

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

(1^{re} SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 3 Octobre 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. LOUIS MERMAZ

1. — Ouverture de la première session ordinaire de 1983-1984 (p. 3646).
2. — Cessation de mandat et remplacement d'un député (p. 3646).
3. — Députés élus sénateurs (p. 3646).
4. — Nomination d'un député en mission temporaire (p. 3646).
5. — Fin de la mission de députés (p. 3646).
6. — Nomination à un organisme extraparlimentaire (p. 3646).
7. — Représentation de l'Assemblée nationale au sein d'un organisme extraparlimentaire (p. 3646).
8. — Déclarations du Conseil constitutionnel (p. 3646).
9. — Demande de nouvelle délibération (p. 3646).
10. — Dépôt et renvoi en commission de projets de loi (p. 3647).
11. — Renonciation à un avis (p. 3647).
12. — Renvois pour avis (p. 3647).
13. — Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 3647).

14. — Fixation de l'ordre du jour (p. 3647).

15. — Rappels au règlement (p. 3648).

MM. Gilbert Gantier, Forni, Robert-André Vivien, Alain Vivien.

16. — Fonction publique territoriale. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3649).

M. Tabanou, rapporteur de la commission des lois.

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN BROCARD

Mme Osselin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

M. Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Exception d'irrecevabilité de M. Debré : MM. Debré, Sapin, le ministre. — Rejet par scrutin.

Discussion générale :

MM. Ligot,
Maisonval,
Charles, le ministre,
Proriol,
Labazée,
Le Meur,
Le Coadic,
Porthesult.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

17. — Ordre du jour (p. 3667).

PRESIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

OUVERTURE
DE LA PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

M. le président. Conformément à l'article 28 de la Constitution, je déclare ouverte la première session ordinaire de 1983-1984.

— 2 —

CESSATION DE MANDAT
ET REMPLACEMENT D'UN DEPUTE

M. le président. J'ai pris acte au *Journal officiel* du 28 juillet 1983 :

D'une part, de la cessation, le 27 juillet 1983, du mandat de M. Pierre Guidoni, en raison de la prolongation au-delà de six mois de la mission temporaire qui lui avait été confiée par le Gouvernement ;

D'autre part, de son remplacement par M. Régis Barailla, élu en même temps que lui à cet effet.

— 3 —

DEPUTES ELUS SENATEURS

M. le président. Il résulte d'une communication de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation du 26 septembre 1983 que MM. Christian Bonnet et Maurice Faure ont été élus sénateurs le 25 septembre 1983.

En application de l'article L.O. 137 du code électoral, ils cessent de ce fait même d'appartenir à l'Assemblée nationale.

Toutefois, la vacance de leurs sièges ne sera proclamée qu'à l'expiration des délais ou procédures prévus par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

— 4 —

NOMINATION D'UN DEPUTE
EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de placer M. Jean-Pierre Sueur, député du Loiret, en mission auprès du secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des personnes âgées.

Cette nomination a été publiée au *Journal officiel* du 27 septembre 1983.

— 5 —

FIN DE LA MISSION DE DEPUTES

M. le Président. Par lettres des 21, 26, 29 juillet et 24 août 1983, M. le Premier ministre m'a informé que les missions temporaires précédemment confiées, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, à M. Jacques Badet, député de la Loire, M. Wilfrid Bertile, député de la Réunion, M. Louis Besson, député de la Savoie, et M. Pierre Prouvost, député du Nord, avaient pris fin respectivement les 17 juillet, 27 juillet, 2 août et 24 août 1983.

— 6 —

NOMINATION
A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. En application de l'article 25 du règlement, j'informe l'Assemblée que M. Guy Malandain a été nommé membre titulaire, et Mme Adrienne Horvath, membre suppléant du conseil national de l'habitat.

— 7 —

REPRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
AU SEIN D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, une demande de désignation d'un membre chargé de représenter l'Assemblée nationale au sein du comité des prix de revient des fabrications d'armement, en remplacement de M. Henri de Gastines, démissionnaire.

Conformément à la décision prise précédemment, l'Assemblée voudra sans doute confier à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan le soin de présenter un candidat.

Les candidatures devront être remises à la présidence au plus tard le jeudi 13 octobre à dix-huit heures.

— 8 —

DECISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'informe l'Assemblée que le Conseil constitutionnel a publié :

1° Au *Journal officiel* du 21 juillet 1983 :

a) Sa décision concernant la loi organique relative aux candidats admis au premier concours d'accès à l'école nationale de la magistrature (session 1976).

Ce texte lui avait été déféré par M. le Premier ministre en application des articles 46 et 61, alinéa premier, de la Constitution ;

b) Sa décision concernant la loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ce texte lui avait été déféré par plus de soixante députés en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

c) Sa décision concernant la loi portant règlement définitif du budget de 1981.

Ce texte lui avait été déféré par plus de soixante députés en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

2° Au *Journal officiel* du 22 juillet 1983 :

Sa décision concernant la loi relative à la démocratisation du secteur public.

Ce texte lui avait été déféré par plus de soixante sénateurs et plus de soixante députés en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Le texte des saisines des députés et des sénateurs a été publié au *Journal officiel* des mêmes jours sous la rubrique « Informations parlementaires ».

— 9 —

DEMANDE DE NOUVELLE DELIBERATION

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 13 juillet 1983.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que par décret en date de ce jour, le Président de la République a décidé, en application de l'article 10, deuxième alinéa, de la Constitution, de demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi sur l'Exposition universelle de 1989.

Je vous adresse sous ce pli une ampliation de ce décret, ainsi que le texte de la loi soumise à cette nouvelle délibération.

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Je donne lecture de ce décret qui a été publié au *Journal officiel* des 15 et 16 juillet 1983 :

DECRET DU 13 JUILLET 1983 SOUMETTANT LA LOI SUR L'EXPOSITION UNIVERSELLE DE 1989 A UNE NOUVELLE DELIBERATION DU PARLEMENT

Le Président de la République,

Vu la loi sur l'Exposition universelle de 1989 adoptée définitivement par le Parlement et transmise au Gouvernement le 5 juillet 1983 ;

Vu la Constitution, et notamment son article 10, deuxième alinéa ;

Considérant que la France a fait connaître au Bureau international des expositions, le 5 juillet 1983, qu'elle n'était plus candidate pour l'organisation d'une Exposition universelle en 1989 ; qu'il y a lieu en conséquence de demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi précitée,

Décète :

Art. 1^{er}. — Il est demandé au Parlement une nouvelle délibération de la loi sur l'Exposition universelle de 1989. Cette délibération interviendra en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Art. 2. — Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera notifié au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat et publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 13 juillet 1983.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
PIERRE MAUROU.

La demande de nouvelle délibération ainsi que le texte de la loi qu'elle vise ont été imprimés sous le n° 1713 et distribués.

En application de l'article 116 du règlement, je propose que ce texte soit renvoyé à la commission de la production et des échanges, précédemment saisie, qui devra statuer dans le délai prévu par le règlement.

Il n'y a pas d'opposition ? ...

Il en est ainsi décidé.

— 10 —

DEPOT ET RENVOI EN COMMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. En application de l'article 83, alinéa 2 du règlement, le Gouvernement m'a demandé, pendant l'inter-session le renvoi à l'examen des commissions permanentes compétence de douze projets de loi.

En conséquence, et sous réserve de l'application éventuelle de l'article 31 du règlement, ont été renvoyés :

A la commission des affaires étrangères :

— le projet de loi autorisant la ratification d'une convention portant création de l'organisation européenne de télécommunications par satellite « Eutelsat » (ensemble deux annexes) et de l'accord d'exploitation relatif à l'organisation européenne de télécommunications par satellite « Eutelsat » (ensemble deux annexes) (n° 1714) ;

— le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (n° 1715) ;

— le projet de loi autorisant la ratification d'une convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la convention concernant la compétence et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (n° 1719) ;

— le projet de loi autorisant la ratification d'une convention relative à l'adhésion du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (n° 1720) ;

— le projet de loi autorisant l'adhésion de la République française au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (protocole II), adopté à Genève le 8 juin 1977 (n° 1721) ;

— le projet de loi autorisant l'adhésion au protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966 (n° 1725).

A la commission des affaires culturelles, familiales et sociales :

— le projet de loi instituant pour les salariés un congé pour la création d'entreprise et un congé sabbatique (n° 1718) ;

— le projet de loi portant diverses mesures relatives à l'organisation du service public hospitalier (n° 1722).

A la commission des finances, de l'économie générale et du Plan :

— le projet de loi modifiant, à compter du mois d'août 1984, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers perçue au profit du fonds spécial de grands travaux (n° 1716) ;

— le projet de loi relatif à l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international et à l'augmentation de sa participation aux accords généraux d'emprunt (n° 1717) ;

— le projet de loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières (n° 1724).

A la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République :

— le projet de loi modifiant le code de procédure pénale, le code pénal et le code de l'organisation judiciaire et relatif à la personnalisation et à l'application des peines ainsi qu'à la révision des condamnations pénales (n° 1723).

Ces projets ont été imprimés et distribués.

— 11 —

RENONCIATION A UN AVIS

M. le président. J'informe l'Assemblée que la commission des finances, de l'économie générale et du Plan déclare renoncer à donner son avis sur le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélatrice du code de travail, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (n° 1431).

Acte est donné de cette communication.

— 12 —

RENOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à donner son avis sur :

Le projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe (n° 1383).

Le projet de loi relatif au règlement judiciaire (n° 1578) ; dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République.

Il n'y a pas d'opposition ? ...

Les renvois pour avis sont ordonnés.

— 13 —

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 15 septembre 1983.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 avril 1983.

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Acte est donné de cette communication.

— 14 —

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mercredi 19 octobre 1983, inclus :

Cet après-midi et ce soir, à vingt et une heures trente ; mardi 4 octobre, à dix heures, seize heures et vingt-deux heures ; mercredi 5 octobre, à dix heures, quinze heures — après les questions au Gouvernement — et vingt et une heures trente :

Projet sur la fonction publique territoriale.

Jeudi 6 octobre, à quatorze heures quarante-cinq et vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement sur la politique étrangère et débat sur cette déclaration.

Vendredi 7 octobre :

A neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Convention sur la pollution du Rhin.

Lundi 10 octobre, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Mardi 11 octobre :

A neuf heures trente :

Projet sur la réforme hospitalière.

A seize heures et vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement sur la politique industrielle et débat sur cette déclaration.

Mercredi 12 octobre, à neuf heures trente, quinze heures — après les questions au Gouvernement — et vingt et une heures trente :

Judi 13 octobre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet sur la formation professionnelle continue.

Vendredi 14 octobre :

A neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Mardi 18 octobre :

A neuf heures trente :

Projet sur la location-accession.

A seize heures et vingt et une heures trente :

Projet sur le Fonds monétaire international ;

Projet sur le fonds de grands travaux ;

Suite de l'ordre du jour du matin.

Mercredi 19 octobre :

A neuf heures trente :

Eventuellement suite de l'ordre du jour de la veille.

A quinze heures — après les questions au Gouvernement — et vingt et une heures trente :

Discussion générale du projet de loi de finances pour 1984.

— 15 —

RAPPELS AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour un rappel au règlement.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, vous avez tout à l'heure rappelé la décision du Conseil constitutionnel concernant la loi de règlement du budget de 1981. Contrairement à ce qui semble ressortir de vos propos, cette affaire n'est pas close. Et je voudrais une nouvelle fois appeler votre attention et celle de l'Assemblée tout entière sur les incidents bien regrettables auxquels a donné lieu la promulgation de cette loi.

En effet, soixante députés de l'opposition avaient déposé un recours contre ce texte au motif que le projet avait été adopté selon une procédure non conforme à l'article 39 de la loi organique du 2 janvier 1959. Pour rejeter ce recours, le Conseil constitutionnel a considéré, contre la lettre même des textes, que les lois de règlement, qui sont pourtant qualifiées de lois de finances, n'entrent pas dans le champ d'application de dispositions de l'article 39 de ladite ordonnance qui fixe la procédure d'examen des projets de lois de finances par le Parlement.

Cette décision était fort discutable. Mais je ne la contesterais pas au fond puisque, conformément à l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics.

Cependant, par cette décision, le Conseil constitutionnel faisait naître contre la loi de règlement de 1981, un nouveau grief d'inconstitutionnalité, qu'il n'était pas possible au Parlement de prévoir avant l'intervention de cette décision.

En effet, si comme en a décidé le Conseil l'article 39 de l'ordonnance ne s'applique pas aux lois de règlement, le Gouvernement n'était pas fondé à se prévaloir des facilités particulières prévues par ce même article, et notamment de la procédure d'urgence. Or, lors de l'examen du projet de loi, le Gouvernement n'a pas déclaré l'urgence ainsi qu'il lui était loisible de le faire. Il s'est simplement prévalu de l'article 39 de l'ordonnance de 1959. Il y avait donc incompatibilité absolue entre la décision du Conseil constitutionnel et la déclaration du Gouvernement. C'est pourquoi un nouveau recours a été préparé contre ce texte

Comme nous étions à la fin du mois de juillet — vous l'avez vous-même rappelé, monsieur le président — et pour respecter la tradition de courtoisie qui régit nos rapports avec le Conseil constitutionnel, les auteurs de ce recours ont avisé le 27 juillet le secrétariat général du Conseil constitutionnel qu'ils s'apprêtaient à déposer un nouveau recours.

Il était jusqu'alors d'usage que le Conseil, lorsqu'il était saisi officieusement d'un recours non encore formellement déposé, en informât le secrétariat général du Gouvernement, qui différerait la promulgation du texte incriminé. Or, en l'occurrence, c'est exactement le contraire qui s'est passé : C'est le 29 juillet au matin, avant le dépôt officiel du recours, le Président de la République promulguait la loi de règlement contestée, privant ainsi les parlementaires de la possibilité d'exercer un recours dont le succès n'était guère douteux.

Il y a là un précédent extrêmement fâcheux, car on peut désormais imaginer que le Président de la République, estimant qu'un recours est probable sur tel ou tel texte voté par sa majorité, pourrait promulguer en toute hâte le texte en cause, afin d'éviter une saisine, et ce, par exemple, dans des matières touchant aux libertés publiques. Ainsi, les dispositions constitutionnelles introduites en 1974 par le président Giscard d'Estaing, et que l'opposition de l'époque n'avait pas manqué d'utiliser à de nombreuses reprises, seraient vidées de toute leur substance. Le précédent intervenu à l'occasion de la loi de règlement pour 1981 est donc lourd de menaces pour l'avenir de nos institutions.

C'est la raison pour laquelle des parlementaires de l'opposition ont écrit à M. le président du Conseil constitutionnel, au Président de la République et aux présidents des deux assemblées pour leur faire part de leur émotion. Ils n'ont reçu jusqu'à présent que des accusés de réception.

Pour ces motifs, je demande que le bureau de l'Assemblée nationale soit officiellement saisi de ce problème, afin qu'il puisse, en liaison avec la présidence de la République, celle du Conseil constitutionnel et celle du Sénat, mettre au point une procédure qui préserve la représentation nationale contre les manœuvres qui pourraient se produire à la suite de ce fâcheux précédent du 29 juillet.

Je sais qu'il est difficile de légiférer en la matière. Du moins est-il nécessaire que soit établi entre les diverses parties prenantes un code de bonne conduite qui préserve les droits légitimes des parlementaires à contester la constitutionnalité des lois, quand ils l'estiment nécessaire.

M. Michel Sapin. Toujours aussi ennuyeux !

M. Marc Lauriol. Il a pourtant raison !

M. le président. La parole est à M. Forni.

M. Raymond Forni. Monsieur le président, je suis tout à fait étonné qu'on puisse, par le biais d'un rappel au règlement, mettre en cause, d'une part, le Président de la République et, d'autre part, le Conseil constitutionnel.

M. Emmanuel Aubert. Cela vous est arrivé !

M. Serge Charles. Il y a eu des précédents !

M. Raymond Forni. Je me souviens d'une époque pas si lointaine, monsieur Gantier, où les groupes de l'opposition d'alors, et notamment le vôtre, n'hésitaient pas à se réfugier derrière les décisions du Conseil constitutionnel pour affirmer que les groupes de la majorité, d'une certaine façon, violaient les règles fondamentales de ce pays.

Il me semble tout à fait déplacé que vous fassiez un tel rappel au règlement devant l'Assemblée nationale et je considère qu'il y a, d'une certaine façon, des moyens dilatoires dans l'argumentation que vous avez développée. En effet, monsieur Gantier, si le Président de la République devait attendre pour promulguer un texte que vous ayez indiqué à l'autorité suprême de l'Etat que vous en avez terminé avec les recours, je crains qu'aucun texte voté ici ne soit jamais publié.

Quoi qu'il en soit, le Conseil constitutionnel a statué sur ce projet de loi de finances et, pour notre part, nous n'entendons pas remettre en cause son autorité et la décision qu'il a prise. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Gilbert Gantier. Nous nous en doutons bien, parce que cela vous arrange !

M. le président. La parole est à M. Robert-André Vivien, pour un rappel au règlement.

M. Robert-André Vivien. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur le cinquième alinéa de l'article 40 qui dispose que « chaque commission est maîtresse de ses travaux ».

Je tiens à préciser que ce rappel au règlement ne concerne pas le seul groupe du rassemblement pour la République et qu'il intéresse tous les membres de la commission des finances.

J'ai, comme un grand nombre de mes collègues de la commission des finances, qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité, adressé des questions au ministre de tutelle que j'ai le devoir de contrôler. Mes trente-cinq questions ont été envoyées le 24 juin, et j'ai reçu aujourd'hui les vingt premières réponses. Or je dois rapporter devant la commission des finances, le 13 octobre, et j'estime que ces conditions de travail sont indécentes. Elles ne sont d'ailleurs pas réservées aux membres de l'opposition, je tiens à le souligner, et traduisent peut-être l'incapacité du Gouvernement à nous répondre.

M. Martin Malvy. Elle n'est pas nouvelle !

M. Robert-André Vivien. Mais non ! Vous êtes un peu jeune dans cette maison, mon cher collègue, malgré vos six ans de mandat. Dans le temps, on disposait des réponses à partir du 24 août. Le président de la commission des finances, M. Christian Goux, s'est d'ailleurs employé inlassablement depuis deux mois à faire en sorte que les rapporteurs spéciaux de la commission des finances puissent obtenir des réponses du Gouvernement. En commission, nous avons fait quatre rappels au règlement, mais le président Goux n'a pas été entendu, et ce n'est pas de sa faute.

Auparavant, lorsque l'on n'avait pas, dès la première semaine de septembre, les réponses aux questions très précises qui permettent aux commissaires des finances d'informer leurs collègues, on entendait de vigoureuses protestations.

Monsieur le président, si je me suis permis de faire ce rappel au règlement fondé sur un article précis, c'est pour rendre plus attentif le Gouvernement, qui est ici représenté, aux conditions désastreuses dans lesquelles travaillent les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis. Je veux aussi souligner que, pour examiner la première partie du projet de loi de finances, notre rapporteur général et les membres de la commission des finances ont dû travailler dans la précipitation. Je ne sais pas s'il s'agit là d'une volonté politique qui tendrait à priver le Parlement de son droit de contrôle et d'information, mais je tenais à souligner très solennellement que tout cela n'est pas convenable. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vivien.

M. Alain Vivien. Mon rappel au règlement concerne le même article que celui de M. Robert-André Vivien.

Les propos de notre collègue me semblent devoir être nuancés. Ceux d'entre nous qui siègent depuis quelques années sur ces bancs savent combien, par le passé, il était difficile d'obtenir dans des délais raisonnables les réponses complètes aux questions fort nombreuses que nous posions en tant que rapporteurs.

M. Robert-André Vivien. C'est inexact !

M. Alain Vivien. Et les choses n'ont pas empiré, loin de là.

M. Robert-André Vivien. C'est inexact !

M. Alain Vivien. En tant que rapporteur spécial depuis 1981, c'est-à-dire depuis deux ans, d'un budget particulièrement délicat, celui de la coopération, je puis affirmer que les réponses sont aujourd'hui plus nombreuses et plus approfondies que par le passé.

Il est vrai qu'avec sa nouvelle majorité l'Assemblée nationale pose sans doute plus de questions qu'autrefois. Et il est bon que l'opposition fasse de même, dans la mesure où elle a aussi à suivre certains rapports. Et des questions plus nombreuses appelant des réponses plus approfondies demandent évidemment un peu plus de temps.

Il reste qu'il est souhaitable que le Gouvernement réponde dans des délais raisonnables pour que nous puissions délibérer en temps voulu en commission des finances, avant de rapporter devant l'Assemblée en séance publique.

M. le président. La parole est à M. Robert-André Vivien.

M. Robert-André Vivien. Je pense que M. Alain Vivien a voulu rendre service au Gouvernement, mais ses propos n'ont, en tout cas, pas rendu service à ses collègues de la majorité et de l'opposition.

M. Alain Vivien. C'est une opinion !

M. Robert-André Vivien. Il lui suffira de relire les procès-verbaux des réunions de la commission des finances — dans laquelle il siège depuis peu — établis au cours des dernières années et sous les anciens gouvernements, pour constater que

comme M. Goux, et peut-être encore plus fortement, moi-même et mes prédécesseurs avons inlassablement réclamé que les réponses aux questionnaires soient adressées dans des délais normaux. Nous réclamions dès le 20 août et nous étions en possession des réponses à nos questionnaires vers le 5 ou le 8 septembre au plus tard. Or nous sommes le 3 octobre !

Je veux bien que, peut-être soucieux de son avenir politique, M. Alain Vivien vienne au secours du Gouvernement, mais ce n'est pas convenable pour l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Alain Vivien.

M. Alain Vivien. Je ne veux pas engager un dialogue, mais je me dois de souligner, parce que c'est la vérité, qu'un très grand nombre de réponses nous sont parvenues dans des délais tout à fait raisonnables. Mais il est vrai que les réponses à certaines questions nécessitent des recherches plus approfondies, et qu'elles sont forcément un peu tardives. Nous pouvons tous le déplorer, mais nous ne pouvons regretter de disposer de réponses argumentées et plus substantielles que celles qui nous parvenaient naguère.

