

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 janvier 2004

RAPPORT

I. FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Jacques HYEST portant sur la **nomination des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001)**,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 130 (2003-2004)

Collectivités territoriales.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 14 janvier 2004, sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst, la proposition de loi n° 130 (2003-2004) présentée par M. Jean-Jacques Hyst, portant sur la nomination des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001).

Le rapporteur a expliqué que cette proposition de loi comportait un article unique visant à permettre l'inscription d'élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale ayant été admis au concours externe d'administrateur territorial, session 2001, sur la liste d'aptitude à l'issue de leur scolarité et sous réserve de l'obtention du certificat d'aptitude, après l'annulation par le Conseil d'Etat de la délibération du jury de ce concours ayant arrêté la liste des candidats admis.

Il a indiqué que les modifications qu'il proposait tendaient uniquement à améliorer la qualité rédactionnelle du texte initialement proposé.

La commission a adopté le texte de la proposition de loi dans la rédaction proposée par le rapporteur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture, la proposition de loi n° 130 (2003-2004) présentée par M. Jean-Jacques Hyst, portant sur la nomination des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001).

La proposition de loi comporte un article unique tendant à permettre que les élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale ayant été admis au concours externe d'administrateur territorial en 2001 puissent être nommés administrateurs stagiaires à l'issue de leur scolarité, après l'annulation par le Conseil d'État de la délibération du jury de ce concours ayant arrêté la liste des candidats admis. Il s'agit, par cette proposition de loi, de remédier aux conséquences pratiques engendrées par cette annulation pour les élèves administrateurs admis au concours externe en 2001 et terminant actuellement leur scolarité à l'Institut national des études territoriales.

I. L'ANNULATION DE LA DÉLIBÉRATION AYANT ARRÊTÉ LA LISTE DES CANDIDATS ADMIS AU CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL DE LA SESSION 2001

Un concours d'administrateur territorial a été organisé au titre de la session 2001, à l'issue duquel le jury du concours a arrêté, par une délibération du 4 mars 2002, la liste des candidats admis au concours externe.

Le 24 août 2002, vingt-quatre des candidats inscrits sur la liste d'admission ont été nommés élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale, en vertu de l'article 6 du décret n° 87-1097 du

30 décembre 1987. Ils poursuivent actuellement leur scolarité à l'Institut national des études territoriales¹.

A l'issue de cette formation initiale qui dure dix-huit mois et devrait s'achever, en ce qui les concerne, à la fin du mois de février 2004, les élèves devraient se voir délivrer un certificat d'aptitude par le président du Centre national de la fonction publique territoriale. Ils pourront ensuite être recrutés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics après leur inscription sur une liste d'aptitude établie par le président du Centre national de la fonction publique territoriale.

Saisi d'une requête déposée par un candidat non admis à ce concours en 2001, le Conseil d'État statuant au contentieux a, par un arrêt du 5 novembre 2003, annulé la délibération du 4 mars 2002 du jury de ce concours ayant arrêté la liste des candidats admis.

Il a fondé sa décision sur le fait qu'il n'était pas justifié que le jury se soit divisé en deux groupes d'examineurs, méconnaissant ainsi le principe d'égalité entre les candidats.

En effet, en vertu de l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *« le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupe d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité des notations des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par groupe d'examineurs et procède à la délibération finale. »* Le Conseil d'Etat, dans un arrêt de section rendu le 27 mars 1987², a estimé que l'appréciation de la nécessité de constituer des groupes d'examineurs pour une épreuve relevait d'une compétence liée, et qu'elle faisait par conséquent l'objet d'un contrôle normal de sa part. En l'espèce, il a considéré que *« dans les circonstances de l'affaire et eu égard notamment au faible nombre des candidats, aucune nécessité ne justifiait, pour l'examen des épreuves dont s'agit, la division du jury. »*

Conformément à cette jurisprudence et s'agissant de l'arrêt du 5 novembre 2003 annulant la délibération du jury qui arrête la liste d'admission du concours externe d'administrateur territorial, session 2001, le Conseil d'Etat a considéré que la division du jury pour l'épreuve orale d'admission de finances publiques n'était pas nécessaire, au regard du nombre de candidats admissibles (50) et des caractéristiques de l'épreuve (30 minutes d'épreuve et 10 minutes de préparation par élève) et, par conséquent, que le principe d'égalité entre les candidats avait été méconnu, *« alors même que la question de la péréquation des notes provisoires attribuées par les deux groupes d'examineurs a bien été examinée par le jury. »*

¹ Deux candidats admis au concours externe d'administrateur territorial, session 2001, ont démissionné avant leur nomination en qualité d'élève administrateur du Centre national de la fonction publique territoriale.

