

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à compléter et à modifier les dispositions du livre IV du Code de l'Administration communale,

Par M. Emile DUBOIS,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La proposition qui nous est soumise a pour but d'unifier la fonction publique locale, et d'harmoniser les perspectives de déroulement de la carrière communale.

L'organisation de cette dernière est une nécessité si l'on veut recruter un personnel de qualité, et le conserver en lui offrant des garanties statutaires et des possibilités réelles de promotion.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 408, 1133 et in-8° 276.

Sénat : 39 (1964-1965).

Il convient donc d'examiner si les textes actuellement en vigueur permettent d'organiser cette carrière d'une manière satisfaisante, à la fois pour le personnel et pour les collectivités locales, ou s'il est souhaitable d'apporter des modifications qui, sans porter atteinte au principe de l'autonomie communale, seraient favorables aux uns et aux autres.

On peut dire que, depuis la promulgation de la loi du 28 avril 1952, et des divers textes intervenus pour modifier et compléter le Statut, la carrière communale offre actuellement toutes les satisfactions que le personnel peut en attendre ; sauf bien évidemment en ce qui concerne les rémunérations qui demeurent insuffisantes.

En effet, les conditions de recrutement et d'avancement, les garanties statutaires et disciplinaires précisées par les textes précités, de même que le fonctionnement des commissions paritaires et la mise en place d'organismes concourant à la formation et au perfectionnement forment, ensemble, tous les éléments constitutifs d'une « carrière ».

Certes, il n'y aurait point de carrière véritable sans « mobilité » car les agents doivent avoir l'assurance que leur avancement n'est pas limité aux perspectives nécessairement modestes d'une seule commune.

Mais, cette « mobilité » existe également. En l'état actuel des textes, l'agent débutant peut très bien, s'il en est digne, terminer sa carrière à un poste important d'une grande ville. Les exemples abondent, et l'un des auteurs de la proposition, M. Michel Jamot, cite dans son intervention à l'Assemblée Nationale, le 19 novembre 1964 (p. 5492), de nombreuses mutations motivées par des avantages particuliers offerts, d'une commune à l'autre, à certaines étapes de la carrière.

Donc les mutations et par conséquent les promotions sont possibles (voir décret n° 59-979 du 12 août 1959) et, ainsi, les agents communaux peuvent réellement « faire carrière » dans l'administration des collectivités locales.

La question est de savoir s'il suffit de laisser cette mobilité offerte, ou s'il faut inciter à la mobilité, comme certains le préconisent.

Tous les agents ne réunissent pas les qualités requises pour arriver à des postes supérieurs, et beaucoup n'ont point le désir de quitter la ville ou le village où ils ont de multiples attaches. Il est juste d'offrir aux meilleurs, et à ceux qui le désirent, la possibilité de trouver un emploi identique ou supérieur dans une autre ville ;

mais il ne serait pas bon de multiplier, en nombre et en fréquence, les mutations de personnel. La stabilité, vantée en d'autres lieux ne peut qu'être profitable à l'Administration communale et, s'il ne faut point gêner, en quoi que ce soit, la promotion souhaitable des agents, il ne faut pas, non plus, perturber à plaisir la gestion des communes.

Or, il semble bien que, par le bouleversement des règles en vigueur en ce qui concerne le personnel communal, certains veulent faciliter des opérations actuellement menées contre l'autonomie et l'existence même des collectivités locales, en troublant le fonctionnement des services, en discréditant le personnel en fonctions, en réduisant l'autorité des maires, afin de pouvoir affirmer que les élus locaux et les agents communaux sont incapables de faire face aux exigences de notre époque ; pour aboutir à un regroupement systématique des communes et à une gestion départementale du personnel communal ; première étape vers son « étatisation ».

Les agents communaux ne gagneraient rien à devenir un corps de fonctionnaires d'Etat et, sauf quelques esprits chimériques, ils le savent bien. En règle générale, ils entretiennent avec les maires, chez lesquels ils trouvent la plus grande compréhension, des rapports extrêmement cordiaux ; et la seule satisfaction qu'ils n'obtiennent pas, c'est l'ajustement des indices qui dépend uniquement de la volonté de l'exécutif. S'ils n'étaient pas convaincus, il leur suffirait de comparer leur situation à celle des agents de la fonction publique en général, pour comprendre que « l'étatisation » ne leur apporterait aucun avantage supplémentaire.