M. Robert-André Vivien. Je demande la parole pour un rappel au règlement, monsieur le président !

M. le président. Je vous la donne pour la dernière fois, monsieur Robert-André Vivien, car nous allons passer à l'ordre du jour.

M. Robert-André Vivien. Merci, monsieur le président.

Je tiens également à remercier M. Alain Vivien dont les propos viennent de montrer que, contrairement à ce que je croyais, comme le président Goux avec lequel je m'en suis entretenu, un sort différent est réservé aux questions selon qu'elles émanent de rapporteurs de la majorité ou de l'opposition, les premiers obtenant des réponses plus rapides. C'est ce qu'il vient de dire mot pour mot, et j'en prends acte, monsieur le président.

M. Alain Vivien. Vous savez que ce n'est pas vrai ! Une fois de plus, c'est de la provocation !

— 16 —

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique (n^o 1388, 1519).

La parole est à M. Tabanou, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Tabanou, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mes chers collègues, dans le vaste ensemble législatif que formeront les trois projets de loi portant réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, le titre III, que l'Assemblée examine aujourd'hui, constitue sans aucun doute la partie la plus importante et la plus novatrice. Avec lui, la fonction publique territoriale entre dans le débat.

Le futur code de la fonction publique va en effet abroger et remplacer l'ordonnance du 4 février 1959, portant statut général des fonctionnaires de l'Etat, et se substituer au livre IV du code des communes. Il comblera l'absence de réglementation concernant les personnels des départements et des régions. Il constituera, selon les termes mêmes du secrétaire d'Etat à la fonction publique et aux réformes administratives, « l'outil et le creuset de la décentralisation ».

Ce projet s'inspire des mêmes grands principes d'indépendance et de neutralité qui marquent et caractérisent la conception et la tradition françaises de la fonction publique. Mais il introduit, pour la première fois dans notre pays, une réforme majeure : la création d'une nouvelle entité, à savoir la fonction publique territoriale.

Six ans de délai ont été nécessaires après le vote du statut général pour adopter enfin, le 28 avril 1962, le premier statut national des personnels communaux qui ne s'appliquait d'ailleurs qu'aux agents de certaines communes sans leur reconnaître la qualité de fonctionnaires. Ces agents se trouvaient donc placés dans une situation statutaire hybride, à mi-chemin entre le secteur privé et le secteur public. Le pernicieux système de l'emploi instauré à l'époque n'a jamais été remis en cause

ultérieurement, et même la loi du 16 juillet 1972 n'a pas modifié cette situation malgré la timide avancée que constituent les « cadres d'emplois » limités en nombre et en nature à quelques catégories d'agents.

Aujourd'hui, dans le texte qui nous est soumis, cette nouvelle fonction territoriale, égale en droits et en obligations à la fonction publique d'Etat, sera l'instrument indispensable à la mise en œuvre de la décentralisation par le double objectif qu'elle vise : doter les élus d'un personnel suffisant et de grande qualité pour l'exercice de leurs compétences nouvelles et de leurs responsabilités accrues et mieux garantir les droits des fonctionnaires territoriaux de toutes les origines, sans porter atteinte au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

Ce nouveau statut s'appuie sur trois principes fondamentaux, dont l'application sera assurée par un ensemble de dispositions institutionnelles et organiques.

Le premier de ces principes est l'unité de la fonction territoriale.

Le nouveau statut s'appliquera aux personnels des communes, des départements, des régions et des établissements publics qui en dépendent, soit 800 000 agents environ, dont 600 000 agents de l'actuelle fonction communale qui relèvent du livre IV du code des communes. Il accordera à ces personnels pour la première fois toutes les garanties essentielles reconnues aux agents de l'Etat : l'égalité consacrée par la règle du concours comme mode normal de recrutement ; l'indépendance liée à la garantie d'emploi et de carrière consécutive à la séparation du grade et de l'emploi ; la citoyenneté consacrée par la reconnaissance du droit à la libre expression et le renforcement du rôle des instances paritaires.

Des statuts particuliers à caractère national s'appliqueront à tous les agents et permettront désormais le déroulement d'une carrière sans rupture d'un territoire à l'autre et d'une fonction à l'autre, assurant ainsi une réelle et saine mobilité qui fonctionnera enfin dans les deux sens en permettant à des fonctionnaires territoriaux d'apporter à la fonction publique de l'Etat, la compétence et la richesse de leur expérience d'hommes de terrain.

Cette unité de la fonction sera garantie par la création du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et par un ensemble de dispositions statutaires fixant l'organisation, à tous les échelons et pour chaque corps, de commissions administratives et de comités techniques paritaires.

Homologue du conseil supérieur de la fonction publique d'Etat, le nouveau conseil supérieur de la fonction publique territoriale, composé paritairement d'élus et de fonctionnaires, sera présidé par un élu local.

Ce conseil supérieur qui ne sera pas doté du pouvoir réglementaire sera cependant investi d'une fonction consultative et d'un important pouvoir de proposition qui lui sera propre en matière notamment de définition des corps de fonctionnaires territoriaux comparables à ceux de l'Etat.

Le deuxième principe fondamental est celui de la parité ou de l'équivalence avec la fonction publique d'Etat obtenue par l'organisation en corps, relevant des quatre catégories de fonctionnaires, A, B, C ou D, dont les statuts particuliers, rappelons-le, seront nationaux, mais dont la gestion pourra, selon le cas, être déconcentrée ou décentralisée ; par la consécration du principe de séparation du grade et de l'emploi ; par la substitution du système de la carrière à celui de l'emploi qui garantira, en cas de suppression d'emploi — dans lequel la fonction et le grade sont aujourd'hui confondus — le maintien dans le grade acquis au sein de la fonction territoriale ; par la généralisation du recrutement par concours sur épreuves, atténuée par un certain nombre d'adaptations et de dérogations prévues aux articles 47 et suivants du projet ; enfin, par l'égalité des rémunérations principales et des rémunérations accessoires.

Ainsi, l'innovation essentielle du présent projet de loi réside non seulement dans l'adoption d'une administration de carrière, mais, surtout, dans l'acceptation de ce système dans la totalité des éléments qui le composent et des conséquences qu'il entraîne et qui lui confèrent une cohérence globale. Dès lors, se trouve levée l'hypothèque qui grevait les précédents projets de réforme, et tout spécialement le projet de loi pour le développement des responsabilités locales, hypothèque qui consistait à ne prendre en considération que certains éléments de l'administration de carrière — comme la distinction entre le grade et la fonction — tout en refusant ceux qui en étaient le complément indispensable comme l'organisation en corps, sans lesquels le système perdait tout son sens et restait dépourvu d'application pratique réelle.

Une disposition institutionnelle nouvelle, la commission mixte paritaire, garantira l'application de ce principe de parité.

La commission mixte, émanation des deux conseils supérieurs, pourra être saisie par le Gouvernement ou par l'un ou l'autre des deux conseils. Son objet est de garantir la cohérence de l'évolution entre les deux fonctions publiques et d'assurer une mobilité équilibrée entre ces deux fonctions.

Enfin, le troisième principe fondamental est celui du respect de la libre administration des collectivités territoriales.

C'est ainsi qu'en dehors des pouvoirs d'initiative statutaires conférés, d'une part, au conseil supérieur de la fonction publique territoriale et, d'autre part, aux collectivités et établissements publics territoriaux, la gestion du personnel sera organisée d'une façon souple et décentralisée par des organismes spécialement créés à cet effet : les centres de gestion.

Etablissements publics inter-collectivités, dirigés exclusivement par des élus, et dont les compétences sont définies limitativement par la loi, ces centres de gestion auront, pour chaque niveau, des compétences nationales, régionales et départementales qui reprendront, en les précisant et en les étendant, les attributions actuellement confiées aux syndicats de communes pour le personnel. Mais il est bien précisé que les élus conserveront tout leur pouvoir hiérarchique direct sur la nomination, l'avancement et la discipline des agents.

De nouvelles règles de recrutement aménagées et adoptées à la spécificité de la fonction territoriale seront définies.

Le concours sur épreuves avec l'établissement d'une liste principale et d'une liste complémentaire reste la règle commune. Toutefois, les statuts particuliers peuvent prévoir des concours sur titres lorsque la formation préalable des candidats le justifie.

Le nombre des postes mis au concours est fixé en fonction des vacances d'emplois constatées.

L'affectation de chaque lauréat est proposée par le centre de gestion compétent en fonction de trois critères combinés : la préférence exprimée par les agents, les besoins des collectivités territoriales et la situation familiale des candidats.

Enfin, le recrutement direct pour certains emplois supérieurs reste une faculté permise qui, toutefois, est sévèrement limitée en nature et en nombre.

Enfin, les emplois de cabinet sont reconnus et institutionnalisés par la loi.

Cet important projet de loi constitue donc la première étape d'une réforme considérable tendant à une profonde transformation de la fonction publique locale.

A l'occasion du débat ouvert devant notre assemblée, la commission des lois a bien voulu, sur la proposition de son rapporteur, amender sur quelques points importants un texte dynamique, intelligent et courageux pour accentuer la décentralisation institutionnelle, assurer une meilleure cohérence des dispositions statutaires et améliorer la gestion des nouveaux corps.

C'est ainsi qu'il est proposé de renforcer le rôle du conseil supérieur de la fonction publique territoriale en lui conférant un statut d'établissement public à caractère administratif ; en élargissant ses prérogatives par l'avis obligatoire sur tous les actes réglementaires, la collation des statistiques et des documents relatifs à la fonction territoriale, et en lui laissant la liberté d'établir son règlement intérieur ; en alignant sur le droit commun le contrôle de la légalité des actes de gestion par la suppression de la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de chaque centre.

Il est également proposé d'étendre et de consolider la participation des personnels par une série de mesures visant à assurer un meilleur contrôle des mises à disposition et du recours à des non-titulaires, ainsi que des affectations proposées par les centres de gestion et des suppressions d'emplois.

Ces propositions tendent également à obtenir une meilleure cohérence de la future fonction territoriale par la stricte limitation des « entorses » à son unité.

La suppression de la notion de corps territoriaux, déjà prévue à l'article 11 du titre I^{er}, va dans le sens souhaité, même si une seule mais notable exception — celle de Paris — en atténue la portée. L'article 112 amendé prévoit toutefois un retour progressif et souhaitable au droit commun.

L'homogénéité du recrutement est améliorée ; la mobilité est encouragée grâce à la suppression de l'accord de la collectivité d'origine en cas de mutation ou d'avancement de grade ; les créations et les vacances d'emplois doivent faire l'objet d'une publication pour toutes les communes, y compris celles qui ne sont pas affiliées à un centre de gestion.

L'établissement de la meilleure parité possible entre les deux fonctions publiques passe par : la transparence des rémunérations ; la reconnaissance du maximum de corps comparables et la définition de critères de comparabilité objectifs et adaptés ; le renforcement des garanties statutaires en matière de stage proba-

toire, de promotion sociale et de discipline ; la prise en compte des détachements pour un contrôle plus strict de l'équilibre des passerelles ; enfin, la limitation du recrutement direct largement compensée par la création d'emplois fonctionnels.

Sur ce dernier point, qui mériterait sans doute de plus longs développements, que l'on me permette de dire, ou plutôt de répéter, avec la profonde conviction que je retire d'une expérience déjà longue d'élu local, que l'autonomie des collectivités territoriales n'est pas opposable à l'indépendance des fonctionnaires territoriaux, qui est aussi l'une des conditions de leur qualité et de leur valeur. Elle ne saurait s'exprimer seulement par un pouvoir discrétionnaire sur le recrutement des agents, mais bien plutôt par la liberté des choix politiques, qui passe par la sûreté et la maîtrise des moyens qui permettent d'effectuer ces choix.

Ce débat n'est pas nouveau. Lors de la discussion publique du projet de loi du 16 juillet 1972, Michel Rocard déclarait déjà : « Le vrai fondement de l'autonomie communale consiste à armer les maires face à l'administration de l'Etat et non pas face à leurs propres salariés. »

A l'inverse, le reproche d'étatisation de la fonction territoriale est tout aussi mal fondé. L'autorité territoriale conserve en effet, je l'ai déjà dit, toutes ses prérogatives sur les décisions individuelles et sur le déroulement de carrière des agents, ainsi que sur la création et la suppression d'emplois.

La gestion des corps est assurée, soit directement par les collectivités, soit par l'intermédiaire de ses représentants élus au sein des centres de gestion.

C'est, tout au contraire, le statut actuel, notoirement insuffisant et inadapté, basé sur le système de l'emploi et non de la carrière, qui recèle un risque permanent d'étatisation rampante, car c'est bien l'absence de moyens, la disparité et la faiblesse des structures qui ont permis à la tutelle, légale ou insidieuse, de l'Etat de s'installer et de sévir.

En outre, dans le souci d'alléger et de simplifier la gestion des corps, il est également proposé de limiter le recrutement national à quelques corps seulement de la catégorie A. administrateurs ou ingénieurs, et d'étendre aux centres régionaux leur compétence en matière de gestion à tous les corps des catégories A et B — la publicité des vacances d'emplois restant toutefois assurée à l'échelon national.

Enfin, compte tenu du caractère très particulier de son organisation, la région parisienne fait également l'objet de dispositions dérogatoires prévues aux articles 15 et suivants du projet.

En conclusion, la philosophie générale de ce grand projet repose sur un choix politique très clair.

Rejetant la tentation d'étatiser la fonction territoriale en refusant de l'intégrer à la fonction d'Etat, elle écarte également la tentation facile de pérenniser la situation actuelle, caractérisée par l'inégalité et la disparité qu'engendre la juxtaposition de textes incomplets et hétérogènes, en se contentant de l'habiller de quelques réformes en trompe-l'œil, comme ce fut souvent le cas au cours des dernières décennies.

Du rapport Guichard au rapport Colombier, sans parler du très significatif rapport Longuet, les nombreux projets qui précéderont le dernier en date, adopté en première lecture par le Sénat en avril 1980, sous le titre, plus évocateur que justifié, de « développement des responsabilités locales », ne proposaient que des réformes parcellaires ne touchant ni aux structures, ni aux moyens, éveillant de sérieuses inquiétudes chez beaucoup d'élus et chez tous les personnels, sans répondre à la patiente attente des premiers ni aux espérances toujours déçues des seconds.

A l'inverse, en décidant de créer, dans le cadre et au service de la décentralisation, une véritable fonction publique territoriale, égale en valeur et en dignité à celle de l'Etat, délivrée de ses sujétions et de ses complexes, le Gouvernement a su concilier deux exigences fondamentales et apparemment contradictoires : le respect de l'autonomie des collectivités locales et le droit à une carrière sans aléas qui est aujourd'hui reconnu aux agents de la fonction publique.

Ce que nous faisons aujourd'hui durera longtemps. C'est en ces termes que le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives concluait, le 3 mars dernier, la discussion générale sur le projet de réforme du statut général de la fonction publique.

Oui, cela durera longtemps. Je le crois et je le souhaite, car il y a longtemps que beaucoup attendent une véritable réforme de la fonction territoriale, et en particulier les 600 000 agents communaux sans lesquels l'autonomie locale ne serait pas ce qu'elle est et ne pourrait pas devenir ce qu'elle aspire à être.

Appartenant moi-même à la fonction publique d'Etat, j'exerce depuis plus de vingt ans, comme nombre d'entre vous sans

doute, des responsabilités de maire et d'élu local. Ce n'est pas assez longtemps sans doute pour porter un jugement définitif sur une fonction profondément marquée par ses deux caractères originels : sa vocation naturelle de service public et sa capacité d'adaptation à l'évolution et aux conditions d'exercice de l'administration locale.

Mais c'est assez longtemps pour connaître et reconnaître la valeur et le mérite de ces 600 000 agents de la fonction communale, qui constitueront demain les plus gros bataillons de la fonction publique territoriale et qui, dans les quelque 36 000 communes de notre pays, composent pour le citoyen le plus éloigné de la capitale, des métropoles et des chefs-lieux, l'image d'une administration à visage humain, la plus proche de lui et de ses préoccupations journalières, moins anonyme et moins lointaine que la fonction publique d'Etat.

C'est pourquoi, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, j'insiste vivement auprès de vous pour que vous fassiez connaître rapidement et clairement toutes les dispositions transitoires garantissant les droits des agents en fonctions lors de la promulgation de la loi, en définissant au préalable les grades d'assimilation, en publiant les conditions d'intégration dans les futurs corps et en garantissant le déroulement normal des carrières.

Si cette réforme est attendue par les agents, elle est aussi souhaitée et voulue par les défenseurs de la décentralisation, car elle se place délibérément dans la perspective des profonds changements de structures et de moyens qu'implique une réelle politique de décentralisation.

Loin de restreindre l'autonomie des collectivités locales ou d'en réduire le champ, ce projet en étend au contraire les limites et les effets, car l'autonomie se mesure d'abord aux moyens qu'on a de l'exercer. Et l'un de ces moyens, et non des moindres, ce sont les hommes qui choisiront de servir dans une fonction publique dont la vocation est non le service exclusif et sans partage de l'Etat, mais celui des collectivités territoriales et de leurs autorités élues.

Telles sont certainement la vraie dimension du problème, la nature et l'importance de l'enjeu.

Cela devait être rappelé au moment où le Gouvernement engage les collectivités territoriales et leurs agents dans la plus vaste et la plus complète réforme qui ait été entreprise depuis la Libération. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

(M. Jean Brocard remplace M. Louis Mermaz au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. JEAN BROCARD,

vice-président.

M. le président. La parole est à Mme Osselin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Jacqueline Osselin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, le texte qui nous est soumis ici vient compléter la pyramide de ceux que nous avons déjà approuvés depuis juillet 1981, et dont l'objectif est d'améliorer et de développer la vie des collectivités territoriales.

La loi de décentralisation a ouvert la voie de transformations profondes et décisives. Elle a rendu le pouvoir aux élus, rapproché les décisions des administrés, élargi la responsabilité des citoyens concernés. Il manquait un maillon à la chaîne : définir les droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

C'est l'objet du projet de loi portant création de la fonction publique territoriale, afin de doter les agents communaux, départementaux, régionaux et des établissements publics administratifs de règles statutaires indispensables.

Il s'agit donc bien, en abordant la discussion de ce texte, de l'inscrire dans la suite logique des précédents — lois du 2 mars 1982, du 31 décembre 1982, du 7 janvier 1983 — et dans la continuation des autres à venir.

Aux côtés des élus, qui ont maintenant la responsabilité pleine et entière de leur action, travailleront des agents territoriaux dévoués au bien public, mais dont les droits et garanties seront reconnus comme pour tous les travailleurs.

Réussir la décentralisation avec un véritable service public de qualité au service du citoyen, tel est l'enjeu fondamental voulu par le Gouvernement. Il faut donc pouvoir concilier les droits des travailleurs et la responsabilité accrue des élus. Chacun en mesure bien l'importance, mais aussi la difficulté dialectique : augmentation des rémunérations, promotions accélérées, allége-

ment de la charge et de la durée du travail, suppression du contrôle hiérarchique, maintien en surnombre — toutes mesures sociales sur lesquelles nous ne pouvons qu'être en accord. Mais elles se heurtent à une autre logique tout aussi implacable, celle du citoyen et du contribuable, qui veut un service toujours plus grand, pour un coût minimal.

En effet, aucune de ces mesures n'est sans conséquence sur le budget des collectivités par l'accroissement des salaires ou le recrutement du personnel nécessaire au maintien du service qu'elles entraînent.

La lucidité sur cette contradiction d'intérêts s'impose. Tout élu y est confronté. C'est à lui que revient la décision finale. Municipalités, conseils généraux, conseils régionaux, établissements publics sont employeurs pour le compte des habitants. Et, par ailleurs, les salariés, par définition, n'ont pas à limiter leurs revendications. Cette dimension conflictuelle se doit d'être assurée par tous, par une approche contractuelle respectant la responsabilité de chacun dans le cadre de leurs engagements réciproques. Le développement de l'expression des salariés pour défendre leurs revendications, faire entendre leurs points de vue et leurs droits les plus stricts — comités techniques paritaires et, pourquoi pas, conseils de service ou de bureau — doit aller de pair avec les exigences du service public et de la modération de la fiscalité.

Elus, fonctionnaires, citoyens sont les trois composantes de la vie des collectivités. Aucun des partenaires ne peut être oublié. Il y a de la justice sociale et de l'action des collectivités.

C'est dans cet esprit que sont examinés les articles qui intéressent la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Ces articles concernent les dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité, aux modalités de recrutement des handicapés, aux emplois relevant des statuts particuliers, aux congés des fonctionnaires et à l'exercice du droit syndical.

Je veux revenir sur certains de ces articles.

L'article 34 énumère les compétences des comités techniques paritaires, dont la création est prévue. Les compétences relatives à l'hygiène et la sécurité en font partie.

Dans la fonction publique, les institutions chargées de l'hygiène et de la sécurité sont très récentes.

Pour la fonction publique territoriale, la situation est légèrement différente. Une circulaire du 12 août 1974, du ministre de l'intérieur, avait incité les communes employant au moins cent agents, titulaires ou non, à constituer des comités d'hygiène et de sécurité sur le modèle de ceux prévus par le code du travail. En 1978, une loi rendit obligatoire la création de comités d'hygiène et de sécurité dans les communes et établissements publics administratifs communaux et intercommunaux employant au moins cinquante agents, titulaires ou non, soumis aux dispositions du livre IV du code des communes. Les dispositions actuellement en vigueur sont celles qui sont contenues dans cette loi. Ce sont les articles 33 et 34 du présent projet.

Aux termes de la législation actuelle, les comités sont composés paritairement de représentants de la collectivité locale ou de l'établissement, et de représentants du personnel élus au suffrage direct.

Réuni au moins une fois par trimestre, le comité l'est en outre à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité, ayant entraîné ou ayant pu entraîner des conséquences graves. Il est obligatoirement consulté sur les mesures mettant en cause la salubrité et la sécurité.

