



Le 22 mars 2018

Le Premier président

à

Monsieur Edouard Philippe

Premier Ministre

Réf : G/64/18-0031E

Objet : Le droit et les pratiques du statut des collaborateurs de la Ville de Paris : une cohérence à rétablir

En s'appuyant sur les travaux qu'elle conduit régulièrement sur la gestion des ressources humaines de la Ville de Paris, particulièrement sur les deux contrôles¹ qu'elle a achevés en 2017, et en tenant compte des réponses apportées par la collectivité, la chambre régionale des comptes Île-de-France m'a communiqué, en application des dispositions de l'article R. 243-19 du code des juridictions financières, une synthèse des principales faiblesses qu'elle a relevées en ce domaine et des préconisations qu'elle en tire.

Si la gestion et les statuts des collaborateurs des collectivités – département et commune - parisiennes sont marqués par une spécificité compréhensible, le présent référé identifie des lacunes et des faiblesses en matière de statuts et de pratiques de gestion et il propose plusieurs recommandations pour y remédier.

1 UN CADRE STATUTAIRE DEVENU ILLISIBLE

1.1 Le statut est historiquement dérogatoire

Le statut des agents de la Ville de Paris est marqué, de très longue date, par l'aménagement d'un régime spécifique qui déroge, sur de nombreux points, aux dispositions générales applicables aux agents des collectivités territoriales.

¹ Rapport relatif au suivi des dernières recommandations de la chambre en matière de ressources humaines et de gestion prévisionnelle des ressources humaines et rapport relatif aux agents non-titulaires de la ville de Paris – octobre 2017

Les règles propres aux agents parisiens, qui découlaient notamment d'anciennes dispositions législatives et réglementaires², ont été maintenues bien que le statut de la Ville de Paris ait évolué en se rapprochant de celui de toutes les collectivités locales.

La loi n°75-1331 du 15 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris a tout d'abord prévu le principe de statuts propres aux personnels parisiens. Ces statuts, délibérés par le Conseil de Paris, pouvaient être dérogatoires à ceux des personnels communaux et départementaux. Cette loi a par ailleurs pérennisé, sous diverses formes, le lien entre le statut des agents parisiens et celui des fonctionnaires de l'État.

Dans les années 80, l'adoption des lois constituant le statut général de la fonction publique n'a pas mis fin à la spécificité statutaire parisienne. La loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale a ainsi réitéré, à son article 118, la possibilité d'un droit dérogatoire au statut de la fonction publique territoriale pour les agents de la Ville de Paris, dans un cadre fixé par décret en Conseil d'État.

Ce cadre, fixé par un décret du 25 avril 1988, a visé à pérenniser, au sein des administrations parisiennes, certaines règles applicables à la fonction publique de l'État. Cela s'explique par l'histoire de la fonction publique parisienne, mais aussi par des considérations pratiques liées notamment aux mobilités avec les ministères, à la conservation d'une organisation administrative de la Ville très influencée par celle de l'État, notamment pour son encadrement supérieur, ou encore au maintien de la formation de fonctionnaires parisiens dans les écoles de la fonction publique d'État.

Pour autant, cet article 118 n'avait pas vocation à permettre l'alignement des statuts parisiens sur ceux de la fonction publique d'État. Le Conseil d'État l'a confirmé en annulant le décret du 25 avril 1988³ : relevant des règles du statut de la fonction publique territoriale, les agents de la Ville de Paris ne peuvent être considérés ni comme des agents de la fonction publique d'État, ni comme constituant une fonction publique *sui generis*. Ils sont des agents territoriaux mais pour lesquels certaines règles statutaires sont dérogatoires.

Le décret n°94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes a organisé l'application du régime dérogatoire. Ce décret, dans la continuité des dispositions antérieures à 1984, repose sur le principe selon lequel, à l'exception des emplois supérieurs et des corps administratifs de catégorie A, les statuts d'emplois parisiens sont délibérés par le conseil de Paris, en se fondant sur des homologues d'emplois avec les statuts fixés, par décret, pour les trois fonctions publiques.