En revanche, ce qui est certain, c'est que les maires seraient privés de la parcelle d'autorité qui leur reste ; que les rapports entre maires et personnels ne seraient pas améliorés ; et que la gestion des communes ne serait guère facilitée.

*
* *

Votre Commission des Lois veut confirmer les garanties statutaires accordées aux agents communaux, et leur offrir toutes les possibilités de promotion dans la carrière, parce qu'elle connaît et apprécie la valeur du concours que le personnel apporte à la gestion des affaires communales. Elle veut aussi sauvegarder l'autonomie des collectivités locales qui est la base d'une administration saine et efficace.

C'est dans cet esprit qu'elle a examiné la proposition de loi.

Elle en a retenu certaines dispositions intéressantes, et elle en a écarté d'autres qui, sans apporter aucun avantage au personnel, menacent la liberté des communes.

Les dispositions retenues sont celles relatives à l'élargissement de la compétence des syndicats de communes pour le personnel en ce qui concerne :

a) Les villes occupant plus de 40 agents titulaires à temps complet ;

b) Les communes n'occupant qu'un ou plusieurs agents titulaires dans un emploi permanent à temps non complet.

Dans l'état actuel des textes, seules les communes occupant moins de 40 agents sont *obligatoirement* affiliées au syndicat prévu à l'article 493 du Code municipal ; mais la possibilité est offerte aux communes ayant plus de 40 agents d'obtenir ou de conserver leur affiliation à ce syndicat.

Les auteurs de la proposition préconisent l'affiliation obligatoire jusqu'à 100 agents : d'une part, parce que, par suite de l'augmentation du nombre des emplois depuis 1952, le chiffre de 40 ne répond plus à l'évolution ; d'autre part, parce que cette mesure permettrait de résoudre les difficultés rencontrées dans les communes de moyenne importance, employant plus de 40 agents, pour la représentation de certaines catégories de personnel dans les commissions paritaires et les conseils de discipline.

Remarquons que l'obligation existe déjà pour l'ensemble des communes du département de la Seine et que, dans plusieurs départements, les communes précédemment affiliées ont volontairement demandé leur maintien après que l'effectif de leur personnel eut dépassé le chiffre de 40.

Dans l'ensemble, ces syndicats ont obtenu de bons résultats, et il ne semble pas que le fonctionnement de ces organismes intercommunaux ait soulevé des difficultés.

La Commission nationale paritaire du personnel communal a admis le chiffre de 100. Votre Commission vous propose également de l'adopter, en faisant observer qu'il s'agit d'un chiffre maximum au-delà duquel le fonctionnement des Commissions paritaires intercommunales poserait des problèmes pratiques et psychologiques.

Par ailleurs, les communes n'employant que des agents titulaires dans un emploi permanent à temps non complet ne sont pas affiliées au syndicat. Cependant, lesdits agents bénéficient de certaines dispositions du statut et ils ont leurs représentants à une Commission paritaire intercommunale et au Conseil de discipline intercommunal.

Il en résulte de multiples complications, notamment dans la répartition des frais de représentation et de fonctionnement de ces organismes intercommunaux. Dans plusieurs départements, toutes ces communes sont considérées, avec l'accord des maires, comme « associées » au syndicat, et le système fonctionne depuis plusieurs années sans n'avoir jamais provoqué ni protestations ni difficultés.

L'affiliation obligatoire apporterait une simplification puisqu'elle créerait la base juridique permettant la participation de ces communes et de leur personnel à toutes les activités du syndicat.

Les dispositions jugées dangereuses pour l'autonomie communale sont celles figurant aux deux derniers alinéas de l'article premier de la proposition de loi modifiant l'article 493 du Code municipal.