Par ailleurs, le comité d'administration du syndicat de communes peut décider de la création d'une mission intercommunale d'hygiène et de sécurité pour ceux des adhérents au syndicat qui ne sont pas tenus d'instituer un comité d'hygiène et de sécurité. On retrouve là un mécanisme inspiré de celui qui est prévu par le code du travail.

Enfin, il y a lieu de préciser que les articles de la loi de 1978 instituant le service de médecine professionnelle dans les communes et les établissements publics administratifs communaux et intercommunaux sont maintenus et adaptés.

La création par le présent projet de loi de comités techniques paritaires pour la fonction publique territoriale constitue une avancée importante par rapport à la situation antérieure. Cette institution, appréciée dans la fonction publique d'Etat, permettra que soient abordés et résolus, au sein d'une institution où sont représentés l'organe délibérant et les fonctionnaires, les problèmes d'organisation et de fonctionnement de l'administration intéressée, mais aussi la situation des personnels au regard notamment de l'évolution des conditions de travail. S'il est bien clair que l'objectif de l'administration est d'assumer un service public qui réponde aux besoins et aux exigences des citoyens,

celui-ci ne saurait être organisé sans que soient prises en compte les conditions de travail des fonctionnaires et sans que ceux-ci soient associés à l'organisation des tâches. C'est une première étape vers une prise en charge collective de leur travail par les intéressés eux-mêmes. L'étape suivante serait celle de conseils de service ou de bureau permettant ainsi à l'ensemble des salariés de s'exprimer dans tous les domaines intéressant la vie de service ou du bureau.

La fonction publique territoriale étant désormais dotée de comités techniques paritaires, les comités d'hygiène et de sécurité instaurés par la loi de 1978 devaient-ils être maintenus sans aménagement? Par ailleurs, dans la fonction publique d'Etat, où les comités techniques paritaires étaient précisément dotés de compétences en matière d'hygiène et de sécurité, le titre II du nouveau statut général des fonctionnaires crée des comités d'hygiène et de sécurité distincts. La démarche proposée ici peut donc sembler contradictoire avec celle-ci. En fait, elle s'explique aisément par les caractéristiques qui différencient l'administration territoriale et celle de l'Etat.

Le maintien ou la création systématique de comités d'hygiène et de sécurité dans toute collectivité, tout établissement et tout centre de gestion, alors que parallèlement les comités techniques paritaires vont être institués, aurait entraîné une dispersion peu justifiée des compétences et, partant, une multiplication de comités.

Bien que la situation des collectivités locales soit évidemment différente de celle des entreprises régies par le code du travail, on peut néanmoins évoquer la fusion récemment réalisée par la loi entre les comités d'hygiène et de sécurité et les commissions d'amélioration des conditions de travail. Là aussi, on a voulu éviter une dichotomie. La concertation est d'autant mieux assurée que l'organe qui en est le cadre ne se voit pas doublé par un autre aux compétences en grande partie communes.

La prise en compte, dans le cas général, des questions d'hygiène et de sécurité par le comité technique paritaire est d'autant plus justifiée et appréciable que à l'initiative de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, un amendement devrait instituer l'élection directe des membres dudit comité, alors que le projet de loi prévoit leur désignation par les organisations syndicales. L'élection directe par les fonctionnaires est d'autant plus souhaitable que le même système est en vigueur pour les actuels comités d'hygiène et de sécurité.

Entrent dans les compétences du comité technique paritaire les questions relatives à l'organisation, aux conditions générales de fonctionnement des administrations, à l'évolution des méthodes et techniques de travail, ainsi qu'à leur incidence sur la situation des personnels. S'y ajoutent les cas obligatoires de consultation des actuels comités d'hygiène et de sécurité, qui sont d'ailleurs définis dans les mêmes termes que dans la loi de 1978: « Ils sont obligatoirement consultés sur les mesures de salubrité et de sécurité applicables aux locaux et installations, ainsi que sur les prescriptions concernant la protection sanitaire du personnel. Ils sont réunis par leur président à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves. »

C'est l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement qui peut prendre la décision de création.

C'est une disposition opportune car, pour certaines activités insalubres ou comportant des risques graves liés en outre à l'importance ou à la concentration des effectifs, le maintien d'un comité d'hygiène et de sécurité spécifique peut se révéler nécessaire. Des exemples récents le prouvent: usines d'assainissement par traitement de déchets, par exemple.

J'aborderai maintenant le problème des handicapés.

L'article 36 supprime, en son deuxième alinéa, les limites supérieures d'âge pour les personnes reconnues travailleurs handicapés par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

A ce jour, une disposition permet de reculer la limite d'âge des candidats ayant la qualité de personne handicapée à due concurrence de la durée des soins et traitements qu'ils ont eu à subir et dans la limite maximum de cinq ans.

Les soins et surtout la rééducation s'étalant sur une période souvent plus longue, cette mesure s'est révélée insuffisante.

La suppression de toute limite pour ces cas est incontestablement la réponse à cette insuffisance. Elle est conforme au rapport récemment remis aux ministres compétents par M. Hernandez sur l'insertion des handicapés dans la fonction publique à la suite des travaux du groupe interministériel.

L'article 36 du projet de loi supprime donc pour la fonction publique territoriale toute limite d'âge supérieure dans les mêmes termes que l'a fait l'article 24 pour la fonction publique d'Etat.

Deux conditions sont posées à l'obtention du bénéfice de cette disposition : d'une part, le candidat doit avoir été reconnu travailleur handicapé par la Cotorep et, d'autre part, le handicap doit avoir été déclaré compatible par la commission avec l'emploi postulé.

Le recrutement des fonctionnaires est un autre point que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné de près.

Une disposition, que la commission des lois propose d'ailleurs d'amender afin que son lieu d'insertion ne laisse place à aucune ambiguïté sur sa portée, indique qu'à titre dérogatoire des statuts particuliers peuvent prévoir la possibilité d'organiser des concours sur titre pour l'accès à des corps ou emplois lorsque l'expérience et la formation préalable des intéressés le justifient.

A ce sujet, se pose le problème de « l'ancrage » des emplois nouveaux dans les corps de fonctionnaires. Parmi ces emplois ou ces spécialités nouvelles, on peut citer les animateurs de rues, les informaticiens, les urbanistes, les économistes, les spécialistes de l'information et de la communication, les directrices de crèche, etc.

Deux possibilités se présentent à cet égard. L'intégration dans un corps non comparable comporte un danger : il y a en effet un risque, par le maintien un certain temps hors du corps de rattachement, de bloquer la mobilité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale.

Si l'on choisit de les lier à des corps comparables, la création de filières spécifiques pour ces emplois nouveaux est, de loin, l'option préférable. A défaut, ces spécialistes sont obligés de passer par des concours administratifs aux programmes généraux offrant des perspectives d'emplois polyvalentes et sont, de ce fait, nécessairement pénalisés.

En ne reconnaissant pas la spécificité de ces emplois, on risque en outre de marginaliser et de maintenir ces professionnels dans une situation de contractuels. On s'expose de plus à les décourager de postuler ces emplois dans le cadre des collectivités locales.

Le recours à des concours administratifs généraux à option est tout à fait insuffisant et insatisfaisant, comme le prouve le cas des informaticiens et des animateurs. L'exemple de ces derniers est révélateur de ces difficultés.

Depuis l'arrêté du 15 juillet 1981 du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, des conditions précises ont été fixées au recrutement et à l'emploi des agents communaux affectés aux fonctions d'animation.

L'article 1^{er} de ce texte dispose que « les fonctions de l'animation dans les collectivités et établissements visées à l'article L. 411-5 du code des communes peuvent être confiées aux agents régulièrement nommés dans un emploi communal et justifiant en outre d'une formation spécifique à ces fonctions ».

De son côté, l'article 14 supprime tout recrutement d'agents communaux destinés, dans des conditions différentes, à être affectés aux fonctions d'animation.

L'une des idées qui sous-tend ce système est celle d'une possibilité d'intégration dans les fonctions d'administration communale proprement dite après l'exercice de l'activité d'animateur, laquelle ne peut effectivement occuper toute une vie professionnelle.

Ce qui est plus discutable, c'est le mécanisme de recrutement par lequel on a voulu la traduire. Les candidats à ces postes au niveau de l'animateur de première classe, par exemple, sont titulaires du D.E.F.A. — diplôme relatif aux fonctions d'animation — mais ils ne peuvent être recrutés que parmi des agents nommés dans un emploi d'attaché.

Cette exigence de double formation a eu pour effet de limiter rapidement et fortement le nombre de candidats à l'exercice de telles fonctions dans le cadre des municipalités. Il semblerait même que, afin de contourner ces obstacles, nombre d'embauches se fassent par l'intermédiaire d'associations para-municipales.

Cette situation n'est donc pas satisfaisante. Pour y porter remède, il pourrait être envisagé, par exemple, de limiter l'exigence de diplôme et de prévoir la reconversion ultérieure, dans des fonctions dépendant des bureaux d'aide sociale où la compétence et l'expérience acquises pendant l'exercice des fonctions d'animation pourraient utilement être mises à profit.

Les concours sur titre sont donc une bonne solution lorsqu'il s'agit d'emplois très spécifiques pour lesquels aucune épreuve théorique n'est à même de jauger le profil pédagogique. Cela suppose donc, dans ce cas très précis, la modification du texte réglementaire de juillet 1981.

Ensuite, ce texte traite des problèmes relatifs aux congés : congés annuels, congés de maladie, congés de longue durée, congés de maternité ou d'adoption ; des précisions sont apportées, qui faciliteront la vie des fonctionnaires.

Les autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels et l'article 50 ne précise pas si ces absences sont rémunérées. En fait, on peut penser que cela dépendra du motif de la demande d'autorisation. Je rappelle que les autorisations spéciales d'absence, qui sont destinées à permettre l'exercice de certaines fonctions, sont prévues par le code des communes.

S'agissant de fonctions publiques électives nationales, il convient de rappeler que la loi n° 3 du 2 janvier 1978 portant dispositions particulières applicables aux salariés candidats ou élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat a complété le chapitre II du titre II du livre 1^{er} du code du travail. L'article L. 122-24-3 du code du travail précise que ces dispositions sont applicables aux personnels des collectivités locales, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables.

Ces dispositions visent à permettre la participation de candidats à l'Assemblée nationale et au Sénat à la campagne électorale. En revanche, dans le silence des textes, à l'égard des mandats de député ou de sénateur, on peut se demander si un fonctionnaire territorial pourrait cumuler l'un de ces mandats et son emploi communal en position d'activité.

En ce qui concerne les fonctions publiques électives locales, il convient de s'interroger sur la valeur de la limite constituée par la durée des sessions. Cette durée maximum ne paraît pas excessive. Toutefois, en l'absence de réglementation limitant les possibilités de cumul de mandats locaux, cette période peut être extensible surtout si l'on prend en compte les assemblées d'organismes regroupant d'autres collectivités.

Par ailleurs, on peut affirmer que cette durée sera suffisante pour les conseillers municipaux, généraux ou régionaux « ordinaires ». En revanche, elle paraît insuffisante pour l'exercice d'un mandat de maire ou de président d'un conseil général ou régional. Elle semble même exclure l'exercice du mandat de maire d'une commune de moyenne importance où la présence du premier magistrat est souvent nécessaire pendant les heures normales de service.

La solution du détachement sera donc souvent préférable dans ces différents cas. En fait, la solution devra être trouvée par la loi fixant le statut des élus.

Les autorisations pour l'accomplissement de mandats syndicaux sont soumises à plusieurs conditions : condition liée au service, condition liée à la qualité du bénéficiaire de l'autorisation, condition liée au motif de l'absence.

Il convient dans tous les cas de permettre aux délégués syndicaux de participer aux réunions qui les concernent. Mais cette disposition, telle qu'elle est prévue, est à la fois trop restrictive et mal précisée. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

M. le président. Je vous demande de conclure, madame le rapporteur.

Mme Jacqueline Osselin, rapporteur pour avis. Je termine, monsieur le président.

L'article 60 du projet de loi reprend en partie les dispositions de l'ordonnance du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif.

On peut regretter que le recours à la commission paritaire prévu au troisième alinéa de cet article ne soit pas très explicite. C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous présentera un amendement de précision.

Nous reviendrons aussi, lors du débat, sur les conditions d'octroi du congé parental. A l'article 73, nous vous proposerons de substituer à l'expression : « moins de trois ans », celle de : « moins de cinq ans » s'agissant de l'adoption d'un enfant.

Je voudrais enfin évoquer les dispositions relatives aux personnes handicapées.

L'article 39 supprime la limite d'âge supérieure pour le recrutement dans la fonction publique territoriale. La section III du chapitre IV du projet de loi comprend six articles qui sont consacrés au reclassement des fonctionnaires.

L'article 80 pose le principe de ce reclassement, qui, il convient de le rappeler, est une novation importante pour l'ensemble des fonctionnaires : en cas d'inaptitude à l'exercice des fonctions précédentes, la seule issue était l'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité. Le groupe de travail, ainsi que M. Hernandez, avait souligné la nécessité d'une telle mesure.

Le reclassement est une faculté et cette possibilité s'ajoute donc à celle de la pension d'invalidité. C'est pourquoi le deuxième alinéa de l'article 80 précise que le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé.

M. le président. Madame le rapporteur, je vous prie de bien vouloir conclure. Vous avez doublé votre temps de parole.

Mme Jacqueline Osselin, rapporteur pour avis. Avant d'en terminer avec l'examen de ces dispositions relatives aux personnes handicapées, deux observations plus générales peuvent être faites.

La procédure des emplois réservés dans la fonction publique française est une contribution non négligeable à l'emploi des handicapés. Mais lourde, ancienne et complexe, elle n'atteint pas, tant s'en faut, tous les objectifs qui ont été fixés en ce domaine, que l'on raisonne en termes quantitatifs ou qualitatifs.

Le rapport Hernandez a rappelé les insuffisances du système de même que la commission Lasry. Des propositions ont été faites. Un projet de loi, certes très limité, actuellement en cours d'examen, tire les conclusions de ces travaux.

Il est bien clair que dans un délai rapproché une réforme d'ensemble de cette législation complexe et dépassée par certains côtés devra être soumise à l'examen du Parlement puis rapidement mise en œuvre.

La Cotorep propre à la fonction publique qui apparaît comme un élément de sélection supplémentaire est de ce fait très contestable même si elle permet une meilleure orientation vers des postes adaptés aux différents types de handicapés.

Il faudrait sans doute parvenir à harmoniser les deux Cotorep d'autant que, je le souligne, certains handicapés, même reconnus comme pouvant prétendre à un emploi réservé, doivent actuellement attendre plusieurs années — parfois même une dizaine d'années — avant de se voir proposer un poste.

En conclusion, ce projet de loi propose une amélioration très nette de la fonction publique territoriale, et donc du service public. Mais il restera à le compléter par le statut de l'élu local et par la mise en œuvre de dispositions relatives à la formation professionnelle des personnels des collectivités territoriales. Ainsi, le service public pourra devenir un service public de qualité et répondre aux besoins de tous les citoyens. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le projet de loi qui vous est soumis est la troisième partie du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales préparé par moi-même et mon collègue et ami M. Le Pors.

Les fonctionnaires des collectivités territoriales ont été jusqu'à maintenant les parents pauvres de la fonction publique. Le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui a pour objet d'assurer l'équilibre entre les droits et les devoirs des élus territoriaux — je reviendrai sur ce point en répondant à M. Michel Debré — et les droits et les devoirs des fonctionnaires territoriaux.

Ce texte consacre la parité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, et prévoit les règles de la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Tout d'abord, pour parvenir à établir la parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, il y a lieu de prévoir un certain nombre de dispositions institutionnelles.

La première est la création d'un conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui sera l'homologue du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et qui garantira l'unité de la fonction publique territoriale. Il sera composé de manière paritaire. Son président sera un élu local. Le collège des élus sera organisé en distinguant les différentes catégories des collectivités territoriales et en tenant compte de leur importance respective.

La deuxième disposition institutionnelle est la création d'une commission mixte paritaire, émanant des deux conseils supérieurs, qui garantira la cohérence entre les deux fonctions publiques.

Par ailleurs, certaines garanties statutaires seront accordées aux fonctionnaires territoriaux, et d'abord la séparation entre le grade et l'emploi. Il s'agit d'une novation essentielle qui permet non seulement de garantir l'indépendance des fonctionnaires territoriaux titulaires de leur grade, mais aussi d'assouplir et de rendre plus dynamique la gestion des services. Elle donne plus de souplesse à l'administration territoriale et permet

de procéder à des mutations et de résoudre un certain nombre de problèmes qui sont restés jusqu'à maintenant sans solution.

Les fonctionnaires participeront aux décisions les concernant grâce au conseil supérieur de la fonction publique territoriale et à l'institution de comités techniques paritaires. La représentation des fonctionnaires au sein de ces comités sera assurée par les représentants syndicaux. L'exercice des droits syndicaux sera garanti par des dispositions semblables à celles qui ont été prévues par le décret du 28 mai 1982.

Une autre disposition très importante concerne la parité des rémunérations entre les deux fonctions publiques. Je disais tout à l'heure que la fonction publique territoriale était le parent pauvre. Les textes en vigueur prévoyaient que les rémunérations de la fonction publique territoriale ne pouvaient être supérieures à celles de la fonction publique d'Etat, l'une étant subordonnée à l'autre.

Enfin, le projet de loi assure la garantie de la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Ceux qui ont essayé de recruter, au sein des collectivités locales, des fonctionnaires d'Etat savent combien était difficile à obtenir un simple détachement. Le système nouveau permet un décloisonnement. C'est l'une des dispositions essentielles du texte qui vous est présenté.

Ainsi, le projet de loi prescrit que tous les statuts particuliers en vigueur devront, dans un délai d'un an, comporter des dispositions permettant la mise en œuvre effective de cette mobilité, dont les procédures seront rigoureusement identiques à celles qui concernent les fonctionnaires d'Etat. Il n'y aura qu'une seule exception, en matière de détachement, en faveur de la fonction publique territoriale. Je n'entre pas dans les détails, les rapporteurs vous ayant présenté des exposés très complets. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ces questions au cours de la discussion sur les articles et sur les amendements.

La fonction publique territoriale sera au service de la décentralisation. D'abord grâce aux procédures d'élaboration des textes qui renforcent l'autonomie propre aux collectivités territoriales par la reconnaissance d'un pouvoir d'initiative statutaire.

A l'échelon national, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale n'est nullement tenu par un alignement des statuts particuliers des corps des deux fonctions publiques. Un choix s'offre à lui grâce à la distinction qu'introduit le projet de loi entre corps comparables et corps ou emplois non comparables. Je ne développerai pas cet aspect maintenant, estimant préférable de le faire lors de l'examen des articles.

A l'échelon local, il peut arriver que les collectivités territoriales ou leurs établissements souhaitent créer de nouveaux emplois ne correspondant pas à des statuts préexistants. Dans ce cas, le projet leur ménage la possibilité de fixer des règles statutaires particulières à l'échelon local, sous réserve d'en informer le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auquel incombe la responsabilité de proposer, le cas échéant, d'y substituer une réglementation à caractère national. La reconnaissance de principe de ce caractère national des statuts n'impose donc pas aux collectivités ou aux établissements une obligation ou un carcan.

Les centres de gestion institués par le texte pour assurer la continuité de la carrière des fonctionnaires territoriaux sont des organismes souples et décentralisés. Les élus ne sont nullement dessaisis : j'insiste sur ce point et j'y reviendrai tout à l'heure en répondant à M. Debré.

Le principe essentiel dont le projet assure le strict respect est que les élus ne doivent pas être dessaisis de leurs responsabilités fondamentales en ce qui concerne les décisions qui déterminent la carrière de leurs agents : nominations, avancements et, le cas échéant, sanctions disciplinaires.

Si la taille plus réduite de certaines collectivités ou d'établissements nécessite la création de centres de gestion, ceux-ci ne sont que l'expression de l'autonomie collective des élus. Les élus sont en effet les seuls responsables au sein des conseils d'administration de ces établissements publics.

L'organisation des centres de gestion est décentralisée. Conformément au principe que vous avez adopté à l'article 13 de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires, dont le texte a été défendu par M. Le Pors, la règle générale est que le recrutement et la gestion des corps de la fonction publique territoriale sont décentralisés.

Cette décentralisation s'effectue au niveau régional pour l'essentiel, s'agissant des fonctionnaires des catégories A et B. Elle s'opère au niveau départemental pour les fonctionnaires des catégories C et D, dont la carrière se déroule en général au niveau local.

Les obligations résultant de la création de ces centres sont strictement limitées. L'affiliation obligatoire aux centres de gestion est limitée aux collectivités et établissements dont le

nombre réduit de fonctionnaires ne permettrait pas, sinon par une gestion partiellement collective, de donner à ceux-ci de véritables garanties de carrière et de mobilité.

En outre, les compétences des centres sont restreintes à ce qu'exigent ces garanties; ils ont par conséquent un rôle strictement limité à jouer.

Les centres de gestion pourront être en revanche un exemple dynamique et attractif de coopération intercommunale. J'ai souvent assisté, ici même, à l'examen de textes relatifs à la coopération entre les collectivités locales. Celle-ci a d'ailleurs parfois été imposée par des textes que j'évoquerai ultérieurement, en répondant à M. Debré. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'imposer quoi que ce soit à qui que ce soit. Les collectivités locales auront plus de liberté mais aussi plus de possibilités, si elles le souhaitent, pour coopérer.

Les centres de gestion auront un rôle utile tant à l'égard des collectivités territoriales que de leurs fonctionnaires. Les règles de recrutement concilient en effet les droits des élus et ceux des fonctionnaires, l'indépendance des agents et l'adaptation à la spécificité des collectivités locales. Certes, le principe du concours et la prise en compte du mérite caractérisent la fonction publique de carrière, mais leur application respecte la diversité des besoins et le libre exercice des responsabilités des élus.

Les concours sur titres sont maintenus: ils peuvent parfois utilement remplacer les concours sur épreuves. Le recrutement sans concours est également prévu pour les catégories C et D: ce sont les statuts particuliers qui fixeront les modes d'accès à la fonction publique les plus appropriés.

