

658

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

N° 358.896

ASSEMBLEE GENERALE

M. PECHEUR, Rapporteur

Séance du 30 mai 1996

EXEMPLAIRE CONFORME
A LA MINUTE D'ASSEMBLEE GENERALE

AVIS

Le Conseil d'Etat saisi par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation d'une demande d'avis sur les questions suivantes :

1/ Les actes de gestion du personnel dont la délégation n'a pas été prévue par un décret en Conseil d'Etat ou qui ne peuvent être déconcentrés, doivent-ils demeurer de la compétence exclusive de la commission administrative paritaire nationale ?

2/ S'il est répondu à la première question que la compétence des commissions administratives paritaires locales peut être étendue aux actes de gestion non déconcentrés :

a/ en l'absence de décret de déconcentration pris en Conseil d'Etat, un arrêté constitutif de CAP, pris sur la base des articles 2 et 26 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982, constitue-t-il une base juridique suffisante pour attribuer des compétences propres à la CAP locale ?

b/ Quelle est l'autorité administrative habilitée, notamment en matière disciplinaire, à saisir pour avis la CAP locale dotée de compétences propres dans le cadre d'une gestion non déconcentrée ?

c/ Est-il possible, compte tenu de spécificités locales, de confier à des CAP locales des compétences propres différentes selon les circonscriptions territoriales, dès lors que la gestion de l'acte concerné n'a pas été déconcentrée ?

3/ Dans l'hypothèse où il serait répondu à la première question que la compétence propre d'une CAP locale à l'égard d'un acte de gestion est légalement subordonnée à la déconcentration territoriale de cet acte, est-il néanmoins possible de créer, dans le cadre d'une gestion déconcentrée, deux "niveaux indépendants de déconcentration" lorsque l'intérêt du service le justifie en raison notamment de l'insuffisance d'effectifs de fonctionnaires dans certains corps ?

A cet égard, l'avis du Conseil d'Etat en date du 7 juin 1990, en l'absence de dispositif législatif contraire, peut-il être compris comme permettant, lorsque le seuil minimum d'effectif de 50 agents n'est pas atteint au plan local, une déconcentration distincte des actes de gestion de la manière suivante :

- pour les actes de gestion impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents : délégation de pouvoir au profit d'un préfet ou d'un chef de circonscription dont la compétence territoriale serait étendue à plusieurs circonscriptions ; une CAP territoriale spécifique serait alors placée auprès de lui à cette fin ;

- pour les autres actes de gestion du personnel : délégation de pouvoir au profit d'un préfet ou d'un chef de circonscription territoriale selon le schéma habituel ?

Cette modulation de l'étendue territoriale de la délégation de compétences, qui a pour principal avantage de permettre le développement de la déconcentration de la gestion du personnel sans bouleversement de la structure de la fonction publique, est-elle compatible avec les règles générales relatives à la déconcentration et aux pouvoirs des préfets dans les régions et les départements ?

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République ;

Vu le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 modifié portant harmonisation des circonscriptions administratives ;

Vu le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements ;

Vu le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics ;

Vu le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires modifié par le décret n° 84-955 du 25 octobre 1984 et par le décret n° 86-247 du 20 février 1986 ;

Vu le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat modifié par le décret n° 88-583 du 6 mai 1988 ;

Vu le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, modifié par le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat n° 347.712 en date du 7 juin 1990 ;

EST D'AVIS :

de répondre dans le sens des observations suivantes :

1°) Aux termes de l'article 13 de la loi susvisée du 13 juillet 1983 :

"Les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont régis par les statuts particuliers à caractère national. Leur recrutement et leur gestion peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés."

et aux termes de l'article 2 de la loi susvisée du 6 février 1992 :

"Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés.

La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par la présente loi.

Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.

Les autres missions sont confiées aux services déconcentrés dans les conditions fixées par les articles 34 et 79 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions."

Il résulte de ces dispositions, ainsi que de celles des articles 1er et 2 du décret susvisé du 1er juillet 1992, que, dès lors que les pouvoirs de gestion des personnels des corps de fonctionnaires ne relèvent pas nécessairement du niveau central, ces pouvoirs doivent en principe être dévolus aux services déconcentrés. Toutefois tout ou partie de ces pouvoirs peuvent être retenus au niveau des administrations centrales, eu égard notamment à la mission confiée aux corps concernés, à la situation de leurs effectifs et à la nature des actes de gestion en cause.

Pour chacun de ces actes, lorsque le Gouvernement décide en application de ces principes de déléguer aux préfets ou aux autres autorités déconcentrées des pouvoirs de gestion des personnels, il paraît nécessaire, pour des raisons tenant au risque d'atteinte au principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps, que la délégation concerne toutes les

circonscriptions, sous réserve de la possibilité de procéder temporairement à une expérimentation dans certaines circonscriptions.