En effet, que le syndicat assure la coordination entre les communes membres, pour les agents intercommunaux visés à l'alinéa 3 de l'article 477 ; c'est-à-dire ceux qui exercent leurs fonctions dans plusieurs communes, peut faciliter la tâche des administrateurs municipaux. Mais, confier le recrutement et la *gestion* de ces agents intercommunaux au syndicat, c'est enlever aux maires tous les pouvoirs qu'ils détiennent en cette matière et les attributions que l'article 500 du Code leur confèrent risquent de ne plus être que théoriques.

En conséquence, votre Commission propose un amendement qui tend à permettre le recrutement et la gestion des agents intercommunaux par les syndicats de communes, *mais seulement sur la demande des maires intéressés.*

Il convient d'éviter toute confusion dans l'emploi des termes « agents intercommunaux » dont on peut distinguer trois catégories :

1° Ceux qui exercent leurs fonctions dans plusieurs communes et dont il est question ci-dessus ;

2° Ceux qui le sont par définition parce que employés par des syndicats ou « associations de communes » (titre VII, art. 141 du Code). Ces syndicats, organisés dans le cadre cantonal, intercantonal, voire départemental, sont des organismes suffisamment importants pour résoudre eux-mêmes leurs problèmes de personnel. Il est donc hautement souhaitable de laisser à leurs dirigeants le soin de recruter et de gérer ces agents ;

3° Ceux qui peuvent être recrutés pour les propres services du syndicat prévu à l'article 493 du Code, et dont il est question dans le dernier alinéa de l'article premier de la proposition que nous étudions.

Le recrutement d'agents affectés par ce syndicat à des missions ou services intercommunaux peut être envisagé dans certains cas ; mais ce n'est pas nécessairement utile partout.

Nombre de syndicats de communes à vocation simple ou à vocations multiples disposent déjà d'un personnel administratif et technique hautement qualifié ; et il n'est pas souhaitable d'alourdir les charges des collectivités locales en multipliant inutilement des emplois similaires.

Ces créations d'emplois doivent être laissées à l'appréciation des syndicats, délibérant en assemblée générale ; mais on ne saurait en faire une obligation sans aller au gaspillage des deniers publics, et sans courir le risque d'une intrusion abusive de tiers dans la gestion des communes.

C'est pourquoi la Commission propose un amendement qui laisse aux syndicats tous les moyens de faire face aux besoins, tout en évitant ces risques et ces abus.

Votre Commission vous propose de rétablir l'article 2 de la proposition de loi afin d'obtenir du Gouvernement les assurances qui ont déjà été données à l'Assemblée Nationale sur le sujet qu'il traite.

En vertu de l'article 618 actuel du Code de l'administration communale, les communes qui n'emploient que du personnel à temps incomplet voient leur personnel élire ses représentants dans les commissions paritaires intercommunales.

En revanche, si dans une même commune servent des personnels à temps complet et à temps incomplet ces derniers ne participent pas directement à l'élection de leurs représentants dans lesdites commissions.

La rédaction de l'article 2 adoptée par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale supprimait cette inégalité de traitement en prévoyant la représentation directe de tous les personnels à temps incomplet.

Cet article, jugé réglementaire, a été supprimé, le Ministre de l'Intérieur ayant indiqué sa décision de prendre le décret correspondant. Nous avons enregistré avec satisfaction sa déclaration et nous souhaiterions qu'à l'occasion de cet amendement celle-ci soit renouvelée par le Gouvernement en séance publique.

Enfin, pour ce qui concerne les conditions d'avancement, la Commission ne voit que des avantages à uniformiser la durée des carrières et la durée du séjour dans chaque échelon.

Elle observe cependant que la proposition figurant à l'article 2 bis de fixer une durée moyenne enlèverait aux maires la possibilité de sanctionner la manière de servir des agents en accordant des avancements au choix. En effet, par application de la moyenne, l'agent seul de son grade serait privé de l'avantage du choix et, pour plusieurs agents du même grade, le maire ne pourrait accorder le choix à l'un, sans pénaliser un autre qui ne le mériterait pas.

La Commission ne veut réduire ni les pouvoirs des maires ni les avantages précédemment accordés aux agents communaux. C'est pourquoi elle propose le maintien du troisième alinéa de l'article 519 du Code.