Les règles d'affectation des candidats reçus sont clairement déterminées par le projet de loi.

Le Gouvernement a voulu faire en sorte que la réussite aux concours de la fonction publique territoriale permette véritablement l'accès à cette dernière, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque les candidats reçus ont seulement vocation à figurer sur une liste d'aptitude. Mais ce changement fondamental, qui garantit la qualité et l'attrait de la fonction publique territoriale, n'implique pas l'affectation automatique des candidats dans les collectivités de leur choix sans que les responsables élus puissent faire valoir la spécificité de leurs besoins.

C'est pourquoi, lorsqu'un centre de gestion organise un concours pour pourvoir des emplois de plusieurs collectivités ou établissements, il incombe à ce centre de formuler les propositions d'affectation en tenant compte à la fois de l'ordre de préférence des candidats pris en compte selon leur classement et des besoins exprimés par les collectivités et établissements concernés.

Le texte prévoit enfin la reconnaissance d'emplois fonctionnels.

La distinction du grade et de l'emploi conduit à la reconnaissance d'emplois fonctionnels de direction. Nommés dans ces emplois auxquels leurs corps donne vocation, les fonctionnaires territoriaux peuvent être déchargés de leurs fonctions en conservant, bien entendu, leur grade ainsi que le bénéfice du traitement qui lui est attaché. A l'heure actuelle, cette possibilité n'existe pas pour un certain nombre d'emplois.

Lorsqu'il n'existe pas de possibilité de reclassement dans la collectivité concernée, leur prise en charge est assurée par les centres de gestion. Ainsi sera permise une politique de mutation plus dynamique des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale.

Le recrutement direct est prévu par le texte, sans passer par les centres de gestion. La possibilité de faire appel à des fonctionnaires qui n'appartiennent pas aux corps correspondants, ou même au secteur privé, est ouverte par le projet de loi qui vous est présenté, mais elle sera strictement limitée, non seulement quant au nombre des emplois concernés, mais encore quant aux conditions de diplômes et de capacités exigées.

Par ailleurs, dans un souci de régularisation des situations résultant des besoins des élus, l'existence d'emplois de cabinet sera si, vous votez ce texte, légalement reconnue.

Enfin, contrairement aux dispositions que vous avez adoptées concernant la fonction publique de l'Etat, les élus pourront continuer à recruter des fonctionnaires titulaires à temps non complet, ce que nombre d'entre eux souhaitent faire, notamment lorsqu'ils ont la charge de petites collectivités. Il y aura donc une véritable autonomie des collectivités décentralisées, qui sera garantie par le texte qui vous est proposé.

Le principe de l'unicité de la fonction publique territoriale intéresse près de 800 000 agents et constitue donc une innovation extrêmement importante. Il concerne aussi bien les fonctionnaires municipaux et les sapeurs-pompiers professionnels que les agents des offices publics d'H.L.M., qui ont réclamé ce statut pendant des années sans pouvoir l'obtenir.

Cette volonté unificatrice sera attractive pour les candidats à la fonction publique territoriale; elle laissera aux élus toute leur initiative et toute leur responsabilité tout en permettant de donner aux agents de l'ensemble des collectivités territoriales un statut correspondant à leurs fonctions. Celui des agents des départements et des régions était en effet inexistant ou incomplet et celui des communes méritait d'être complété et perfectionné.

Le texte qui vous est présenté donnera aux fonctionnaires de meilleures garanties, de plus grandes possibilités. Il leur permettra donc, en quelque sorte, d'être de meilleurs fonctionnaires. Les collectivités territoriales ne sont donc plus, dans ce domaine, le parent pauvre. Leurs élus bénéficieront largement de ce texte. Désormais, ils disposeront de possibilités d'administration meilleures que par le passé grâce à une loi dont l'objectif est de maintenir l'équilibre entre les droits et les devoirs des fonctionnaires comme des élus. J'espère que vous nous aiderez à atteindre cet objectif. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Debré soulève une exception d'irrecevabilité dans les termes suivants:

« L'Assemblée nationale,

« Vu l'article 72, alinéa 2, de la Constitution,

« Considérant qu'aux termes de ce texte, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus;

« Considérant que le principe de libre administration implique non seulement que les organes des collectivités aient la disposition de l'administration territoriale mais encore que lesdits organes aient la compétence de recruter et de gérer les personnels des services de la collectivité;

« Considérant que le projet de loi ne laisse aux collectivités territoriales que le pouvoir de créer les emplois, non sans de considérables limitations au surplus, et qu'il leur retire la liberté de fixer les rémunérations, en confiant le recrutement et la gestion à des organismes obligatoires et administrés par des organes de composition mixte;

« Considérant que par de telles dispositions le projet viole le texte susvisé;

« Par ces motifs, dit le projet de loi irrecevable. »

La parole est à M. Debré.

M. Michel Debré. S'il est une vieille règle des assemblées parlementaires, c'est bien celle qui veut qu'un discours change parfois une opinion, mais jamais un vote.

En prenant la parole en ce début de session, messieurs les membres du Gouvernement, je n'ai pas l'ambition de changer votre opinion, du moins telle que vous l'exprimez, mais, simplement, de faire germer un doute dans votre esprit.

N'avez-vous pas constaté une contradiction majeure entre l'article 72 de la Constitution et toute une série d'articles de ce projet?

Le deuxième alinéa dudit article 72 dispose: « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

Pour mieux me faire comprendre, je commencerai par une comparaison. Le préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, déclare que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Supposez un texte de loi qui proposerait au Parlement que le préavis de grève soit déposé six mois ou un an à l'avance et qui prévoirait que si le Gouvernement prend entre-temps des décisions relatives aux revendications avant donné lieu à préavis, la grève deviendrait sans objet. Il est clair que cette réglementation du droit de grève, prévu par la Constitution, aboutirait en fait à la suppression de ce droit, et donc à une inconstitutionnalité. Il y a en effet des mesures si strictes et des transferts de décisions tels qu'ils annulent l'exercice d'un droit.

C'est la conclusion à laquelle on parvient lorsqu'on compare le texte de la Constitution et la réglementation très stricte prévue par le texte qui nous est proposé. En effet, la libre administration des collectivités dans un domaine capital, celui de la gestion de leur personnel, serait, si ce projet de loi était adopté, réglementée dans des conditions qui supprimeraient en fait toute liberté aux conseils élus.

Vous nous dites qu'il s'agit là de la troisième loi fondamentale, les deux autres étant les lois sur la décentralisation que la majorité de cette assemblée a déjà votées. Certes, et vous l'avez souligné, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, il est bon que les fonctionnaires des collectivités locales, au moment où tant de compétences sont reconnues aux élus — même si les moyens financiers leur manquent — aient des garanties supplémentaires. Ils en avaient déjà, et

d'assez bonnes. Un nouvel examen était justifié, mais ce que vous nous proposez dépasse le but visé et dévoie l'idée de décentralisation.

D'abord, en annulant dans une large mesure les dispositions des deux premières lois. En France, la décentralisation, je ne vous l'apprendrai pas, messieurs les membres du Gouvernement, a toujours été freinée ou arrêtée par deux grands butoirs.

Le premier est d'ordre financier. La richesse est inégalement répartie en France. Or les Français veulent une identité d'équipements et de prestations. Il faut donc une péréquation. Celle-ci est assurée par l'Etat, quand il le peut, et, de nos jours, il ne le peut plus beaucoup.

Le deuxième butoir est celui des statuts. Les fonctionnaires souhaitent un statut uniforme et, par conséquent, centralisé. Voilà qui ruine en particulier toute décentralisation universitaire, car la première étape d'une telle décentralisation exigerait qu'il n'y ait pas un statut unique des professeurs d'université.

Dans le domaine qui nous occupe, la loi va très loin. Je donnerai quelques exemples montrant qu'on aboutit dans certains cas à un véritable transfert de décisions, car les conseils que vous organisez ne sont en aucune façon des conseils consultatifs.

L'article 2 prévoit l'interdiction de recruter des auxiliaires ou des contractuels, sauf cas rarissimes. Peut-être y avait-il des abus, mais c'est aller très loin dans la suppression des libertés communales que d'interdire ce recrutement.

Les articles 13 et suivants précisent les pouvoirs du centre national de gestion. Ces pouvoirs aboutiront, en fait, à réglementer le recrutement des personnels de catégorie A dans des conditions qui feront de ce centre une véritable direction du personnel financée par une cotisation obligatoire.

Il en va de même pour les articles 18 et suivants en ce qui concerne les corps relevant de la catégorie B, qui dépendent de centres régionaux et pour les articles 81 et suivants, en ce qui concerne les centres départementaux. Ces centres arrêteront la liste des postes mis aux concours, organiseront ceux-ci, établiront les tableaux d'avancement et de mutation, assureront la gestion des carrières, recruteront des fonctionnaires pour des missions temporaires, sans compter cette cotisation obligatoire sur laquelle j'insiste.

Ce ne sont pas seulement là des règles très strictes, c'est un véritable transfert de compétences à des conseils, auxquels sont adjointes des commissions paritaires où, pour ce qui concerne le personnel, seules les organisations syndicales peuvent présenter des candidats.

Ce transfert de pouvoirs est concrétisé *a contrario* par les articles 49 et 50 sur les recrutements exceptionnels pour les emplois de direction et les membres de cabinet. Ces dispositions exceptionnelles font mieux ressortir, en effet, les dispositions d'ordre général qui privent le maire et les municipalités de leurs pouvoirs, contrairement aux dispositions formelles du paragraphe 2 de l'article 72 de la Constitution.

Vous êtes allé trop loin et vous dépassez les bornes du mot « réglementation ». Certes, vous avez souligné, monsieur le ministre de l'intérieur, que les conseils de gestion seraient constitués d'élus. Mais on ne sait pas très bien comment ils seront choisis. Et, surtout, vous procédez à une mauvaise lecture de la Constitution. C'est « chaque » collectivité territoriale qui s'administre librement par un conseil élu. « Les » collectivités locales ne constituent pas une entité juridique pas plus que « les » élus des collectivités locales.

En fait c'est à un abus de terminologie juridique, à un détournement de mots, à une violation de l'esprit et même du texte de la Constitution, que vous vous livrez. Je le répète, « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » signifie que « chaque » collectivité s'administre librement par un conseil élu.

Certes, monsieur le ministre, il faut donner des garanties à la fonction publique territoriale, comme cela a été indiqué par le rapporteur et par vous-même. Ces garanties sont utiles pour les personnes. Elles sont également nécessaires pour la qualité du service.

On décèle bien le motif de cette troisième loi : vous avez pris conscience de l'excès de certaines mesures de décentralisation, donc des conséquences politiques sur les fonctionnaires en raison du rôle accru des élus. En même temps, vous avez entendu donner un nouveau domaine d'action à certaines centrales syndicales.

Mais vous avez choisi une mauvaise route. Point n'était besoin de mettre en place un appareil lourd et coûteux. Point n'était besoin de priver les municipalités de toute responsabilité, et surtout de leur enlever cette responsabilité capitale qui est la gestion de leur personnel.

Ce n'est pas seulement aller à l'encontre de la décentralisation — malgré ce qu'ont déclaré les rapporteurs — ce n'est pas seulement substituer l'abstrait au concret en enlevant à celui qui est responsable le droit de choisir, de récompenser, de sanctionner, ce n'est pas seulement donner une prime aux municipalités qui ne s'embarrassent pas des règles et qui mènent leurs affaires avec un arbitraire que votre loi ne gênera pas plus que les lois actuelles, ce n'est pas seulement attribuer un rôle excessif aux organisations syndicales en leur donnant un monopole injustifié, c'est, je le répète, enlever tout sens à l'article 72 de la Constitution par excès de réglementation et par transfert du pouvoir de décision, c'est-à-dire deux orientations incompatibles avec la notion de libre administration par les conseils élus qui est inscrite dans la Constitution.

Les garanties des fonctionnaires territoriaux, les liens entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat n'exigeaient pas tant de commissions, de conseils, n'exigeaient surtout pas tant de diminutions de la responsabilité des élus. Vous recentralisez, vous syndicalisez, vous uniformisez par le biais d'un transfert inconstitutionnel de compétences touchant la gestion du personnel qui fait partie du droit des élus d'administrer leur commune et leur département.

J'avais espéré, à la fin de la session précédente, que l'été porterait conseil, que de bons esprits se pencheraient sur ce texte. Il n'en a rien été. Je maintiens donc mon exception d'irrecevabilité. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La parole est à M. Sapin, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

M. Michel Sapin. « Aujourd'hui, dans des conditions difficiles, nous avons le devoir de retrouver ce premier secret de l'Etat républicain : l'alliance de la liberté politique et des responsabilités administratives. Le succès de l'Etat, celui de la liberté veulent ce qu'en termes administratifs on nomme une politique de décentralisation : une vie municipale et une vie départementale actives. »

M. Michel Debré. Vous avez de bonnes lectures !

M. Michel Sapin. Cette citation, qui est extraite — tout le monde l'a reconnue — d'un ouvrage de M. Debré, édité il y a trente-six années, est toujours bonne à rappeler. Elle l'a déjà été au cours de débats de cette assemblée.

Est-ce à dire que rien n'a bougé dans le monde de l'administration depuis lors ? Non, car ce qu'appelaient de ses vœux M. Debré en 1947, la France, me semble-t-il, l'a réalisé en 1981 et par la suite.

M. Michel Debré. On ne vous avait pas attendus !

M. Michel Sapin. L'alliance qu'il préconisait entre liberté politique et responsabilité administrative s'avère enfin possible.

Cependant en juillet 1981, M. Debré invoquait déjà l'article 72 de la Constitution — le même que celui sur lequel il fonde principalement son exception d'irrecevabilité — à propos du texte qui est devenu la loi du 2 mars 1982. Il voulait alors dénoncer le trop faible pouvoir, à ses yeux, des commissaires de la République quant à la défense des intérêts nationaux et au respect de la loi dans les départements. En bref, nous accordions trop de liberté aux collectivités territoriales.

Aujourd'hui, revenant peut-être à ses premières opinions, M. Debré, au nom du même article 72 de la Constitution, nous affirme que nous ne respecterions pas la liberté des communes, des départements et des régions. Il nous dit cela, à nous, députés de la majorité, et à vous, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, qui avons tant combattu pour que cette loi, justement relative aux libertés des communes, des départements et des régions, soit enfin adoptée, loi que vous avez, mesdames, messieurs de l'opposition, combattue, pas à pas.

Etrange retournement de l'histoire, en bien peu de temps, qui révèle combien, me semble-t-il, notre victoire sur les esprits les plus centralisateurs a été totale ; au point que ces derniers sont devenus en l'espace de deux ans plus décentralisateurs que les décentralisateurs.

M. Michel Debré. Je n'invoquais pas le même paragraphe de l'article 72 de la Constitution !

M. Michel Sapin. Il ne me déplaît pas, pour autant, de vous dire, monsieur Debré, et de vous démontrer — je l'espère — qu'une « libre administration », au sens de l'article 72, « n'est pas une administration souveraine », pour reprendre des termes qui ont été utilisés par l'un des meilleurs connaisseurs du texte de la Constitution.

Oui, la libre administration est un principe constitutionnel, et particulier depuis la décision du Conseil constitutionnel du 30 mai 1979, qui a affirmé sans ambiguïté que, dans la loi relative au territoire de la Nouvelle-Calédonie, la libre administration des collectivités territoriales était un principe constitutionnel. Mais — et c'est là que les choses deviennent plus compliquées — aussi bien l'article 34 que l'article 72 de la Constitution précisent bien que cette libre administration s'inscrit dans le cadre de la loi. Selon l'article 34 : « La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. » L'article 72, lui, prévoit dans son deuxième alinéa que : « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi. »

Ainsi, constitutionnellement, la compétence de la loi pour aménager le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait aucun doute, au regard tant de l'article 34 que de l'article 72 de la Constitution.

D'ailleurs, un amendement adopté par le comité consultatif constitutionnel en 1958 prévoyait : « Aucune des prérogatives qui à la date de promulgation de la présente Constitution appartient aux communes ou départements ne peut être réduite ou supprimée autrement que par une loi organique. » Cette disposition n'était pas prévue dans l'avant-projet qui précisait seulement : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi. »

Cette nécessité d'une loi organique pour modifier les conditions de la libre administration des collectivités territoriales n'a pas été retenue dans le texte final de la Constitution, ce qui a *contrario* indique qu'une loi ordinaire est suffisante.

D'ailleurs, toute la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière porte sur des litiges où il est question de savoir si une restriction au principe de libre administration affirmé par la Constitution relève de la loi ou du règlement, et non de savoir si la loi par rapport à la Constitution est en mesure de le faire. Par exemple, le transfert de compétences d'une collectivité territoriale à l'Etat — ce qui constitue bien une restriction au principe de libre administration — relève de la loi, selon une décision du Conseil constitutionnel du 9 juillet 1970 relative à la loi portant réorganisation de la région parisienne.

M. Michel Debré. Je n'ai pas contesté ce point-là !

M. Michel Sapin. Paradoxe politique : c'est la droite qui a délégalisé en 1977 une partie considérable du code des communes dont le projet actuel relégalise certaines dispositions. Il paraît curieux de reprocher à la loi de faire ce que le règlement, norme de valeur manifestement inférieure, a pu jusqu'à présent et sans contestation réaliser durant des années.

M. Michel Debré. Vous ne m'avez pas écouté !

M. Michel Sapin. La seule restriction prévue par le Conseil constitutionnel à la compétence de la loi pour « fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales » est « qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution ». Telle a été la décision du Conseil constitutionnel à la suite de la saisine relative à la loi du 2 mars 1982.

Si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est donc sous réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de l'article 72. A *contrario*, sauf restriction expressément prévue par un article de la Constitution, la loi peut aménager les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, s'agissant de la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille, le Conseil constitutionnel a considéré « qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire ». L'institution de telles divisions par la loi n'a pas en ce cas été considérée comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Ainsi, monsieur Debré, seule une modification considérable, et dans un sens très restrictif, de l'état actuel du droit en ce qui concerne la liberté des communes et des départements pourrait-elle être considérée comme une atteinte suffisante au principe constitutionnel de libre administration et pourrait alors être sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

Or, en quoi le texte qui est soumis à notre appréciation et à notre vote reviendrait-il sur la situation actuelle pour restreindre la libre administration des collectivités territoriales ? En rien, bien au contraire !

Vous affirmez que les collectivités territoriales n'auront plus de compétences en ce qui concerne le recrutement et la gestion des personnels. Or ce projet de loi ne dessaisit en aucun cas les élus de leurs compétences en la matière. En effet, selon l'article 41 : « Les nominations sont prononcées par l'autorité territoriale » et d'après les articles 76 et 78 : « L'avancement d'échelon et de grade est prononcé par l'autorité territoriale. » Quant au pouvoir disciplinaire, il appartient, selon l'article 88, à l'autorité territoriale, après avis de la commission administrative paritaire.

Certes, les centres de gestion possèdent certaines compétences de gestion des personnels. Mais, premièrement, il ne s'agit que de compétences strictement nécessaires à la gestion des corps, comme l'organisation des concours et l'établissement des tableaux d'avancement et, deuxièmement, les centres de gestion, contrairement à ce qu'affirme le texte de votre exception d'irrecevabilité, monsieur Debré, ne sont pas de « composition mixte », mais sont, selon l'article 17 A, composés uniquement d'élus.

M. Maurice Ligot. Et de commissaires du Gouvernement !

M. Michel Sapin. Ils en sont donc l'émanation directe et il n'y a nulle dépossession en la matière. Sinon il faudrait déclarer inconstitutionnels les syndicats de communes pour le personnel qui existent aujourd'hui et qui ont fait leurs preuves.

M. Michel Debré. Mais non ! Ce n'est pas du tout la même chose !

M. Michel Sapin. Contrairement à ce que vous affirmez, monsieur Debré, le projet ne laisse pas aux élus « que le pouvoir de créer des emplois, avec de considérables limitations ». Bien au contraire, il constitue une rupture fondamentale par rapport à la situation actuelle qui, elle, empêche les élus de créer les emplois dont ils ont besoin, puisqu'ils sont tenus par des tableaux types des emplois et des seuils démographiques. Ainsi une commune de moins de 10 000 habitants n'a-t-elle pas le droit de recruter un attaché.

Avec ce projet, on passe d'une logique d'emplois à une logique de corps. Les collectivités territoriales seront libres de créer les emplois qu'elles veulent, sans considération de seuils démographiques. Ainsi une petite commune, si elle en éprouve le besoin, pourra-t-elle recruter un attaché ou un administrateur. Cette modification considérable va dans le sens d'une beaucoup plus grande liberté dans la création des emplois pour les collectivités territoriales.

Enfin, selon vous, monsieur Debré, la liberté de rémunération est restreinte. En fait, le projet de loi la restreint d'autant moins qu'elle n'existait pas auparavant, puisque depuis la loi du 20 décembre 1969 les mécanismes de base de la rémunération des fonctionnaires de l'Etat sont appliqués aux agents communaux.

En l'occurrence, singulière position que la nôtre car pour réfuter vos arguments de 1983, monsieur Debré, il n'est pas de meilleur parti que de rendre hommage à votre conception de 1947.

M. Michel Debré. Et de 1959 !

M. Michel Sapin. Notre conception de la fonction publique territoriale, aujourd'hui, telle qu'elle s'exprime dans ce texte, est exactement à l'image de celle qui a prévalu lors de la promulgation du statut général des fonctionnaires.

M. Michel Debré. Je n'y suis pour rien !

M. Michel Sapin. Cette conception de la fonction publique, on la doit à trois principes essentiels ou plutôt à l'équilibre réalisé entre des principes apparemment contradictoires.

D'abord, la liberté des collectivités territoriales leur impose de respecter l'indépendance des agents de leur administration. Vous disiez en 1947 : « A un pouvoir nouveau doit correspondre une administration nouvelle. » Or le projet de loi d'aujourd'hui ne fait que traduire dans les faits une telle affirmation et les maux que vous dénonciez en 1947 sont malheureusement toujours fondés.