Cette notion d'homologie implique que le statut et les règles de rémunération d'un emploi parisien puissent être définis par délibération du Conseil de Paris, qui doit se référer aux statuts et règles de rémunération des emplois de l'une des trois fonctions publiques. Dans ce cadre, la Ville ne peut pas s'écarter trop significativement de l'emploi de référence⁴ qu'elle a choisi. Aux termes de l'article 28 du décret du 24 mai 1994, le Conseil de Paris aurait dû identifier exhaustivement des similitudes d'emplois, et en déduire des homologues de statuts. Or il a directement établi ces homologues de statuts, parfois sans même justifier des équivalences d'emplois les fondant.

D'autres dérogations ont été aménagées par le décret du 24 mai 1994. Elles concernent notamment les emplois supérieurs, l'absence de plafonnement légal des effectifs et la rémunération des collaborateurs de cabinet du maire. Ces dérogations contribuent à assouplir les règles statutaires applicables aux autres collectivités.

² Article 2 de l'ordonnance n°45-993 du 17 mai 1945, décrets n°60-729 du 25 juillet 1960 et n°50-1138 du 18 septembre 1950

³ CE, 12 février 1992, n° 99415 99485

⁴ CAA Paris, 18 novembre 2014, N°13PA03026

Ces règles dérogatoires soulèvent aujourd'hui de nombreuses difficultés en raison de la complexité excessive liée à cette construction statutaire et de l'interprétation extensive qui en est faite par la Ville.

1.2 Le dispositif statutaire est insuffisamment piloté par la Ville et par l'État

Les dispositions réglementaires applicables sont mal pilotées par l'État et la Ville, notamment parce que l'addition des dérogations et des textes propres aux agents parisiens complexifie le cadre statutaire et en compromet la cohérence et le suivi.

De ce fait, le cadre statutaire national perd en cohérence et en rigueur à Paris. Ainsi, deux décrets⁵ du 11 septembre 1981, qui ne sont plus applicables, encadrent encore aujourd'hui le statut des agents non-titulaires parisiens. De même, certaines évolutions propres à la fonction publique territoriale ignorent les dispositions applicables à Paris. Tel est le cas, par exemple, de la loi n°2012-347⁶ du 12 mars 2012 et du décret n°2015-1912⁷ du 29 décembre 2015. Ces textes qui visent notamment à limiter les situations de précarité dans les trois fonctions publiques, ont manifestement omis la situation des emplois fonctionnels supérieurs parisiens recrutés par décision de la Maire⁸.

Ce cadre juridique parisien, complexe, peu accessible et peu transparent, conduit la Ville à justifier la satisfaction de ses besoins statutaires en se fondant sur des interprétations erronées. Ainsi, alors que le décret n°77-185⁹ du 1^{er} mars 1977 excluait le recrutement d'agents non-titulaires sur les emplois d'encadrement supérieur jusqu'à son abrogation, en 2014, la Ville a considéré pouvoir s'appuyer, pendant vingt ans, sur l'article 54 du décret du 24 mai 1994 pour procéder à de tels recrutements. Cette interprétation n'était pourtant pas conforme aux critères posés par la jurisprudence.

L'accumulation des dérogations et leur interprétation erronée étant sources de complexité, d'insécurité juridique et de coûts de gestion, la cohérence d'ensemble du dispositif doit être revue pour simplifier les règles statutaires et garantir leur suivi.

Pour l'avenir, il conviendra que l'impact de tout projet de modification du droit de la fonction publique territoriale soit systématiquement analysé et mesuré pour la Ville de Paris dans les exposés des motifs et les études d'impact des projets de modification du statut de la fonction publique territoriale.

1.3 Le cadre juridique des emplois supérieurs de la Ville doit être revu

1.3.1 Des emplois fonctionnels à redéfinir et à encadrer

À la différence des autres collectivités, l'organisation de la Ville de Paris se caractérise par le nombre plus élevé des échelons hiérarchiques et par le rôle du secrétariat général, différent de celui des directions générales des services. De ce fait, la typologie des emplois supérieurs parisiens¹⁰ déroge à celle des autres collectivités territoriales en retenant un nombre élevé d'échelons hiérarchiques et des statuts d'emplois fonctionnels qui n'existent pas dans les autres collectivités.

