

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1979.

## PROPOSITION DE LOI

*d'orientation sur l'organisation  
de la fonction publique locale,*

**PRÉSENTÉE**

Par MM. Marcel ROSETTE, Jean OOGHE, Camille VALLIN, Paul JARGOT, Fernand CHATELAIN, Jacques EBERHARD, Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy SCHMAUS, Hector VIRON, Marcel GARGAR.

Sénateurs.

---

*Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.*

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise de la société capitaliste frappe les collectivités locales dans tous les domaines de leurs activités. Leurs agents en subissent le contrecoup.

L'effectif de ces agents atteint le million dont près de 700 000 servent dans les services communaux et 130 000 dans les services départementaux. Ceux-ci sont soumis à de multiples « statuts » et « sous-statuts » : statut « général » du personnel communal, statut type des agents départementaux, « situation contractuelle » des personnels régionaux, etc.

Cette apparente diversité ne saurait cependant dissimuler leur profonde unité, tous sont au service des collectivités territoriales de la République, tous sont placés dans une situation d'inégalité par rapport à la fonction publique « de l'Etat ».

La dégradation de leur situation n'est, en effet, que la conséquence logique de l'état d'asphyxie de la démocratie locale en France.

S'agissant de la fonction publique locale, cette politique, amorcée pendant les années 1930 et singulièrement aggravée par la V<sup>e</sup> République, a dessaisi les collectivités locales de leurs prérogatives essentielles au profit du Ministre de l'Intérieur, tout en laissant ces personnels à leur charge et sans leur donner, bien entendu, les moyens financiers correspondants.

Or, la mise en œuvre du principe constitutionnel de la « libre administration » des collectivités locales a pour condition essentielle la mise à la disposition de ces collectivités d'un personnel suffisant en effectif et en qualité, auquel les conditions de carrières attrayantes, comparables à celles de ses homologues de l'Etat, seront données.

Il existe ainsi un lien de cause à effet, entre la centralisation et l'étatisation, d'une part, et la situation diminuée faite aux collectivités locales et à leurs fonctionnaires, d'autre part, et, partant, une convergence de fait entre les luttes des élus locaux et celles des fonctionnaires de ces collectivités.

La présente proposition de loi a donc pour objet de desserrer le carcan centralisateur en proposant la création d'une véritable fonction publique locale, condition de la libre administration des collectivités locales.

Si la fonction publique locale fait seule l'objet de cette proposition, elle ne saurait être isolée de l'ensemble des fonctions publiques de la République qui sont au service de ses autres pouvoirs constitutionnels : législatif, exécutif et autorité judiciaire. Toutes les fonctions publiques ont, en effet, la même finalité — le service public — procèdent d'une même déontologie et doivent offrir à leurs agents un système de garanties fondamentales identiques. Il appartiendra au législateur, dans un proche avenir et avec leurs organisations syndicales, de procéder à une profonde réforme démocratique de leurs statuts sans doute du statut général de la fonction publique dite « de l'Etat » dénaturé par l'ordonnance du 4 février 1958, mais aussi du statut de la magistrature et de celui des fonctionnaires des Assemblées parlementaires qui sont au service direct du pouvoir législatif.

Pour l'instant, nous limiterons notre propos au seul problème de la fonction publique locale.

Mais, avant d'aborder le dispositif de la présente proposition de loi, on fera le point de l'état de ces agents.

## I. — La situation actuelle : le statut diminué des agents locaux, conséquence de l'étatisation et du centralisme.

### 1. LE POINT DE LA SITUATION

Suivant l'I.N.S.E.E., la fonction publique locale se place, globalement, au point de vue des *rémunérations*, au dernier rang des salariés, presque à égalité avec les salariés agricoles et les gens de maison : au 1<sup>er</sup> juillet 1974, 76 % des agents locaux gagnaient moins de 1 500 F net par mois et 29 % moins de 1 300 F. La politique d'austérité menée par le Gouvernement n'a pas, depuis, amélioré ces chiffres...

Par le « système de l'emploi », la mobilité des agents locaux — avec quelques assouplissements pour les fonctionnaires communaux — laisse fort à désirer. Ce système, abandonné depuis longtemps dans la fonction publique de l'Etat, leur interdit de faire une carrière normale, progressant d'emplois plus importants vers des emplois supérieurs, soit dans une même collectivité locale, soit d'une collectivité à l'autre. De plus, ce régime secrète le « spoils system ».

La possibilité de suppression d'emplois « par mesure d'économie », combinée avec la lourde tutelle préfectorale sur les budgets locaux, retire à ces agents la *sécurité de l'emploi* que possèdent les fonctionnaires de l'Etat, puisqu'un arrêté préfectoral peut supprimer les emplois dans une commune, sous prétexte de déséquilibre « réel » de son budget.

Naturellement, la proportion élevée de *non-titulaires* (200 000) ajoute une catégorie plus démunie encore de protection et de perspectives de carrière, que les titulaires.