Une fois le pas de la décentralisation politique franchi, il serait impensable de s'arrêter au seuil de la décentralisation administrative, car un insidieux mouvement d'autorégulation de l'administration pourrait aboutir à ce que soit niée la volonté politique initiale par une centralisation administrative accrue.

A ce premier danger, monsieur Debré, vous en ajoutez un second, tout aussi essentiel : « l'instabilité du pouvoir, normale en démocratie, ne peut entraîner dans l'administration une instabilité analogue... la bonne marche du service ne pourrait la supporter. En conséquence, il faut à l'administration un minimum d'indépendance ».

Ainsi la contrepartie nécessaire de la décentralisation politique réside-t-elle dans la création d'une fonction publique disposant d'un minimum d'indépendance. Les nouvelles missions d'intérêt général confiées aux collectivités territoriales depuis 1981 ont pour corollaire une exigence accrue d'autonomie de leur administration et impliquent donc une définition claire du statut de la fonction publique locale. C'est précisément ce que concrétisent aujourd'hui la création d'un conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ainsi que les modalités communes de gestion des différents corps.

Deuxième équilibre : la cohérence du projet vise à la fois à unifier le statut de plus de 800 000 agents et à promouvoir les valeurs d'équité et de qualité. Il s'agit de réfuter à l'avance l'idée selon laquelle l'ambition de notre projet serait synonyme d'administration tentaculaire, de bureaucratiation, de massification.

Que ne retrouvez-vous pas, monsieur Debré, aujourd'hui, la véhémence de vos accusations contre les concours de recrutement séparés qui prévalaient avant guerre dans l'administration d'Etat ? Comment pouvait-on s'insurger hier contre les concours différents pour le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et autres grands corps de l'Etat et justifier aujourd'hui les recrutements cloisonnés entre les communes d'un même département ?

M. Michel Debré. Je ne l'ai pas dit !

M. Michel Sapin. Comment pouvait-on déclarer hier : « Le problème du recrutement est au premier rang des préoccupations de toute politique de la fonction publique » et s'obstiner aujourd'hui à nier le problème de la qualité du recrutement des administrateurs territoriaux ?

M. Michel Debré. Vous répondez à côté de la question !

M. Michel Sapin. Comment pouvait-on souligner hier : « La hiérarchie nécessaire à l'ordre administratif n'est acceptable que si de nombreux ponts, ou un seul pont, mais solide, sont établis entre les différentes catégories de fonctionnaires » et refuser aujourd'hui la parité de carrière entre agent communal et agent départemental, entre fonctionnaire territorial et fonctionnaire de l'Etat ?

M. Michel Debré. Vous ne m'avez pas écouté. Je n'ai jamais dit cela !

M. Michel Sapin. Je vous ai trop bien écouté.

M. Michel Debré. On ne m'écoute jamais trop !

M. Michel Sapin. La cohérence de notre projet ne repose pas sur a priori en faveur de l'étatisation et de l'uniformisation, mais au contraire sur la simple prise en compte des réalités de la fonction publique territoriale. Avec plus d'un tiers de non-titulaires, une proportion de bacheliers de moitié inférieure à celle de la fonction publique d'Etat, les collectivités locales sont peu à même de répondre directement à leurs nouvelles missions. La création de passerelles, l'instauration de concours, l'assurance d'un déroulement de carrière sont les conditions de l'amélioration de l'administration locale et de la liberté des collectivités locales.

Un troisième équilibre est indispensable entre responsabilité et service public : l'un ne peut exister sans l'autre mais trop souvent ils s'excluent l'un l'autre.

Les formules que vous aviez prononcées alors, monsieur Debré, nous les faisons nôtres et, mieux encore, nous les mettons en pratique. En effet, le service public ne se divise pas, il ne s'arrête pas à l'Etat central. Il est aussi le fruit d'administrateurs locaux au contact des réalités multiples de nos 36 000 communes et de nos quatre-vingt-dix départements. Aussi, ne pas leur donner une responsabilité accrue, c'est se priver d'une force d'initiative et de proposition sans laquelle le pouvoir politique décentralisé se trouverait démuné et incapable d'utiliser ces libertés nouvelles.

Au terme de ce rappel du consensus qui s'était dégagé au sein de l'Assemblée constituante en octobre 1946, lors de l'adoption du statut général des fonctionnaires, on comprend mieux, me semble-t-il, les implications du débat actuel et l'on peut surtout poser deux questions à ceux qui attaquent la réforme d'aujourd'hui.

Sont-ils d'accord sur les principes fondamentaux de 1946 ? Alors, si nom de quel ou de qui refusent-ils l'extension d'une réforme qui a été révélée positive pour la fonction publique d'Etat ?

Ou bien les détracteurs d'aujourd'hui — je ne parle pas de l'occurrence de vous, monsieur Debré — visent à travers ce projet de loi l'ensemble des principes qui régissent la fonction publique. Il s'agirait alors d'une radicalisation et d'une régression, discernables d'ailleurs dans bon nombre de discours « musclés » de certains membres de l'opposition.

Mais il n'est plus possible d'avancer ainsi masqué. Je demande aux auteurs de ces discours de bien vouloir expliquer aux fonctionnaires que le statut général de la fonction publique est « dépassé », et donc bon à jeter aux oubliettes — ils ne manqueraient pas de le faire, reversés au pouvoir, puisqu'ils jugent ce statut inadéquat dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Pragmatiques et soucieux que nous sommes de participer à la modernisation de la France, il nous semble de meilleure politique d'intégrer au grand dessein de modernisation qui nous anime l'ensemble des agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, tout en respectant la nécessaire liberté des collectivités.

Monsieur Debré, non seulement vous n'avez fait germer aucun doute dans notre esprit mais vous avez, au contraire, confirmé notre choix ! C'est pourquoi je demande à l'Assemblée de bien vouloir repousser votre exception d'irrecevabilité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pour répondre sur l'exception d'irrecevabilité.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. S'il n'a pu introduire de doute dans mon esprit, M. Debré m'a rajeuni et, je le pense, tous les membres de l'Assemblée avec moi ! En effet, il y a un peu plus de deux ans, à cette même tribune, il soutenait déjà une exception d'irrecevabilité contre la première loi de décentralisation.

M. Michel Debré. Les deux sont cohérentes !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce jour-là, M. Debré me reprochait de donner trop de liberté et de responsabilités aux collectivités territoriales parce que le texte que je présentais supprimait la tutelle a priori des préfets.

M. Michel Debré. Ce n'était pas pour cela ! Vous déformez mes propos !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ainsi, me déclarait-il alors, vous vous lancez dans « l'aventure » — ce n'est peut-être pas son mot, mais c'est l'esprit.

Aujourd'hui, au contraire, vous me reprochez, monsieur Debré, de ne pas laisser aux collectivités territoriales assez de liberté.

M. Michel Debré. Dans un domaine !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Debré, vous le savez, j'ai pour vous la plus grande considération et la plus grande estime. Vous êtes sinon le père, du moins l'un des pères, en tout cas l'inspirateur de la Constitution de 1958, mais vous n'êtes certainement pas aujourd'hui son meilleur interprète.

M. Maurice Ligot. Qu'est-ce à dire ?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous avez affirmé, monsieur Debré, que le projet refusait aux élus les compétences nécessaires au recrutement du personnel dont ils ont besoin. C'est inexact et je vous le démontrerai sans aucune difficulté.

Vous avez déclaré — et vous l'avez même écrit dans le texte de votre exception d'irrecevabilité — que ce projet enlevait aux élus la liberté de gérer. C'est également inexact. Vous avez ajouté qu'on privait les élus de la possibilité de fixer la rémunération des fonctionnaires. C'est inexact. J'en ferai tout aussi facilement la démonstration.

Enfin, vous avez affirmé que les organes de gestion sont de composition mixte, alors qu'ils sont uniquement gérés par des élus. Emporté par votre éloquence, que j'admire, vous auriez pu commettre une erreur. Nous y sommes tous sujets. Mais cela, vous ne l'avez pas seulement dit, vous l'avez écrit.

Dans tes gazettes, j'ai lu que vous aviez prononcé un discours pour l'anniversaire de la Constitution. Je regrette de ne pas avoir eu encore le plaisir d'en lire le texte — cela aurait été le cas s'il avait été prononcé dimanche dernier. (Sourires.) Je suis convaincu que j'aurais trouvé dans votre discours des arguments venant à l'appui du projet de loi que je me permets de vous présenter.

Vous avez donné de la Constitution une « lecture » — c'est votre mot, et il est à la mode — à la fois incomplète et très personnelle. Je ne reviendrai pas sur les explications de M. Sapin au sujet des articles 72 et 34. En revanche, je me dois de citer plusieurs décisions du Conseil constitutionnel. M. Sapin en a évoqué quelques-unes. D'abord, celle du 25 février 1982, concernant la Corse. Le Conseil constitutionnel a posé, ou plutôt rappelé le principe selon lequel une collectivité territoriale peut parfaitement, sans violer la Constitution, collaborer avec un établissement public non créé par elle.

La décision du 28 décembre dernier concernant les statuts de Paris, Lyon et Marseille reconnaît au législateur la possibilité d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire.

Mais il existe des décisions plus anciennes et qui se rapprochent davantage encore de notre débat de ce jour, notamment une ordonnance du 5 janvier 1959 — elle porte sans doute votre signature, puisque vous étiez alors Premier ministre, le premier Premier ministre de la V^e République — instituant le transfert obligatoire aux districts urbains des compétences des communes en matière de logement et de lutte contre l'incendie. Vous avez, par cette ordonnance, enlevé aux communes certaines compétences alors que notre démarche consiste au contraire à leur en donner.

La loi du 31 décembre 1966 — vous n'étiez plus alors Premier ministre, mais vous étiez dans la majorité, et, tel que je vous connais, si elle ne vous avait pas plu, même appartenant à la majorité, vous seriez monté à la tribune pour la combattre — instituant le transfert obligatoire, aux communautés urbaines qu'elle crée, de larges compétences appartenant aux communes. Là, vous êtes allé bien plus loin que le texte que nous vous présentons. Mieux encore : la loi du 13 juillet 1972 qui a créé le centre de formation des personnels communaux, établissement public, donne à cet établissement le pouvoir d'organiser le recrutement de certains fonctionnaires.

Alors, monsieur le Premier ministre, il faut être cohérent et logique. Vous avez soit proposé soit voté ces textes que vous semblez aujourd'hui ignorer ! Je vous connais assez, et je connais suffisamment votre compétence et votre science dans bien des domaines, notamment en matière constitutionnelle, pour ne pas comprendre que vous puissiez prétendre notre texte contraire à la Constitution alors que tant de textes, proposés ou votés par vous, sont allés beaucoup plus loin que le nôtre !

Vous procédez d'ailleurs à une analyse qui ne me paraît pas exacte du régime actuel des agents des collectivités locales, notamment pour ce qui concerne leur rémunération. Oublieriez-vous — je sais que cela ne date même pas de la IV^e, mais de la III^e République — l'article 78 de la loi de finances du 31 décembre 1937, applicable à l'ensemble des agents des départements, et l'article L. 413-7 du code des communes qui ne concerne que les agents communaux ? Il est prévu que la rémunération de ces agents des collectivités locales relève du domaine réglementaire, c'est-à-dire de l'Etat, et même de simples arrêtés du ministre de l'intérieur ! En d'autres termes, je me dépouille d'une prérogative, et j'en donne d'autres aux collectivités territoriales, notamment aux centres de gestion qui ne sont composés que d'élus, et vous me reprochez d'ôter aux collectivités territoriales un droit qui leur a été enlevé lorsque nous étions encore jeunes, l'un et l'autre, monsieur Debré, il y a de cela un certain temps ! (Sourires.)

M. Marc Lauriol. Vous l'êtes toujours ! (Sourires.)

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. De caractère, espérons-le !

Nous ne sommes plus jeunes d'âge, monsieur Debré, ni vous ni moi, mais personne n'y peut rien ! (Nouveaux sourires.)

Vous ayant rappelé ces textes, je me permets de vous exprimer que je ne comprends pas : le ministre de l'intérieur pouvait prendre des arrêtés, et vous me reprochez maintenant de laisser prendre certaines dispositions par des organes composés uniquement d'élus territoriaux ?

Notre projet, quand il précise les choses, donne plus de garanties que vos textes. Pour nous, dans certains cas, il s'agit de décrets. Avec vos textes il s'agissait d'arrêtés.

Vous vous trompez également, je l'ai indiqué, lorsque vous parlez d'organes de « composition mixte ». En effet, ces organes seront gérés uniquement par des élus locaux, désignés par des collèges de maires, de présidents de conseils généraux et de présidents de conseils régionaux. Les fonctionnaires ne seront pas représentés dans ces organismes territoriaux. Ils le seront uniquement dans des instances consultatives placées auprès des centres.

Vous nous avez objecté qu'il ne fallait pas confondre « une » collectivité territoriale, telle qu'elle est visée par la lettre ou par l'esprit de l'article 72 ou de l'article 34 de la Constitution, et « des » collectivités territoriales qui se seraient regroupées. Je ne vous comprends pas du tout mais, me référant aux citations que je viens de formuler au sujet des districts, des communautés urbaines, je puis vous répondre que c'est vous-même qui avez interprété la Constitution dans ce sens en faisant voter les lois sur les communautés urbaines et sur les districts.

Selon vous, les collectivités conserveraient seulement le pouvoir de créer des emplois. Vous n'êtes pourtant pas un homme qui a l'habitude de céder à la démagogie ! Il est facile d'inviter à plaindre ces « malheureux » élus au suffrage universel et

qui ont envie de « faire plaisir » en créant des emplois ! Ces élus qui se sont laissés abaisser à un tel degré par le pouvoir qu'ils ne sont plus capables que de créer des emplois sans savoir comment ils pourront rémunérer et si les fonctionnaires conviendront aux emplois occupés !

En vérité, les élus conservent la liberté de gérer. Le projet est formel : les autorités territoriales conservent la maîtrise, je le répète en m'adressant à vous, monsieur Debré, de toutes les décisions individuelles essentielles, affectant la carrière de leurs agents, telles que des décisions de nomination, d'avancement, de sanctions disciplinaires, de notations et d'application des différentes positions statutaires.

Les centres de gestion n'exercent que des attributions limitativement énumérées, et très inférieures à ce que vous aviez prévu dans les textes que j'ai cités. Ces attributions sont rendues indispensables par la mise en œuvre du principe de la séparation du grade et de l'emploi, un principe que vous n'avez pas combattu — il vous faut être logique — à l'intérieur des corps communs à plusieurs collectivités ou établissements.

Vous n'avez pas contesté non plus le principe de la mobilité et de la continuité de carrière.

M. Michel Debré. Mais non !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Si vous voulez que ces principes existent vraiment, les dispositions que nous préconisons sont absolument indispensables. Les structures de gestion décentralisées que nous proposons concrétisent la coopération entre les collectivités qui les composent. Il ne s'agit pas, contrairement à certains textes que vous avez votés précédemment — nous étions alors dans l'opposition — de textes qui « imposent », mais de textes qui laissent, au contraire, une grande liberté aux collectivités territoriales. Nous ne leur imposons pas de se fondre ou de disparaître !

Ainsi se trouve respecté le principe de la libre administration des collectivités territoriales. En réalité, pour que les collectivités territoriales soient parfaitement libres et bien administrées, et pour que leur budget soit en équilibre, les équipements indispensables étant construits, ces collectivités doivent disposer d'une administration publique forte, majeure et composée de fonctionnaires de grande qualité. Nos propositions permettent d'y parvenir sans violer en rien la Constitution.

En vérité, adopter la démarche que vous nous proposez conduirait à condamner la fonction publique locale au morcellement, à porter atteinte à l'indépendance de ses agents, à enfermer ceux-ci dans un monde professionnel clos et restreint. Ce serait maintenir, voire aggraver la prééminence de l'Etat et de ses fonctionnaires dans des domaines qui relèvent désormais du libre exercice, par les élus, de leurs compétences.

M. Michel Sapin. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. En commençant, monsieur Debré, vous avez déclaré — et je terminerai par là — que votre ambition était modeste : elle n'était pas de changer un vote ni même une opinion mais seulement d'introduire le doute dans nos esprits.

Bien souvent au cours des débats de cette assemblée, depuis deux ans, il m'est arrivé de douter et d'écouter alors avec d'autant plus d'attention que j'étais atteint par le doute : j'ai accepté dans ce cas les amendements de l'opposition — il faudra qu'un jour j'en dresse la liste : elle est impressionnante.

Aujourd'hui, les propos que vous avez tenus ne me conduisent pas à douter de la constitutionnalité du projet, bien au contraire ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Debré.

Je suis saisi par le groupe du rassemblement pour la République d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	482
Nombre de suffrages exprimés	478
Majorité absolue	240
Pour l'adoption	151
Contre	327

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce troisième projet s'inscrit tout naturellement dans la logique de deux textes précédents, l'un relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, l'autre concernant la fonction publique de l'Etat. Vous comprendrez donc que je rappelle devant vous les observations que j'avais formulées précédemment et qui trouvent ici leur application concrète.

Ce nouveau statut de la fonction publique ouvre la porte à toutes les facilités par démagogie. Il consacre l'effacement d'obligations fondamentales des fonctionnaires et affirme des droits sans contrepartie à l'égard du service public : par exemple, le droit de grève sans rappel de la règle de la continuité du service public, ou la liberté d'expression sans affirmation de l'obligation de réserve. Ce projet de loi porte atteinte à l'autorité hiérarchique par réduction du pouvoir disciplinaire de cette dernière et par l'accroissement du pouvoir syndical.

Ce sera d'ailleurs ma deuxième observation : la loi sur les droits et obligations des fonctionnaires donne, au sein de l'administration, la priorité à l'activité syndicale, mais pas à n'importe laquelle de ces activités. C'est ainsi que, dans la nouvelle composition du conseil supérieur de la fonction publique, la place est réduite pour F.O., la C.F.T.C. et les syndicats autonomes, malgré leur importance dans cette fonction publique. Avec cette priorité accordée à l'action syndicale s'effacent la liberté des fonctionnaires et la représentativité spécifique des corps au profit de la seule représentation syndicale.

Ma troisième observation sur ce texte a trait à sa volonté d'uniformisation de la fonction publique, qu'elle soit d'Etat ou territoriale, dans un moule juridique unique alors que l'on connaît et que l'on devrait plutôt constater et renforcer la spécificité des différents échelons et modalités d'administration. C'est ainsi que les administrations « colleraient » le mieux aux réalités et que les agents publics seraient vraiment « responsabilisés ». Ce serait la vraie logique de la décentralisation qui doit distinguer entre l'employeur unique, l'Etat, et les 37 000 collectivités locales, également employeurs.

Ce que favorise cette législation nouvelle c'est la rigidité, contraire à l'adaptation nécessaire des administrations à leurs tâches : c'est le corporatisme, la prédominance des comités dans l'organisation et le fonctionnement des administrations ; c'est la fermeture des rangs des fonctionnaires à tout apport extérieur des contractuels — même en petit nombre — qui permettrait souvent une meilleure réponse des administrations aux problèmes qui se posent à elles, que leur posent nos concitoyens.

Si l'opposition n'a pas voté pour les deux premiers textes relatifs à la fonction publique, c'est parce qu'ils nous ont paru aller à l'encontre des missions dévolues à cette fonction publique. Ils introduisent, dans les différents services publics, une dose accrue de politisation, alors que cette administration doit être neutre, impartiale, au service de tous, au service de l'intérêt général, comme ce fut son honneur et sa réputation depuis des décennies. Vous prenez donc une lourde responsabilité en mettant en place les moyens de la politisation de la fonction publique.

Ils introduisent aussi une dose accrue de centralisation, par gigantisme, par uniformisation des règles et des décisions, alors que votre politique annonçait tout au contraire une apparence de volonté décentralisatrice. C'était votre discours, et vos actes vont à l'encontre de vos paroles.

Ils introduisent enfin une dose accrue de bureaucratisation. Je songe, en particulier, à la règle absolue du fonctionnariat, pour le recrutement ; je songe aux règles concernant la mobilité des fonctionnaires, d'une administration à l'autre, d'une fonction publique à l'autre. Les textes votés créeront en réalité, par leur lourdeur, des blocages à tous les niveaux, alors que l'administration doit être souple et adaptation.

J'affirme très nettement qu'on ne peut gérer une grande administration comme la nôtre — 2 500 000 agents de l'Etat et peut-être même plus, 4 500 000 en comptant tous les agents des collectivités locales, des établissements hospitaliers et des divers établissements publics — en introduisant un tel degré d'indépendance des fonctionnaires par rapport à leur emploi et à l'autorité hiérarchique, un tel degré de dépendance, au contraire, par rapport aux syndicats, et notamment par rapport aux syndicats qui ont pour but la lutte des classes. C'est oublier que la fonction éminente de l'administration est de servir l'intérêt général et tous les Français, sans aucune distinction.

N'oubliez pas que de nombreuses communes qui étaient à gauche avant mars 1983 ont changé de municipalité précisément parce qu'elles souffraient de la partialité et de la politisation de leurs précédents élus. Hier encore, à Sarcelles, nous en avons eu la preuve. J'ajoute — je me permets là d'ouvrir une parenthèse — qu'il y a encore beaucoup plus grave : hier soir, les amis politiques du secrétaire d'Etat chargé de la fonction

publique, s'y sont comportés à l'égard des élus légitimes du suffrage universel avec une rare violence et certains de ces élus ont dû être hospitalisés. Cette sauvagerie — il n'y a pas d'autre mot — tend à instituer la peur comme instrument de gouvernement du parti communiste. Cette attitude indigne, qui relève du fascisme le plus caractérisé, doit être dénoncée et stigmatisée à l'encontre de ceux qui se sont ainsi comportés hier soir à la mairie de Sarcelles. (Interruptions sur les bancs des communistes.)

