

Document
mis en distribution
le 27 janvier 2000

N° 2100

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 19 janvier 2000.

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

Annexe au procès-verbal de la séance
du 19 janvier 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.*

PAR Mme Claudine LEDOUX,
Députée.

PAR M. Jean-Paul AMOUDRY,
Sénateur.

- Présidence de M. Jacques Larché, président.

La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **nomination de son bureau** qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Larché**, sénateur, **président**,

- **Mme Catherine Tasca**, député, **vice-présidente**.

La commission a ensuite désigné **Mme Claudine Ledoux**, député, et **M. Jean-Paul Amoudry**, sénateur, respectivement **rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat**.

M. Jacques Larché, président, a estimé que le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations constituait un texte technique sur lequel un accord pouvait être trouvé.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a tout d'abord souligné que le projet de loi, répondant à l'attente de nos concitoyens, avait pour objet de rendre l'administration plus efficace et moins complexe. Elle a constaté que ce texte avait fait l'objet d'un accord à l'Assemblée nationale, puisqu'il n'avait recueilli aucun vote négatif. Elle a rappelé que de nombreux articles avaient été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées, évoquant en particulier ceux qui définissent le champ d'application de la loi, assurent l'articulation entre la loi " Informatique et libertés " et la loi " archives ", ainsi que les dispositions relatives au Médiateur de la République et celles qui tendent à accroître la transparence financière. Elle a noté que les deux assemblées avaient ainsi fait des efforts de rapprochement sur de nombreux autres points.

S'agissant des dispositions restant en discussion, elle a estimé qu'un accord était possible, tout en précisant que trois d'entre elles ne paraissaient pas négociables pour l'Assemblée nationale. Elle a indiqué qu'il s'agissait des mesures relatives à la lutte contre les recours abusifs prévue à l'article 5 bis du texte adopté par le Sénat, des mesures concernant les maisons des services publics décrites aux articles 24 à 26 du projet de loi et enfin, des mesures ayant pour objet la transposition, dans la loi, de la jurisprudence " Berkani " du Tribunal des conflits prévue aux articles 26 quater et 26 quinquies.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut rappelé que tous les articles encore en navette faisaient l'objet de la délibération de la commission mixte paritaire et étaient donc par définition " négociables ", **M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait eu une position ouverte et constructive face aux " cavaliers " du Gouvernement relatifs à la fonction publique. Il a estimé que, dès lors que le Sénat avait accepté d'en débattre, après avoir demandé des compléments d'information, ces articles ne pouvaient être considérés comme " non négociables ".

Sur l'article 5 bis, il a indiqué comprendre la crainte des auteurs de l'amendement d'une paralysie de l'action locale, celle des services déconcentrés de l'Etat comme celle des collectivités territoriales. Il a reconnu que la réponse apportée par cet article aux dysfonctionnements créés par les recours abusifs des associations devant les tribunaux administratifs n'était pas pleinement satisfaisante. Cependant, il a estimé nécessaire que le législateur s'empare de cette question et il a souhaité un engagement ferme du Gouvernement en faveur d'une réforme du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel permettant de lutter plus efficacement contre les requêtes abusives.

Sur la jurisprudence " Berkani ", **M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour le Sénat**, a estimé qu'il convenait de prendre en compte la demande des personnels déjà en fonctions. Il a ajouté que plusieurs questions devaient être posées au Gouvernement, sur le cumul entre activités publiques et privées, sur la situation des " recrutés locaux " et sur la transformation de contrats de droit privé en contrats de droit public à durée indéterminée. Il a fait part d'une proposition de rédaction tendant à prévoir que les agents non titulaires de catégorie C concernés bénéficient de contrats de trois ans,

renouvelables par reconduction expresse, en conformité avec le droit commun de la fonction publique.

S'agissant enfin des maisons des services publics, il a estimé que le bon ordonnancement juridique voulait que les dispositions relatives aux maisons des services publics soient regroupées dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire. Cependant, il a admis que les maisons des services publics ne devaient pas être considérées comme un simple outil d'aménagement du territoire, puisque, dans une optique plus large, elles participaient pleinement à la modernisation des services de l'Etat.

M. Jacques Larché, président, regrettant la surcharge législative opérée par ce projet de loi, a estimé que la création des maisons des services publics aurait pu relever d'une circulaire.

M. Jacques Mahéas s'est félicité que le rapporteur du Sénat admette que la maison des services publics soit placée sous l'autorité d'un fonctionnaire.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, ayant réaffirmé la volonté de l'Assemblée nationale de voir figurer dans le cadre du présent projet de loi les dispositions relatives aux maisons des services publics, **M. Jacques Larché, président**, a constaté l'accord de la commission mixte paritaire sur la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour les articles 24 à 26 du projet de loi.

Puis il a ouvert le débat sur les articles 26 quater et 26 quinquies du projet de loi relatifs à la transposition dans la loi de la jurisprudence " Berkani ". Il a estimé que la décision du Tribunal des conflits conférant le statut d'agent de droit public aux personnels d'entretien et de gardiennage de l'Etat et des collectivités territoriales aurait des effets désastreux pour l'emploi.