² CE, section, 27 mars 1987, « Espieu », n° 47143.

La délibération du jury ayant arrêté la liste des candidats admis a donc été annulée par le juge administratif en novembre 2003, alors que ces derniers abordaient les quatre derniers mois de leur formation.

C'est la première fois que le concours d'administrateur territorial fait l'objet d'une annulation.

II. LA NÉCESSITÉ DE REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS PRATIQUES ENGENDRÉES PAR CETTE ANNULATION

L'annulation de la délibération du 4 mars 2002 engendre un certain nombre de difficultés pratiques liées au fait que les élèves administrateurs issus de ce concours externe ne pourront, de ce fait, être inscrits sur la liste d'aptitude qui doit être établie par le président du Centre national de la fonction publique territoriale et prendre effet le 1^{er} mars 2004, à l'issue de leur scolarité.

Ainsi, ne pouvant être inscrits sur la liste d'aptitude, les vingt-quatre lauréats de la session 2001 du concours externe d'administrateur territorial ayant la qualité d'élève administrateur du Centre national de la fonction publique territoriale ne pourraient être recrutés par une collectivité territoriale et avoir la qualité d'administrateur territorial.

De plus, cette nouvelle promotion d'administrateurs territoriaux est attendue avec impatience par un certain nombre de collectivités territoriales disposant actuellement de postes non pourvus et dont le fonctionnement pourrait être fortement perturbé si elles devaient attendre toute une année pour recruter un ou plusieurs nouveaux administrateurs. Le nombre d'élèves de la promotion suivante ne permettrait pas, en outre, de combler l'absence de nomination de nouveaux administrateurs territoriaux en 2004.

Enfin, la formation initiale suivie pendant plus de deux ans par ces élèves administrateurs représente un coût non négligeable pour le Centre national de la fonction publique territoriale. En effet, le coût moyen d'un élève administrateur sur dix-huit mois avoisine 100.000 euros, un tiers environ de ce montant étant affecté aux cours de formation et deux tiers représentant les rémunérations.

La présente proposition de loi vise à remédier à ces difficultés. Elle prévoit que les lauréats de ce concours, nommés élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale le 24 août 2002, puissent, sous réserve de l'obtention du certificat d'aptitude délivré à l'issue de leur scolarité à l'Institut national des Études territoriales, être inscrits sur la liste d'aptitude qui prendra effet le 1^{er} mars 2004.

Sans remettre en cause la décision rendue par le Conseil d'État, cette intervention du législateur permettra que les lauréats du concours externe, dont la délibération du jury arrêtant la liste d'admission a été annulée, puissent être inscrits sur la liste d'aptitude et être ainsi recrutés par les collectivités territoriales.

Votre commission estime que cette mesure législative est indispensable, dans la mesure où il serait regrettable que les élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale qui achèvent actuellement leur formation initiale et ont, pour la plupart, de sérieux contacts avec des collectivités territoriales souhaitant les recruter, ne puissent être nommés administrateurs stagiaires.

En revanche, il revient au Centre national de la fonction publique territoriale, en tant qu'organisateur des concours de la fonction publique territoriale, de prendre en compte cette jurisprudence et d'en tirer les conséquences afin qu'il ne soit plus porté atteinte sans nécessité au principe d'unicité du jury de concours en méconnaissant le principe d'égalité.

Votre commission des Lois souscrit à l'objet de la proposition de loi qui doit permettre de conserver pour les élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale ayant été admis au concours externe de 2001 la possibilité d'être nommé administrateur territorial à l'issue de leur formation. Elle vous propose toutefois d'améliorer la rédaction de la proposition de loi.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction ci-après.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi permettant l'inscription sur la liste d'aptitude des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001)

Article unique

Les élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale, nommés en cette qualité le 24 août 2002, sont inscrits, à l'issue de leur scolarité à l'Institut national des études territoriales et sous réserve de l'obtention du certificat d'aptitude, sur la liste d'aptitude qui est établie par le président du Centre national de la fonction publique territoriale et prend effet le 1^{er} mars 2004.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi

Proposition de loi portant nomination des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001)

Article unique

Les élèves administrateurs du Centre *National* de la *Fonction Publique Territoriale*, nommés en cette qualité le 24 août 2002, *seront* inscrits, à l'issue de leur scolarité à l'Institut *National* des *Études Territoriales* et sous réserve de l'obtention du certificat d'aptitude, sur la liste d'aptitude établie par le *Président* du Centre *National* de la *Fonction Publique Territoriale* et qui prendra effet le 1^{er} mars 2004.

