en Conseil d'Etat.

Art. 17.

Le décret...
les intéressés peuvent demander...

... est pris en Conseil d'Etat.

Art. 17.

Sans modification.

Art. 17 bis (nouveau).

Les décrets de forme simple ainsi que les décrets en

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Art. 18.

Les dispositions du présent titre ne sont applicables ni au personnel associé ou invité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ni aux maîtres d'internat et aux surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

—

Art. 18.

Supprimé.

**Proposition
de la Commission**

—

Conseil d'Etat prévus par le présent projet de loi devront être pris dans l'année qui suit la publication de la loi.

Art. 18.

Sans modification.

AMENDEMENTS

Article premier.

Amendement : Après le premier alinéa de cet article, insérer un second alinéa ainsi rédigé :

Les remplacements de fonctionnaires occupant ces emplois, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires.

Amendement : Rédiger ainsi la première phrase du troisième alinéa :

« Ne sont pas soumis à ces règles, »

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le présent article :

Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 2 et 3 est pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des comités techniques paritaires concernés, fixe, pour chaque ministère ou établissement public, les catégories d'emplois qui peuvent être créées en application de l'article 2 ainsi que leurs modalités de recrutement. Ce décret détermine également en application de l'article 3 les catégories d'emploi impliquant un service à temps incomplet ou correspondant à un besoin saisonnier.

L'application de ce décret fait l'objet d'un rapport annuel aux comités techniques paritaires concernés, précisant notamment le nombre d'emplois pourvus dans le cadre de ce décret.

Tous les trois ans et selon la même procédure, ce décret fait l'objet d'une révision, notamment pour tenir compte des corps de titulaires qui peuvent être créés pour assumer les fonctions visées à l'article 2.

Art. 5 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les organismes à caractère associatif et qui assurent des missions d'intérêt général peuvent bénéficier, pour l'exécution de ces missions, de la mise à disposition ou du détachement de fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes ou d'agents d'établissements publics.

Les conditions et modalités du présent article seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 6.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, après les mots :

« qui occupent »

insérer les mots :

« à la date de publication de la présente loi ».

Amendement : Rédiger ainsi le 1^o de cet article :

« d'être en fonction ou de bénéficier d'un congé en application du décret du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat ; »

Art. 7.

Amendement : Rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

« Ont également vocation à être titularisés, sur leur demande, les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etat étrangers en fonction à la date de publication de la présente loi qui remplissent... » (*Le reste sans changement.*)

Amendement : Compléter cet article par un second alinéa ainsi rédigé :

« Ont également vocation à être titularisés, sur leur demande, les personnels en fonction à l'étranger dans l'un des établissements dotés de l'autonomie financière au titre de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 ou dans l'un des établissements qui remplissent les conditions précisées à l'article 3 du décret n° 82-858 du 7 octobre 1982 sous réserve que ces établissements auront effectivement passé convention avec l'Etat au 31 décembre 1983. »

Art. 8.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, après les mots :

« au cours des quatre années »

insérer le mot :

« civiles ».

Art. 8 bis.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 17 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« Les décrets de forme simple ainsi que les décrets en Conseil d'Etat prévus par le présent projet de loi devront être pris dans l'année qui suit la publication de la loi. »