M. Jean-Pierre Le Coadic. Vous y étiez ?

M. Maurice Ligot. Je constate que le ministre de l'intérieur n'a pas agi en cette occasion pour assurer le maintien de l'ordre républicain et la sécurité des nouveaux élus, qui ont été blessés, qu'il n'a pas rempli ses devoirs essentiels alors que cette situation était facilement prévisible.

S'agissant du texte qui nous est proposé pour la fonction publique territoriale, la préoccupation unique devrait être la bonne gestion des collectivités locales, grâce à des fonctionnaires locaux qualifiés, vous l'avez dit, monsieur le ministre, dans le cadre de la décentralisation qui a été la volonté du Gouvernement.

Ce principe essentiel doit entraîner plusieurs conséquences :

Premièrement, l'indépendance réelle des collectivités locales, donc l'affirmation de la décentralisation dans le domaine de la fonction publique comme dans celui des compétences.

Deuxièmement, le respect de l'autorité hiérarchique à l'intérieur des collectivités locales, non limité par des instances consultatives, même si elles sont composées d'élus, même et surtout si elles sont à dominante syndicale.

Troisièmement, l'égalité de recrutement et de situation entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, notamment en ce qui concerne l'encadrement, tout en préservant la spécificité des administrations territoriales.

C'est à la lumière de ces principes simples et de bon sens — qui guident journallement l'action des élus locaux — que j'entends porter un jugement sur le projet de loi qui nous est présenté.

Les collectivités locales perdent très largement leur indépendance et leur pouvoir de recrutement, en même temps qu'elles voient augmenter leurs contraintes financières. Je voudrais m'expliquer sur ce point : le projet, qui se situe en apparence dans la perspective décentralisatrice du Gouvernement, est, dans ses dispositions, très centralisateur.

Pour confirmer cette appréciation très négative, je citerai quelques exemples :

Le projet calque la fonction publique territoriale sur la fonction publique d'Etat, ce qui signifie qu'elle n'aura plus aucune spécificité, entraînant, à n'en pas douter, des blocages et des difficultés d'application.

Tous les fonctionnaires territoriaux prendront place dans des corps nationaux, pour les cadres A, régionaux, pour les cadres B et départementaux, pour les cadres C et D. Vous dites : meilleure organisation, possibilité de mutation d'une commune à l'autre et même possibilité de mutation des corps territoriaux vers les corps d'Etat, et réciproquement. Mais on peut, dès lors, s'interroger sur la cohérence du texte avec la décentralisation et l'autonomie des collectivités locales. Je vois plutôt naître de grandes structures hiérarchisées du personnel s'imposant avec force à des collectivités territoriales souvent très modestes.

Autre remarque grave : le texte refuse toute participation importante à l'élaboration des normes réglementaires aux instances dont la création est envisagée et, notamment, au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. L'exposé des motifs est sans ambiguïté sur ce point puisqu'on lit à la page 7 : « sous réserve toutefois de la possibilité pour le Gouvernement de passer outre après avoir saisi la commission mixte paritaire. » Donc le conseil supérieur ne pourra que se taire devant l'autorité du Gouvernement.

Mais le plus grave est ailleurs : le pouvoir des futurs centres de gestion des personnels territoriaux — aux niveaux national, régional et départemental — même si les collectivités locales comptent plus de 200 salariés y échappent pour les catégories C et D — se substituera très largement au pouvoir des élus des collectivités locales et des dirigeants des établissements publics dans la gestion des personnels des nouveaux corps, dans leur recrutement et même dans la gestion d'œuvres et de services sociaux, et les commissions administratives paritaires sont créées pour chacun des corps auprès du centre de gestion gérant ces corps.

Ces centres de gestion ont un pouvoir considérable — et je pèse mes mots — notamment lorsque l'organe exécutif de la collectivité ou de l'établissement public ne prononce pas, pour des raisons qui lui appartiennent, la nomination d'un candidat dont l'affectation lui a été proposée, cas manifeste de l'autonomie de sa décision.

Les conséquences de ce refus peuvent être redoutables pour la collectivité, en même temps qu'elles sont très avantageuses pour l'intéressé qui est reçu au concours mais pas encore fonctionnaire titulaire. Le centre de gestion propose à ce candidat tout emploi vacant correspondant au grade auquel il a vocation. S'il n'est pas affecté dans un délai de six mois, il est pris en charge, au besoin en surnombre, par le centre de gestion dont il relève ou, à défaut, ce qui est inacceptable, par la collectivité ou l'établissement concerné, et cette prise en charge vaut intégration, donc titularisation, dans la fonction publique territoriale alors qu'il n'est retenu par aucune collectivité. Qui plus est, la collectivité ou l'établissement public qui a refusé l'affectation prévue, prend en charge une partie du coût supplémentaire ainsi supporté par le centre de gestion. Il y aura donc dans la collectivité publique des fonctionnaires rejetés payés.

M. Serge Charles. Voilà !

M. Maurice Ligtot. En termes clairs, la collectivité locale aura à supporter non seulement le coût de ses agents, mais aussi le coût de ceux dont elle n'a pas voulu le recrutement, et elle aura à payer de lourdes cotisations aux centres de gestion nationaux, régionaux ou départementaux. Où est la décentralisation dans cette disposition ? Que reste-t-il dans la capacité de choix des élus, pris en étau par les conséquences financières de leur décision ?

Il arrivera un moment où les centres de gestion imposeront leurs collaborateurs aux élus de quelque nuance qu'ils soient — ce point doit être noté — et des conflits naîtront à coup sûr pour des raisons de choix politique ou pour des raisons de capacité professionnelle. Les élus — n'en doutez pas — condamneront certainement les conséquences de ce texte autoritaire.

Qui plus est, la présence de commissaires du Gouvernement au sein des centres de gestion s'inscrit dans le mépris le plus complet de la loi du 2 mars 1982 qui a interdit ce genre de représentation de l'Etat dans les organismes composés d'élus. Pourquoi, dans ces conditions, parlez-vous de gestion exclusive des élus ?

Par ailleurs, quelles que soient les réserves que l'on peut formuler à l'égard du C.F.P.C. — centre de formation du personnel communal — et sans préjuger les solutions qui seront proposées en matière de formation, il est regrettable que le projet de loi reste muet sur ce point capital. D'ores et déjà, on ne peut que déplorer les dispositions qui retirent à l'organe de formation l'organisation des concours, pour les confier aux « monstres » que risquent de devenir les centres de gestion.

Réduction des pouvoirs concernant la nomination des fonctionnaires territoriaux, mais aussi réduction des pouvoirs en matière disciplinaire, ce qui est grave quand on sait la difficulté qu'éprouvent déjà notamment les maires pour asseoir, dans leur administration, un minimum de discipline.

J'indique avec force mon désaccord sur l'instauration d'une nouvelle classification des sanctions. Désormais, par exemple, il ne sera plus possible aux organes exécutifs des collectivités locales de prononcer la mise à pied d'un agent sans recourir au conseil de discipline. La lourdeur de cette procédure lui enlèvera toute efficacité et le maire, en particulier, se trouvera désarmé et, en raison du retard d'intervention du conseil de discipline, il sera, à son tour, mis en accusation.

En tant qu' élu local et responsable d'une administration municipale groupant des centaines d'agents, je considère qu'il doit exister un minimum de pouvoir disciplinaire entre les mains de l'autorité hiérarchique. Que reste-t-il, avec ce projet, de l'autonomie du pouvoir disciplinaire des collectivités locales ?

La décentralisation n'a été en réalité qu'une espérance fugitive. Le texte qui nous est proposé consacre, à la fois, des atteintes à la liberté de nomination des collectivités locales et l'instauration d'une nouvelle et dangereuse tutelle, alors que le texte sur la décentralisation avait voulu toutes les supprimer.

Les élus n'apprécieront pas du tout ces diminutions de pouvoirs qui leur sont imposées, alors qu'ils sont confrontés à des difficultés croissantes. Ils n'apprécieront pas que le projet contredise les textes sur la décentralisation.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation ne devrait-il pas marquer solennellement son désaccord à l'égard d'un texte qui semble sortir tout droit de l'idéologie du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ? Il est absent pour l'instant mais la remarque vaut néanmoins. Cette contradiction entre deux politiques qui sont là nettement marquées, entre la politique Defferre et la politique Le Pors, est un test de la réalité de la décentralisation ou, plutôt, de la réalité de la non-décentralisation.

Cela me conduit à porter un deuxième jugement, concernant le respect de l'autorité hiérarchique à l'intérieur des collectivités locales, qui ne doit pas être entamé par l'action intempestive et paralysante d'instances consultatives à dominante syndicale.

S'agissant des comités techniques paritaires dont la création dans la fonction publique d'Etat date du statut général de 1945, il faut avoir présent à l'esprit le fait que la portée de leur intervention est tout à fait différente, selon qu'elle se situe dans les grandes administrations — par exemple d'Etat — ou, au contraire, dans des collectivités territoriales beaucoup plus modestes. Il est essentiel que ces comités ne soient pas appelés dans les communes à siéger tous les matins pour organiser la marche des services pour la journée et qu'ils ne substituent pas à la préoccupation de service public celle de la priorité syndicale.

Cet interventionnisme des comités risque de devenir une source permanente de discord, peut-être de conflit et, en tout cas, une atteinte grave à l'autorité hiérarchique — c'est-à-dire l'autorité des élus au suffrage universel, ce qui n'est pas du tout la même chose que l'autorité de grands chefs de service à l'intérieur de l'Etat. Au plan des principes, cette situation est inconcevable. On en vient à nouveau à se demander ce que devient dans tout cela la décentralisation.

Troisième jugement, et je serai très bref...

M. le président. Il faut conclure.

M. Maurice Ligtot. Je vous ferai remarquer, monsieur le président, que Mme Osselin a parlé une demi-heure alors qu'elle était inscrite pour quinze minutes.

M. le président. Je le lui ai indiqué avec courtoisie...

M. Maurice Ligtot. Sans nul doute, mais vous lui avez laissé la parole. Avec courtoisie, je vous demande de me laisser quelques instants pour conclure.

M. le président. Ce n'est pas une raison pour inciter la présidence au laxisme ! Concluez.

M. Maurice Ligtot. La présidence a été laxiste pour Mme Osselin...

Mme Jacqueline Osselin, rapporteur pour avis. Mais je suis rapporteur !

M. Maurice Ligtot. ... et je vous demande la même bienveillance.

M. le président. Non, non !

M. Maurice Ligtot. Je suis d'accord sur la réforme concernant la séparation du grade et de l'emploi. Elle ne fait d'ailleurs que reprendre un projet élaboré par la majorité précédente. Ce nouveau concept dans la fonction publique territoriale permettra de résoudre certains problèmes au niveau notamment des emplois de direction, en cas de désaccord profond et irréversible entre le maire et ses cadres.

Le système de la carrière permet, certes, une plus grande mobilité. Encore faut-il qu'il ne s'agisse pas d'une « carrière-passoire ». A ce sujet, on peut s'interroger sur l'opportunité de créer une fonction publique unique pour les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics. Cette uniformisation peut être bonne pour certains agents mais elle est certainement redoutable pour l'autonomie des collectivités locales.

La volonté réformatrice est une bonne chose quand elle s'applique avec pondération et quand son ambition est limitée. A certains moments, on a pu penser que le discours du ministre de l'intérieur allait dans ce sens. Mais tel n'est pas le cas aujourd'hui. C'est la volonté de bouleversement — ici et ailleurs — qui prédomine, et on a bien le sentiment que la décentralisation, qui a été annoncée haut et fort, se trouve gravement et fondamentalement battue en brèche par des dispositions qui nient la spécificité et la diversité des situations locales, qui retirent aux collectivités locales une bonne part de leurs pouvoirs, et aux élus leurs droits tirés de l'élection.

Si ce n'est pas, comme l'a dit le rapporteur, une « étatisation rampante », c'est bien une centralisation affirmée qui nie l'autonomie des collectivités locales. C'est pourquoi ma position et celle du groupe Union pour la démocratie française sera franchement hostile à l'égard de ce texte.

M. Jean-Pierre Le Coadic. On le savait !

M. Maurice Ligtot. Celui-ci devra être profondément amendé dans le sens que nous souhaitons ; mais, même amendé dans le sens de la décentralisation, il restera marqué d'une volonté de porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales.

Même s'il est légitime de penser à l'amélioration de la situation des fonctionnaires territoriaux, et c'est notre souci autant que le vôtre, il est inacceptable de gommer complètement, comme le fait le projet, les droits des élus tirés de l'élection et les exigences supérieures du service public.

Ce sont les élus locaux qui, en condamnant votre texte quand ils l'appliqueront, condamneront votre politique. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Maisonnat.

M. Louis Maisonnat. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avec ce texte qu'attendent avec impatience les 800 000 personnes concernées et les élus locaux soucieux de démocratie et d'efficacité, nous achevons la construction d'une nouvelle fonction publique ouverte sur la décentralisation et la démocratisation des rapports sociaux.

Il est clair que, parmi les mesures décentralisatrices, l'organisation d'une fonction publique territoriale est sinon suffisante, du moins indispensable, pour donner au niveau territorial la responsabilité de la gestion des affaires sociales aux élus, aux fonctionnaires et aux administrés eux-mêmes.

Le texte vise les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ceux-ci sont actuellement soumis à de multiples statuts et sous-statuts : statut général du personnel communal, statut type des agents départementaux et, trop souvent, situation contractuelle des personnels régionaux.

C'est dans le contexte de mise en œuvre de la décentralisation, d'adaptation aux évolutions du secteur public que se pose le problème de l'élaboration de nouvelles dispositions statutaires. Au-delà d'une apparente diversité, qui ne saurait dissimuler leur profonde unité, tous ces agents sont au service des collectivités territoriales de la République, tous sont placés dans une situation d'inégalité au regard de la fonction publique d'Etat.

L'asphyxie de la démocratie locale, amorcée dès avant-guerre, et aggravée par la pratique des précédents gouvernements de la V^e République, avait dessaisi les collectivités de leurs prérogatives essentielles au profit du ministère de tutelle, tout en laissant les personnels à leur charge et sans que suivent les ressources financières correspondantes.

Jusqu'à présent, le système de l'emploi interdisait aux agents locaux de mener une carrière normale. De plus, la lourde tutelle pesant sur les budgets locaux pouvait mettre en cause la sécurité même de l'emploi puisqu'il était possible, par simple arrêté préfectoral et sous prétexte de déséquilibre budgétaire, de supprimer des emplois dans une commune. Les collectivités territoriales et leurs agents souffraient d'un étatisme tatillon et systématique dont les conséquences étaient la confiscation du pouvoir réglementaire local par l'Etat et l'absence de garanties pour les agents locaux.

Ce phénomène se doublait d'une caricature de participation des élus et des personnels au sein d'organismes sans pouvoir réel mais qui occultaient l'usurpation du pouvoir réglementaire local par le pouvoir central.

Telle était la logique que la gauche a entendu briser. Nous souhaitons mettre en œuvre le principe de la libre administration des collectivités territoriales en créant l'instrument de son application : une fonction publique locale unifiée et adaptée aux tâches nouvelles liées à la décentralisation. Cette fonction publique tient son unité et sa spécificité du caractère constitutionnel des collectivités territoriales de la République, consacré par le titre XI de la Constitution. Tout à l'heure, monsieur le ministre, vous avez fait la démonstration de la parfaite concordance de ce texte avec la Constitution.

La « libre administration » des collectivités locales suppose un personnel suffisant en effectifs et en qualité, auquel soient offertes des conditions de carrière attrayantes, comparables à celles du personnel homologué de l'Etat.

Tel est le but du projet de loi, qui vise à desserrer le carcan centralisateur en proposant la création d'une véritable fonction publique territoriale. Il s'inscrit dans le cadre général d'une fonction publique ayant pour commun dénominateur et pour même finalité le service public et offrant aux agents un système de garanties fondamentales identiques.

Il est grand temps de garantir les fonctionnaires locaux contre l'arbitraire. Ce qui se passe dans les communes où des municipalités réactionnaires ont été récemment mises en place le montre abondamment. (Très bien ! très bien ! sur les bancs des communistes.)

M. Jean-Louis Goasduff. C'était vrai en 1981 ; ça ne l'est pas en 1983.

M. Louis Maisonnat. La liste s'allonge sans cesse des atteintes aux droits et libertés des personnels communaux. Des avantages acquis et consacrés par la loi sont remis en cause, comme l'heure d'information syndicale. Des employés, des cadres expérimentés qui ont fait la preuve de leurs capacités professionnelles sont mutés ou mis à l'écart pour faire place à des recrutements de personnes dont le mérite essentiel est d'avoir les mêmes opinions que les nouveaux élus.

M. Jean-Louis Goasduff. C'est exactement ce que font vos municipalités !

M. Serge Charles. Vous êtes mal placé pour donner des leçons, monsieur Maisonnat !

M. Louis Maisonnat. Je ne veux pas vous imposer un voyage à travers la France mais, de Levallois-Perret à Nîmes, vous savez bien, messieurs, de quoi je veux parler. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. Serge Charles. Vous avez aussi beaucoup à faire !

M. Louis Maisonnat. Le titre III du statut de la fonction publique vise à combler le vide juridique caractéristique du personnel des départements et des régions et à réformer le cadre des personnels communaux. Il cherche à résoudre la contradiction entre la nécessaire unité de la fonction publique et le respect de la libre administration des collectivités locales.

Mais le texte n'est pas un simple compromis, car cet objectif est assuré par l'affirmation d'un double principe : celui de la parité entre les fonctions publiques d'Etat et territoriales et celui du respect des spécificités inhérentes à chaque collectivité.

Différente des autres fonctions publiques, la fonction publique locale ne leur est pas inférieure. Le principe d'égalité des fonctionnaires de la République qui inspire notre démarche tend, tout en consacrant ses caractéristiques, à rétablir l'égalité dans les garanties fondamentales de carrière et de rémunération de tous les fonctionnaires.

La parité est assurée par l'application à tous les fonctionnaires des mêmes droits et obligations, par les dispositions organiques et la structure des carrières conçues au travers d'un parallélisme très large. Elle est consacrée par le système de mobilité entre les deux fonctions publiques.

La spécificité est prise en compte et ressort des procédures statutaires, des règles de recrutement et des structures de gestion, qui préservent les prérogatives des autorités locales en matière de nomination, de notation, d'avancement et de discipline.

La commission mixte paritaire des deux conseils supérieurs vivifiera les deux colonnes de notre fonction publique qui relèvent chacune de l'affirmation profondément moderne et efficace d'une conception démocratique du fonctionnaire, mise en œuvre dans le cadre de la décentralisation. Celle-ci affirme le rôle des collectivités territoriales — notamment des trente-six mille communes françaises qui demeurent, à l'évidence, la cellule de base de notre administration — et renforce leurs responsabilités.

Cela dit, le texte que vous nous proposez, monsieur le ministre, n'était pas sans susciter quelques interrogations, la principale portant sur la hiérarchisation des catégories A, B, C et D relevant de corps nationaux, régionaux, départementaux, voire locaux. Le vote du titre I^{er} du statut a levé ces interrogations : tous les corps sont désormais nationaux et la gestion en est déconcentrée.

A ce titre I^{er}, le groupe communiste propose que la gestion des catégories A soit nationale et — pourquoi pas ? — celle des catégories B, C et D, départementale. Ce schéma nous semble davantage adapté aux réalités territoriales que celui retenu par la commission, qui donne compétence aux centres régionaux pour la gestion des corps de catégorie A et B et aux centres départementaux pour les catégories C et D, les collectivités et établissements non affiliés aux centres départementaux assurés par eux-mêmes la gestion de ces catégories.

Dans le même temps, notre souci de voir maintenir le régime spécifique de l'affiliation obligatoire des communes de la petite couronne parisienne serait pris en considération. Ce système souple assurerait une mobilité réelle aux fonctionnaires territoriaux de cette région.

De plus, les communes, départements et régions auraient la possibilité de s'affilier volontairement, ce qu'elles feront dès lors que les centres leur apparaîtront davantage comme une aide à la gestion de leur personnel que comme une contrainte.

Je l'ai dit, le texte proposé, modifié par la logique des titres I^{er} et II, nous satisfait car il assure tout à la fois la liberté d'administration des collectivités et la protection des personnels. Les députés communistes se sont, de longtemps, déclarés favorables à une fonction publique à deux « versants », local et d'Etat, dès lors que les principes de recrutement, de déroulement des carrières et les garanties fondamentales y sont identiques. C'est pourquoi nous approuvons le texte proposé.

En revanche, il nous apparaît que, sur trois points fondamentaux, la commission des lois s'est écartée de l'unité de la fonction publique, et je reviendrai sur ce point lors de la discussion des amendements qu'elle propose.

En effet, c'est s'écarter du principe de parité que de faire du conseil supérieur de la fonction publique territoriale un établissement public à caractère administratif et de le doter de ressources propres.

C'est s'écarter du principe de parallélisme que d'amoindrir le rôle des syndicats représentatifs en limitant la représentation syndicale aux comités techniques paritaires et non plus aux commissions administratives paritaires.

De plus, la rédaction proposée par la commission pour l'article 46 rompt l'équilibre initial, qui garantissait un libre choix raisonnable des élus tout en faisant du concours le modèle de recrutement.

Sur ces points essentiels, le groupe communiste se prononce en faveur du texte initial. Si les amendements de la commission étaient adoptés, le schéma présenté ne serait plus que de fausse symétrie. Or la nouvelle fonction publique par laquelle nous ambitionnons de démocratiser et d'accroître l'efficacité de notre administration doit présenter plus de similitudes que de différences. A défaut, la situation des collectivités territoriales, bien qu'améliorée, serait d'emblée amoindrie et ne leur permettrait pas d'assurer leurs nouvelles responsabilités.

C'est parce qu'ils visent ces trois objectifs fondamentaux : démocratiser l'administration, reconnaître pleinement les fonctionnaires locaux et réussir la décentralisation, que les députés communistes soutiennent l'ensemble des trois projets de loi. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Charles.

M. Serge Charles. Parmi les localités que M. Maisonnat a citées tout à l'heure, il a omis la ville de Tourcoing où, pendant six ans, le secrétaire général a été enfermé dans son bureau sans pouvoir toucher à un seul papier. Il est vrai que c'était une mairie socialo-communiste !