M. Patrice Gélard a approuvé les propos du président, soulignant le risque d'un recours accru à la sous-traitance par des entreprises privées.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que les contractuels de catégorie A et B relevaient déjà, de par la nature des fonctions qu'ils exerçaient, de contrats de droit public. Elle a salué l'avancée jurisprudentielle proposée par le Tribunal des conflits en 1996 étendant ce régime aux agents de catégorie C.

Elle a précisé que les agents actuellement en fonctions pourraient choisir entre un statut de droit privé et un statut de droit public, soulignant l'intérêt du droit d'option pour les personnes travaillant à temps partiel, qui, en optant pour le droit privé, pourraient continuer à cumuler plusieurs emplois.

Pour les personnes recrutées après l'entrée en vigueur de la loi, lesquelles bénéficieraient d'office d'un contrat de droit public à durée déterminée, **Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué qu'elle avait interrogé le ministre sur la question du cumul d'activités, qui lui avait précisé que le Gouvernement entendait traiter la question de la précarité dans la fonction publique de façon globale dans le courant de l'année 2000, en particulier en modifiant le décret-loi de 1936 qui proscrit le cumul d'activité pour les agents publics.

M. Patrice Gélard a estimé que l'interdiction du cumul d'emplois entre activités publiques et privées appartenait aux règles fondamentales du statut de la fonction publique. Il a considéré que la situation des personnes employées par une collectivité publique quelques heures par semaine serait aggravée par les dispositions proposées par l'Assemblée nationale, dans la mesure où leur contrat de droit public ne leur permettrait pas d'exercer une activité complémentaire auprès d'un employeur privé.

Mme Catherine Tasca, vice-présidente, a indiqué que l'ambition du projet de loi n'était pas de traiter globalement la question des emplois publics précaires, mais de tirer les conséquences de la jurisprudence " Berkani ". Elle a considéré qu'il n'était pas exclu que l'emploi direct par les

administrations de personnels, notamment d'entretien, n'exerçant leur activité que quelques heures par semaine, ne disparaisse au profit d'un recours accru à la sous-traitance.

M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement tendant à intégrer les avancées de la jurisprudence " Berkani " sans créer une novation juridique fâcheuse. Il a estimé que les agents non titulaires déjà en fonctions devraient pouvoir bénéficier d'un contrat d'une durée maximale de trois ans, renouvelable par reconduction expresse. Il a accepté, par ailleurs, que la question du cumul d'activités soit traitée ultérieurement, en particulier par la voie réglementaire, tout en soulignant les difficultés en matière de cumul pour les agents qui opteraient pour le droit public.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a jugé que cette proposition n'était pas satisfaisante, soulignant que le texte proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale était issu de nombreuses concertations et avait reçu l'accord des syndicats. Elle a, en outre, rappelé que les personnes concernées bénéficiaient actuellement d'un contrat à durée indéterminée en droit privé.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que les commissions mixtes paritaires avaient pour but de trouver des accords au-delà des positions, même tranchées, des deux assemblées.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que les trois dispositions débattues ne lui paraissaient pas négociables. Elle a confirmé son opposition à une proposition en net retrait par rapport au texte du Gouvernement.

M. Jacques Larché, président, a regretté la perspective d'un échec sur un texte aussi technique. Puis il a mis aux voix la proposition de rédaction de M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour le Sénat, sur l'article 26 quater concernant les non titulaires de l'Etat.

L'amendement ayant été adopté, **Mme Catherine Tasca, vice-présidente**, a exprimé la crainte que cette rédaction ne puisse être acceptée par l'Assemblée nationale en séance publique.

Après une suspension de séance demandée par **Mme Claudine Ledoux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, **M. Jacques Larché, président**, a appelé l'article 26 quinquies, doté d'un même objet que l'article 26 quater, mais relatif à la fonction publique territoriale.

La rédaction proposée par M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour le Sénat, n'ayant pas été adoptée, **Mme Catherine Tasca, vice-présidente**, a constaté que ce vote contredisait le précédent et considéré que cette situation rendait la poursuite des travaux de la commission mixte paritaire impossible. Elle a jugé que le débat sur la situation des personnels concernés par la jurisprudence " Berkani " était fondé et demandait de plus amples réflexions, en dehors du cadre offert par la commission mixte paritaire. Elle s'est déclarée convaincue que l'Assemblée nationale serait attentive aux critiques formulées par les sénateurs à l'occasion d'une nouvelle lecture.

M. Jacques Larché, président, a estimé que voter des dispositions contradictoires ne montrait pas la volonté de poursuivre la réflexion.

M. Patrice Gélard a estimé que la situation des personnels concernés par la jurisprudence " Berkani " ne serait pas améliorée par le projet de loi. Il a observé que le régime de retraite IRCANTEC serait moins favorable que le régime général de la Sécurité sociale. De plus, il a noté que les agents de droit public n'auraient pas droit aux indemnités de licenciement auxquelles ils pourraient prétendre s'ils étaient soumis au droit du travail. Enfin, il a considéré que la compétence du tribunal administratif en cas de litige avec l'employeur ne serait pas plus favorable que celle du conseil de prud'hommes.

M. Jacques Larché, président, a constaté l'échec de la commission mixte paritaire.

N° 2100.- Rapport de Mme Claudine Ledoux, *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.