Lorsque ces agents réclament, par exemple le treizième mois, on leur répond que les statuts des agents locaux interdisent aux collectivités locales de leur accorder des rémunérations et avantages supérieurs à ceux que l'Etat attribue à ses fonctionnaires remplissant des fonctions « équivalentes », l'équivalence étant appréciée par... le Ministre de l'Intérieur (1). *Les négociations directes* entre élus locaux et leurs fonctionnaires sont rendues impossibles ou passent par le « canal » du Ministre de l'Intérieur. Bien mieux, lorsque élus et agents locaux tomberont d'accord pour la création de cadres intercommunaux, « l'inertie » volontaire du ministre bloquera pendant quinze ans cette réforme !

## 2. LES OBSTACLES A LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE FONCTION PUBLIQUE LOCALE

Les collectivités locales et leurs agents souffrent d'une même maladie : *l'étatisme*. C'est donc à cette maladie qu'il faut s'attaquer pour créer une véritable fonction publique locale, condition d'une décentralisation authentique.

### *L'étatisme et ses conséquences :*

*confiscation du pouvoir réglementaire local par l'Etat  
et absence de garanties fondamentales des agents locaux.*

Le système actuel repose sur une accumulation de règlements pris par les bureaux centraux de l'Etat qui se sont progressivement substitués, à la fois au Parlement et aux administrateurs locaux.

S'agissant par exemple *du personnel communal*, les huit cents pages de son « Statut général » sont occupées par des centaines de décrets, arrêtés et autres textes plus ou moins réglementaires.

Bien mieux, en raison de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 34 de la Constitution, les « *garanties fondamentales* » des

---

(1) Cette disposition est particulièrement hypocrite: en effet, pour établir les équivalences, le Ministre de l'Intérieur s'en tient aux comparaisons d'échelles indiciaires et non à la rémunération totale réelle. Le jeu des primes et indemnités, nombreuses et variables selon les Ministères (en particulier, dans l'Administration centrale du Ministère du Budget), rend toute comparaison difficile. Dans de nombreux cas, les fonctionnaires locaux n'ont pas d'avantages équivalents à ceux des fonctionnaires de l'Etat, entre lesquels règne d'ailleurs aussi la plus parfaite inégalité.

agents locaux — auxquels on dénie d'ailleurs la qualité même de fonctionnaire — dépendant aussi du règlement gouvernemental, alors que celles de fonctionnaires de « l'Etat » entrent dans le domaine législatif (2). C'est ainsi qu'en matière disciplinaire certaines dispositions du Code des communes qui constituent indiscutablement des garanties fondamentales pour les agents communaux (par exemple, la présidence des conseils de discipline par un magistrat, l'obligation pour l'administration de ne pas prononcer de sanction plus grave que celle proposée par la formation disciplinaire d'appel), ont été classées dans la partie réglementaire de ce code (R. 414-1 à R. 414-19) et sont susceptibles, à ce titre, d'être modifiées par décret simple.

Juridiquement, le « transfert » du pouvoir réglementaire s'est ainsi réalisé : la « nationalisation » de certaines attributions locales — rendue nécessaire par l'aspiration des personnels locaux à des garanties de carrière et à l'égalité, et par l'évolution des techniques — a provoqué, à partir de la Première Guerre mondiale, l'intervention du législateur (3), puis celle du Gouvernement agissant par voie de décrets d'application des lois. Le développement de l'autoritarisme a provoqué ensuite le développement des « décrets-lois », des « actes dits lois », des « ordonnances », et, avec la V<sup>e</sup> République, des règlements « autonomes » (4). Les règlements ont ainsi dessaisi les collectivités locales de leurs compétences essentielles (normatives ou de gestion). Parfois même, les lois ont transféré au « règlement d'administration publique » (R. A. P.) de larges pans de compétences locales (5). Enfin, les lois et décrets renvoient le plus souvent à des arrêtés pris dans le secret des cabinets ministériels par le seul Ministre de l'Intérieur (agissant parfois conjointement avec celui du Budget) qui les complète par des circulaires ou des instructions pas toujours publiées (6), adressées aux préfets ou aux administrateurs locaux considérés comme des agents d'exécution.

I. — Ce processus d'étatisation a donné au Ministre de l'Intérieur des pouvoirs exorbitants à l'égard des personnels communaux :

— établissement du « tableau type » des emplois, carcan pour les communes, à l'origine du sous-encadrement de la fonction communale ;

---

(2) Voir notamment. Conseil d'Etat. 21 juillet 1972. sieur Saingery ; Conseil constitutionnel, 6 octobre 1976, 16 novembre 1977.

(3) Lois des 23 octobre 1919, 12 mars 1930, 28 avril 1952, etc., en ce qui concerne le personnel communal.

(4) Décrets-lois des années 30 pris par les Gouvernements Poincaré, Tardieu, Laval, Chautemps, à l'origine notamment de l'article L. 413-7 du Code des communes ; acte « dit loi » du 9 septembre 1943 du régime de Vichy.