M. Louis Maisonnat. Cela prouve qu'il en existe !

M. Guy Ducloné. Monsieur vous quand même sortir le soir, monsieur Charles ? (Sourires.)

M. Serge Charles. Monsieur le président, mes chers collègues, je suis chargé de vous présenter les excuses de M. Toubon, qui devait s'exprimer au nom du R.P.R., mais qui a dû s'absenter. Il aura certainement l'occasion de prendre la parole ce soir.

Il était nécessaire, monsieur le ministre, de donner à la fonction publique territoriale un nouveau statut consacrant son importance et la mettant sur un pied d'égalité avec la fonction publique d'Etat. Cette grande idée était déjà celle de l'ancienne majorité, qui en avait affirmé le principe dès 1977. Votre Gouvernement l'a reprise, mais je crains qu'ici encore sa réflexion n'ait pas été suffisamment approfondie.

Une fois de plus, la mise en œuvre ne répond pas à l'attente que l'affirmation des principes avait suscitée. Une fois de plus, le projet qui nous est soumis ne constitue qu'un cadre général laissant en fait tous les pouvoirs au Gouvernement. Celui-ci pourra imprimer à cette réforme, par des décrets en Conseil d'Etat, un sens que le législateur n'est pas en mesure de contrôler aujourd'hui. Je crains, monsieur le ministre, que les critiques que soulève votre réforme ne s'expliquent par le caractère apparemment insuffisant des consultations préalables qui, quoique vous en disiez, semblent n'avoir jamais constitué une véritable concertation.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Puis-je vous interrompre ?

M. Serge Charles. Bien volontiers, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le député, vous venez d'affirmer que la concertation n'avait pas été suffisante. En réalité, l'avant-projet de texte a été communiqué à tous les syndicats et à tous les groupements d'élus. Ils en ont délibéré pendant plusieurs semaines. Ensuite, des réunions ont été organisées, auxquelles nous avons participé, M. Le Pors et moi-même, à plusieurs reprises, pour recueillir l'avis de ces organisations, quelle qu'en soit la tendance. Je ne vois pas comment nous aurions pu aller plus loin dans la concertation. Jamais, dans le passé, aucun texte n'avait fait l'objet d'une concertation aussi large, aussi poussée et aussi prolongée.

M. Serge Charles. Monsieur le ministre, les syndicats de fonctionnaires ont soit refusé globalement votre projet, soit présenté de nombreux amendements que vous avez refusé de

prendre en compte. Seuls les syndicats proches du parti communiste ont obtenu pleine satisfaction, tous leurs amendements ayant été repris dans le texte. (Protestations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est une contre-vérité !

M. Pierre Tabanou, rapporteur. C'est inexact !

M. Serge Charles. J'éviterai de parler des syndicats qui, probablement par nécessité stratégique, ont dû accepter la contradiction en renonçant à des revendications anciennes. Ici encore, je crains que la famille socialiste n'ait dû faire de nouvelles concessions à ses alliés. (Nouvelles protestations sur les mêmes bancs.)

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quelle imagination !

M. Serge Charles. Le statut des fonctionnaires territoriaux que vous nous proposez a malheureusement été élaboré dans un esprit de centralisme.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Non !

M. Serge Charles. Ce projet est calqué trop systématiquement sur le système hiérarchique et centralisé de la fonction publique d'Etat, alors qu'on s'adressait à un ensemble d'environ 800 000 agents répartis dans d'innombrables centres. Une fois encore, monsieur le ministre, le projet que vous présentez au Parlement a tous les défauts inhérents à un fatras idéologique qu'il vous est apparemment bien difficile de remettre en cause. Votre projet est étatiste et centralisateur. Le système qu'il met en place est infiniment lourd et complexe.

Je préfère ne pas insister sur le problème des coûts et des nouvelles charges qu'il impliquera pour les collectivités territoriales et donc pour le contribuable car, décidément, ce genre de préoccupation semble définitivement étranger à la problématique socialiste.

Après avoir souligné combien le projet de loi est en retrait par rapport à la grande idée de la décentralisation, je voudrais appeler l'attention de l'Assemblée sur deux aspects importants de cette réforme. D'une part, elle remet profondément en cause tout l'intérêt qui réside dans la spécificité de la fonction publique territoriale. D'autre part, elle annonce un réaménagement complet des structures de formation et de recrutement des fonctionnaires territoriaux.

Ce projet se situe évidemment en retrait par rapport aux idées décentralisatrices, car il laisse au Gouvernement le pouvoir de tout régenter.

Quant au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auquel le parti socialiste promettait démagogiquement avant 1981 un pouvoir réglementaire, il est désormais bien oublié et réduit à l'impuissance.

Par ailleurs, vous créez une cascade de nouvelles institutions qui viennent chapeauter et contrôler les collectivités territoriales et les élus locaux.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est inexact !

M. Serge Charles. En outre, vous ne pouvez vous empêcher d'y introduire l'ingérence de l'Etat par l'intermédiaire des commissaires du Gouvernement.

M. Pierre Tabanou, rapporteur. C'est inexact !

M. Serge Charles. Monsieur le ministre, il importait que vous preniez en compte la spécificité de la fonction publique territoriale. Elle n'a pas le même rôle et n'agit pas dans le même cadre que la fonction publique de l'Etat. Vous ne deviez pas vous contenter d'un simple décalage du statut de celle-ci.

Dans les mairies, les fonctionnaires communaux constituaient une famille réunie autour du maire, pour la meilleure gestion des intérêts locaux et des problèmes dont ils avaient la connaissance immédiate. Vous menacez cette cellule d'éclatement en faisant ressortir les fonctionnaires de catégories et d'unités de gestion différentes. Vous la menacez de même en limitant le pouvoir de nomination des élus. Dresser les listes d'aptitude par ordre de mérite n'est certainement pas dépourvu d'intérêt, mais cela doit-il impliquer un dessaisissement quasi total du pouvoir de nomination ?

Je reprocherai encore à votre projet de confier la gestion des personnels à des organismes trop éloignés des réalités spécifiques des collectivités territoriales et totalement étrangers aux problèmes particuliers des fonctionnaires. Vous devez savoir que les syndicats de fonctionnaires territoriaux craignent un envahissement, pour ne pas dire une colonisation, de la fonction publique territoriale par les fonctionnaires de l'Etat.

Certes, la création de passerelles entre deux familles désormais jumelles ainsi que la mise en œuvre de la nouvelle répartition des compétences supposent un développement sensible de la mobilité, mais il importera de préserver l'indépendance et la spécificité de la fonction publique territoriale en contrôlant cette mobilité.

C'est pourquoi j'insisterai, lors de la discussion, sur la nécessité de fixer annuellement des quotas devant limiter les mouvements entre les différents grades et emplois des deux fonctions publiques.

Un autre aspect important de la réforme proposée est la création des centres de gestion, tant au niveau national qu'au niveau régional et départemental. Cette nouvelle organisation est certainement trop lourde et trop complexe mais j'insisterai sur ce qu'elle implique d'ores et déjà quant à la suppression des structures actuellement en place pour la formation des fonctionnaires et l'organisation des concours de recrutement.

Votre réforme suppose en effet la remise en cause du centre de formation du personnel communal, ce qui n'est pas sans inquiéter nombre de fonctionnaires et d'élus locaux. Le C.F.P.C. est en effet la preuve tangible de l'efficacité possible d'une structure à la fois paritaire et décentralisée. Vous ne pouvez nier que cet organisme a promu un système de formation dont il assurait l'unité et l'homogénéité, système dont l'impartialité et l'intégrité sont reconnues par l'ensemble des élus locaux et des fonctionnaires, alors que son efficacité a justifié son succès croissant et jamais démenti auprès des collectivités locales.

Le sérieux du travail accompli en dix années par le C.F.P.C. est attesté tant par les résultats de l'école nationale d'application des cadres des collectivités locales d'Angers que par la collaboration mise en place par les structures universitaires. Le C.F.P.C. s'est en effet, par l'intermédiaire des C.U.R.E.M., — centres universitaires régionaux d'études municipales — rapproché de l'université et a ainsi entrepris une coopération très fructueuse, à laquelle les agents de la fonction publique territoriale sont très attachés. La valeur des diplômés concernés : C.E.A.M., D.E.A.M. et D.E.S.A.M. — c'est-à-dire respectivement certificat d'études d'administration municipale, diplôme d'études d'administration municipale, diplôme d'études supérieures d'administration municipale — faisait toute la crédibilité de cette formation.

Nous craignons, monsieur le ministre, que les fruits de cette coopération ne soient remis en cause par votre réforme et nous aimerions que d'ores et déjà vous nous rassuriez sur ce point. Le C.F.P.C. avait moralisé la fonction publique locale et pour tout remerciement, vous entendez, semble-t-il, le supprimer.

Je n'arrive d'ailleurs pas à comprendre comment les élus de la majorité qui exercent d'importantes responsabilités au sein du C.F.P.C. peuvent accepter l'idée de sa remise en cause.

M. Pierre Tabanou, rapporteur. Nous en avons pourtant longuement discuté en commission !

M. Serge Charles. Vous sentiriez-vous visé, monsieur le rapporteur ?

Je crains que ce nouveau sacrifice, cette nouvelle concession, n'ait été une nouvelle fois commandé par les exigences d'une solidarité gouvernementale qu'il faut maintenir vaillamment et quel qu'en soit le coût.

En outre, les seuils retenus créeront un déséquilibre entre les communes, et on risque de voir se développer de nouvelles inégalités dans le recrutement dont on ne peut exclure qu'il soit désormais lié aux opinions politiques.

Une telle évolution serait évidemment néfaste à la mobilité des fonctionnaires et compromettrait définitivement la crédibilité de la fonction publique territoriale face à la concurrence de la fonction publique d'Etat.

Ce n'est peut-être pas ce que vous avez recherché dans cette réforme, monsieur le ministre, puisque le nouveau statut a au contraire pour objet de promouvoir la fonction publique territoriale. Cette promotion doit incontestablement passer par la préservation de sa spécificité et elle suppose que vous n'anéantissiez pas les structures de formation qui, progressivement, lui assuraient une véritable parité avec la fonction publique d'Etat. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La parole est à M. Proriot.

M. Jean Proriot. Si le projet qui nous est soumis aujourd'hui essaie d'approfondir la logique de la conception française de la fonction publique, s'il tente de mettre un point final à la réflexion commencée par la loi de 1972 et prolongée à l'occasion de l'élaboration du rapport Guichard « Vivre ensemble » en 1976, il nous conduit à nous poser quelques questions et à émettre de sérieuses réserves.

Renforce-t-il réellement les garanties et les droits des agents communaux ? Créé-t-il véritablement une grande fonction publique territoriale à parité avec la fonction publique de l'Etat ? Ce statut, ainsi élaboré, est-il vraiment compatible avec la souplesse nécessaire à la diversité des 36 000 communes de France ?

A ces trois questions, je répondrai, pour le moment, par la négative car ce projet marque un coup d'arrêt sérieux aux espoirs de décentralisation et établit des mécanismes rigides et coûteux en ce qui concerne la gestion du personnel. L'autonomie des collectivités locales que l'on nous promet tant est remise en cause par la suppression du pouvoir d'animation du personnel communal attribué précédemment aux maires par la loi de 1972.

Ce projet sera également coûteux. Ainsi, les conseils municipaux auront à financer, par des cotisations, les trois catégories d'établissements publics intercollectivités territoriales. Or personne ne peut aujourd'hui prévoir le coût final d'autant que les centres de gestion paieront les fonctionnaires en instance d'affectation. On peut d'ores et déjà prendre rendez-vous pour enregistrer les clameurs qui s'élèveront des conseils municipaux quand les cotisations vont tomber.

M. Jean-Pierre Le Coadic. Ils n'adhéreront pas !

M. Jean Proriot. Sauf quand cela sera obligatoire !

Les pouvoirs des collectivités locales sont réduits dans d'importantes proportions. Surveillés, d'une part, par un conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les centres de gestion retirent aux maires, d'autre part, l'initiative des concours et l'établissement des tableaux d'avancement.

En ce qui concerne les emplois de direction, chaque collectivité ne pourra recruter directement qu'une seule personne. Cela ressort de l'article 49 du projet. La notion de cabinet est institutionnalisée. Il s'agit là d'un modèle d'administration centralisée. La situation du maire sera comparable à celle du ministre nouvellement nommé qui, prenant possession de son ministère, trouve un personnel en place dont il ne peut modifier la composition. Il se contente alors de former un cabinet qui lui est entièrement dévoué.

Est-ce cela que souhaitent vraiment les maires ? Il s'agira, ont dit certains, d'un « statut pyramidal en forme de cathédrale » encadrant les décisions des maires.

M. Jean-Pierre Le Coadic. C'est ce qui se passe en ce moment !

M. Jean Proriot. Autre paradoxe : le projet de loi permet un contrôle administratif exercé par le commissaire de la République sur les centres de gestion, pratique qui est, pour le moins, contraire aux principes de la loi du 2 mars 1982.

Vous avez également ignoré l'étendue du domaine d'intervention des communes et des départements en enfermant dans un cadre plus strict les modalités de recrutement des agents non titulaires, catégorie encore nombreuse dans les collectivités locales. Vous oubliez sans doute que la mise en œuvre et le contrôle de nombreuses activités économiques, sociales et culturelles supposent l'adaptation rapide et la modification du profil des agents intervenant dans ce domaine.

Autre acte de méfiance à l'égard des élus locaux : la suppression de leurs prérogatives en matière disciplinaire puisqu'elles sont maintenant limitées au simple avertissement et au blâme.

De tels exemples pourraient être encore multipliés, mais la cause est entendue ; cette réforme, à nos yeux, n'est pas faite pour les élus des collectivités locales. Profite-t-elle alors aux fonctionnaires communaux ?

Encore une fois, il y a loin des intentions aux réalités. En effet, il apparaît incontestable que, sur le plan du recrutement, de la mobilité et des rémunérations, l'organisation de la carrière des fonctionnaires territoriaux ne s'alignera que très imparfaitement sur la fonction publique de l'Etat. Ainsi, les secrétaires généraux, s'ils se satisfont de leur intégration dans la fonction publique, réclament, à juste titre, l'égalité avec les fonctionnaires de l'Etat, et, notamment, l'accès, dans le cas des communes de 2 000 à 20 000 habitants, au grade d'attaché et, surtout, pour les communes de plus de 20 000 habitants, au grade d'administrateur, pour réaliser la parfaite équivalence avec le cadre de l'Etat. Malheureusement, le Gouvernement ne semble pas avoir voulu prendre en considération cette demande.

Où se trouve donc, dans ces conditions, la parité tant proclamée par ce projet de loi ?

Nous espérons, au lendemain des déclarations du Premier ministre, le 8 mars 1982, devant le conseil supérieur de la fonction publique, un projet plus simple, moins autoritaire et distant, quant à la décentralisation, et plus honnête quant à la situation des fonctionnaires territoriaux. C'est pourquoi, s'il n'est pas amendé de façon significative, le groupe U.D.F. le rejettera. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Labazée.

M. Georges Labazée. Intervenant à cette tribune, voici quelques mois, pour présenter le titre I^{er} du projet relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, je rappelais que son champ d'application s'étendrait à l'ensemble des personnels titulaires des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des établissements publics qui en dépendent.

Aux termes des articles 34 et 72 de la Constitution, nombre de matières qui ont un caractère réglementaire pour les fonctionnaires d'Etat sont de nature législative pour les personnels des collectivités territoriales. C'est ce qui explique — ainsi que l'a rappelé mon collègue Pierre Tabanou — que ce titre comporte plus de cent articles.

Il présente deux innovations essentielles.

Premièrement, son champ d'application est beaucoup plus vaste que celui du livre IV des communes : communes, départements et régions.

Deuxièmement, à la différence du titre IV du code des communes, les dispositions applicables aux personnels des collectivités territoriales se trouvent insérées dans un ensemble beaucoup plus vaste, dont nombre de dispositions sont d'ailleurs communes à tous les personnels, quelle que soit l'entité administrative chargée de leur gestion. Il en résulte une harmonie de conception des titres I^{er} et III qui consacre ce qu'il est convenu d'appeler le système de la carrière et qui se caractérise essentiellement par trois principes : le recrutement par concours, la distinction du grade et de l'emploi et l'existence de corps de fonctionnaires dotés de statuts particuliers. Ces principes figurent d'ailleurs au nombre des garanties fondamentales établies par le titre I^{er} du statut général.

Il n'est pas inutile de rappeler quelles garanties et quelles obligations s'appliqueront dès la promulgation de ces textes après leur adoption par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Il s'agira, d'abord, de la citoyenneté du personnel des collectivités territoriales, ce qui implique, en particulier, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, notamment en faveur des candidats à des mandats électifs et des détenteurs de ces mandats, l'exercice des droits syndicaux et du droit de grève.

Il y a, ensuite, les garanties de carrière, terme générique sous lequel on peut regrouper l'égalité d'accès aux emplois publics et le principe du recrutement par concours ; la distinction du grade et de l'emploi qui interdit toute nomination pour ordre ; le caractère national du statut assorti de la possibilité de déconcentrer ou décentraliser la gestion et le recrutement de ces personnels.

Lors du débat sur le premier texte, l'article II avait été ardemment discuté. Il a permis de conserver à l'ensemble des personnels, qu'ils appartiennent à la fonction publique d'Etat ou à la fonction publique territoriale, cette indépendance qui demeure capitale, quoique les membres de l'opposition aient pu prétendre dans ce débat.

Dans ces garanties de carrière, on peut également inclure : l'élevation du principe de la mobilité entre les administrations de l'Etat et celles des collectivités territoriales, ainsi qu'au sein de chacune d'elles, au rang de garantie fondamentale pour les fonctionnaires ; la participation des fonctionnaires par l'intermédiaire d'organes consultatifs à la détermination de l'organisation et du fonctionnement des services publics, l'existence d'une grille commune des traitements correspondant à la structure générale des carrières ; le droit — qui est pratiquement devenu une obligation depuis que nous avons adopté le titre I^{er} — à la formation professionnelle contenue dans le cadre de l'éducation permanente. Il s'agit d'un domaine qui revêt un intérêt particulier pour l'ensemble des personnels. En effet, si les personnels de l'Etat étaient déjà habitués à des actions de formation professionnelle, tel n'était pas toujours le cas pour les personnels des collectivités territoriales. Il s'agit bien là d'un progrès intéressant dans le domaine de la formation des agents de nos collectivités.

Qu'il me soit également permis de rappeler, après les garanties et les droits, l'ensemble des obligations auxquelles sera tenu le personnel des départements, des communes et des régions. Il convient de citer notamment l'obligation pour eux de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et donc l'interdiction du cumul avec une activité privée lucrative ; l'obligation de secret et de discrétion professionnelle ; la responsabilité de l'exécution des tâches et l'obéissance hiérarchique ; le principe des sanctions disciplinaires en cas de faute commise dans l'exercice ou à l'occasion des fonctions ; la possibilité de suspendre provisoirement l'agent en cas de faute grave.

Toutefois les modalités d'application de ces principes prennent en compte la spécificité de gestion des collectivités territoriales, de manière à être en pleine conformité avec la règle de libre administration de ces collectivités que leur garantit l'article 72 de la Constitution.

Ainsi les dispositions relatives au personnel des collectivités territoriales ont été élaborées dans le double souci de la parité entre les deux fonctions publiques et de la spécificité prise en compte dans les procédures statutaires, les structures de gestion, les règles de recrutement qui préservent les prérogatives des autorités locales et celles des organes délibérants, pour les créations ou les suppressions d'emplois.

Par ailleurs, les textes ne se bornent pas à affirmer le principe de cette unicité et de cette spécificité. Ils créent les conditions de sa réalisation concrète. A cet égard le rôle assigné à la commission mixte paritaire des deux conseils supérieurs est riche de potentialités. On peut penser que des phénomènes nouveaux et vivifiants d'interactions entre les deux versants de la fonction publique se produiront. Si le haut niveau des garanties fondamentales résulte pour l'essentiel des avancées réalisées dans la fonction publique depuis le 10 mai 1981, la constitution d'un nombre restreint de corps pour les fonctionnaires des collectivités territoriales pourra avoir, en retour, des incidences simplificatrices sur les centaines de corps existants pour les fonctionnaires de l'Etat.

Le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales constitue donc tout à la fois une sorte de couronnement des mesures de progrès adoptées au cours des derniers mois et une base solide pour les nouveaux développements qui pourront se produire au rythme même du mouvement de la société.

L'ensemble du dispositif, qui sera ultérieurement prolongé par une œuvre réglementaire considérable, est une remarquable réalisation qui fait accomplir à notre fonction publique une avancée plaçant une nouvelle fois notre pays à la pointe des innovations en la matière. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Le Meur.

M. Daniel Le Meur. Pour assurer les responsabilités nouvelles découlant de la politique de décentralisation, les collectivités locales disposeront, grâce à ce texte, d'une véritable fonction publique.

Cette réforme fondamentale doit être suivie de deux textes non moins importants, traitant du statut des élus locaux et de la formation des personnels locaux. Mon intervention est en réalité une incitation à prendre ces deux textes et une interrogation quant aux délais de présentation.

En matière de statut local, la fonctionnarisation des agents garantit la neutralité de l'administration mais renforce, par là même, la responsabilité des élus qui doivent être en mesure d'impulser et de contrôler véritablement l'action administrative. Ce texte est d'autant plus urgent que la récente mise en place des conseils municipaux démontre que la démocratie locale doit être étayée par un texte garantissant l'action des minorités locales, tant il est vrai que pour la droite les libertés ne sont qu'un sujet de discours.

M. Jean Proriot. Que s'est-il passé à Sarcelles ?

M. Daniel Le Meur. Ce statut doit porter sur plusieurs points essentiels : l'exercice du mandat électif, les garanties professionnelles, les indemnités de fonction et le droit à la formation. Il est peu de dire que ce texte est attendu avec impatience par tous les élus locaux.