Conclusions de la commission

Proposition de loi permettant l'inscription sur la liste d'aptitude des élèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (concours externe 2001)

Article unique

Les élèves administrateurs du Centre *national* de la *fonction publique territoriale*, nommés en cette qualité le 24 août 2002, *sont* inscrits, à l'issue de leur scolarité à l'Institut *national* des *études territoriales* et sous réserve de l'obtention du certificat d'aptitude, sur la liste d'aptitude *qui est* établie par le *président* du Centre *national* de la *fonction publique territoriale* et prend effet le 1^{er} mars 2004.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

.....

Art. 44. - Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Lorsque les statuts particuliers le prévoient, les concours peuvent être organisés par spécialité et, le cas échéant, par discipline.

L'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.

La liste d'aptitude inclut, dans la limite du maximum fixé par le cinquième alinéa du présent article, les candidats déclarés aptes à être inscrits sur les listes d'aptitude établies à l'issue des concours précédents qui n'ont pas été nommés stagiaires en application de l'article 46 et qui remplissent encore les conditions d'inscription ci-après.

Toute personne déclarée apte depuis moins de trois ans ou, si celui-ci est intervenu au-delà de ce délai, depuis le dernier concours, peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès ; la personne déclarée apte ne bénéficie de ce droit la deuxième et la troisième années que sous réserve d'avoir fait connaître son intention d'être maintenue sur ces listes au terme de l'année suivant son inscription initiale et au terme de la deuxième année. Le décompte de cette période de trois ans est suspendu, le cas échéant, durant l'accomplissement des obligations du service national et en cas de congé parental ou de maternité.

Lorsqu'il est mis fin au stage par l'autorité territoriale en raison de la suppression de l'emploi ou pour toute autre cause ne tenant pas à la manière de servir, le fonctionnaire territorial stagiaire est, à sa demande, réinscrit de droit sur la liste d'aptitude.

Il y demeure inscrit jusqu'à l'expiration du délai de deux ans à compter de son inscription initiale ou, si aucun concours n'a été organisé dans ce délai, jusqu'à la date d'organisation d'un nouveau concours.

Le nombre cumulé des personnes restant valablement inscrites sur la liste précédente et des candidats déclarés aptes par le jury est au plus égal au nombre des vacances d'emplois.

Un candidat déclaré apte ne peut être inscrit que sur une seule liste d'aptitude d'un concours d'un même grade d'un cadre d'emplois. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles un candidat déclaré apte à plusieurs concours d'un même cadre d'emplois opte pour son inscription sur une seule liste.

Après deux refus d'offre d'emploi transmise par une collectivité ou un établissement à l'autorité organisatrice du concours, le candidat est radié de la liste d'aptitude.

Le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupe 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 groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.

Art. 45 .- Lorsque les statuts particuliers des cadres d'emplois le prévoient, les candidats aux concours d'accès des cadres d'emplois de catégorie A déclarés aptes par le jury sont nommés en qualité d'élève par le Centre national de la fonction publique territoriale. Les candidats déclarés aptes mais en congé parental ou de maternité ou n'ayant pas satisfait aux obligations du service national sont nommés à l'issue du congé ou du service national. Les conditions d'emploi, la rémunération et les règles de protection sociale des élèves sont fixées par décret en Conseil d'État.

A l'issue de leur période de formation initiale d'application, fixée par les statuts particuliers des cadres d'emplois, les élèves sont inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44 et publiée au Journal officiel. Ceux d'entre eux qui avaient auparavant la qualité de fonctionnaire sont réintégrés dans leur cadre d'emplois, emploi ou corps d'origine à l'issue de leur formation initiale d'application, au besoin en surnombre.

Ceux d'entre eux qui n'avaient pas auparavant la qualité de fonctionnaire ont droit à l'allocation d'assurance mentionnée à l'article L. 351-3 du code du travail dans les conditions fixées par le décret mentionné au premier alinéa. La charge et la gestion de cette indemnisation sont assurées par le Centre national de la fonction publique territoriale dans les conditions définies à l'article L. 351-12 du Code du travail.

Lorsque la titularisation est prononcée, le temps passé en qualité d'élève est validé pour la retraite auprès de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

.....