En revanche, elle vous propose de modifier le premier et surtout le deuxième alinéa de cet article, dans le sens de l'unification des carrières, en prévoyant que c'est le Ministre de l'Intérieur qui fixera le maximum et le minimum du temps susceptible d'être passé dans chaque échelon.

*

* *

Les modifications proposées par votre Commission sont mises en évidence dans le tableau comparatif ci-dessous :

TABLEAU COMPARATIF

PROPOSITION DE LOI

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Sont insérés dans le livre IV du Code de l'Administration communale les nouveaux articles suivants :

« Art. 493. — Il est constitué dans chaque département un syndicat de communes auquel sont obligatoirement affiliées toutes les communes occupant moins de cent agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet.

« Les conseils municipaux des communes occupant au moins cent agents titularisés dans un emploi à temps complet peuvent demander, par délibération, leur affiliation au syndicat de communes. Celle-ci est prononcée par arrêté préfectoral après avis conforme du comité du syndicat de communes. Les communes affiliées dans ces conditions sont soumises aux dispositions du statut du personnel communal visant les communes occupant moins de cent agents.

« Le syndicat de communes a pour objet de faciliter aux communes l'application du statut du personnel communal notamment en exerçant les attributions à lui conférées par le présent titre. Il assure la coordination entre les communes membres pour le recrutement et la gestion des agents intercommunaux visés à l'alinéa 3 de l'article 477, le maire conservant toutefois les attributions qui lui sont confiées par l'article 500 du présent Code.

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

« Le syndicat de communes a pour objet de faciliter aux communes l'application du statut du personnel communal notamment en exerçant les attributions à lui conférées par le présent titre. Il peut, sur la demande des maires intéressés, assurer la coordination entre les communes membres pour le recrutement et la gestion des agents intercommunaux visés à l'alinéa 3 de l'article 477, le maire conservant toutefois les attributions qui lui sont confiées par l'article 500 du présent Code.

Texte proposé par la Commission.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

« Le syndicat recrute et gère directement les agents affectés par lui à des missions ou à des services intercommunaux. »

« Le syndicat *peut, sur décision prise en assemblée générale du Comité,* recruter et gérer directement les agents affectés par lui à des missions ou à des services intercommunaux. »

« Art. 617. — Les communes n'occupant qu'un ou plusieurs agents titularisés dans un emploi permanent à temps non complet sont obligatoirement affiliées au syndicat de communes prévu à l'article 493.

Conforme.

« Les représentants des communes n'occupant que des agents titulaire à temps non complet n'ont voix délibérative au sein du comité et du bureau du syndicat que pour les questions intéressant ces agents. »

Conforme.

Art. 2.

Art. 2.

.....

L'article 618 du Code de l'Administration communale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 618. — Les agents titularisés dans un emploi permanent à temps non complet sont représentés au sein de la commission paritaire prévue à l'article 494 ou de la commission paritaire intercommunale prévue à l'article 496. »

Art. 2 bis (nouveau).

Art. 2 bis (nouveau).

L'article 519 du Code de l'Administration communale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Les deux premiers alinéas de l'article 519 du Code de l'Administration communale sont modifiés comme suit :

« Art. 519. — L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation de l'agent.

« Art. 519. — L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation de l'agent.

« La durée moyenne du temps normalement passé dans chaque échelon est fixée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur pour chacun des grades et emplois dont il détermine les échelles de traitement. Cet arrêté est pris après avis de la commission prévue à l'article 492 du Code. »

« Le maximum et le minimum du temps susceptible d'être passé dans chaque échelon sont fixés, pour chaque catégorie d'emplois, par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis de la commission prévue à l'article 492 du Code. »

Art. 3.

Art. 3.

Dans les articles 494, 496, 497, 498 et 527 du Code de l'Administration communale, le chiffre « 100 » est substitué au chiffre « 40 ».

Conforme.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par la Commission.

Art. 4.

Art. 4.

L'article 2 du décret n° 62-544 du 5 mai 1962 est abrogé.

Conforme.