Une différenciation ne peut être admise que lorsque la délégation porte sur des actes qui impliquent une appréciation des mérites respectifs des agents. Pour de tels actes, en effet, ainsi que l'a rappelé l'avis du Conseil d'Etat du 7 juin 1990, le respect du principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps nécessite notamment que les actes de gestion pris à l'échelon local concernent un effectif suffisant de fonctionnaires pour permettre une prise en compte équitable au plan local des mérites respectifs des agents. Dans ce cas, les ministres peuvent être autorisés à déléguer des pouvoirs de gestion dans les circonscriptions territoriales où l'effectif du corps concerné est suffisant au niveau local, tout en conservant le pouvoir de prendre ces mêmes actes pour les personnels de ce même corps affectés dans les autres circonscriptions. Si, dans la même hypothèse, le Gouvernement n'entend pas retenir au niveau de l'administration centrale des pouvoirs de gestion, afin de respecter les orientations de la loi susmentionnée du 6 février 1992, il lui appartient de déterminer un niveau territorial propre à lui permettre de respecter, dans l'ensemble des circonscriptions et pour un même type d'acte, la condition, ci-dessus rappelée, tenant à l'existence d'effectifs suffisants.

A défaut de retenir l'échelon départemental, qui constitue le droit commun, il convient d'organiser la déconcentration de la gestion au niveau de la région ou, par exception, au niveau de circonscriptions administratives inter-régionales existantes ou à créer dont la délimitation devrait être harmonisée avec les circonscriptions d'action régionale délimitées par le décret susvisé du 2 juin 1960.

En tout état de cause, les exigences d'une bonne administration et les principes mêmes dont s'inspirent les lois susmentionnées du 2 mars 1982 et du 6 février 1992 font obstacle à ce que le Gouvernement détermine des circonscriptions territoriales "ad hoc" regroupant seulement certains départements d'une même région ou certains départements relevant de plusieurs régions différentes.

2°) Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 3 du décret susvisé du 28 mai 1982 :

"Chaque commission administrative paritaire est placée auprès du directeur général, directeur ou chef de service chargé de la gestion du personnel appartenant au corps intéressé, notamment de la centralisation et de la tenue à jour des dossiers individuels."

et aux termes de l'article 26 du même décret :

"Les commissions locales préparent les travaux des commissions mentionnées à l'article 2 du présent décret. Les arrêtés constitutifs peuvent, toutefois, leur attribuer une compétence propre."

Il résulte de ces dispositions que la possibilité de déléguer aux autorités déconcentrées des actes de gestion concernant les personnels d'un corps de fonctionnaires est subordonnée à la constitution, auprès de ces autorités, de commissions administratives paritaires locales dotées, en vertu de l'article 26 précité, de compétences propres couvrant les actes qui font l'objet de la délégation.

Les termes mêmes de l'alinéa 1er précité de l'article 3 du décret du 28 mai 1982 font obstacle à ce que des commissions administratives paritaires locales puissent être attributaires, par arrêté, de compétences propres dans des matières qui n'ont pas fait l'objet d'une déconcentration des pouvoirs de gestion. Toutefois, pour les actes ne comportant pas une appréciation des mérites respectifs des agents du corps, aucune disposition législative ni aucun principe général du droit ne font obstacle à ce qu'un décret en Conseil d'Etat, dérogeant à l'alinéa 1er de l'article 3 du décret du 28 mai 1982, autorise la constitution de commissions administratives paritaires locales dotées, par arrêté, de compétences propres dans des matières pour lesquelles le pouvoir de gestion est retenu par le ministre. En revanche, s'agissant des actes comportant une appréciation des mérites respectifs des agents, une telle dissociation entre le niveau d'exercice des pouvoirs de gestion et le niveau de la consultation ne permettrait pas une comparaison effective des mérites des agents et méconnaîtrait, par suite, le principe d'égalité de traitement des agents du corps.

Compte tenu des risques d'atteinte au principe d'égalité des agents d'un même corps et sous réserve des possibilités d'expérimentation, il ne paraît pas possible de différencier, selon

les circonscriptions territoriales, l'étendue des compétences propres attribuées aux différentes commissions administratives paritaires locales du corps, celles-ci devant être dotées de compétences identiques dans toutes les circonscriptions.

3°) Dans le cadre ainsi défini, un décret en Conseil d'Etat peut autoriser la constitution de commissions administratives paritaires locales, dotées de compétences propres dans le domaine disciplinaire, alors que le pouvoir disciplinaire est retenu par le ministre. Dans cette hypothèse, le pouvoir de saisine des commissions administratives paritaires locales appartient au seul ministre, en application de l'article 2 du décret susvisé du 25 octobre 1984 qui dispose :

"L'organisme siégeant en Conseil de discipline lorsque sa consultation est nécessaire, en application du second alinéa de l'article 19 de la loi susvisée du 13 juillet 1983, est saisi par un rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire."

Toutefois, ni les articles 19 de la loi du 13 juillet 1983 et 67 de la loi du 11 janvier 1984, ni aucun principe général du droit ne font obstacle à ce que soit délégué le pouvoir de saisine des commissions administratives paritaires locales siégeant en conseil de discipline dans le cas où n'est pas délégué le pouvoir de prononcer les sanctions disciplinaires.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 30 mai 1996.

Le Maître des Requêtes,
Rapporteur,
Signé : B. PECHEUR

Pour le Vice-Président du
Conseil d'Etat empêché,
le Président de section présent,
premier inscrit au tableau,
Signé : A. BACQUET

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,
Signé : M. de BOISDEFFRE

CERTIFIE CONFORME :
LE SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL D'ETAT