(5) Par exemple les statuts des sapeurs-pompiers, des agents des offices d'H. L. M., des fonctionnaires de la ville de Paris.

(6) Par exemple le statut type du personnel départemental communiqué par circulaire du 1<sup>er</sup> août 1961 aux préfets, qui n'a jamais été publiée.

- blocage depuis le vote de la loi du 13 juillet 1972 de la carrière intercommunale dont l'organisation dépend entièrement d'arrêtés ministériels (énumération des emplois, recrutement, avancement, etc.) ;
- absence de comités techniques paritaires ;
- organisation des concours méconnaissant totalement la spécificité de la fonction locale et hyperconcentration de la formation dispensée par le Centre de formation des personnels communaux (C. F. P. C.) ;
- « verrou » de l'article L. 413-7 (dispositions reprises dans l'ensemble des statuts locaux) interdisant toutes rémunérations et avantages supérieurs à ceux que l'Etat attribue à ses agents ;

II. — L'évolution a été différente, mais tout aussi préjudiciable aux libertés locales et aux intérêts des personnels dans le département :

- agents de l'Etat et « exécutif » du conseil général, le préfet est le « patron » de ces personnels. Malgré l'étatisation des cadres des préfetures en 1940, l'effectif des agents payés sur le budget du département n'a cessé de croître, soit en raison du développement d'activités nouvelles (santé, incendie, contrôle des stations d'épuration, etc.), soit en raison de l'affectation à des missions étatiques — en violation des lois — d'agents départementaux, par suite de l'insuffisance des postes créés par l'Etat (10 000 à 12 000 agents). Près de 70 % des agents départementaux sont d'ailleurs des auxiliaires (30 % dans la fonction communale) ;
- le conseil général ne statue définitivement sur la composition, les effectifs et la rémunération de ces personnels *que si sa décision est conforme aux propositions du préfet* (L. 10 août 1871, art. 46-30<sup>o</sup>). Même son secrétariat administratif dépend du préfet (la moitié des secrétaires de conseils généraux sont d'ailleurs des fonctionnaires de l'Etat). Le conseil général se borne à « approuver » l'arrêté préfectoral fixant le statut du personnel... pris conformément au statut type de 1964, qui reproduit, en termes plus restrictifs, le statut des agents communaux (7).

---

(7) Par exemple, le projet de loi soumis au Conseil national des services publics, reprend les dispositions essentielles du statut des agents communaux, mais ne crée pas de Commission nationale paritaire et ne reprend pas les dispositions évoquées plus haut, offrant de sérieuses garanties disciplinaires aux fonctionnaires communaux. Aggravant en outre le processus d'étatisation, il a été vivement critiqué par les organisations syndicales au cours de la séance du 7 mars 1978.

III. — *Dans la région*, l'encadrement étatique est plus rigide encore, compte tenu de son caractère d'établissement public et de l'interdiction qui lui est faite de créer des services « régionaux » :

- deux circulaires des 13 janvier 1975 et 28 février 1978 ont autorisé chaque région à recruter huit agents, dont quatre d'encadrement pour le fonctionnement de ses assemblées et cinq agents de service pour la gestion et l'entretien des immeubles ;
- à ce jour, on compte dans les vingt et une régions de province, cent soixante-cinq agents contractuels et vingt-cinq vacataires ;
- de plus, par divers procédés (contrats de prestations de services, contrats entre régions et départements, d'assistance technique), les régions tournent les interdits, formant de véritables « administrations parallèles » employant plusieurs dizaines d'agents (cf. rapport Aurillac, n° 574, 5 octobre 1978, sur le projet de loi de finances, Intérieur).

Les garanties de ces agents sont faibles et l'on assiste, une fois encore à l'appel aux contractuels et vacataires, etc.

*Une caricature de participation des élus et des personnels.*

Les représentants des élus et des personnels siègent au sein d'organes consultatifs ou sans pouvoirs réels, qui viennent occulter le phénomène d'usurpation du pouvoir réglementaire local par le pouvoir central de l'Etat. Citons les principaux :

- *le Conseil national des services publics départementaux et communaux*, organe consultatif, nommé, présidé et dirigé par le Ministre de l'Intérieur, qui comprend, sur soixante membres, six représentants des élus des collectivités locales et seize représentants du personnel local ;
- *la Commission nationale paritaire du personnel communal* que préside un fonctionnaire de l'Etat, en partie nommée par le Ministre, pour l'essentiel consultative et dont les avis ne sont guère suivis ;
- *le C. F. P. C.*, géré par un conseil d'administration dont une partie des membres est nommée ou cooptée, ce qui rend illusoire la parité entre élus locaux et personnels soumis à une lourde tutelle du Ministre de l'Intérieur s'apparentant à un pouvoir hiérarchique. Cet organisme bureaucratique n'a eu d'autre souci que de retirer leurs compétences aux communes, tout en laissant inemployés des dizaines de millions de francs de cotisations obligatoires des communes, faute d'un programme cohérent de formation.