⁵ Décrets n°81-899 et 81-900 relatifs aux agents non titulaires du département de Paris et de la Ville de Paris

⁶ Relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

⁷ Portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

⁸ Article 53 du décret du 24 mai 1994

⁹ Relatif aux règles de nomination aux emplois de secrétaire général secrétaire général adjoint, directeur général et directeur de la commune de Paris

¹⁰ Emplois de Secrétaire général et secrétaire général adjoint de la Ville, directeur général et directeur général adjoint du département, directeur général, Inspecteur général, directeur, directeur adjoint, chef de service, délégué général et délégué et sous-directeur de la Ville, secrétaire général et secrétaire général adjoint du conseil de Paris, directeur général des services et directeur général adjoint des services des arrondissements

Il en va de même concernant les nominations discrétionnaires à ces emplois, la Ville dérogeant de façon inconditionnelle à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui encadre le recrutement direct des directeurs généraux des grandes collectivités.

La plupart des emplois d'encadrement supérieur parisiens sont ainsi nommés à la discrétion de l'autorité territoriale (article 53 du décret du 24 mai 1994).

Cette modalité de recrutement semble relever d'une procédure alternative à celle prévue par l'article 3-3 (2°) de la loi du 26 janvier 1984 qui régit le recours à des recrutements de contractuels pour les emplois de catégorie A¹¹. Cependant une disposition explicite devrait le préciser. En effet, les règles et les droits qui résultent de l'application de l'article 3-3 précité ne sont guère adaptés au cas d'agents non-titulaires recrutés sur ces emplois d'encadrement supérieur.

D'autres motifs appellent à une révision des dispositions applicables aux emplois supérieurs de la Ville.

En premier lieu, certains statuts d'emplois supérieurs sont obsolètes. Ainsi les emplois de secrétaire général et de secrétaire général adjoint n'ont plus de réalité et ils devraient donc être supprimés. De façon comparable, la distinction entre les emplois de direction de la commune et ceux du département de Paris n'a plus d'objet depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Il n'existe pas non plus, au sens statutaire du terme, de titulaire de l'emploi de chef de service ni de celui de directeur adjoint. Les emplois correspondant à ces désignations, qui ne font d'ailleurs pas l'objet de statuts spécifiques, sont occupés par des agents qui relèvent d'autres statuts d'emplois.

En second lieu, les dispositions applicables aux emplois de délégué et délégué général doivent être clarifiées. En effet, la Ville délibère sur des statuts de délégués, emploi par emploi, et n'a, en parallèle, jamais délibéré du statut de délégué général. Parallèlement, elle utilise l'appellation de « délégué » ou de « délégué général » pour des emplois qui n'en relèvent pas.

La mise en cohérence globale de ces statuts d'emplois avec la réalité des fonctions occupées répondrait à une exigence de simplification et de bonne gestion.

En parallèle, la Ville de Paris doit respecter la construction des emplois fonctionnels issue de ces dispositions. Dans l'ensemble des trois fonctions publiques, les règles statutaires impliquent que, préalablement au recrutement d'un cadre supérieur sur emploi fonctionnel, la correspondance entre l'emploi et le statut d'emploi afférent soit établie. Une affectation doit donc être prononcée dans le statut et le groupe afférents à chaque poste, indépendamment du parcours ou du statut de l'agent qui y est nommé.

Or, cette obligation n'existe formellement, à la Ville, que pour l'emploi de sous-directeur, qui fait l'objet d'un classement par groupe défini par un arrêté¹². Pour les autres emplois d'encadrement supérieur, la Ville n'établit pas de correspondance entre le poste et le statut de l'agents affecté.

Cette gestion particulière conduit, par exemple, à laisser affecté, de façon durable, un directeur général sur un emploi de directeur, ou à prolonger la carrière d'un ancien directeur général dans ce grade alors qu'il occupe un emploi de moindre niveau hiérarchique. Le surcoût annuel résultant de l'attribution de l'emploi fonctionnel de directeur général, alors qu'aucune direction générale n'a été identifiée dans l'organigramme parisien, a été estimé à environ 138 000 euros.

¹¹ « Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la [...] loi »

¹² Article 6 du décret n°94-415 du 24 mai 1994

Il convient donc de rétablir un lien permanent et pertinent entre les postes de cadres supérieurs parisiens et les statuts d'emplois fonctionnels correspondants.

