

# Assemblée nationale

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

**Mardi 6 février 2007**

**Séance de 11 h 30**

**Compte rendu n° 31**

SESSION 2006 – 2007



**Présidence de M. Philippe Houillon,  
Président**

Examen du projet de loi, adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale (n° 3547) (M. Michel Piron, rapporteur)

Compte rendu

**La Commission a examiné, sur le rapport de M. Michel Piron, le projet de loi, adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale (n° 3547).**

**M. Michel Piron, rapporteur**, a indiqué que seuls 20 articles sur les 82 que compte le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale restent en discussion à l'issue de l'examen en deuxième lecture au Sénat.

Le Sénat a adopté en termes conformes les articles relatifs à la formation professionnelle et à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, aux compétences du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), à la création d'un collège des employeurs territoriaux, à la coordination régionale et nationale de l'action des centres de gestion et la quasi-totalité des articles relatifs aux compétences des centres de gestion. Il a également adopté l'article permettant de recourir à des agents non titulaires pour pourvoir les emplois de secrétaire de mairie et les emplois dont la création et la suppression dépendent de décisions de l'État, l'article instaurant une régulation des mutations intervenant moins de trois ans après la régularisation de l'agent et les articles prévoyant que les agents transférés d'une commune à un établissement public ou inversement peuvent conserver leurs avantages indemnitaires.

Sur le volet institutionnel, l'Assemblée nationale avait prévu que les agents de catégorie dite « A+ » et le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux resteraient gérés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Le Sénat a limité cette dérogation aux seuls agents relevant au sens strict de la catégorie « A+ », c'est-à-dire les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux des bibliothèques ou du patrimoine et les ingénieurs territoriaux en chef. Le Sénat a, par ailleurs, redéfini les conditions dans lesquelles les centres de gestion exercent leurs missions facultatives en matière de gestion des ressources humaines, notamment le remplacement des agents indisponibles. Enfin, le Sénat est revenu sur le plafonnement de la prise en charge par les centres de gestion du coût des autorisations spéciales d'absence, qui avait été introduit par l'Assemblée nationale, car il a estimé que ce plafonnement vidait la mesure de son contenu.

En matière de gestion des agents territoriaux, le Sénat a limité la mise à disposition d'agents sous contrat à durée indéterminée (CDI) aux échanges entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), afin de ne pas créer de véritables « carrières » pour les agents non titulaires qui doivent seulement répondre à des besoins ponctuels. Il a permis de verser aux agents une compensation financière pour les droits à congé non utilisés et a prévu que les frais d'avocat de l'ordonnateur dont la gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes étaient pris en charge par la collectivité territoriale, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

Le Sénat a adopté deux amendements du Gouvernement rendant l'action sociale obligatoire dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, mais sans fixer de montant minimum, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Enfin, le Sénat a supprimé deux articles introduits par l'Assemblée. Le premier, l'article 28 *bis* A, prévoyait que les conseils de discipline étaient présidés par l'autorité territoriale, mais le Sénat a estimé que la présidence d'un magistrat de l'ordre administratif offrait plus de garanties. Le second, l'article 29 *ter*, qui résultait d'un amendement de

M. Gérard Menuel, créait un titre emploi collectivité pour les petites communes. Or, les organismes de sécurité sociale ont fait savoir que cette mesure représenterait un coût de gestion élevé pour un nombre de bénéficiaires trop réduit.

Le rapporteur a rappelé que le projet de loi est très attendu, tant par les agents territoriaux que par les employeurs publics et les centres de gestion, et permettra de rendre la fonction publique territoriale plus moderne, plus dynamique et plus attractive, afin d'accompagner la décentralisation. Le rapporteur a donc annoncé qu'il ne présenterait aucun amendement afin que la loi puisse entrer en vigueur avant la fin de la présente législature.

*Après l'exposé du rapporteur, la Commission est passée à l'examen des articles.*

## CHAPITRE II

### **Dispositions relatives aux institutions de la fonction publique territoriale**

**Article 8** (art. 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Missions du Centre national de la fonction publique :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 15 quater** (art. 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Compétences facultatives des centres de gestion :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

## CHAPITRE III

### **Dispositions relatives à la gestion des agents territoriaux**

**Article 18 AB** (art. 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Évolution de la rémunération et mise à disposition des agents publics titulaires d'un contrat à durée indéterminée :*

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par **M. Bernard Derosier**, qui a fait valoir que le groupe socialiste était hostile à la création d'une fonction publique territoriale *bis* par l'intermédiaire de l'instauration d'un contrat à durée indéterminée.

Après avoir souligné que cet article était loin de créer un quasi-statut et que le Sénat en avait réduit le champ d'application, **le rapporteur** s'est opposé à cet amendement en indiquant que les dispositions en cause prévoient que les agents sous contrat à durée indéterminée peuvent voir leur rémunération évoluer, ce qui répond aux aspirations des intéressés et confirme un engagement du ministre. Il a ajouté que si l'article 18 AB permet la mise à disposition des agents sous contrat à durée indéterminée, cette possibilité reste limitée à des cas très précis, afin de faciliter des échanges entre les communes et les EPCI dont elles sont membres. Tous les fonctionnaires des services communaux mis à la disposition d'un EPCI étant placés dans cette position de manière individuelle, il est logique de prévoir une

possibilité similaire pour des agents sous contrat à durée indéterminée travaillant dans des services ainsi mis à disposition.

**M. Jean-Pierre Dufau** a souligné que le rapporteur avait fort justement remarqué que le Sénat avait réduit la portée de cet article et il a appelé la Commission à aller au delà en adoptant l'amendement de suppression.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 18 AB sans modification.