En réalité, la direction véritable de la fonction publique locale appartient au Ministre de l'Intérieur et à sa *Direction générale des collectivités locales*.

## II. — Pour une véritable fonction publique locale.

La création d'une véritable fonction publique locale a pour préalable la désétatisation du pouvoir réglementaire. Tel est l'objet de notre proposition.

Proposition de *loi d'orientation*, elle crée les conditions permettant l'organisation de cette fonction publique, mais elle laisse aux principaux intéressés le soin d'élaborer le projet de statut qui sera ensuite soumis à la représentation nationale.

Elle confie cette élaboration au Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République dont nous proposons la création dans un autre texte (n° 290, session 1978-1979).

Enfin, elle donne les orientations fondamentales de la réforme et propose, pour répondre aux revendications immédiates des personnels et des élus locaux, un certain nombre de mesures à prendre d'urgence.

### 1. *Objet et moyens de la réforme.*

La proposition de loi tire les conclusions logiques de l'article 72 de la Constitution : mettre en œuvre le principe de la libre administration des collectivités territoriales en créant l'instrument de cette libre administration, *la fonction publique locale* (article premier).

Cette fonction publique locale tient, en effet, son unité et sa spécificité du caractère constitutionnel des collectivités territoriales de la République consacré par le titre XI de la Constitution.

Différente des autres fonctions publiques de la République, elle ne leur est pas inférieure. Le principe d'égalité des fonctionnaires de la République qui inspire cette démarche ne tend pas à privilégier la fonction publique locale, mais, tout en consacrant sa spécificité constitutionnelle, à rétablir une égalité dans les garanties fondamentales de carrière et de rémunérations, totalement absente aujourd'hui de leur statut. Bien entendu, rien n'interdit d'envisager l'extension aux agents de l'Etat des rares dispositions du statut des agents locaux susceptibles de leur offrir des garanties supérieures à celles dont ils disposent aujourd'hui, notamment en matière disciplinaire.

Pour assurer l'égalité des fonctions publiques de la République, la loi doit protéger *les garanties fondamentales des fonctionnaires*



*locaux*, aussi bien que celles des fonctionnaire « de l'Etat ». Nous proposons de compléter dans ce sens l'article 34 de la Constitution par une proposition de loi organique spéciale, mettant ainsi un terme à la jurisprudence restrictive et humiliante, pour les agents locaux, du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. C'est l'objet de la proposition de loi n° 292 par ailleurs déposée.

Après avoir affirmé la volonté politique de créer une véritable fonction publique locale, il faut s'assurer des moyens de cette réforme fondamentale.

On réintègre d'abord le pouvoir réglementaire « local » dans ce domaine dans les compétences locales. Cependant, à moins de revenir un siècle en arrière, il faut admettre que l'application des lois doit se traduire par des mesures réglementaires à caractère national : seule la loi peut assurer l'égalité des citoyens et des fonctionnaires devant le service public local, ainsi que les garanties fondamentales de ces fonctionnaires. *L'application des lois reviendra donc, au plan national, au Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République, garant de la libre administration des collectivités territoriales.*

Ce conseil, dont on donne l'organisation et les missions générales dans la proposition de loi précitée, exerce l'ensemble des missions d'exécution des lois dans le domaine de la fonction publique locale et dispose, à cet effet, du pouvoir réglementaire jusque-là détenu par le Gouvernement ou les Ministres (articles 4 et 5).

Il dispose de pouvoirs de décisions, d'un pouvoir consultatif obligatoire et d'un pouvoir d'initiative, dans le domaine législatif (art. 5).

Sa section de la fonction publique locale (art. 6) comprend une *Commission* nationale paritaire qui est l'instance de négociations et de concertation « globales » entre les élus locaux et les fonctionnaires locaux sur les problèmes de rémunération, de définition des emplois, des conditions de recrutement, etc. Dans le cadre de cette section, la Commission nationale paritaire connaît ainsi des questions se rapportant à la carrière des fonctionnaires, et, comme instance disciplinaire d'appel, constitue une juridiction administrative soumise en cassation au contrôle du Conseil d'Etat.

Le Conseil supérieur exerce, en outre, une mission d'orientation dans les données de la formation et des œuvres sociales, de contrôle de divers organes, d'inspection des institutions paritaires, etc. (art. 4).

Enfin, aux attributions qui lui sont immédiatement transférées par la présente loi, s'ajoute la mission immédiate de soumettre au Parlement un projet de statut général de fonction publique locale (art. 7).

## 2. Orientations fondamentales et mesures d'urgence.

Certaines mesures ne peuvent attendre : elles entrèrent donc dans le droit positif dès la promulgation de la présente loi. En outre, le Parlement doit donner au Conseil supérieur des indications sur les grandes orientations de la réforme dont il lui confie l'élaboration.

On les résumera brièvement, renvoyant aux articles de la proposition.