Cela suppose, d'une part, d'étendre à l'ensemble de ces postes l'obligation de fixer le classement des emplois par statut et par groupe, et, d'autre part, de veiller au respect de ce classement. Cette obligation pourrait être étendue à certains emplois particuliers, comme celui d'expert de haut niveau.

1.3.2 Le recrutement dans les emplois fonctionnels des mairies d'arrondissement devrait suivre celui des autres collectivités

En application de l'article 6 du décret du 24 mai 1994, l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984¹³ est inapplicable à Paris. Il en résulte que la nomination discrétionnaire d'agents non-titulaires à l'emploi de directeur général et de directeur général adjoint des services des arrondissements parisiens est exclue.

Pourtant, dans les arrondissements les plus importants, le régime applicable à ces emplois est très proche des règles en vigueur dans toutes les grandes collectivités dans lesquelles il est possible pour les emplois fonctionnels supérieurs de recruter des contractuels.

Ainsi, à la différence des maires de grandes collectivités, les maires des arrondissements parisiens ne peuvent recruter un collaborateur non-titulaire qu'à l'issue d'un processus de recrutement ouvert, et donc non discrétionnaire, donnant la priorité aux fonctionnaires. Ce recrutement donne lieu à un contrat de droit commun, dont les échéances et les conséquences en termes de licenciement ou de droits à titularisation sont peu adaptées aux exigences liées à ces emplois, notamment leur caractère essentiellement révocable, en cas de perte de confiance.

Le mode de recrutement d'agents non-titulaires sur ces emplois fonctionnels gagnerait donc à être précisé pour les arrondissements dépassant, par exemple, 80 000 habitants.

Alors que les arrondissements de Lyon et Marseille se voient appliquer le régime de droit commun découlant de l'article 47 précité, il paraît peu justifié qu'un régime équivalent ne soit pas applicable à Paris. La Maire de Paris pourrait ainsi nommer, sur proposition des maires de ces arrondissements, des agents non-titulaires désignés de façon discrétionnaire et relevant des règles de l'article 47.

2 UNE COMPLEXITE AUX EFFETS NEGATIFS EN GESTION

2.1 Ce cadre complexe favorise la commission d'irrégularités

Les délibérations du conseil de Paris ont longtemps visé à pérenniser le droit antérieur au statut de la fonction publique territoriale, le cas échéant en contradiction avec les règles que ce statut impose à la Ville.

¹³ L'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions applicables à la fonction publique territoriale fait exception, dans certaines hypothèses, à la règle de principe qui est de pourvoir les emplois fonctionnels de direction par la voie du détachement d'un fonctionnaire. Elle autorise que certains emplois fonctionnels supérieurs soient pourvus par recrutement direct, c'est à dire à la décision du Maire, de non titulaires, en tenant compte des conditions de diplômes ou de capacités exigées.

Pour les agents non-titulaires, la Ville a maintenu ces pratiques, notamment en 1977, 1981 et 2002¹⁴, pour créer des statuts spécifiques dédiés à ses agents non-titulaires. Or, ces statuts, qui présupposent notamment la qualité de non-titulaire de l'agent indépendamment du poste qu'il occupe et du processus de recrutement mis en œuvre, ne sont pas conformes aux dispositions des articles 3-3 et 34 de la loi du 26 janvier 1984 qui précisent le régime de recrutement des contractuels sur des emplois permanents par exception à la règle de l'emploi titulaire. De surcroît, les plafonds d'emplois et les règles de rémunération découlant de ces délibérations ne sont même pas respectés.

La Ville soutient que ces délibérations anciennes auraient été implicitement abrogées par l'effet de dispositions entrées en vigueur depuis 2014. Cette conclusion, qui ne se présume pas, ne pouvait dispenser la collectivité de respecter les dispositions des articles 3-3 et 34 de la loi du 26 janvier 1984, antérieurement à 2014. La Ville estime en outre que, désormais, elle suit les dispositions de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 en fondant le recrutement des agents non-titulaires, non sur la base d'emplois définis individuellement, mais en les ouvrant en fixant des enveloppes d'emplois en nombre.