#### **Après l'article 18 :**

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **Mme Arlette Grosskost**, visant à permettre aux communes et aux EPCI de créer des commissions administratives paritaires communes.

**Le rapporteur** s'est opposé à l'adoption de cet amendement en rappelant qu'il rétablissait une disposition supprimée à la fois par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

**Article 22 bis** (art. 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Taux de promotion des fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 24** (art. 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982) : *Abaissement des seuils de création des emplois fonctionnels. Création d'emplois fonctionnels dans les mairies d'arrondissement :*

La Commission a été saisie de deux amendements présentés par **M. Bernard Derosier** ayant pour objet de permettre le recrutement direct par les collectivités départementales des directeurs fonctionnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), pour le premier, et des directeurs de centres communaux (CCAS) ou intercommunaux d'action sociale (CIAS), pour le second.

Rappelant que ces questions avaient déjà été débattues à l'occasion de la première lecture du texte, **le rapporteur** a invité la Commission à réitérer sa position d'alors en rejetant ces amendements.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Puis, elle a *adopté* l'article 24 sans modification.

#### **Après l'article 24 :**

La Commission a *rejeté*, par cohérence avec ses précédentes décisions, un amendement de coordination présenté par **M. Bernard Derosier**, visant à modifier les règles de nomination aux emplois de direction des SDIS.

**Article 25** (art. 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) *Octroi d'autorisations spéciales d'absence pour l'exercice du droit syndical* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 28** (art. 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Extension des cas de sanctions ne conduisant pas à la révocation du sursis assorti à une exclusion temporaire de fonctions* :

La Commission a rejeté un amendement de **M. Bernard Derosier**, visant à remplacer le magistrat de l'ordre administratif présidant les conseils de discipline et les conseils de discipline de recours de la fonction publique territoriale par un élu local.

Puis, elle a *adopté* l'article 28 sans modification.

## CHAPITRE V

### Dispositions diverses

**Article 29 ter** (articles L. 133-8, L. 133-8-1 et L. 133-8-2 [nouveaux] du code de la sécurité sociale) : *Création d'un titre emploi collectivité* :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Gérard Menuel**, tendant à rétablir l'article 29 *ter*, qui créait un titre emploi collectivité permettant aux très petites communes de recruter des contractuels avec des formalités réduites pour couvrir des besoins occasionnels ou saisonniers et que le Sénat avait supprimé.

**Le rapporteur** a indiqué que le Sénat avait supprimé cet article pour plusieurs raisons. En premier lieu, la création d'un nouveau régime d'embauche et de gestion peut être une source de complexité car tous les agents non titulaires ne seront ainsi pas soumis aux mêmes règles. En deuxième lieu, ce régime ne concerne que les communes de moins de 1 000 habitants, pour lesquelles les centres de gestion prennent en charge les remplacements d'agents indisponibles. En troisième et dernier lieu, un tel dispositif est coûteux alors qu'il ne concerne que des emplois occasionnels ou saisonniers des petites communes. Pour toutes ces raisons, le rapporteur a jugé préférable de s'abstenir de créer un nouveau régime pour les agents non titulaires tant que les conséquences pratiques de cette mesure n'auront été ni étudiées, ni évaluées.

Au bénéfice de ces précisions, **M. Gérard Menuel** a *retiré* son amendement.

**Article 31** (art. 7-1, 28, 80, 97, 97 bis, 119 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Compensation financière des droits à congé. Coordinations apportées à certaines dispositions de la loi du 26 janvier 1984* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 32 quater** : *Intégration dans la fonction publique territoriale des agents titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A* :

La Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Pierre Dufau**, visant à abaisser à dix ans le nombre d'années de carrière exigées pour l'intégration dans l'une des filières de la fonction publique territoriale des titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A possédant un diplôme de niveau licence.

**Le rapporteur** a fait valoir que les emplois spécifiques correspondaient à des recrutements directs par les collectivités territoriales avant la création des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, il y a plus de quinze ans désormais. Il a estimé que le fait d'exiger une durée de services de plus de quinze ans ne devrait pas avoir pour conséquence de priver les titulaires d'emplois spécifiques de la possibilité d'intégrer les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

**M. Jean-Pierre Dufau** s'est déclaré non convaincu par cette argumentation, considérant que certains détenteurs d'emplois spécifiques pouvaient être dans cette situation depuis moins de quinze ans, quand bien même les cadres d'emplois avaient été créés auparavant et que la rédaction du Sénat conduisait à différer leur intégration dans la fonction publique.

**Le rapporteur** a estimé que de tels cas de figure devaient sans doute être marginaux.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 32 quater sans modification.

**Article 35 bis** (art. L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales) : *Compétence de la collectivité territoriale de Corse sur les personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements scolaires* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 40** (art. L. 241-12 et L. 241-6 du code des juridictions financières) : *Moyens de défense de l'ordonnateur qui n'est plus en fonctions lors de l'examen de l'exercice par la chambre régionale des comptes* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 42** (art. L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales) : *Conditions d'octroi de l'agrément pour la formation des élus locaux* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 43** (article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990) : *Procédure d'attribution de logements de fonction aux personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et des lycées* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 44** : *Transfert des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) qui n'étaient pas affectés dans un collège ou un lycée lors du transfert des services :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 45** (article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 46** (article 88-1 [nouveau] de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Caractère obligatoire de l'action sociale à destination des agents de la fonction publique territoriale :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 47** (article L. 2321-2, L. 3321-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales) : *Caractère obligatoire des dépenses d'action sociale :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 48** (article 41 de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005) : *Report de l'entrée en vigueur des nouvelles procédures d'octroi des permis de construire et des autorisations d'utilisation du sol :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi sans modification.