Sur un plan général, par référence à notre déclaration sur les libertés, nous proposons des dispositions concrètes dans les domaines des libertés politiques et syndicales et de l'égalité des sexes (art. 8 et 9).

Sur le plan organique, nous proposons l'institution de *Commissions administratives paritaires*, de *Comités techniques paritaires* et de *Comités d'hygiène et de sécurité* doués de pouvoirs réels, placés sous la double responsabilité des collectivités locales et du Conseil supérieur qui prend en charge leurs dépenses de fonctionnement (art. 10).

Dans le domaine du *recrutement* et afin d'en finir avec le « système de l'emploi », nous prévoyons la constitution de *cadres* comprenant un ou plusieurs grades classés selon leur niveau de recrutement en catégories (art. 11).

Ces cadres seront recrutés *au concours*. Cependant, tenant compte de la spécificité de la fonction publique locale, il appartiendra au Conseil supérieur de définir : *primo*, un système de concours démocratique, totalement étranger, dans son esprit et sa finalité, aux concours de recrutement de la haute fonction publique « de l'Etat » ; *secundo*, des modes de recrutement adaptés au caractère spécifique de certaines fonctions locales.

A l'inverse des pratiques centralisatrices du C. F. P. C., nous confions au premier chef la responsabilité de la formation et du perfectionnement aux collectivités locales, en étroite concertation avec l'organe national de formation, assortie, bien entendu, d'une large décentralisation des actions et des crédits de formation (art. 12).

En matière de *rémunérations*, nous proposons trois mesures radicales : les échelles indiciaires sont établies par le Conseil supérieur ; les dispositions interdisant aux collectivités locales d'accorder à leurs agents des avantages supérieurs à ceux que l'Etat accorde aux siens sont abrogées ; fixation d'un minimum de rémunération identique pour tous les fonctionnaires sur la base d'un indice négocié.

Propositions radicales aussi dans le domaine des effectifs : le tableau type indicatif des emplois est établi par le Conseil supérieur.

Suivent ensuite un certain nombre de *dispositions diverses*, mais importantes :

— mesures propres à mettre à la disposition des communes rurales des missions permanentes composées de fonctionnaires locaux de haut niveau (art. 15) ;

— *transfert au président du conseil général et conseil régional* des attributions exercées par le préfet dans le domaine du personnel, conséquence du transfert de la totalité des pouvoirs du préfet comme agent « local » à l'exécutif élu du département et de la région, prévu dans une autre proposition de loi sur les compétences (n°..., du..., art. 16 de la présente proposition de loi) ;

— plan d'intégration de cinq ans pour les agents non titulaires (art. 17) ;

— dispositions spéciales assurant *la mobilité* des fonctionnaires de la République d'une fonction publique à l'autre (art. 18).

L'échéancier de la réforme est enfin donné : le Conseil supérieur devra, dans un délai de six mois suivant sa première élection, procéder aux réformes urgentes évoquées plus haut et aux consultations nécessaires afin de soumettre au Parlement le projet de statut général de la fonction publique locale (art. 19).

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Afin de mettre en œuvre le principe de la libre administration des collectivités territoriales de la République, posé par l'article 72 de la Constitution, il est créé une fonction publique locale.

Garant du principe constitutionnel de la libre administration de ces collectivités, le Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République est chargé de la fonction publique locale.

### I. — Dispositions institutionnelles.

#### § 1. — LE STATUT GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

##### Art. 2.

Le statut général de la fonction publique locale a pour objet :

I. — De consacrer la spécificité de la fonction publique locale, excluant toute étatisation de ces personnels ;

II. — De garantir les droits fondamentaux des fonctionnaires locaux ;

III. — D'assurer leur participation effective à la gestion de la fonction publique locale ;

IV. — De permettre une meilleure adaptation de fonction des personnels aux compétences des collectivités territoriales de la République et de les doter de cadres de fonctionnaires hautement qualifiés.

##### Art. 3.

Le statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent à temps complet, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres des administrations :

I. — Des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

II. — Des départements et des établissements publics départementaux et interdépartementaux ;

III. — Des régions et établissements publics régionaux et interrégionaux. Il détermine les conditions dans lesquelles les

personnels titulaires à temps incomplet, ceux des services publics à caractère industriel et commercial et des sociétés d'économie mixte locales seront soumis, en tout ou en partie, à ses dispositions.

Des règlements pris conformément aux dispositions de l'article ci-après déterminent les modalités d'application du statut législatif général.

§ 2. — LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
DE LA RÉPUBLIQUE

Art. 4.