Ce dispositif, qui repose sur des « délibérations emplois » (à savoir des délibérations générales donnant des plafonds d'emplois généraux), adoptées en même temps que les décisions budgétaires, ne respecte pas les règles statutaires. Il s'écarte notamment de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, qui impose d'identifier précisément les emplois ouverts aux agents non-titulaires.

La Ville poursuit en réalité des pratiques irrégulières tendant à la pérennisation d'une gestion globalisée, sans identification ni véritable individualisation des emplois. Le suivi des emplois non-titulaires sur la seule base de plafonds d'emplois et des effectifs globalisés associés à ces plafonds, les mécanismes de « gages » ou de « sureffectifs », sans base légale ni réglementaire, lui permettent de s'exonérer de l'identification des postes et des règles de recrutement afférentes.

Les pratiques sont irrégulières également en matière de recrutement. En examinant des dossiers individuels, la chambre a constaté que la Ville utilise les procédures relatives au recrutement des agents contractuels pour surcroît temporaire ou saisonnier de l'activité¹⁵ pour anticiper irrégulièrement des recrutements avant même la mise en œuvre d'une procédure normale. Ce mode de recrutement, utilisé couramment et assumé explicitement, notamment parce qu'il échappe au contrôle de légalité, est généralement suivi par un recrutement accordant la priorité à l'agent déjà en place.

Dans le droit-fil des recommandations formulées en novembre 2017 par le contrôle général économique et financier et par l'inspection générale de l'administration¹⁶, il serait logique que le contrôle de légalité sur les actes de gestion du personnel soit plus précis et plus sélectif par familles de risques (en matière de recrutements, de positions statutaires, de régimes indemnitaires...). À cet égard, les risques identifiés dans les rapports de la chambre régionale des comptes¹⁷ sont parmi les plus avérés.

¹⁴ Délibération n°1977 C 109 du 13 décembre 1977, délibérations n° D 1551-2 et D 1551-3 du 27 octobre 1981 modifiées, délibération n°2002 DRH 95 des 18 et 19 décembre 2002

¹⁵ Article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984

¹⁶ Revue de dépenses 2017 - Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales

¹⁷ Absence de publication des postes, absence de respect du délai de candidature, méconnaissance du principe de parité dans la fixation des rémunérations, absence de respect du principe de priorité des candidatures d'agents titulaires, recours à des contrats de collaborateur occasionnel pour anticiper le recrutement, absence de respect des plafonds d'emplois

2.2 La convergence avec les « métiers » doit permettre une simplification statutaire

Pour un effectif d'un peu plus de 52 000 agents, la Ville de Paris compte encore 63 corps et 23 statuts d'emplois fonctionnels.

Leur simplification est possible et nécessaire. La Ville doit rapprocher les statuts des fonctions et des métiers en allégeant sa nomenclature de métiers¹⁸. Elle pourrait ainsi diminuer le nombre des statuts en les faisant converger vers les statuts homologues des fonctions publiques de l'État, territoriale ou hospitalière.

Une telle démarche permettrait également à la Ville de fonder, de façon plus systématique, ses choix d'homologie statutaire, en référence à des équivalences d'emplois. Si elle avait procédé de la sorte, la Ville n'aurait pu justifier, en 2010, le recrutement de médecins du travail contractuels en arguant de l'absence de corps correspondant¹⁹. Le statut des médecins de la Ville de Paris, fixé par homologie avec celui des médecins territoriaux, lui permettait de pourvoir par priorité ces emplois.

2.3 Le droit commun doit pouvoir s'appliquer sauf dérogation explicite

Si les lois et les règlements qui s'appliquent à la Ville de Paris lui reconnaissent un cadre juridique particulier, cette spécificité n'autorise pas, pour autant, la collectivité à dépasser le strict cadre des dérogations fixées par l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret n°94-415 du 24 mai 1994.

Ainsi, la Ville ne peut soutenir que les dispositions légales²⁰ qui encadrent le nombre et la rémunération des collaborateurs de cabinets des arrondissements, ne lui seraient pas applicables, en arguant des dérogations organisées par l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et par le décret du 24 mai 1994.