Parallèlement, les fonctionnaires locaux doivent se voir reconnaître un droit fondamental à la formation. Ce texte, actuellement en préparation, est en harmonie totale avec le titre III du statut de la fonction publique. Les personnels territoriaux ont besoin d'une formation diversifiée de haut niveau qui, seule, permettra de rendre réelle l'existence de passerelles entre les deux fonctions publiques. Dans l'esprit de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales, cette formation doit trouver sa source dans les besoins exprimés par les collectivités, leurs plans de formation étant élaborés en concertation avec les personnels.

La prise en compte des spécificités locales ne remet pas en cause l'unité de la formation mais constitue, au contraire, un enrichissement préparant aux diverses responsabilités.

Cette formation ne doit pas être l'œuvre solitaire d'un organe unique de formation. Il faut qu'elle soit préparée par les différents établissements de l'éducation nationale. En effet, compte tenu de l'impact qu'a la fonction publique sur le monde du travail, il n'est que temps que les formations scolaires ou universitaires reconnaissent l'importance de cette filière et y préparent, pour tous les niveaux, les candidats à la fonction publique.

Je le répète, les députés communistes attachent d'autant plus d'importance à la présentation de ces textes, que c'est par ce double mouvement de formation et de qualification des per-

sonnels et des élus que les collectivités territoriales seront à même de réussir la décentralisation. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Le Coadic.

M. Jean-Pierre Le Coadic. Le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui est soumis à notre discussion aujourd'hui, comporte des dispositions essentielles, tant par la meilleure qualité du service public qu'elle sous-tend que par la reconnaissance de nouveaux droits, mais aussi d'obligations aux fonctionnaires des collectivités territoriales.

La décentralisation, dont l'objectif est de faire coïncider pouvoir de décision et pouvoir de réalisation, de rapprocher l'administration des habitants, de rendre le pouvoir aux élus et aux citoyens, doit aboutir à une amélioration du service public. Les besoins étant mieux connus, les problèmes des citoyens mieux appréhendés, les réalités locales enfin prises en compte, la réponse des collectivités territoriales ne peut être que plus réaliste, plus adaptée que celle qui pourrait être donnée par l'administration centrale.

Mais pour que cette décentralisation soit effective et que les élus locaux aient la responsabilité de leurs actions, il y a au moins deux préalables : le premier est la collaboration de fonctionnaires de grande qualité et suffisamment nombreux ; le second est la reconnaissance du statut des élus locaux.

Sur ce dernier point, il me semble indispensable que le Parlement puisse étudier au plus vite le projet de loi relatif à ce statut, si nous souhaitons que le pouvoir soit réellement exercé par les élus. Sinon, nous courons le risque de voir la tutelle administrative supplanter la tutelle politique et le pouvoir politique exercé par des fonctionnaires. Or tel n'est pas le but visé.

Mais revenons sur la nécessité d'avoir des fonctionnaires de grande qualité dans ces collectivités territoriales.

Jusqu'à présent, seule la fonction publique d'Etat était attractive et il faut bien reconnaître qu'il fallait être terriblement volontaire et désintéressé pour vouloir « faire carrière » dans une commune.

Une fonction publique attractive implique une formation adéquate et des possibilités réelles d'avancement et de promotion, mais aussi un recrutement sélectif.

Donner aux agents des collectivités territoriales les mêmes garanties et droits qu'aux agents de l'Etat, voilà l'essence même de ce texte.

Ainsi, l'organisation en corps constitue la règle dominante ; le principe de la séparation du grade et de l'emploi permettra aux titulaires de leur grade d'occuper tout emploi correspondant à ce grade. Il s'agira alors d'une véritable fonction publique de carrière.

Une autre garantie de la qualité du personnel est le principe de recrutement par concours sur épreuves, mais aussi celui du recrutement par concours sur titres, pour l'accès à des corps et emplois lorsque l'expérience et la formation initiale des intéressés le justifient.

Enfin, la possibilité de recrutement direct pour certains postes limités, dans des conditions de diplômes ou de capacités, permettra aux élus de pouvoir appliquer la politique qu'ils ont définie et qui a été approuvée par les électeurs.

Les règles relatives à la mobilité donnant la possibilité à tout fonctionnaire de poursuivre sans discontinuité sa carrière dans la fonction publique territoriale ou dans celle de l'Etat assurent une ouverture essentielle et indispensable. Souhaitons simplement que la passerelle ainsi ouverte ne soit pas à sens unique. Pour éviter cet écueil, il est nécessaire que la formation initiale et continue des fonctionnaires territoriaux soit renforcée et ce, dans les meilleurs délais. L'évolution des techniques, l'introduction de l'informatique et de la bureautique modifieront et modifient déjà les conditions de travail des agents et les relations entre ces derniers et les usagers. Elles appellent un effort puissant d'adaptation de l'ensemble de l'administration et, par conséquent, un important travail de formation. Le statut de la fonction publique territoriale doit garantir cette indispensable mutation.

Un projet de loi sur la formation doit être soumis au Parlement. Je souhaite qu'il le soit rapidement.

Ce projet a aussi l'avantage de reconnaître de nombreux droits aux fonctionnaires, non seulement par leur participation au sein des différentes instances, mais de plus par la reconnaissance de l'exercice des droits syndicaux. Ainsi seront composés paritairement : le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dont le rôle est de présenter des propositions ou d'être consulté par le ministre chargé des collectivités territoriales, la commission administrative, créée pour chaque corps auprès

du centre de gestion, de la collectivité ou de l'établissement, le comité technique qui connaît les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des administrations.

Sur ce dernier point, je voudrais insister sur la nécessité de rendre obligatoire la création d'un comité d'hygiène et de sécurité pour certaines activités insalubres ou dangereuses. Il s'agit là d'une protection supplémentaire pour les travailleurs, qui va dans le droit fil des lois Auroux. J'ai proposé un amendement dans ce sens. Son adoption est attendue par de nombreux travailleurs dans les stations d'épuration, par exemple.

Ce projet détermine les conditions d'exercice des droits syndicaux dans la fonction publique territoriale afin que soit possible l'information d'origine syndicale.

De plus, des décharges d'activités de services pour les responsables des organisations syndicales, d'éventuelles mises à disposition des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux, des autorisations d'absence — selon un crédit horaire fixe — pour assister aux congrès professionnels, syndicaux, confédéraux et internationaux sont une reconnaissance du droit syndical.

En conclusion, cette création d'une vraie fonction publique territoriale est très importante pour la réussite de la politique de décentralisation.

Ce projet de loi et celui portant droits et obligations des fonctionnaires ne sont qu'une première étape, puisque la mise en œuvre des dispositions réglementaires qu'implique cette réforme demandera plusieurs années. Raison de plus pour aller de l'avant. Les nombreux décrets d'application que cette loi nécessite devront être publiés rapidement.

La décentralisation demande la participation des administrations, des fonctionnaires d'Etat et territoriaux, des élus et des habitants. Les fonctionnaires territoriaux seront, selon leurs vœux, outillés pour ne plus être la cinquième roue du carrosse. Restent les élus. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Porthault.

M. Jean-Claude Porthault. Mesdames, messieurs, l'objet du projet de loi qui nous est présenté est de permettre aux collectivités territoriales de disposer des moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités. Il constitue le troisième volet de la décentralisation entreprise depuis deux ans.

La création de la fonction publique territoriale est une réforme majeure et nécessaire autant pour les élus et les citoyens que pour les agents eux-mêmes.

Mon intervention portera sur la gestion des personnels. Celle-ci sera assurée par des organismes décentralisés, ce qui permettra de concilier l'autonomie des collectivités locales et le droit à une carrière désormais reconnue aux agents des collectivités locales.

Ces centres de gestion, ayant une vocation territoriale, seront créés afin d'organiser les recrutements, d'établir des tableaux de mutations et d'avancement, de prévoir la publicité des vacances d'emploi et d'assurer la gestion des fonctionnaires privés d'emploi. Les élus conserveront le pouvoir de prendre directement les décisions individuelles essentielles, relatives à la carrière des agents, qu'il s'agisse de nomination, d'avancement ou de discipline.

Cette répartition des tâches, tout en laissant une certaine souplesse dans le fonctionnement, permettra aux élus de conserver leur liberté de choix et assurera aux agents le respect des garanties statutaires.

En effet, les centres auront le statut d'établissements publics intercollectivités locales ; ils seront dirigés exclusivement par des élus. Les ressources seront fournies par une cotisation obligatoire de collectivités.

En ce qui concerne l'organisation, le projet de loi prévoit la création de centres de gestion à trois niveaux : un centre national, compétent pour les corps de catégorie A dont la gestion est nationale, mais peut être déconcentrée à l'échelon régional ; des centres régionaux implantés dans chaque région, compétents pour les corps de catégorie B ; des centres départementaux, compétents pour les corps de catégorie C et D des communes et établissements publics. Ces derniers seront, avec des attributions nouvelles, les successeurs des syndicats de communes pour le personnel communal ; y seront obligatoirement affiliées les communes employant moins de deux cents fonctionnaires. Celles qui en emploient plus de deux cents assureront directement la gestion de leur personnel de catégorie C et D, sauf si elles souhaitent s'affilier volontairement.

Mais, même si elle répond à une articulation logique, cette superposition d'organes de gestion risque d'aboutir à une gestion encore lourde et coûteuse. Comme le remarque M. le rapporteur de la commission des lois, « l'utilisation du terme de gestion « déconcentrée » montre... que le Gouvernement n'avait pas tiré toutes les conséquences de la séparation du grade et de l'emploi et que la gestion nationale de certains corps n'était qu'un mauvais substitut destiné à pallier l'inconvénient que présentait la création de corps à caractère territorial ».

Aussi la commission des lois, dans le souci d'une gestion plus décentralisée et moins coûteuse, sans inconvénient pour les garanties statutaires des agents qui gardent leur caractère national, suggère que les centres régionaux de gestion, qui n'étaient compétents que pour les corps de catégorie B, soient également chargés de la gestion des corps de catégorie A. Toutefois, pour certains corps de catégorie A, par exemple les futurs corps des administrateurs territoriaux, les corps des ingénieurs, il est préférable d'organiser des concours de recrutement au niveau national de façon à favoriser l'homogénéité et la qualité du recrutement.

De même, pour favoriser la mobilité des personnels entre les régions, la publicité des vacances doit se faire à l'échelon national.

Ces missions limitées pourraient donc être confiées soit au centre national de gestion, soit, comme on l'a aussi proposé, au centre national de formation qui assurera l'organisation des concours. Car chacun sait — excepté ceux qui veulent vous faire et nous faire des procès d'intention — que, s'il change obligatoirement de nom, s'il est rénové, il n'est pas question de supprimer le centre de formation du personnel communal.

Ainsi, nous renforçons le caractère réellement décentralisé de la gestion des personnels des collectivités locales, de manière à écarter tout risque de gestion étatique de la fonction publique territoriale, et toute disposition qui pourrait s'apparenter à l'ancienne tutelle. Car, contrairement à ce que certains ont pu déclarer, la présence d'un commissaire du Gouvernement aux réunions des centres de gestion a été exclue afin d'éviter toute discrimination fondée sur la taille des communes.

La gestion des personnels des collectivités territoriales telle qu'elle nous est proposée, c'est-à-dire plus proche des intéressés, développera la responsabilité de tous. Elle répond, avec les autres mesures proposées, à l'espoir de près de 800 000 agents qui attendent avec impatience la reconnaissance de cette fonction publique territoriale, tout en permettant aux élus locaux, entourés d'un personnel de qualité, d'exercer leurs initiatives et leurs responsabilités, et donc d'assurer la libre administration des collectivités locales, contrairement à ce que M. Debré déclarait tout à l'heure ; vous le lui avez d'ailleurs démontré, monsieur le ministre, en lui répondant.

Nous ne dévoyons pas la décentralisation ; au contraire, nous allons l'affermir. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 17 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 1388 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (rapport n° 1519 de M. Pierre Tabanou, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
LOUIS JEAN.*

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Lundi 3 Octobre 1983.

SCRUTIN (N° 528)

Sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Debré au projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Nombre des votants	482
Nombre des suffrages exprimés	478
Majorité absolue	240
Pour l'adoption	151
Contre	327

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.	Fèvre.	Mauger.
Alphandery.	Fillon (François).	Maujoui du Gasset.
André.	Fontaine.	Mayoud.
Ansquer.	Fosse (Roger).	Médecin.
Aubert (Emmanuel).	Fouchier.	Méhalgnarte.
Aubert (François d').	Foyer.	Mesmin.
Audinot.	Frédéric-Dupont.	Messemmer.
Bachelet.	Fuchs.	Mestre.
Barnier.	Galley (Robert).	Micaux.
Barrot.	Gantier (Gilbert).	Millon (Charles).
Bas (Pierre).	Gascher.	Miossec.
Baudouin.	Gastines (de).	Mme Missoffe.
Baumel.	Gaudin.	Mme Moreau
Bayard.	Geng (Francis).	Louise).
Bégault.	Gengenwin.	Narquin.
Benouville (de).	Gissingier.	Noir.
Bergelin.	Goasduff.	Nungesser.
Bigard.	Godeiroy (Pierre).	Ornano (Michel d').
Birraux.	Godfrain (Jacques).	Perbet.
Blanc (Jacques).	Gorse.	Péricard.
Bourg-Broc.	Goulet.	Pernin.
Bouvard.	Grussenmeyer.	Perrut.
Brial (Benjamin).	Guichard.	Petit (Camille).
Briane (Jean).	Haby (Charles).	Peyrefitte.
Brochard (Albert).	Haby (René).	Pinte.
Caro.	Hamel.	Pons.
Cavaille.	Hamelin.	Préaumont (de).
Chaban-Delmas.	Harcourt.	Prorol.
Charlé.	(François d').	Reynal.
Charles.	Mme Hauteclouque	Richard (Lucien).
Chasagneux.	(de).	Rigaud.
Chirac.	Hurault.	Rocca Serra (de).
Clément.	Inchauspé.	Sablé.
Cointat.	Julia (Didier).	Santoni.
Cornette.	Kasperet.	Sautier.
Corréze.	Koehl.	Séguin.
Couste.	Krieg.	Seitlinger.
Couve de Murville.	Labbé.	Sergheraert.
Daillet.	La Combe (René).	Solsson.
Dassault.	Laffr.	Sprauer.
Debré.	Lancien.	Stasi.
Delâtre.	Lauriol.	Tiberl.
Delfosse.	Léotard.	Toubon.
Deniau.	Lestaa.	Tranchant.
Deprez.	Ligot.	Valleix.
Desanlis.	Lipkewski (de).	Vivien (Robert-André).
Dominati.	Madelin (Alain).	Vuillaume.
Dousset.	Marcelin.	Wagner.
Durand (Adrien).	Marcus.	Weisenhorn.
Dorr.	Marette.	Wolff (Claude).
Edras.	Masson (Jean-Louis).	Zeller.
Falala.	Mathieu (Gilbert).	

Ont voté contre :

MM.	Cathala.	Frelaut.
Alalze.	Caumont (de).	Gabarrou.
Alfonsi.	Césaire.	Gillard.
Anciant.	Mme Chaigneau.	Gadet (Jean).
Ansart.	Chanfrault.	Garcin.
Asensl.	Chapuis.	Garrandia.
Aumont.	Charpentier.	Garroute.
Badet.	Charzat.	Mme Gaspard.
Balligand.	Chaubard.	Gatel.
Bally.	Chauveau.	Garmon.
Balmigère.	Chénard.	Giollitt.
Bapt (Gérard).	Chevalier.	Giovannelli.
Baralla.	Chomat (Paul).	Mme Goeuriot.
Bardin.	Chouat (Didier).	Gourmelon.
Barthe.	Coffineau.	Goux (Christian).
Bartolone.	Colin (Georges).	Goux (Hubert).
Bassinot.	Collomb (Gérard).	Gouzes (Gérard).
Bateux.	Colonna.	Gréard.
Battist.	Combasteil.	Guyard.
Baylet.	Mme Commergnat.	Haesebroeck.
Bayon.	Couillel.	Hage.
Beaufils.	Couqueberg.	Mme Halimi.
Beaufort.	Darriot.	Hautecœur.
Bèche.	Dassonville.	Haye (Kléber).
Beq.	Defontaine.	Hermier.
Bédoussac.	Dehoux.	Mme Horvath.
Beix (Roland).	Delanoe.	Hozy.
Bellon (André).	Delehedde.	Houteer.
Belorgey.	Delisle.	Huguet.
Beltrame.	Denvera.	Huyghues
Benedetti.	Derosier.	des Etages.
Benetière.	Deschaux-Beaume.	Ibanes.
Bérégovoy (Michel).	Desgranges.	Istace.
Bernard (Jean).	Desscin.	Mme Jacq (Marie).
Bernard (Pierre).	Destrade.	Mme Jacquaint.
Bernard (Roland).	Dhaille.	Jagoret.
Berson (Michel).	Dollo.	Jalton.
Bertle.	Douyère.	Jans.
Besson (Louis).	Droutin.	Jarosa.
Billardon.	Dubedout.	Join.
Billon (Alain).	Ducoloné.	Joseph.
Bladt (Paul).	Dumas (Roland).	Jospin.
Bockel (Jean-Marie).	Dumont (Jean-Louis).	Josselin.
Bocquet (Alain).	Dupilat.	Jourdan.
Bols.	Duprat.	Journet.
Bonnemaison.	Mme Dupuy.	Joxe.
Bonnet (Alain).	Duraffour.	Julien.
Bonrepaux.	Durbee.	Kucheida.
Borel.	Durieux (Jean-Paul).	Labazée.
Boucheron	Duroméa.	Laborde.
(Charante).	Duroure.	Lacombe (Jean).
Boucheron	Durupt.	Lagorce (Pierre).
(Ille-et-Vilaine).	Dutard.	Laign I.
Bourget.	Escutia.	Lajoine.
Bourguignon.	Esmonin.	Lambert.
Bralne.	Estier.	Lareng (Louis).
Briand.	Evin.	Laasala.
Brune (Alain).	Faugaret.	Laurent (André).
Brunet (André).	Mme Flévet.	Laurisergues.
Brunhes (Jacques).	Fleury.	Lavédrine.
Bustin.	Floch (Jacque).	Le Baill.
Cabé.	Florian.	Le Coadic.
Mme Cacheux.	Forgues.	Mme Lecuir.
Cambolive.	Fornl.	Le Drian.
Cartelet.	Fourré.	Le Foil.
Cartraud.	Mme Frachon.	Lefranc.
Cassaing.	Mme Frayse-Cazalis.	Le Garz.
Castor.	Frèche.	Legrand (Joseph).

Lejeune (André).	Oehler.	Rousseau.
Le Meur.	Olméa.	Sainte-Marie.
Leonetti.	Ortet.	Sanmarco.
Le Pensec.	Mme Osélin.	Santa Cruz.
Loncle.	Mme Patrat.	Sanrot.
Lotte.	Patriat (François).	Sapin.
Luisi.	Pen (Albert).	Sarre (Georges).
Madrelle (Bernard).	Pénicaut.	Schiffier.
Maheas.	Perrier.	Schreiner.
Maisonnat.	Pesce.	Sènes.
Malandain.	Peuziat.	Sergent.
Malgras.	Philibert.	Mme Sicard.
Malvy.	Pidjot.	Soury.
Marchais.	Pierret.	Mme Sublet.
Marchand.	Pignion.	Suchod (Michel).
Mas (Roger).	Pinard.	Sueur.
Masse (Marius).	Pisire.	Tabanou.
Massion (Marc).	Planchou.	Taddel.
Massot.	Poignant.	Tavernier.
Mazoin.	Popereu.	Teisseire.
Mellick.	Poré.	Testu.
Menga.	Portheault.	Théaudin.
Mercieca.	Pourchon.	Tinseau.
Metals.	Prat.	Tondon.
Metzinger.	Prouvost (Pierre).	Tourné.
Michel (Claude).	Proveux (Jean).	Mme Toutain.
Michel (Henri).	Mme Provost (Eliane).	Vacant.
Michel (Jean-Pierre).	Queyranne.	Vadepied (Guy).
Mitterrand (Gilbert).	Quilès.	Valroff.
Mocœur.	Ravassard.	Vennin.
Montdargent.	Raymond.	Verdon.
Mme Mora	Renard.	Vial-Massat.
(Christiane).	Renault.	Vidal (Joseph).
Moreau (Paul).	Richard (Alain).	Villette.
Mortelette.	Rieubon.	Vivien (Alain).
Moulinet.	Rigal.	Vouillot.
Moutoussamy.	Rimbault.	Wacheux.
Natiez.	Robin.	Wilquin.
Mme Neiertz.	Rodet.	Worms.
Mme Nevoux.	Roger (Emile).	Zarka.
Nilès.	Roger-Machart.	Zuccarelli.
Notebart.	Rouquet (René).	
Odru.	Rouquette (Roger).	

Se sont abstenus volontairement :

M. Branger, Mme Harcourt (Florence d'), MM. Royer et Stirn.

N'ont pas pris part au vote :

MM.	Barre.	Rossinot.
Adevah-Pœuf.	Juventin.	Salmoz.

N'ont pas pris part au vote :

M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, et M. Jean Brocard, qui présidait la séance.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (285) :

Contre : 283 ;
Non-votants : 2 : MM. Adevah-Pœuf et Mermaz (président de l'Assemblée nationale).

Groupe R. P. R. (88) :

Pour : 87 ;
Non-votant : 1 : M. Salmon.

Groupe U. D. F. (63) :

Pour : 59 ;
Abstention volontaire : 1 : M. Stirn ;
Non-votants : 3 : MM. Barre, Brocard (Jean) (président de séance) et Rossinot.

Groupe communiste (44) :

Contre : 44.

Non-inscrits (9) :

Pour : 5 : MM. André, Audinot, Fontaine, Hunault et Sergheraert ;
Abstentions volontaires : 3 : M. Branger, Mme Harcourt (Florence d') et M. Royer ;
Non-votant : 1 : M. Juventin.

Mise au point au sujet du présent scrutin.

M. Adevah-Pœuf, porté comme « n'ayant pas pris part au vote », a fait savoir qu'il avait voulu voter « contre ».