Dans le respect des attributions des collectivités locales, le Conseil supérieur :

I. — Connaît des questions intéressant l'application du statut et des règles générales relatives au fonctionnement des services publics locaux, notamment au point de vue du recrutement, de l'avancement et de la discipline ;

II. — Propose toutes dispositions législatives ou réglementaires d'ordre économique ou social propres à assurer le bon fonctionnement des services publics locaux ;

III. — Fixe l'orientation de la politique de formation et de perfectionnement des fonctionnaires locaux ;

IV. — Fixe l'orientation de la politique des œuvres sociales du personnel que met en œuvre le Comité national de gestion des œuvres du personnel des collectivités locales ;

V. — Fixe l'orientation en matière de retraites et pensions et contrôle la gestion du Fonds national de compensation et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ;

VI. — Exerce une mission permanente d'inspection et de coordination de l'activité des commissions et comités techniques paritaires, ainsi que des comités d'hygiène et de sécurité ;

VII. — Connaît des questions individuelles concernant les fonctionnaires locaux, notamment dans les domaines de l'avancement et de la discipline.

Art. 5.

Le Conseil supérieur, dans le cadre des dispositions des articles 21, 37 et 72 de la Constitution, exerce le pouvoir réglementaire ou participe à l'exercice de ce pouvoir, jusque-là exercé

par décrets ou règlements d'administration publique gouvernementaux et par arrêtés du Ministre de l'Intérieur ou d'autres ministres, dans le domaine de l'application du statut des personnels de la fonction publique locale.

Il est obligatoirement consulté sur tout projet, toute proposition de loi, se rapportant à la fonction publique locale.

Le Conseil établit, chaque année, un rapport sur l'état de la fonction publique locale qui est déposé sur le bureau des assemblées du Parlement, publié et discuté par elles. Ce rapport peut proposer toutes réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qui lui paraissent conformes à l'intérêt général.

#### Art. 6.

La section de la fonction publique locale du Conseil supérieur se réunit en formation plénière qui connaît des dispositions réglementaires se rapportant à l'application des textes législatifs concernant l'ensemble des fonctionnaires locaux.

Il est créé, au sein de cette section, une Commission nationale paritaire chargée des questions se rapportant à la carrière et aux rémunérations. Elle est seule compétente en matière d'avancement et de discipline de ces fonctionnaires.

La commission fonctionne dans les conditions du droit commun de la fonction publique.

Ses membres sont élus à la représentation proportionnelle par leurs collègues respectifs au sein de la section de la fonction publique locale. Elle élit son président et ses rapporteurs.

Sa formation disciplinaire est présidée par un magistrat de la Cour de cassation. Ses décisions ne sont susceptibles que d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

#### Art. 7.

Outre les attributions qui lui sont conférées par l'article 5 ci-dessus, le Conseil supérieur, élu pour la première fois, conformément aux dispositions de la loi n° 290 instituant un conseil supérieur des collectivités territoriales de la République, devra soumettre au Gouvernement et au Parlement un projet de statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements publics visés à l'article 5 ci-dessus.

Ce projet s'inspirera des dispositions fondamentales arrêtées au titre II de la présente loi.

## II. — Dispositions fondamentales.

### § 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### Art. 8.

##### *Libertés politiques et syndicales.*

I. — La liberté d'opinion et d'expression est garantie dans les administrations et entreprises locales à tous les personnels, quels que soient leur niveau de responsabilité ou, éventuellement, leur nationalité. L'obligation de discrétion professionnelle ne saurait constituer un moyen de limiter ou de supprimer l'exercice de la liberté d'opinion ou d'expression du fonctionnaire. A cet effet, au principe du secret administratif est substitué celui de l'accessibilité de tous les citoyens, y compris les fonctionnaires publics, aux documents et dossiers administratifs, sauf dans les cas expressément prévus par la loi.

II. — Le droit syndical est reconnu aux personnels soumis au présent statut.

Ceux-ci peuvent défendre leurs droits et intérêts par l'action syndicale. Chacun est libre d'adhérer ou non au syndicat de son choix. L'appartenance à un syndicat, l'activité syndicale ou la non-appartenance à un syndicat ne doivent entraîner aucune conséquence discriminatoire ni en matière de recrutement ni, d'une manière générale, sur la situation des agents soumis au présent statut. Les syndicats régis par le livre III du code du travail peuvent ester en justice devant toute juridiction. Ils peuvent notamment se pourvoir devant les juridictions de l'ordre administratif contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des agents. Ils s'administrent librement, sont indépendants de l'administration et des partis politiques. Est également garanti l'exercice d'un mandat ou d'une délégation syndicale. La charge de travail de l'élu ou du délégué syndical est alors soit réduite en proportion des fonctions syndicales, soit confiée à un autre fonctionnaire. L'élu syndical doit pouvoir continuer à exercer son activité professionnelle sans discrimination.

Les organisations syndicales disposent des moyens nécessaires à leur libre fonctionnement. Ces moyens sont mis à leur disposition, quel que soit l'effectif du personnel. La collecte des cotisa-

tions et la diffusion des publications syndicales sont autorisées sur les lieux et pendant les heures de travail. Un contingent d'heures est mis à la disposition des sections syndicales. Le personnel peut se réunir, en totalité ou en partie, sur les lieux et pendant les heures de travail.