En 2002, le législateur a aligné expressément les dispositions concernant les arrondissements parisiens sur celles de toutes les communes françaises, ouvrant ainsi la voie à l'augmentation très significative du nombre des collaborateurs de cabinet dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

Mais cette disposition n'a pas autorisé la Ville à déroger aux plafonds de droit commun, une loi à la fois plus récente et plus précise primant sur les dispositions invoquées par la Ville. De surcroît, les dispositions de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, spécifiques à Paris, s'interprètent de façon stricte²¹. Les dérogations qu'il autorise ne peuvent porter que sur des dispositions de cette loi, et sur aucune autre loi.

La Ville estime que les homologues d'emplois qu'elle a choisies lui permettent d'adosser certaines de ses nouvelles bonifications indiciaires²² aux règles des corps de la fonction publique d'État. Elle soutient que les décrets qui régissent la fonction publique territoriale ne précisent pas qu'ils s'appliquent à Paris. Mais cette assertion ne peut être validée et cela d'autant plus que la Ville vise, elle-même, dans ses délibérations ces décrets.

¹⁸ La ville a identifié 324 fiches métiers. Le répertoire des métiers du CNFPT en identifie 239, le répertoire interministériel des métiers de l'État, 261 et celui de la fonction publique hospitalière, 200.

¹⁹ Délibération n°2010 DRH 1013 des 29, 30 septembre et 1^{er} octobre 2010 portant création d'emplois permanents par transformation d'emplois de médecins contractuels existants dans le domaine de la santé au travail

²⁰ Principalement l'article 36 de la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982.

²¹ « La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires organisés en corps. Les personnels de ces collectivités et établissements sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, qui peut déroger aux dispositions de la présente loi. »

²² Tel est le cas pour les gestionnaires en informatique, les gestionnaires de personnel des unités de gestion directe, les agents de catégorie B chargés de fonctions d'accueil de façon directe et permanente.

Or, le cadre dérogatoire, prévu à l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, a pour conséquence qu'un texte applicable à la fonction publique territoriale s'applique aussi, sauf disposition expresse, à la Ville de Paris. Les homologues statutaires choisies par référence à la fonction publique d'État n'autorisent pas la Ville à instituer un régime indemnitaire identique à celui d'agents de l'État, a fortiori quand leurs fonctions ou les postes qu'ils occupent ne sont pas comparables.

Cette pratique irrégulière peut même aboutir à des situations paradoxales. La Ville continue ainsi d'appliquer des régime indemnitaires de la fonction publique d'État qui ont été abrogés ou remplacés, notamment pour les personnels techniques²³.

Il importe que la Ville applique précisément les lois et les règlements, sous peine de faire courir à ses dirigeants comme à ses agents des risques juridiques et financiers. L'attention du contrôle de légalité mériterait d'être attirée sur ces enjeux importants.

2.4 Le dispositif de la « cristallisation » ne doit pas servir de prétexte pour s'écarter du cadre légal

L'article 4 du décret du 24 mai 1994 a organisé un mécanisme dit de « *cristallisation* », qui visait à « figer » temporairement l'application du statut de la fonction publique territoriale à Paris afin de permettre à la Ville de mettre ses règles statutaires internes en conformité avec les évolutions légales²⁴.

Or, la Ville a utilisé cette clause très particulière pour adopter, en décembre 2001, un protocole en matière de temps de travail dont les dispositions étaient manifestement contraires à la référence annuelle fixée onze mois plus tôt par la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 amendant la loi 26 janvier 1984, et fixée ensuite par un décret n°2001-623 du 12 juillet 2001.

La Ville de Paris considère qu'à la date d'adoption du protocole, les dispositions de la loi du 26 janvier 1984, en vigueur au 1^{er} septembre 1997, lui étaient encore applicables et que la référence annuelle, à l'époque de 1 600 heures, ne lui était pas imposée.

Même si la date de « cristallisation » a ensuite évolué, la Ville entend maintenir son protocole de décembre 2001, estimant pouvoir se placer dans un cadre juridique antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 et donc à maintenir des dispositions contraires à cette loi.

La chambre régionale des comptes a estimé à 74 millions d'euros au minimum le coût annuel du maintien de ce dispositif qui fixe, pour les agents des collectivités parisiennes, un temps annuel de travail à 1552 heures au lieu de 1607 heures.