Art. 5.

Art. 5.

Les modalités d'application des dispositions insérées au Code de l'Administration communale par la présente loi seront en tant que de besoin fixées par décret dans un délai maximum de six mois à dater de la promulgation de la présente loi.

Conforme.

Sous réserve des amendements qui suivent votre Commission vous demande d'adopter le texte voté par l'Assemblée Nationale dans la teneur suivante :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit les troisième et quatrième alinéas du texte modificatif de l'article 493 du Code de l'Administration communale :

« Le syndicat de communes a pour objet de faciliter aux communes l'application du statut du personnel communal notamment en exerçant les attributions à lui conférées par le présent titre. Il peut, sur la demande des maires intéressés, assurer la coordination entre les communes membres pour le recrutement et la gestion des agents intercommunaux visés à l'alinéa 3 de l'article 477, le maire conservant toutefois les attributions qui lui sont confiées par l'article 500 du présent Code.

« Le syndicat peut, sur décision prise en assemblée générale du comité, recruter et gérer directement les agents affectés par lui à des missions ou à des services intercommunaux. »

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit l'article :

L'article 618 du Code de l'Administration communale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 618. — Les agents titularisés dans un emploi permanent à temps non complet sont représentés au sein de la commission paritaire prévue à l'article 494 ou de la commission paritaire intercommunale prévue à l'article 496. »

Art. 2 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit l'article :

Les deux premiers alinéas de l'article 519 du Code de l'Administration communale sont modifiés comme suit :

« Art. 519. — L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation de l'agent.

« Le maximum et le minimum du temps susceptible d'être passé dans chaque échelon sont fixés, pour chaque catégorie d'emplois, par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis de la commission prévue à l'article 492 du Code. »

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Sont insérés dans le livre IV du Code de l'administration communale les nouveaux articles suivants :

« Art. 493. — Il est constitué dans chaque département un syndicat de communes auquel sont obligatoirement affiliées toutes les communes occupant moins de cent agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet.

« Les conseils municipaux des communes occupant au moins cent agents titularisés dans un emploi à temps complet peuvent demander, par délibération, leur affiliation au syndicat de communes. Celle-ci est prononcée par arrêté préfectoral après avis conforme du comité du syndicat de communes. Les communes affiliées dans ces conditions sont soumises aux dispositions du statut du personnel communal visant les communes occupant moins de cent agents.

« Le syndicat de communes a pour objet de faciliter aux communes l'application du statut du personnel communal notamment en exerçant les attributions à lui conférées par le présent titre. Il assure la coordination entre les communes membres pour le recrutement et la gestion des agents intercommunaux visés à l'alinéa 3 de l'article 477, le maire conservant toutefois les attributions qui lui sont confiées par l'article 500 du présent Code.

« Le syndicat recrute et gère directement les agents affectés par lui à des missions ou à des services intercommunaux. »

« Art. 617. — Les communes n'occupant qu'un ou plusieurs agents titularisés dans un emploi permanent à temps non complet sont obligatoirement affiliées au syndicat de communes prévu à l'article 493.

« Les représentants des communes n'occupant que des agents titulaires à temps non complet n'ont voix délibérative au sein du comité et du bureau du syndicat que pour les questions intéressant ces agents. »

Art. 2.

.....

Art. 2 bis (nouveau).

L'article 519 du Code de l'administration communale est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 519. — L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation de l'agent.

« La durée moyenne du temps normalement passé dans chaque échelon est fixée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur pour chacun des grades et emplois dont il détermine les échelles de traitement. Cet arrêté est pris après avis de la Commission prévue à l'article 492 du Code. »

Art. 3.

Dans les articles 494, 496, 497, 498 et 527 du Code de l'administration communale, le chiffre « 100 » est substitué au chiffre « 40 ».

Art. 4.

L'article 2 du décret n° 62-544 du 5 mai 1962 est abrogé.

Art. 5.

Les modalités d'application des dispositions insérées au Code de l'administration communale par la présente loi seront en tant que de besoin fixées par décret dans un délai maximum de six mois à dater de la promulgation de la présente loi.