Le droit de grève s'exerce librement, conformément aux dispositions de la présente loi. Nul ne peut imposer à quiconque de renoncer au droit de grève ; de même, tout système de rémunération tendant à gêner l'exercice du droit de grève est prohibé. En conséquence, sont abrogées la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics et celle du 22 juillet 1977 modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961.

#### Art. 9.

##### *Egalité des sexes.*

Aucune distinction n'est faite entre les fonctionnaires et agents des deux sexes. Est garantie l'égalité de rémunération entre hommes et femmes. Est interdite toute forme de discrimination dans l'accès des femmes à la formation professionnelle et aux postes de responsabilité.

Seront reprises dans le statut l'ensemble des dispositions tendant à instaurer pour la femme la promotion, l'égalité, la liberté dans le travail, la famille, la société.

#### § 2. — DISPOSITIONS ORGANIQUES

#### Art. 10.

Dans chaque administration communale ou dans le cadre des syndicats de commune pour le personnel communal organisés sur le plan départemental, dans chaque administration départementale, dans les établissements publics visés à l'article 3 ci-dessus, le conseil délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public institue obligatoirement :

I. — Une ou plusieurs commissions administratives paritaires ayant compétence en matière de recrutement, de notation, d'avancement et de discipline ; réunies en conseil de discipline, ces commissions sont présidées par un magistrat du siège ; l'autorité administrative investie du pouvoir de sanction ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle prévue par la formation disciplinaire d'appel ;



II. — Un ou plusieurs comités techniques paritaires ayant compétence en matière d'organisation et de fonctionnement des services ;

III. — Un ou plusieurs comités d'hygiène et de sécurité dotés des compétences prévues par le Code du travail.

En cas de carence de la collectivité ou de l'établissement public, ces organes sont obligatoirement institués par délibération du conseil supérieur.

Leurs dépenses de fonctionnement sont prises en charge par le conseil.

### § 3. — RECRUTEMENT

#### Art. 11.

Les fonctionnaires publics locaux appartiennent à des cadres qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, suivant leur niveau de recrutement, en catégories :

I. — Trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C sont définies par règlement du conseil supérieur établi conformément aux dispositions du paragraphe IV ci-dessous ;

II. — L'ensemble des emplois occupés ou susceptibles d'être occupés par des fonctionnaires soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière, constitue un cadre dans la catégorie intéressée ;

III. — Les fonctionnaires appartenant à ces cadres sont recrutés par voie de concours, sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés et des exceptions justifiées par la spécificité de certaines fonctions locales ;

IV. — Des règlements pris dans les conditions prévues à l'article 5 ci-dessus fixent les modalités d'application du présent article, notamment en ce qui concerne la définition des catégories, les conditions de recrutement et de carrière des cadres.

#### Art. 12.

La responsabilité de la formation et du perfectionnement professionnels incombe aux collectivités territoriales et aux établissements publics visés à l'article 3 ci-dessus, agissant en étroite concertation avec l'organe national de formation de la fonction publique locale. Les crédits, ainsi que les actions de formation, seront largement décentralisés.

§ 4. — RÉMUNÉRATION ET EFFECTIFS

Art. 13.

I. — Les échelles indiciaires ainsi que les avantages accessoires et primes ou indemnités prévus à l'article 413-6 du Code des communes, sont déterminés pour les fonctionnaires locaux par le Conseil supérieur.

II. — Sont abrogés les articles L. 413-7 et L. 417-10 du Code des communes, ainsi que toutes dispositions législatives ou réglementaires ayant le même objet applicables aux autres fonctionnaires locaux. Les rémunérations et les avantages divers prévus en faveur des fonctionnaires locaux en activité ou en retraite, ne seront en aucun cas inférieurs à ceux que l'Etat attribue à ses fonctionnaires remplissant des fonctions équivalentes. Les équivalences sont établies par le Conseil supérieur des collectivités territoriales.

III. — L'échelon le plus bas de la première catégorie des emplois locaux doit comporter un traitement net qui ne peut être inférieur à 120 % du minimum vital. En aucun cas, la rémunération totale de l'agent célibataire débutant et employé à temps complet, ne sera inférieure au minimum de rémunération déterminé pour tous les fonctionnaires sur la base de l'indice négocié.

Art. 14.

I. — Une délibération du Conseil supérieur des collectivités territoriales établit, à titre indicatif, un tableau-type des emplois locaux en tenant compte de l'importance respective des collectivités territoriales et des établissements publics visés à l'article 3 ci-dessus et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre régions urbaines et zones rurales quelle que soit l'importance de la population de ces zones.

II. — L'organe délibérant de la collectivité locale ou de l'établissement public fixe par délibération, les effectifs des différents emplois locaux.

§ 5. — DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 15.

L'organisation des cadres prévus à l'article 11 de la présente loi, doit permettre le recrutement sur une liste d'aptitude nationale et la gestion intercommunale dans le cadre notamment, des syndicats de communes pour le personnel de fonctionnaires locaux, admi-

nistratifs et techniques, de haut niveau, susceptibles de former dans chaque département, une ou plusieurs missions permanentes qui seront mises à la disposition des communes rurales. Une fraction des frais de gestion et de fonctionnement de ces missions sera prise en charge par le Conseil supérieur des collectivités territoriales.

**Art. 16.**

Les attributions dévolues aux préfets sont exercées, en ce qui concerne le personnel départemental et interdépartemental, celui des établissements publics départementaux et régionaux ou inter-régionaux, par les présidents de ces collectivités et établissements publics.

Sont abrogées les dispositions des lois du 5 juillet 1972 et 6 avril 1976 organisant les régions, en ce qu'elles interdisent à ces établissements publics d'organiser leurs services propres et de recruter les personnels nécessaires.

**Art. 17.**

Un programme d'intégration des agents locaux non titulaires dans les cadres de la fonction publique locale sera établi, portant sur cinq années, avec l'aide de l'Etat.

**Art. 18.**

Le statut général de la fonction publique locale et celui des fonctionnaires de l'Etat faciliteront, dans certains cas, à équivalence de catégories ou de cadres, la mobilité des fonctionnaires de la République, d'une fonction publique à l'autre.

**III. — Mise en œuvre de la réforme.**

**Art. 19.**

Le Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République devra, dans un délai de six mois suivant sa première élection, préparer le projet de statut législatif général prévu à l'article 7 de la présente loi, en procédant à toutes les consultations nécessaires, notamment auprès des organisations syndicales et des associations d'élus locaux.

Art. 20.

Les dispositions des statuts actuellement en vigueur restent applicables en tant qu'elles ne contredisent pas celles de la présente loi.

COMPENSATION FINANCIÈRE

Art. 21.

I. — Il est institué un impôt sur la fortune des personnes physiques qui ont en France leur domicile ou qui y possèdent des biens.

II. — Un abattement de 1 million de francs est opéré pour la personne imposable. Un abattement identique est opéré pour son conjoint lorsque ceux-ci sont redevables à l'impôt sur le revenu sous une cote unique.

III. — Sans préjudice des abattements ci-dessus, les exploitants d'une entreprise individuelle bénéficient pour les biens afférents à l'exploitation d'un abattement de 1 million de francs à la condition que, après application du présent abattement, leur fortune n'atteigne pas les abattements visés plus haut.

IV. — Le barème d'imposition applicable à la fortune imposable après abattement est le suivant :

	En pourcentage.
Entre 0 et 1 million de francs.....	1,5
Entre 1 et 2 millions de francs.....	2,5
Entre 2 et 3 millions de francs.....	3
Entre 3 et 4 millions de francs.....	4
Entre 4 et 7 millions de francs.....	5
Entre 7 et 10 millions de francs.....	6
Entre 10 et 15 millions de francs.....	7
Plus de 15 millions de francs.....	8

Art. 22.

I. — Il est instauré un impôt annuel et progressif sur le capital des sociétés privées et nationalisées.

II. — Sont soumises à l'impôt sur le capital :

— les entreprises (et organismes) passibles de l'impôt sur les sociétés ;

— les entreprises individuelles dont les bénéficiaires industriels et commerciaux sont imposés selon le régime du bénéfice réel ;

- les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie ;
- les sociétés agréées pour le financement des télécommunications.

III. — Sont exonérées de l'impôt les personnes morales se livrant à des activités sans but lucratif, de caractère scientifique, éducatif, à des activités d'assistance ou de bienfaisance.

IV. — L'assiette d'imposition est calculée d'après les éléments suivants :

- valeur brute des immobilisations corporelles et incorporelles telle qu'elle apparaît à l'actif du bilan de l'exercice en cours ;
- valeur des stocks admise en matière de détermination des bénéfices industriels et commerciaux ;
- valeur des titres de placement et de participation figurant au bilan.

V. — La base imposable étant définie, un abattement de deux millions de francs est pratiqué.

VI. — L'emploi efficace du capital, mesuré sur la valeur ajoutée qu'il permet d'obtenir, est encouragé par un allègement du taux d'imposition.

Les taux d'imposition définis par le rapport entre capital total du bilan et valeur ajoutée sont les suivants :

- lorsque le rapport est égal à 1,5, le taux de l'impôt est égal à 1,6 % ;
- lorsque le rapport est égal à 2, le taux de l'impôt est égal à 2 % ;
- lorsque le rapport est égal ou supérieur à 3,5, le taux de l'impôt est égal à 2,5 %.

Le taux de l'impôt progresse parallèlement au rapport de manière continue d'un palier à l'autre entre les valeurs 1 et 2,5 %.

La valeur ajoutée servant au calcul du taux est définie comme étant la différence entre les ventes, travaux et autres produits hors taxes et les achats et autres consommations de l'assujetti.

VII. — L'impôt sur le capital des sociétés et autres personnes morales n'est pas déductible pour l'assiette de l'imposition des bénéfices.