L'irrégularité du maintien de ce protocole est manifeste. En effet, selon les règles mêmes que la Ville invoque, ce protocole aurait dû être maintenu, par une délibération explicite, et cela n'a pas été le cas. De même, alors que, depuis 2001, de nombreuses modifications ont été apportées à ce protocole, la Ville ne l'a pas mis en conformité avec la loi.

Sur le fond, la Ville retient, sur ce sujet, une interprétation abusive de la clause de cristallisation. En effet, l'objet de cette clause était de permettre l'adaptation progressive des règles parisiennes aux modifications induites par le statut de la fonction publique territoriale. Il n'était pas d'autoriser la Ville à adopter, voire à pérenniser, des dispositions contraires à une loi postérieure.

²³ Rémunération accessoire des personnels techniques, indemnité spécifique des architectes, indemnité spéciale des ingénieurs économistes de la construction, pour un montant total de 6,7 M€ en 2015. De même, la prime de gestion des personnels techniques, délibérée à Paris par homologie avec les primes octroyées aux fonctionnaires du ministère de l'équipement et du logement, ne correspond plus à cette référence.

²⁴ La révision de la date prise comme référence est ainsi opérée de façon ponctuelle et a posteriori. De ce fait, les règles du statut s'appliquent à Paris, selon un effet de « cliquet », lié non pas aux modifications directes de la loi de 1984, mais à l'application de sa rédaction en vigueur à une date donnée, date qui évolue occasionnellement

La clause de cristallisation devrait être supprimée et donner lieu à des dispositions législatives prévoyant systématiquement, à chaque évolution du statut, les mesures d'application et la date d'effet pour Paris. À défaut, l'application de cette clause devrait être précisée afin que la Ville ne puisse adopter des dispositions contraires à des évolutions statutaires postérieures à la date de cristallisation.

Au moment où la loi du 28 février 2017 donne à la Ville de Paris un cadre institutionnel particulier, il paraît indispensable de reconsidérer les dispositifs très dérogatoires qui s'appliquent en matière de ressources humaines. Source de grande complexité, de coûts supplémentaires importants soulignés dans les rapports de la chambre et dans ce référé, en matière de durée du travail par exemple, mais aussi de pratiques de gestion irrégulières, ce schéma statutaire doit être repensé.

Il ne concerne au demeurant qu'un peu plus de 52 000 agents, soit moins de 1% de l'ensemble de la fonction publique et environ 2,7% des effectifs de la fonction publique territoriale. Les dérogations doivent être clarifiées et simplifiées tout en préservant, à la marge, les quelques particularités encore justifiées par l'organisation de l'administration parisienne.

Dans une approche plus globale, la façon particulière dont la Ville a utilisé et dépassé les marges de manœuvre dont elle a bénéficié pourrait contribuer à éclairer les décisions à prendre si une décentralisation des choix statutaires, consistant à accorder aux collectivités plus de latitude, voire un certain pouvoir réglementaire en cette matière, devait être mise en œuvre.

Les risques que met en lumière l'exemple parisien doivent inciter à déterminer de nouvelles règles afin que ces dispositifs statutaires restent maîtrisables et que leur application puisse être suivie, notamment dans le cadre du contrôle de légalité du représentant de l'État.

Au regard de ces constats et de ces objectifs, la Cour formule les cinq recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : réévaluer l'ensemble des textes applicables à la Ville de Paris, ainsi que les dérogations statutaires organisées par le décret de 1994, pour ne conserver que les dérogations encore justifiées par les spécificités d'organisation de la collectivité ;

Recommandation n° 2 : supprimer la clause de « cristallisation » ou, à défaut, l'actualiser fréquemment, en veillant, dans ce cas, à ce qu'elle ne soit pas détournée de son objet réel ;

Recommandation n° 3 : faire respecter le principe selon lequel tout texte ne portant pas explicitement une dérogation découlant de l'article 118 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 est applicable à Paris;

Recommandation n° 4 : instaurer l'obligation d'établir un classement exhaustif de l'ensemble des emplois fonctionnels de direction et d'encadrement supérieur parisiens ;

Recommandation n° 5 : préciser le régime de nouvelle bonification indiciaire applicable à Paris.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet cette communication, accompagnée des réponses (article L.143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud