Council of Europe
Conseil de l'Europe

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale

Communes et régions d'Europe, n° 62

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale

Rapport du Comité directeur
des autorités locales et régionales (CDLR)

Communes et régions d'Europe,n°62

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe

ISBN 92-871-3213-5

Publications éditées dans la même série:

Les référendums locaux, n° 52

ISBN 92-871-2395-0

L'accès à l'information sur les processus décisionnels des collectivités locales, n° 53

ISBN 92-871-2489-2

La participation des citoyens-consommateurs à la gestion des services publics locaux, n° 54

ISBN 92-871-2491-4

Définition et limites du principe de subsidiarité, n° 55

ISBN 92-871-2521-X

La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, n° 56

ISBN 92-871-2657-7

Intervention économique des autorités locales et régionales, n° 57

ISBN 92-871-2870-7

Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales, n° 58

ISBN 92-871-3023-X

Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59

ISBN 92-871-3139-2

L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60

ISBN 92-871-3163-5

Les finances locales en Europe, n° 61

ISBN 92-871-3205-4

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3212-7
© Conseil de l'Europe, 1997
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

Première partie: Lignes directrices pour l'élaboration de la législation visant le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales 5

I. Les principes de base 5

II. Les exigences à prendre en considération 7

III. Les critères pour le choix du modèle 9

IV. Eléments qu'il semble approprié d'uniformiser par l'adoption d'une législation au plan national ou, éventuellement, régional 10

V. Eléments qu'il semble approprié d'harmoniser par l'adoption d'un cadre normatif national ou régional 12

VI. Domaine réservé de l'autonomie d'organisation des autorités locales 13

Deuxième partie: La situation du personnel des collectivités locales dans les pays d'Europe occidentale 14

I. L'expérience de la Belgique 14

II. L'expérience de la France 19

III. L'expérience du Royaume-Uni (Angleterre) 22

IV. L'expérience de la Finlande 26

V. L'expérience de l'Allemagne 29

Troisième partie: La situation du personnel des collectivités locales dans les PECO 33

I. Généralités 33

II. Recrutement et carrière 37

III. Rémunération 43

IV. Protection sociale 48

V. Droits syndicaux 50

VI. Protection juridique 52

VII. Réformes envisagées ou en cours 54

PREMIERE PARTIE: LIGNES DIRECTRICES POUR L'ELABORATION DE LA LEGISLATION VISANT LE STATUT ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES

Trois ordres de facteurs sont à prendre en considération dans l'élaboration de la législation sur le statut et les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales. Il s'agit des principes de base dont les décisions politiques devraient s'inspirer, les exigences dont il faudrait assurer le respect quelle que soit l'approche retenue et, enfin, les critères qui peuvent aider à choisir entre les divers modèles et à les adapter au contexte du pays en question.

I. Les principes de base

L'analyse de la situation du personnel des collectivités locales dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que des expériences de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni, de la Finlande et de l'Allemagne dans ce domaine, permet de constater qu'au-delà des différences profondes existant entre les solutions retenues ou envisagées, celles-ci semblent dans tous les cas procéder d'une même idée: concilier au mieux l'autonomie d'organisation des collectivités locales et la protection uniforme de certains droits du personnel des collectivités locales au titre de l'égalité de traitement.

Le point d'équilibre entre ces deux principes varie d'un pays à l'autre et marque la préférence pour un régime plus ou moins coordonné; mais il ne semble pas possible d'aboutir à des solutions satisfaisantes en écartant l'un ou l'autre.

L'autonomie d'organisation

L'autonomie d'organisation des collectivités locales est une expression du principe de subsidiarité que la Charte européenne de l'autonomie locale reprend dans son article 4.1, aux termes duquel: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.»

L'autonomie d'organisation a une finalité bien précise: elle est indispensable pour consentir l'adéquation des structures administratives de chaque collectivité aux besoins de gestion et aux missions spécifiques de celle-ci.

Cela résulte clairement de l'article 6.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale, aux termes duquel: «Sans préjudice des dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.»

Si l'on regarde les modèles présentés dans la deuxième partie, ce principe est clairement à la base de la solution adoptée en Belgique, où une marge de manœuvre très étendue est reconnue aux autorités locales en ce qui concerne non seulement la définition des structures administratives, mais aussi les conditions d'emploi de leurs fonctionnaires.

Il en est également ainsi au Royaume-Uni, où les autorités locales bénéficient quasiment de la même liberté que les employeurs privés lorsqu'elles déterminent leur rapport contractuel avec les membres de leur personnel.

En Finlande, les partenaires sociaux disposent, sur le plan local, de pouvoirs étendus pour se mettre d'accord à ce niveau sur des conditions divergeant de celles des conventions collectives nationales. Par ailleurs, la souplesse requise au niveau local est assurée aussi par de nombreuses clauses des conventions collectives nationales.

En Allemagne, la liberté des collectivités locales sur l'organisation de leur personnel et sur les questions administratives (par exemple, les nominations, les promotions et les renvois) est un élément essentiel du système de l'autonomie locale. Du reste, le personnel des collectivités locales allemandes est, dans sa très grande majorité, recruté en application de conventions collectives, relevant du droit privé, entre les associations des employeurs publics et les syndicats des travailleurs.

En France, les aménagements apportés au statut de la fonction publique locale par la loi du 27 décembre 1994 (notamment l'élargissement du cadre de gestion par le relèvement du seuil d'affiliation des communes aux centres de gestion départementaux, l'allégement des procédures de recrutement et les nouvelles possibilités de recrutement à temps partiel) témoignent de la volonté de tenir compte des particularismes locaux. Par ailleurs, même dans le cadre d'une fonction publique locale unique, il incombe aux autorités locales de définir leurs structures administratives.

Ainsi, quelle que soit l'approche retenue, il semble bien que le principe de l'autonomie d'organisation est un élément clé dans l'élaboration du cadre normatif concernant le personnel des collectivités locales.

Ce constat correspond à ce que l'on peut observer dans tous les pays d'Europe centrale et orientale qui ont fait l'objet de cette étude: certains connaissent actuellement un modèle contractuel, qui naturellement implique une grande liberté pour les autorités locales; mais partout ce sont ces autorités qui fixent l'organisation de leurs administrations et qui sont responsables du régime administratif de leur personnel.

L'égalité de traitement et la protection uniforme de certains droits

L'autonomie d'organisation n'est pas sans limites; elle s'exerce à l'intérieur d'un cadre législatif général qui garantit la protection uniforme de certains droits essentiels et assure, en conséquence, au moins pour certains éléments, l'égalité de traitement entre les membres du personnel des diverses collectivités locales.

D'emblée, force est de constater que le champ d'application de l'égalité de traitement est d'autant plus large que les dispositions de portée générale sont nombreuses et détaillées et la marge de manœuvre des autorités locales est étroite.

Le modèle statutaire français est bâti sur le principe d'égalité au point que la fonction publique territoriale est «unique»; plus encore, l'égalité de traitement joue entre la fonction publique territoriale et la fonction publique nationale (ce qui a permis en France d'abattre les cloisonnements et d'établir des passerelles entre les diverses administrations). Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales et du personnel de l'Etat sont substantiellement les mêmes, de sorte que leur situation est proche du modèle français.

Assurer une protection égale de certains droits est le but propre de toute législation du travail et la liberté contractuelle des collectivités locales des pays où la situation du personnel de ces collectivités est régie par le droit du travail s'arrête là où cette protection commence.

Par ailleurs, les expériences anglaise et finlandaise montrent bien que la dynamique de la négociation collective peut avoir pour effet d'étendre et de renforcer, sinon l'uniformité, l'harmonisation des conditions d'emploi par la fixation de standards destinés à influencer les termes des contrats individuels.

Cet effet devient plus évident lorsque les principales conditions de travail fixées par les conventions collectives sont alignées sur la réglementation relative à la fonction publique, comme c'est le cas en Allemagne.

Même en Belgique, où s'affirme la pluralité des fonctions publiques et la diversité des statuts, l'égalité de traitement s'impose comme principe essentiel, notamment en ce qui concerne l'accès des citoyens à la fonction publique locale, la protection sociale, la protection juridique et les droits syndicaux.

Ainsi, régulièrement, à certains égards au moins, des normes générales viennent fixer les bornes de l'autonomie des collectivités locales en matière de statut et conditions d'emploi de leur personnel.

Il n'y a pas de contradiction avec le principe de subsidiarité, car il convient de mettre en œuvre ce principe conjointement avec d'autres principes d'organisation et de fonctionnement de l'Etat et notamment celui de cohérence et d'unité d'application des politiques publiques au profit de l'ensemble des citoyens[1].

II. Les exigences à prendre en considération

Le respect de certaines exigences semble constituer, malgré la diversité des approches, une préoccupation commune à la plupart des expériences examinées. Ces exigences méritent, en conséquence, d'être considérées attentivement lors de l'élaboration du statut juridique et des conditions d'emploi du personnel des collectivités locales.

1 Cf. Recommandation Nº R (95) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

L'indépendance du personnel des collectivités locales

Il s'agit, tout d'abord, de garantir l'indépendance du personnel des collectivités locales par rapport à l'administration de l'Etat. Cette indépendance constitue un corollaire du principe d'autonomie et se concrétise par un lien exclusif de dépendance hiérarchique entre le personnel et l'autorité locale, qui détient le pouvoir de nomination (ou d'engagement). Les exceptions à cette règle, voire la nomination de certains hauts dirigeants par des autorités centrales devraient, rester très limitées et même, si possible, évitées.

La permanence et la neutralité du personnel des collectivités locales

Il s'agit, ensuite, de garantir la permanence et la neutralité du personnel local face aux modification politiques. Les dispositions concernant l'exercice du pouvoir de nomination (ou d'engagement) entrent ici en ligne de compte. A cet égard, l'on peut noter que dans plusieurs pays les recrutements se font par concours ou examens publics et sont à durée indéterminée; les avancements de grade se justifient (ou devraient se justifier) le plus souvent par le mérite.

Il s'agit sans aucun doute de tendances à soutenir, car une administration locale où les nominations seraient le résultat de décisions «partisanes» risque de perdre de son efficacité et de n'être pas en mesure d'assurer la continuité de son action.

Les désignations *intuitu personæ* (par exemple, celles des membres du cabinet du maire) et la possibilité pour une nouvelle majorité politique locale de remplacer certains hauts dirigeants de la collectivité (comme c'est le cas en France) sont admises dans des cas exceptionnels. Elles ne devraient se justifier que si elles sont nécessaires pour assurer la cohérence de l'action administrative avec les orientations politiques de la majorité élue.

La neutralité du personnel des collectivités locales est également l'objectif visé par les dispositions en matière d'incompatibilité et restrictions à l'exercice des fonctions d'élu local. La question est en effet de savoir si, et jusqu'à quel point, il est acceptable que les membres du personnel d'une collectivité locale occupent en même temps des fonctions électives au sein de cette collectivité.

Des solutions plus ou moins rigides sont envisageables. Elles s'inspirent toutes de la nécessité d'éviter les conflits d'intérêt et le choix pour l'une ou l'autre peut dépendre de certaines circonstances comme, en particulier, l'étendue et la composition de l'administration des collectivités locales (qui, par exemple, comprend parfois les enseignants ou les infirmières).

Dans toute la mesure du possible, il convient d'établir une incompatibilité absolue entre l'exercice d'un mandat électif local et la qualité de membre du personnel de la collectivité concernée. Tout au moins, il faudrait que cette incompatibilité existe lorsqu'il s'agit du personnel directement au service des organes de la collectivité ou qui est responsable de la mise en œuvre des décisions prises par ces organes.

En outre, là où le cumul est admis, des gardes-fous devraient exister pour empêcher la naissance des situations de conflit d'intérêt, ce qui implique sûrement l'obligation, pour les élus concernés, de ne pas participer aux débats et au vote chaque fois qu'un tel conflit est possible, ainsi qu'un système de sanctions garantissant le respect de cette obligation.

Bien entendu, des règles analogues devraient exister pour éviter qu'un membre du personnel des collectivités locales ait à traiter d'un dossier qui concerne, directement ou indirectement, ses intérêts économiques ou ceux de l'un de ses proches.

Les contrôles pour éviter les dérapages et l'arbitraire

Une troisième exigence, d'autant plus forte que la liberté d'action des collectivités locales est importante, est celle de disposer de procédures de contrôle aptes à écarter les risques de dérapage et d'arbitraire, notamment du point de vue des coûts salariaux.

Il faut, pour cela, que le cadre législatif de référence fixe les limites du pouvoir d'appréciation des autorités locales et indique les organes habilités à exercer le contrôle en question. Il peut s'agir, comme en Belgique et en France, de l'organe ordinaire de tutelle ou bien d'un organe ayant une compétence spécifique dans ce domaine, comme c'est le cas du *district auditor* au Royaume-Uni.

III. Les critères pour le choix du modèle

Il reste la question de savoir s'il est préférable d'adopter un régime uniforme ou non. La réponse à cette question ne saurait être donnée qu'au vu de la situation concrète de chaque pays. Il est cependant possible de prendre position sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, il convient de noter qu'une pluralité des statuts est cohérente avec l'idée d'une autonomie locale forte et offre aux autorités locales la possibilité de définir le régime de leur personnel en tenant compte des spécificités locales.

Ce choix peut toutefois provoquer des dysfonctionnements si toutes les collectivités locales ne sont pas en mesure – notamment à cause des ressources financières insuffisantes – d'assumer correctement leurs responsabilités dans ce domaine.

En somme, l'octroi aux autorités locales de compétences étendues en matière de statut et conditions d'emploi de leur personnel pourrait être préconisé à l'aboutissement d'un processus de renforcement de l'autonomie locale; il pourrait être moins approprié dans le cadre d'une transition difficile à gérer et spécialement dans les pays confrontés à un besoin de coordination pressant.

Quant à l'alternative qui consiste à accepter un régime uniforme, celui-ci non seulement donne pleine exécution au principe de l'égalité de traitement, mais rend également possible l'organisation en commun de la formation professionnelle, la diffusion de bonnes pratiques de gestion et la mobilité entre administrations de collectivités différentes.

En outre, des conditions d'emploi uniformes peuvent contribuer à assurer des services publics locaux de niveau homogène dans l'ensemble du pays. Enfin, ce n'est qu'à l'intérieur d'un régime uniforme qu'il est possible d'établir un statut général pour le personnel des collectivités territoriales et aboutir à la coordination de la fonction publique locale.

Par contre, un régime uniforme peut être à l'origine de lourdeurs administratives et rendre moins aisée la prise en compte des particularités de chaque collectivité.

Un régime uniforme ne correspond pas nécessairement à l'adoption par le législateur d'un statut de la fonction publique locale. Avec certains aménagements, la négociation centralisée peut avoir des résultats analogues; pour cela, il est notamment nécessaire que l'adhésion aux conditions définies à l'issue des négociations collectives soit obligatoire.

Néanmoins, un statut défini par la voie législative présente des avantages: il réduit le risque de relations conflictuelles entre les autorités locales et leurs personnels, ainsi que le risque de désaccords internes aux parties, les autorités locales n'étant pas toutes dans la même situation et n'ayant donc pas les mêmes intérêts; il augmente la stabilité des solutions retenues, qui sont fixées par la loi, alors que les solutions négociées peuvent être remises en cause à chaque nouveau cycle de négociations; il est, tout compte fait, plus simple à mettre en place.

Dans le contexte d'une transition politique et économique, ces avantages ne devraient pas être négligés.

En tout état de cause, l'approche à retenir (i.e. le choix entre un modèle uniforme et une pluralité statutaire) n'est pas nécessairement la même pour toutes les catégories de personnel: une certaine intégration peut en effet paraître plus appropriée pour les cadres et cadres supérieurs que pour le personnel de secrétariat et de manutention.

Il convient encore de préciser que le choix d'un statut uniforme peut se faire aussi bien dans le contexte d'un Etat unitaire que d'une Fédération; dans ce dernier cas, l'uniformité peut être recherchée au sein de chaque Etat fédéré. Il pourrait en être également ainsi, dans le cadre d'un Etat régional, au sein des régions.

Enfin, l'uniformité peut – et devrait – être recherchée sans mettre en cause l'autonomie d'organisation des autorités locales et en leur garantissant une marge de manœuvre suffisante pour consentir l'adoption des solutions correspondant aux besoins et aux possibilités de chaque collectivité. Ce n'est qu'en respectant cette autonomie qu'un régime uniforme peut favoriser la rationalisation des structures administratives.

Cela implique la détermination de trois «zones d'intervention»: la première doit être occupée par le cadre législatif garant de l'égalité de traitement et contenir les éléments qu'il semble approprié d'uniformiser au niveau national ou, le cas échéant, régional (i.e. au niveau d'un Etat fédéré ou d'une collectivité régionale); la deuxième correspond aux dispositions normatives visant l'harmonisation de certaines conditions d'emploi, une marge de manœuvre étant reconnue aux collectivités locales; la troisième constitue le domaine réservé de l'autonomie d'organisation des collectivités locales.

IV. Eléments qu'il semble approprié d'uniformiser par l'adoption d'une législation au plan national ou, éventuellement, régional

On a déjà eu l'occasion de préciser que l'existence d'un cadre normatif de portée générale en matière de statut et conditions d'emploi du personnel des collectivités locales n'est pas une particularité des pays qui optent pour un modèle statutaire uniforme. L'égalité de traitement joue un rôle important même dans le cadre d'un modèle statutaire non uniforme ou d'un modèle contractuel. Ce n'est que son champ d'application qui est variable.

Il convient donc de distinguer les éléments qui, en règle générale, devraient être couverts par le principe de l'égalité de traitement (au moins au niveau régional) quel que soit le modèle choisi de ceux qui peuvent l'être dans le contexte d'un modèle statutaire uniforme.

Etendue minimale de l'égalité de traitement

Il y a des domaines dans lesquels l'égalité de traitement en matière de conditions d'emploi ne devrait en principe connaître d'exception. Il s'agit en premier lieu de certains droits fondamentaux:

– droit d'accès des ressortissants à la fonction publique locale;
– droit à des conditions d'emploi (y compris la rémunération et les périodes minimales de repos) équitables;
– droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail;
– droit à la protection sociale (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, chômage);
– droit à la protection juridique (garantie d'un recours juridictionnel) et à des procédures équitables;
– droits syndicaux.

Il s'agit ensuite de certaines obligations essentielles, notamment celles de neutralité et de réserve.

Il s'agit enfin du régime de la responsabilité (civile, comptable, pénale) des membres du personnel vis-à-vis de l'administration d'appartenance ou les tiers et du régime des incompatibilités avec les charges publiques électives au niveau local.

Portée du principe de l'égalité de traitement dans le contexte d'un régime statutaire uniforme

La coexistence du principe de l'égalité de traitement avec le principe de l'autonomie d'organisation des collectivités locales implique que, même dans le contexte d'un régime uniforme, il n'y a pas une identité absolue entre les conditions d'emploi du personnel de collectivités différentes. Par ailleurs, la situation de chaque pays peut justifier un degré d'uniformité plus ou moins élevé. Le point d'équilibre entre les deux principes n'est donc pas figé.

Poussée à son extrême, l'uniformité ne laisse aux collectivités locales aucune marge au-delà de celle minimale exigée par l'autonomie d'organisation (voir point VI ci-après), mais une telle situation n'est pas à préconiser dans tous les cas. Au contraire, il sera souvent préférable de régir certains éléments du statut du personnel des collectivités locales par des dispositions d'harmonisation et de coordination (voir point V ci-après).

Toutefois, il semble approprié que, dans l'optique d'une fonction publique locale unique, au moins les éléments suivants soient – comme ceux indiqués ci-dessus – uniformisés:

– conditions essentielles pour l'accès aux différentes fonctions dans l'administration des collectivités locales (études, expérience professionnelle, formation, âge...);

– niveau des prestations sociales garanties et des contributions obligatoires correspondantes requises aux fonctionnaires;

– classification fonctionnelle des emplois et barèmes de salaire;

– régime disciplinaire;

– régime des passages entre les administrations des collectivités locales et, le cas échéant, régime des passages entre ces administrations et l'administration nationale ou régionale (ces derniers passages étant possibles lorsque l'ensemble de la fonction publique est régie par un statut général).

Il convient de souligner qu'au cas où l'on estime préférable un modèle caractérisé par une pluralité de statuts, l'importance de ces éléments justifie au moins une certaine harmonisation. En d'autres termes, même dans le cas d'un régime non uniforme, il serait utile qu'un cadre normatif général limite le pouvoir des autorités locales à l'égard de ces questions.

V. Eléments qu'il semble approprié d'harmoniser par l'adoption d'un cadre normatif national ou régional

Il est possible d'assouplir un régime uniforme en prévoyant que certains éléments soient définis par des dispositions locales, mais dans le respect d'un cadre normatif arrêté au niveau national ou régional. Le but serait de consentir aux autorités locales d'adapter ces éléments à leur situation particulière et de donner ainsi plus de souplesse au système mis en place, tout en évitant que des divergences importantes puissent venir contrer son caractère unique.

Le cadre normatif fixerait le niveau d'harmonisation (par le biais, par exemple, de standards, d'interdictions, d'obligations ou d'exigences minimales...) en fonction des circonstances et notamment des différences existant entre les collectivités locales, de leurs besoins et des difficultés qu'elles rencontrent.

Parmi les éléments qui pourraient faire utilement l'objet d'une harmonisation (plutôt que de l'uniformisation), l'on peut mentionner, tout d'abord, le choix, l'organisation et la gestion des procédures de recrutement. A cet égard, le cadre normatif pourrait indiquer les alternatives (par exemple, concours ou examens) et imposer le respect de certains principes (par exemple, égalité des chances entre les sexes, publicité adéquate des avis de vacance, anonymat des épreuves écrites) qui viendraient compléter les dispositions concernant les conditions essentielles à respecter pour accéder aux différentes fonctions dans l'administration locale. Les autorités locales auraient, à l'intérieur de ce cadre, la possibilité de déterminer les postes ouverts à la compétition, le moment et la nature des épreuves, les critères de sélection et d'évaluation, etc.

Quelques conditions de travail, comme les horaires, le régime des prestations supplémentaires, les congés, la formation professionnelle, semblent également se prêter à un tel exercice d'harmonisation. Par exemple, le cadre normatif général pourrait fixer la durée hebdomadaire et/ou mensuelle du travail, un plafond aux prestations supplémentaires pouvant être requises, le nombre de jours de congé ordinaire, le nombre minimum de jours de formation par an. Les autorités locales pourraient définir les plages horaires journalières, réglementer les possibilités de travail à temps partiel, déterminer les conditions pour bénéficier des congés particuliers ou des périodes de formation, etc.

Enfin, dans certaines limites, le niveau de la rémunération peut également échapper à l'uniformisation, par exemple pour permettre aux collectivités locales d'introduire, si elles le souhaitent, des systèmes de paye au mérite.

VI. Domaine réservé de l'autonomie d'organisation des autorités locales

La possibilité de fixer au plan national ou régional les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales doit se concilier avec le principe de l'autonomie d'organisation de ces collectivités. Il convient donc d'indiquer quelle est la portée minimale de ce principe, c'est-à-dire les éléments qui paraissent inhérents à la notion d'autonomie d'organisation et que, en tout état de cause, les autorités locales devraient pouvoir définir librement.

Le premier de ces éléments est la détermination des organigrammes (identification des services administratifs et, pour chaque catégorie et grade, du personnel nécessaire à leur fonctionnement). Sous réserve des prévisions statutaires qui peuvent imposer la présence dans les structures administratives de certains hauts fonctionnaires avec des responsabilités particulières (par exemple, le secrétaire de la commune et son adjoint, le trésorier, le chef-comptable), les autorités locales devraient avoir une compétence exclusive pour établir ces structures en fonction de leur situation.

L'on devrait aussi reconnaître aux autorités locales le pouvoir de nomination. Il ne s'agit pas seulement d'arrêter l'acte formel par lequel un fonctionnaire est nommé sur un poste, mais de l'octroi aux autorités locales d'un pouvoir d'appréciation qui n'est limité que par le principe de légalité et l'interdiction d'un exercice arbitraire ou abusif de ce pouvoir. Il est à peine utile d'observer que le pouvoir de nomination concerne les recrutements, mais encore plus les procédures de mutation et promotion, dont l'organisation et la gestion devraient être du ressort des autorités concernées.

Il devrait en être de même en ce qui concerne le pouvoir disciplinaire. S'agissant d'un statut uniforme de la fonction publique locale, l'exercice de ce pouvoir doit avoir lieu dans le respect du régime fixé au plan national ou régional; mais il appartiendra à l'autorité locale de mettre en œuvre les mécanismes prévus à cet effet et appliquer les sanctions.

Etroitement liée à l'exercice du pouvoir de nomination et, plus en général, au déroulement des carrières, l'appréciation du mérite relève également de l'autonomie d'organisation. Par ailleurs, sans une marge de manœuvre suffisamment étendue dans ce domaine, il ne serait pas possible pour les autorités locales qui souhaitent un système de paye au mérite de le mettre en place.

Il est également cohérent avec le principe d'autonomie d'organisation de laisser aux autorités locales l'évaluation des besoins de formation de leur personnel, de manière à ce qu'elles puissent donner au droit à la formation un contenu concret, en tenant compte de l'exigence d'améliorer l'efficacité de leur administration.

Enfin, il va de soi que l'autonomie d'organisation inclue la possibilité d'aménager le fonctionnement des services, en déterminant, par exemple, les jours et horaires d'ouverture des services au public.

DEUXIEME PARTIE: LA SITUATION DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PAYS D'EUROPE OCCIDENTALE

I. L'expérience de la Belgique

En Belgique, l'administration des collectivités locales était à l'origine essentiellement formée de fonctionnaires relevant d'un régime statutaire. Dans la suite, les collectivités locales ont été amenées à s'adjoindre les services d'agents non définitifs. Il y a d'abord eu ce qu'on appelle les agents temporaires. Pour ceux-ci, les collectivités locales ont adopté un statut inspiré du modèle des temporaires de l'Etat. Ce statut reprenait à la fois des règles de droit privé (loi sur les contrats de travail) et des règles de droit public (décision unilatérales en matière d'engagement; mêmes règles que les statutaires sur le plan pécuniaire). Ultérieurement, d'autres catégories d'agents sont venus gonfler les effectifs du personnel des collectivités locales. Ces nouvelles catégories d'agents sont formées de personnes liées par contrat. Les contrats qui lient ces personnes ne présentent pas les mêmes caractéristiques que ceux qui sont passés entre les employeurs du secteur privé et leurs travailleurs respectifs. En fait, il n'y pas d'accord véritable conclu entre les parties associées. C'est un contrat *sui generis*, mais qui reste quant au fond régi par la loi sur les contrats de travail.

Au cours de ces dernières années, une nouvelle catégorie de contractuels est venue grossir les rangs du personnel des collectivités locales. Ce sont les agents contractuels subventionnés. On les dénomme ainsi en raison des subsides accordés par le biais du pouvoir régional pour créer de nouveaux emplois.

Dans certaines communes, ces agents contractuels subventionnés représentent parfois 50% de l'effectif global des collectivités locales. Cette situation s'explique par l'octroi d'importants subsides qui sont versés à ces dernières pour leur permettre d'occuper le maximum de chômeurs à des tâches les plus diverses.

La Constitution belge a consacré le principe de l'autonomie des pouvoirs décentralisés (provinces et communes). La consécration de cette autonomie est achevée notamment par la loi provinciale et la loi communale. C'est au regard de ces lois que les autorités des provinces et des communes sont compétentes pour régler la situation administrative de leur personnel. Cette situation a engendré une multitude de statuts aux particularités les plus diverses.

Toutefois, il convient de souligner que depuis quelques années, les régions, détentrices de la tutelle sur les collectivités locales souhaitent mettre fin progressivement à ces disparités au niveau des statuts du personnel des collectivités locales. Cette politique délibérée pour arriver à une harmonisation des statuts en question est actuellement développée dans toutes les régions du pays.

La volonté des régions de doter le personnel des collectivités locales d'un statut bâti sur des lignes directrices ne procède pas du souci de mettre à néant l'autonomie des collectivités locales. Cette volonté s'explique par le fait que les régions apportent aux collectivités locales une aide financière très importante dans les matières les plus diverses (travaux publics, environnement, aménagement du territoire, etc.). En outre, les régions accordent chaque année à ces mêmes collectivités une dotation financière annuelle qui est portée au budget de ces dernières et ce sans devoir être affectée à des fins déterminées. C'est en quelque sorte la contrepartie des aides financières des régions qui justifie de la part de celles-ci le droit de recommander aux collectivités locales une certaine modération dans leurs dépenses en frais de fonctionnement et entre autres leurs dépenses en matière de personnel.

D'une manière générale, on peut dire que dans les régions, on a jeté les bases d'un partenariat entre les gouvernements régionaux et les autorités respectives des collectivités locales. Ce partenariat implique que chacune des parties en présence (régions et collectivités locales) s'engage à pratiquer la politique du raisonnable pour éviter de se trouver devant des gouffres financiers.

Le cadre légal

La compétence des autorités locales de fixer les règles d'organisation de leurs propres services ainsi que le statut du personnel qui en dépend trouve son fondement dans des normes législatives émanant du pouvoir fédéral.

C'est ainsi que la Constitution garantit à tous les ressortissants belges l'égalité d'accès à la fonction publique et le droit d'association syndicale. Par ailleurs, la matière syndicale est régie par une loi fédérale du 19 décembre 1974 et par des arrêtés royaux d'exécution.

Toujours au niveau fédéral, la loi communale réglemente le régime disciplinaire et fixe l'échelle de traitement du secrétaire communal, du secrétaire communal adjoint et du receveur communal. Des arrêtés royaux déterminent les conditions de recrutement et de promotion du personnel des corps de sécurité, ainsi que le régime pécuniaire.

Dans certains domaines, des normes régionales complètent la législation fédérale. Ainsi, dans la région flamande, un décret du Conseil flamand régit la procédure d'appel contre des décisions en matière disciplinaire. En outre, dans cette région, des accords sectoriels lient les autorités locales; le respect de ces accords est assuré par les organes de tutelle.

Vue d'ensemble de la situation juridique du personnel des collectivités locales

La présentation qui suit concerne plus spécialement la région flamande et la région wallonne.

Aux termes de la loi communale (loi fédérale), la fixation des cadres et statuts administratif et pécuniaire du personnel des administrations communales est du ressort du conseil communal. En ce qui concerne les provinces, la fixation de ces mêmes matières relève de la compétence du conseil provincial.

A l'occasion de la révision générale des barèmes, les régions, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de tutelle, ont préconisé l'adoption des nouvelles structures d'organisation des services des collectivités locales. Ces nouvelles structures ont porté notamment sur une nouvelle classification des grades dont sont revêtus les agents relevant des collectivités locales. Dans le même temps, les régions ont fixé des limites minimales et maximales pour la détermination des échelles de traitements du personnel concerné.

Toutefois, la révision générale des barèmes, résultat de négociations syndicales a conduit à des situations légèrement différentes en région flamande et en région wallonne.

C'est ainsi que du côté flamand, l'accord sectoriel du 18 juin 1993 règle les matières suivantes:

– le nombre de niveaux[1];
– le nombre de grades par niveau[2];
– les barèmes par grade;
– les conditions d'accès minimales (diplômes et ancienneté requis) aux différents grades;
– le droit à la formation;
– le nombre minimal d'heures de formation;
– le principe de l'évaluation (et quelques règles procédurielles minimales).

Les collectivités locales sont libres (dans les limites de la tutelle) de déterminer:

– des conditions d'accès supplémentaires;
– l'organisation et le contenu des examens ou des concours;
– le contenu de la formation;
– la procédure et le système d'évaluation;
– le reste du statut administratif (congés, règles de disponibilité).

Quant à la région wallonne, l'accord sectoriel du 27 mai 1994 règle les mêmes matières à l'exception du nombre minimal d'heures de formation. En ce qui concerne les matières que les collectivités locales restent libres de déterminer, il y a lieu de noter qu'en région wallonne, le contenu de la formation ainsi que la procédure et le système d'évaluation sont fixés par le pouvoir régional.

Chaque commune organise ses propres procédures de recrutement et le pouvoir de nomination appartient à son Conseil. Le recrutement se fait par «concours» ou par «examens», dont le déroulement est schématiquement le suivant:

– le Conseil communal établit les conditions de recrutement;
– l'avis de vacance est publié dans la presse;
– suite à la réception des candidatures, des épreuves sont organisées;
– à l'issue du concours ou des examens, les listes d'aptitude sont constituées et l'on procède à la nomination;

1 L'administration des collectivités locales de la région flamande comprend cinq catégories de personnel – A, B, C, D, E, – qui correspondent à des niveaux d'études requis pour y accéder (des études universitaires complètes étant exigées pour l'accès à la catégorie A); à l'intérieur de chaque catégorie (sauf la dernière), on retrouve une classification en grades qui correspondent aux divers niveaux de responsabilité (quatre grades dans la catégorie A; deux grades dans les catégories B, C et D).

Le classement établi à l'issue d'un concours doit être respecté; par contre, le classement des candidats reçus après un examen n'est pas impératif et il est possible de ne pas suivre l'ordre des listes pour autant que l'organe compétent ait procédé à la comparaison des «titres et mérites» des candidats et motivé son choix. Les décisions sont soumises au contrôle de l'autorité de tutelle.

Les conditions et procédures de mutation et promotion sont fixées par les statuts arrêtés par les conseils municipaux. Pour le passage d'une catégorie à une autre, il faut réussir un examen. L'autorité de tutelle exerce dans ce domaine un contrôle limité au respect des principes généraux.

La rémunération est à la charge des collectivités locales, qui disposent d'une large autonomie dans ce domaine; la tutelle exercée par la région ne vise qu'à éviter les dérapages financiers.

Les traitements des fonctionnaires sont fixés sur la base des barèmes correspondant à leurs grades. Plusieurs échelles barémiques peuvent exister pour un même grade. L'avancement a lieu en fonction de l'ancienneté, de la formation et de l'évaluation des mérites (carrière fonctionnelle). En dehors de ces avancements, des augmentations de salaire ont lieu en fonction de la seule ancienneté, en principe avec une fréquence biennale. En outre, les salaires sont indexés au coût de la vie et ajustés automatiquement dès que l'indice de référence augmente de 2%.

La rémunération comprend également les indemnités et les primes, qui visent à couvrir certaines dépenses faites pour des raisons de travail (p.e. les frais exposés à l'occasion des déplacements professionnels) ou bien à compenser des prestations hors norme (heures supplémentaires, travail de nuit, exercice de fonctions supérieures...).

Les fonctionnaires relèvent du régime général d'assurance maladie; la cotisation patronale est de 3,80% du salaire brut et les employés cotisent au taux de 3,55%. Ils bénéficient également du régime général des allocations familiales et leurs employeurs versent à cet effet une contribution égale à 5,25% du salaire brut.

En cas de maladie, la commune a l'obligation de verser le traitement entier durant une période qui est fonction de l'ancienneté de service; puis, le traitement est réduit progressivement et, à la fin de cette deuxième période, le fonctionnaire est mis en disponibilité sans traitement.

Les fonctionnaires ont droit à la pension d'ancienneté. L'employeur est tenu d'assurer les paiements de la pension, soit en adhérant à la caisse générale (les contributions sont alors de 21% pour l'employeur et de 7,5% pour les employés), soit en organisant sa propre caisse. Une pension est versée en cas d'invalidité permanente.

Lorsque les droits des fonctionnaires sont mis en cause et en cas de mesures disciplinaires, il y a l'obligation pour l'autorité de tutelle de vérifier la procédure et de l'annuler si elle constate un vice de procédure; l'intervention de cette autorité a donc lieu même d'office. Le fonctionnaire qui s'estime lésé par un acte administratif a également la possibilité de saisir la juridiction administrative (le Conseil d'Etat) pour demander la suspension et l'annulation de l'acte en question.

Les fonctionnaires ont le droit de constituer des syndicats et bénéficient du droit de grève. La loi du 19 décembre 1974 règle les rapports entre l'autorité et les syndicats qui jouent un rôle très important. Les autorités locales doivent notamment négocier avec eux les dispositions en matière de rémunération, pension, procédure disciplinaire, même si elles n'ont pas l'obligation d'obtenir un accord.

Les règles déterminant les devoirs et les interdictions pour les agents sont assez limitées dans la législation (possibilité d'incompatibilité avec l'exercice d'un commerce. L'interprétation des devoirs et des incompatibilités se trouve surtout dans la jurisprudence.

II. L'expérience de la France

En France, la fonction publique territoriale (plus de 1 370 000 agents) se fonde sur les principes d'unité et de parité avec la fonction publique de l'Etat. Elle présente néanmoins, par rapport à cette dernière, certaines spécificités.

Unité de la fonction publique territoriale

La loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 (modifiée en dernier lieu le 27 décembre 1994) a pour objet d'instituer un statut commun aux personnels des communes, des départements, des régions et des établissements publics qui en dépendent.

Cette unité est garantie par l'existence d'un organisme paritaire commun à tous les fonctionnaires territoriaux: le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, au sein duquel les différentes catégories de collectivités territoriales sont représentées par leurs élus, et où siègent les représentants des personnels territoriaux.

Par ailleurs, les obstacles à la mobilité entre collectivités ont été supprimés: désormais la continuité de la carrière du fonctionnaire est garantie et celle-ci peut se dérouler indifféremment dans n'importe quelle collectivité ou établissement public local (même si, en pratique, la famille représente un obstacle à la mobilité des fonctionnaires).

L'unité de la fonction publique territoriale n'est pas contredite par l'existence de dispositions statutaires propres aux différentes filières, notamment les statuts de:

– la filière administrative (Décrets du 30 décembre 1987);
– la filière technique (Décrets du 6 mai 1988 et du 9 février 1990);
– la filière culturelle (Décrets du 4 septembre 1991);
– la filière sportive (Décrets du 3 avril 1992);
– la filière sanitaire et sociale (Décrets du 30 août 1992);
– la filière police municipale (Décrets du 24 août 1994).

Parité avec la fonction publique de l'Etat

Le législateur a eu la volonté de créer une fonction publique territoriale à égalité avec la fonction publique de l'Etat. Les fonctionnaires territoriaux sont soumis au titre I du statut général des fonctionnaires (loi nº 83-634 du 13 juillet 1983). Donc, ils bénéficient des droits garantis par la loi à tous les fonctionnaires (liberté d'opinion, droit à la rémunération, droits aux congés, garanties disciplinaires) et sont soumis aux mêmes obligations (par exemple, les devoirs de neutralité, de réserve, d'obéissance hiérarchique).

Comme les fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires territoriaux sont répartis entre trois catégories hiérarchisées (A, B, C) définies en fonction du niveau de recrutement et de la nature des fonctions; ils bénéficient du système de carrière, fondé sur le principe de séparation du grade et de l'emploi.

Le procédé normal de recrutement est le concours, soit externe – ouvert aux candidats titulaires des diplômes requis – soit interne – ouvert aux fonctionnaires qui ont déjà accompli une certaine durée de services publics. L'anonymat des épreuves écrites est garanti.

Avant d'être pourvus par concours, les postes créés ou vacants doivent faire l'objet d'une publicité de création ou de vacance; l'autorité territoriale peut, alors, pourvoir cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement ou, le cas échéant et dans les fonctions fixées par chaque statut particulier, de promotion interne et d'avancement de grade.

En règle générale, l'agent recruté effectue une période de stage à l'issue de laquelle il est titularisé.

Les salaires sont fonction de l'échelon et du grade. Des primes peuvent s'ajouter au salaire. Quant aux indemnités, la tendance est de les réduire et de les incorporer dans le traitement de manière à ce qu'elles puissent être prises en compte pour la détermination des droits à pension.

L'avancement d'échelon, qui entraîne une augmentation de traitement, est fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle; l'avancement de grade est prononcé au choix par appréciation de la valeur de l'agent ou après sélection opérée par voie d'examen professionnel.

Dans l'hypothèse où un fonctionnaire perd son emploi, il reste titulaire de son grade, demeure dans la fonction publique territoriale et peut être affecté à tout emploi correspondant à son grade: un dispositif de prise en charge de l'agent par des structures spécifiques est prévu lorsque la collectivité locale ne peut proposer de nouvel emploi à l'intéressé (voir ci-après).

La disparition du cloisonnement statutaire qui prévalait avant 1984 a rendu possible non seulement le passage d'une collectivité territoriale à une autre, mais également le passage de la fonction publique territoriale à l'administration centrale; néanmoins, c'est le contraire qui arrive plus fréquemment.

La spécificité de la fonction publique locale par rapport à la fonction publique de l'Etat

La fonction publique territoriale connaît néanmoins plusieurs spécificités, dont la première est la multiplicité des employeurs (50 000, qui vont de la petite commune de moins de 100 habitants au département important et à la région) qui implique la nécessité d'adapter les règles statutaires aux particularismes locaux, dans le respect du cadre unitaire de la fonction publique.

Il existe, ensuite, un établissement public national, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) géré paritairement. Il est compétent en matière de formation des personnels territoriaux et est chargé, pour les agents des catégories A et B, de la bourse de l'emploi et de la coordination des concours, ainsi que, pour la seule catégorie A, de la rémunération des agents privés d'emploi et du reclassement des fonctionnaires inaptes.

Les centres de gestion au niveau départemental remplissent ces missions pour les autres catégories de fonctionnaires, à l'exception de l'organisation des concours des communes les plus importantes (plus de 350 fonctionnaires à temps complet) qui peuvent choisir de ne pas être affiliées. Ils assurent également, pour les communes non affiliées, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et l'établissement des listes d'aptitude.

L'organisation des concours est confiée au CNFPT, aux centres de gestion et aux collectivités non-affiliées. Les candidats reçus sont inscrits sur une liste d'aptitude établie par ordre alphabétique, au sein de laquelle une collectivité locale peut choisir ses futurs agents. Il n'y a pas d'ordre préférentiel à suivre.

Il est encore à noter que la loi énumère un certain nombre d'emplois de direction sur lesquels les agents peuvent être affectés par détachement et que les autorités territoriales peuvent décharger de leurs fonctions sous certaines conditions légalement prévues.

Ainsi, après son élection, le maire dispose de six mois pour décider s'il souhaite garder les hauts fonctionnaires en place ou les remplacer. Le fonctionnaire non confirmé est déchargé de ses fonctions et il est pris en charge par le CNFPT (à qui la commune ayant procédé au renvoi doit verser pendant un certain temps un montant égal à 150% du traitement du fonctionnaire en question). Le CNFPT s'occupe de trouver et offrir au fonctionnaire une nouvelle affectation sur un poste de son grade. Si le fonctionnaire devait refuser par trois fois les offres qui lui sont faites, son emploi prendrait fin.

Enfin, la loi du 27 décembre 1994 a considérablement élargi les possibilités de recrutement sur des emplois à temps non complet.

Le recrutement par contrat est exceptionnel et concerne des emplois à durée déterminée. Dans les grandes communes, le maire recrute son cabinet sur une base contractuelle, mais les personnes qui le composent ne bénéficient pas des garanties liées au statut de fonctionnaire public.

En ce qui concerne l'assurance maladie, alors que les fonctionnaires de l'Etat sont affiliés au régime général de la Sécurité sociale, les fonctionnaires locaux ne relèvent pas de ce régime, mais les collectivités locales leur doivent les mêmes garanties. Les communes importantes organisent des systèmes de mutualité; pour les petites communes, des régimes facultatifs d'assurance privée au niveau des départements se sont mis en place. Pour les retraites, il y a une caisse nationale financée par les cotisations d'employeurs et employés.

Pour les questions disciplinaires, un Conseil de discipline départemental, de composition paritaire, a été institué depuis 1987 et depuis 1994 il est présidé par un magistrat de l'ordre administratif.

III. L'expérience du Royaume-Uni (Angleterre)

En Angleterre, les collectivités locales recrutent elles-mêmes le personnel nécessaire à leur fonctionnement. Les agents des collectivités locales ne sont pas des «fonctionnaires» et, en dépit de certaines similitudes, il convient de faire une différence entre le régime des fonctionnaires d'Etat (fonction publique) et celui des agents de l'administration locale.[1]

L'article 112 du *Local Government Act* de 1972 (loi sur l'administration des collectivités locales) traite de l'engagement et des conditions d'emploi du personnel des collectivités locales. Sauf cas contraire prévu par la loi[2], les collectivités locales sont autorisées, en vertu du paragraphe 1 de l'article 112, à «nommer elles-mêmes les agents nécessaires au bon fonctionnement de leurs services». De plus, le paragraphe 2 de l'article 112 stipule que tout agent engagé en vertu du paragraphe 1 «exercera ses fonctions dans les conditions, raisonnables, notamment en matière de rémunération, fixées par l'administration qui l'a engagé».

On le voit, tout en étant soumises aux contraintes fixées par la législation nationale en matière d'emploi, les collectivités locales disposent d'une grande latitude dans le recrutement, la nomination et l'emploi de leur personnel.

Cadre général de l'administration des collectivités locales

Les collectivités locales négocient les dispositions des contrats individuels sur la base de la législation relative à la protection de l'emploi.

Le *Employment Protection (Consolidation) Act* de 1978 (loi de synthèse sur la protection de l'emploi) définit et réglemente, entre autres: l'obligation de fournir par écrit aux agents les dispositions régissant leur contrat; la syndicalisation et les activités des organisations syndicales; les droits des agents de sexe féminin en matière de prestations et de congés de maternité; le délai minimal de préavis; le droit de recevoir un bulletin de paye détaillé; la protection contre le licenciement abusif; les dispositions applicables en cas de licenciement.

---

1 Il faut préciser néanmoins qu'aussi bien au niveau national que local, les autorités ont pris conscience de l'importance d'une collaboration étroite et de la qualité des relations de travail entre les deux catégories de personnel et ont, ces dernières années, mis en place un important programme de détachement (étendu actuellement au secteur privé).

2 Le paragraphe 4 de l'article 112 du *Local Government Act* de 1972 donne à la nomination de certains cadres supérieurs un caractère réglementaire. En vertu de l'article 151 de la même loi, il incombe aux collectivités locales de confier la gestion financière à l'un de leurs agents d'encadrement. En vertu de l'article 4 du *Local Government and Housing Act* de 1989 (loi sur les collectivités locales et le logement), les collectivités locales sont tenues de nommer l'un de ces cadres à la tête de leur service. L'article 5 de la même loi établit la nécessité de nommer un «agent de surveillance», chargé de se mettre en rapport avec les autorités lorsqu'une proposition, une décision ou un manquement va à l'encontre d'un texte de loi, d'une règle de droit ou d'un code d'usages ou est susceptible d'engendrer des dysfonctionnements ou des injustices.

Le *Local Government and Housing Act* de 1989 stipule que la nomination par une collectivité locale d'une personne à une charge ou un emploi rémunéré doit être fondée sur le mérite. Il est précisé expressément que cette disposition s'applique à tous les contrats de travail conclus par les collectivités locales ou d'un de leurs services. Aux termes de la loi de 1989, le ministre demande, par voie réglementaire, aux collectivités locales d'incorporer, le cas échéant, les dispositions requises aux textes qui définissent le statut du personnel, parmi lesquelles celles qui réglementent l'engagement ou le licenciement des personnes.

Les autres textes de loi susceptibles de déterminer les dispositions et clauses de l'emploi sont le *Equal Pay Act* de 1970 (loi sur l'égalité des rémunérations) le *Sex Discrimination Act* de 1975 (loi contre la discrimination sexiste) et le *Race Relations Act* de 1985 (loi sur les relations interraciales).

De surcroît, le libellé du paragraphe 1 de l'article 112 du *Local Government Act* de 1972 ne donne pas aux collectivités locales une liberté absolue: les conditions de l'emploi doivent être «raisonnables». S'agissant des conditions de rémunération en particulier, le vérificateur des comptes (*District Auditor*) a le droit de contester une rémunération qui lui paraît contraire à cette définition.

Bien que les collectivités locales soient libres de négocier - conformément à la législation - les conditions dun contrat de services, la rémunération et les conditions de travail du personnel des administrations locales sont généralement fixées au terme d'un accord entre les collectivités et les agents. Les principales associations de collectivités locales se regroupent (et fonctionnent dans ce cas par l'intermédiaire d'une organisation paritaire appelée *Local Government Management Board* (conseil d'administration des pouvoirs locaux) et négocient avec les organisations syndicales représentatives.

Les conventions nationales relatives aux conditions d'emploi des travailleurs manuels (le «White Book») et des personnels de direction, d'encadrement, techniques et de bureau (le «Purple Book») sont élaborées conjointement par les associations et les organisations syndicales réunies en conseils nationaux paritaires. Le gouvernement ne participe pas à ces conseils paritaires.

Les dispositions de ces conventions couvrent de manière détaillée l'ensemble des conditions d'emploi. Elles sont constamment réactualisées pour tenir compte de l'évolution de la situation. Les chapitres principaux sont consacrés à l'engagement et à la promotion, à la rémunération et au classement et à l'exercice des fonctions de la charge.

Les collectivités locales ne sont cependant pas liées par œs accords, elles peuvent, si elles le souhaitent, prendre leurs propres dispositions. C'est ainsi que quarante conseils, principalement dans le sud et le sud-est de l'Angleterre, ont délaissé la table des négociations nationale et préféré conclure des accords au niveau local.

Des dispositions différentes s'appliquent à la rémunération des enseignants. Les salaires et les conditions d'emploi des enseignants sont régis par la loi. Une fois par an, un organisme de révision (*School Teachers' Review Body*) formule des conseils et des recommandations concernant la rémunération des enseignants. Le ministre de l'Education n'est pas obligé d'en ternir compte mais il le fait en règle générale, sauf si des raisons impérieuses l'en empêchent. Ces recommandations entrent ensuite en vigueur par voie d'ordonnance.

En vertu du *Local Government Act* de 1972, les agents d'une collectivité locale ne peuvent pas être élus à cette collectivité locale et ne peuvent en devenir membre («représentant»). La même loi empêche un membre d'un conseil (un «représentant») d'être nommé par ce dernier à une charge rémunérée. De surcroît, conformément au *Local Government and Housing Act* de 1989, un agent d'une collectivité locale dont le poste a été déclaré «politiquement sensible» aux termes de ladite loi, ne peut pas être candidat à une élection ou devenir un membre (un «représentant»), de quelque façon que ce soit, d'une autre collectivité locale.

Présentation générale des conditions d'emploi du personnel des collectivités locales

L'administration locale, tous services confondus, constitue le principal employeur du pays. En juin 1995, l'équivalent de 1 410 000 agents à temps plein étaient employés dans les services généraux des collectivités locales en Angleterre.

Le Conseil (c'est-à-dire les membres élus) est responsable de l'organisation des activités des collectivités locales ainsi que de la nomination et de l'emploi (et notamment des questions disciplinaires) du personnel chargé de les mener à bien. En pratique, ce sont les cadres supérieurs des collectivités locales qui assument la responsabilité de la plupart de ces questions.

Le recrutement (assuré normalement par voie de concours externe ou par le biais d'offres d'emplois publiées dans la presse nationale et spécialisée), la mutation et la promotion du personnel relèvent de la compétence de chaque collectivité locale, qui détermine la nature et le niveau des responsabilités des agents et des postes (sauf dans le cas des nominations à caractère réglementaire). De manière générale, les grandes catégories de personnel sont les suivantes: les administrateurs, les cadres, les agents techniques, les employés de bureau, les travailleurs manuels et les ouvriers professionnels.

Conformément aux recommandations faites par les conseils nationaux paritaires, la rémunération comporte principalement le salaire de base, assorti de diverses indemnités et primes. Une rémunération supplémentaire peut être versée si l'agent est amené à accomplir des tâches qui sortent du cadre normal de ses obligations ou à entreprendre une activité spécifique, pour laquelle le montant de cette rémunération supplémentaire ne sera fixé qu'une fois le travail achevé. Les collectivités locales qui pratiquent un système de rémunération liée au mérite (*PRP - performance related pay*) sont très peu nombreuses.

De nombreuses collectivités locales utilisent des grilles d'évaluation des postes pour le classement du personnel autre que les travailleurs manuels, analogues à celles qui existent, au niveau national, pour le classement des travailleurs manuels.

Des augmentations annuelles ont toujours été versées selon un barème de référence, une tradition qui, aujourd'hui, semble cependant être abandonnée au profit d'un système de salaire lié au mérite. Les augmentations indexées sur celle du coût de la vie, par exemple, ont quasiment disparu. La plupart des augmentations générales de salaire résultent à présent de négociations directes, menées dans la plupart des cas au niveau national, entre les collectivités locales et les syndicats représentatifs du personnel. Les promotions ne se traduisent pas nécessairement par une augmentation de la rémunération mais en pratique, la plupart d'entre elles entraînent effectivement un réajustement. Les collectivités locales ont la possibilité d'accorder des augmentations individuelles aux membres de leur personnel mais elles restent soumises, sur ce point, à un contrôle externe.

Tous les agents des collectivités locales, sous réserve d'ouverture de droits, sont automatiquement affiliés au régime national d'assurance maladie, à l'exception des agents temporaires, qui ont toutefois la possibilité d'y adhérer ou de préciser par écrit qu'ils ne le souhaitent pas. Les cotisations à la charge de l'employé représentent 6 % (cadres) ou 5 % (travailleurs manuels) du traitement.

En dehors des indemnités versées par l'Etat, les conditions d'emploi des agents des collectivités locales stipulent le versement d'indemnités complémentaires en cas de maladie professionnelle, de décès ou d'invalidité survenus dans l'exercice des fonctions de l'agent. Ces dispositions prennent fin avec le contrat.

Les agents des collectivités locales, toujours sous réserve d'ouverture des droits, sont couverts par le système de retraite des collectivités locales (*LGPS-Local Government Pension Scheme*) mais chaque agent peut décider s'il souhaite ou non être affilié à ce régime. En effet, les agents ont la possibilité de souscrire un régime personnel auprès d'un autre organisme. En revanche, au niveau des collectivités locales, la loi oblige l'employeur à proposer et à maintenir le système du *LGPS* à l'intention de leurs agents. Les dispositions y relatives sont contenues dans les *Local Government Pension Scheme Regulations* de 1995 (réglementation relative au système de retraite des collectivités locales).

Les agents des collectivités locales sont autorisés à adhérer à un syndicat. Le droit de grève est reconnu dans le cadre fixé par la loi applicable. Cependant, aucune obligation juridique n'oblige un employeur à reconnaître le syndicat. Les conseils nationaux paritaires pour les différentes catégories de personnel recommandent aux agents d'adhérer à un syndicat et aux employeurs de reconnaître les syndicats au niveau local.

Les conflits relatifs aux droits réglementaires des agents en matière d'emploi relèvent de la compétence des tribunaux du travail. Les litiges dérivant des contrats de travail sont du ressort des tribunaux civils.

Réformes envisagées

La principale réforme envisagée est l'introduction d'une table de négociations unique et d'un seul statut d'emploi pour le personnel de bureau et les travailleurs manuels des collectivités locales. Les employeurs nationaux envisagent d'identifier au niveau national des conditions essentielles communes, les conditions non essentielles pouvant varier localement. Parmi les conditions essentielles on trouverait le temps de travail, les congés, le salaire durant la maladie, les dispositions concernant la maternité ainsi que les principes de comportement de l'employeur et de traitement non discriminatoire. Les conditions non essentielles pourraient être décidées entièrement au niveau local, ou bien pourraient être décidées au niveau local les modifications par rapport aux dispositions-modèles nationales; il s'agirait par exemple, des indemnités pour heures supplémentaires ou de certaines allocations destinées à couvrir les frais encourus pour le compte de l'autorité, comme celles relatives aux déplacements en voiture ou les frais de séjour.

IV. L'expérience de la Finlande

La Finlande est divisée administrativement en collectivités locales où l'autonomie des administrés est garantie par la Constitution. Les collectivités locales assurent de nombreux services, dont l'enseignement primaire et l'enseignement professionnel, les services de santé et les services sociaux, la distribution de l'eau et des sources d'énergie, la lutte contre le feu, l'aménagement du territoire local et le bâtiment. Les collectivités locales et les conseils municipaux mixtes emploient au total 395 000 personnes. Le secteur privé en emploie environ 1 400 000 et l'Etat environ 156 000.

Le système d'emploi de l'administration locale est considéré comme séparé et distinct de celui des autres secteurs. Selon la loi sur l'administration locale, les salariés d'une collectivité locale sont liés à celle-ci par des relations de fonction publique ou travaillent pour elle sous contrat d'emploi.

Par «relations de fonction publique», on entend des relations d'emploi qui relèvent du droit public et dans le cadre desquelles la collectivité locale est l'employeur, et le titulaire d'un poste l'employé. Les postes sont créés en vue de l'exercice des fonctions officielles de la collectivité. Le conseil municipal ou autre organe municipal spécifié dans le règlement décide de la création et de la suppression des postes. Environ 56% des employés du secteur municipal sont des agents municipaux. Toute disposition à inclure parmi les conditions d'emploi des agents en plus des dispositions légales et des conventions collectives afférentes à la fonction publique est inscrite dans le règlement officiel approuvé par le conseil municipal concerné.

Les relations d'emploi entre la collectivité locale et l'employé reposent sur un contrat d'emploi. Les relations d'emploi municipales sont régies par la loi sur le contrat d'emploi, qui s'applique aussi dans le secteur privé.

Négociations centralisées et conventions collectives

Le modèle finlandais de négociation collective pratiquée dans l'administration locale se caractérise par un grand nombre de syndicats et la centralisation des activités des employeurs.

La Commission des employeurs de l'administration locale (KT) veille sur les intérêts des collectivités locales et des conseils municipaux mixtes. KT fait partie de l'Association des collectivités locales finlandaises, et sa position est définie par une loi spéciale.

KT négocie les conditions d'emploi des agents municipaux et des employés sous contrat au nom des collectivités locales et des conseils municipaux mixtes. En vertu de la loi, toutes ces unités administratives locales sont tenues d'observer les conventions collectives signées par KT. Celle-ci émet aussi des recommandations sur des questions d'ordre général liées aux relations d'emploi, à l'efficacité des services et à la qualité de la vie dans le travail.

KT exerce son autorité par le biais d'une délégation. Celle-ci comprend onze membres, et sa composition reflète le pourcentage de représentation des partis politiques au sein de l'administration locale, tout en assurant une représentation équitable de la région et des langues (finlandais et suédois) et en tenant compte de la taille de chaque collectivité.

Les syndicats municipaux ont constitué des organes de négociation nationaux avec lesquels KT négocie et conclut des accords. Les négociations concernant le secteur municipal sont indépendantes des autres, y compris celles qui se déroulent dans la fonction publique nationale. Les conventions collectives conclues par KT se passent du contreseing de l'Etat, et la loi sur la fonction publique ne s'applique pas à l'administration locale.

En vertu de la loi de 1970 sur les conventions collectives intéressant les agents municipaux, les conditions d'emploi du titulaire d'un poste municipal peuvent être établies par un accord de cette nature. Néanmoins, il ne peut être fixé, par voie de convention collective, des principes relatifs à ce qui suit: constitution d'antennes ou de services administratifs ou organisation de la fonction publique locale, création ou suppression d'un poste, devoirs d'une collectivité ou division du travail en son sein, gestion du travail, ou encore méthodes de travail, création ou suppression d'une relation de fonction publique ou d'un rapport de service comparable, sauf pour ce qui a trait à la durée des préavis et aux motifs de licenciement. De même, les conventions collectives ne peuvent porter sur les qualifications requises, un poste déterminé, les devoirs des agents municipaux, les pensions ou l'emploi des biens municipaux.

En ce qui concerne les employés, une convention collective ne peut être définie comme étant un accord à observer dans la conclusion des contrats d'emploi (loi de 1946 sur les conventions collectives). Autrement dit, il existe deux systèmes de conventions collectives distincts: l'un pour les agents municipaux, l'autre pour les employés municipaux (salariés sous contrat). Les conditions d'emploi des agents titulaires et des autres salariés ont été harmonisées dans le cadre de conventions collectives pertinentes et sont en grande partie demeurées inchangées depuis la conclusion de celles-ci.

Les principales dispositions des conventions collectives portent sur les traitements, les horaires de travail, les congés annuels, les congés de maladie et congés parentaux payés, etc.

Les accords salariaux intéressant les divers secteurs sont généralement conclus pour une durée d'un à deux ans. Lorsqu'approche leur échéance, les négociations sur un nouvel accord commencent en temps utile. Cinq conventions collectives nationales sont actuellement en vigueur, qui concernent les agents et employés municipaux (une convention collective générale, et quatre conventions ayant trait respectivement à l'éducation, au secteur technique, aux médecins et aux salariés horaires).

Dérogations locales aux accords centralisés

Depuis janvier 1993, les partenaires sociaux disposent, sur le plan local, de pouvoirs étendus pour se mettre d'accord à ce niveau sur des conditions divergeant de celles des conventions collectives nationales. Cette faculté leur a été donnée par l'Accord-cadre conclu entre KT et les principaux organes de négociation. La souplesse requise au niveau local est assurée aussi par de nombreuses clauses des conventions collectives nationales.

Teneur des conventions collectives et rôle de la législation

En vertu de la convention collective générale valable pour les agents et employés municipaux, les traitements comprennent le salaire versé pour un travail déterminé (salaire de base), les suppléments perçus à titre personnel (prime d'expérience préalable ou de langue, prime incitative et augmentation ordinaire) et la prime de productivité.

Elle fixe les barèmes de base des traitements en marks finlandais pour différents types d'emploi (limites supérieures et inférieures). L'échelle des traitements est fonction non seulement de la description des postes et des tâches à accomplir, mais aussi des qualifications et du coût de la vie dans la collectivité locale considérée.

La durée du travail est régie non seulement par la loi de 1996 sur les horaires de travail, mais aussi par les conventions collectives locales et nationales. Il en va de même des congés annuels, auxquels s'appliquent à la fois les conventions collectives et la loi de 1973 sur les congés annuels.

Dans d'autres domaines de la protection sociale des agents et employés municipaux, la législation joue un rôle plus décisif. C'est le cas, par exemple, de l'assurance maladie, des pensions, ainsi que de la santé et de la sécurité au travail. Il se peut, cependant, que même dans ces domaines, la législation ait été complétée par des conventions collectives. Il a été convenu de mettre en place une codétermination entre l'employeur et le personnel, et l'on s'est entendu sur la procédure à suivre, comme il est prévu pour ce qui est de la conclusion de conventions collectives ayant trait à la fonction publique municipale et à l'emploi sous contrat par la municipalité.

Il convient de mentionner enfin la très récente proposition de loi sur la sécurité de l'emploi des agents municipaux. Ce texte harmoniserait dans une large mesure les conditions préalables au licenciement d'agents et d'employés sous contrat. De son côté, la loi sur l'administration locale sera modifiée prochainement afin de mettre les maires à l'abri de tout licenciement.

V. L'expérience de l'Allemagne

Six millions de personnes environ travaillent dans la fonction publique en Allemagne, dont 1,8 million sont employées par les villes (*Städte*), les municipalités (*Gemeinden*) et par les districts (*Kreise*), les trois types de collectivités locales existant en Allemagne. Un peu moins de 10% d'entre elles, soit 176 000 personnes, ont le statut de fonctionnaires nommés par les collectivités locales. Les 90% restants sont des ouvriers ou des employés (situation au 30 juin 1996). En 1995, les dépenses de personnel des villes, des districts et des municipalités représentaient environ 30% des dépenses totales inscrites au budget des collectivités locales.

A la tête de l'administration des municipalités, des villes et des districts se trouve généralement un maire ou un haut responsable appelé «*Gemeindedirektor*» ou «*Stadtdirektor*» (dans les districts, on parle de «*Landrat*» ou de «*Kreisdirektor*»). Il prend les décisions relatives à l'organisation de toute l'administration. Il est assisté d'adjoints professionnels à plein temps appelés «*Beigeordnete*» ou «*Dezernenten*», qui sont des chefs de direction travaillant à temps plein. Les directions (*Dezernate*) qui relèvent de la responsabilité des adjoints professionnels (*Beigeordnete*) combinent plusieurs fonctions d'un plus grand département. Les domaines d'activité des adjoints professionnels et, par conséquent, le nombre de directions, sont fixés par le conseil dans le plan de distribution des directions.

Les agents des collectivités locales

Le maire, le «*Landrat*», les «*Stadtdirektoren*», les «*Kreisdirektoren*» et les adjoints professionnels sont des élus locaux (*Wahlbeamte*) dont le statut d'agents de la fonction publique est particulier. Ils sont nommés fonctionnaires sous contrat temporaire, ce qui s'explique par l'importance particulière accordée à la bonne entente entre les organes de décision locaux comme le conseil de la ville (*Rat der Stadt*), le conseil municipal (*Rat der Gemeinde*) ou le conseil de district (*Kreistag*) et les hauts responsables de l'administration.

L'agent de la fonction publique, y compris des collectivités locales, exerce un emploi foncièrement différent de ceux du secteur privé. Juridiquement parlant, les rapports entre l'employeur et le fonctionnaire reposent en principe sur un emploi à vie, qui présente les caractéristiques suivantes:

– la rémunération des fonctionnaires est considérée comme une pension alimentaire et non pas comme une indemnisation du travail effectué. Elle a pour but de garantir aux fonctionnaires un bien-être adapté à leur statut. C'est uniquement pour cette raison que la situation matrimoniale et d'autres facteurs relatifs aux conditions de vie sont pris en considération dans le calcul de la rémunération;

– le degré d'instruction est le premier obstacle auquel se heurte le candidat au fonctionnariat. Il existe en effet quatre catégories distinctes dont l'échelon le plus bas correspond à chaque fois à des conditions de formation différentes. Outre le grade correspondant à l'entrée en fonctions, chacune des quatre catégories – cadre subalterne, cadre moyen, cadre moyen supérieur et cadre supérieur – comprend quatre échelons de rémunération différente.

La loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne définit le fonctionnariat comme un «rapport de service et de fidélité régi par le droit public». Aux termes de l'article 33, paragraphe 5, de la loi fondamentale, «le droit de la fonction publique doit être réglementé en tenant compte des principes traditionnels du fonctionnariat», ce qui inclut les caractéristiques précitées. La durée du rapport de service des fonctionnaires employés par les villes, les districts et les municipalités suppose une souplesse au niveau de l'affectation aux divers services des collectivités locales.

L'influence des collectivités locales sur la réglementation relative à la fonction publique est étroitement limitée par le droit, du fait de la vocation du service public, qui est de contribuer à l'harmonisation de l'action des organes administratifs à l'échelle du pays. C'est pourquoi la politique du personnel suivie par les collectivités locales correspond dans une large mesure aux règles édictées par l'Etat. La souveraineté des collectivités locales en matière de personnel ne peut s'exercer que dans les questions administratives, comme la sélection, la nomination, le transfert interne, la promotion et le renvoi des fonctionnaires. Elle est fortement limitée par des dispositions relatives au plafond des postes, qui imposent le nombre de postes donnant lieu à promotion à l'intérieur des quatre catégories. Elles ont notamment pour but de garantir une application uniforme de la méthode d'appréciation des postes.

Les employés des collectivités locales

Le personnel des collectivités locales allemandes est, dans sa très grande majorité, composé d'employés. Les ouvriers y sont peu nombreux. Le modèle du fonctionnaire de la fonction publique remonte à l'époque où l'Etat exerçait son pouvoir en intervenant dans l'administration, tandis qu'aujourd'hui, les collectivités locales exercent de plus en plus de fonctions de services, d'où un recul du nombre de fonctionnaires dans les collectivités locales.

Les personnes recrutées en application de conventions collectives ont un rapport de service de droit privé comparable à celui du secteur privé. Dans la loi fondamentale également, le législateur part du principe selon lequel la fonction publique suppose l'exercice de tâches souveraines allant de pair avec des tâches non souveraines. Ce principe est formulé à l'article 33, paragraphe 4, de la loi fondamentale, d'où il ressort que la «réserve de fonction» signifie que l'exercice des droits de souveraineté est réservé aux fonctionnaires publics.

Il y a plus d'analogies que de différences fondamentales à l'intérieur de la catégorie des salariés ayant un rapport de service de droit privé. Le statut d'ouvrier ou d'employé dépend des tâches à exécuter. Celles-ci sont énoncées dans la convention collective applicable aux employés fédéraux (*Bundesangestelltentarifvertrag* – BAT) ou dans les conventions-cadres relatives aux conditions de travail des ouvriers (*Manteltarifverträge* für Arbeiter – BMT – G). Les tâches exécutées par les ouvriers sont plutôt des tâches d'exécution que de direction, et sont plus manuelles qu'administratives. En règle générale, leurs salaires moyens sont les plus bas, et leurs possibilités de promotion à l'intérieur des collectivités locales sont limitées.

Les principales conditions de travail fixées par les conventions collectives ont été alignées sur la réglementation relative à la fonction publique:

– l'article 53 de la convention collective applicable aux employés fédéraux prévoit un long délai de préavis, qui dépend de la période de service. Les employés sont titulaires à vie après quinze années de service mais au plus tôt à la fin de leur 40e année. L'article 52 de la Convention-cadre relative aux conditions de travail des ouvriers contient une disposition analogue. Les conventions collectives applicables aux nouveaux *Länder* allemands ne prévoient pas de mesures de ce genre;

– les employés et les ouvriers sont rémunérés selon le «principe de la position», qui veut que leur traitement soit fondé sur le travail effectivement réalisé;

– à l'heure actuelle, la rémunération des fonctionnaires augmente automatiquement d'un échelon tous les deux ans jusqu'au dernier échelon, atteint après un maximum de trente années de service. Cette augmentation en fonction de l'ancienneté est accordée indépendamment d'une promotion. La rémunération des employés et des ouvriers augmente selon un modèle analogue, fondé non pas sur l'ancienneté mais sur l'âge des intéressés;

– les pensions de retraite des employés et des ouvriers de la fonction publique sont, sous la forme de pensions complémentaires, ajustées aux pensions de retraite des fonctionnaires en vertu d'une convention collective sur les pensions de retraite des personnes employées par les collectivités locales et les entreprises municipales, qui est désormais applicable également aux nouveaux *Länder*. En règle générale, les agents de la fonction publique perçoivent, après trente-cinq ans de service, 75 % du traitement brut servant de base au calcul de la pension de retraite. Auparavant, les ouvriers et les employés touchaient, après quarante ans de service, une pension de retraite correspondant en moyenne à guère plus de 60 % de leur revenu net;

– des éléments de la réglementation relative à la fonction publique ont été repris dans les rapports de service fixés par les conventions collectives. C'est ainsi que la convention collective applicable aux employés fédéraux contient des dispositions sur le devoir de confidentialité, les récompenses et les cadeaux, ainsi que sur les activités annexes et la responsabilité.

En matière tarifaire, les municipalités et les associations intercommunales n'exercent pas leur souveraineté de manière autonome. Elles ont en effet librement formé des unions patronales organisées en association au niveau du *Land*. Sur le plan national, ces associations sont regroupées au sein de la Confédération des unions patronales communales (*Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände* – VKA) qui, en tant que centrale, mène les négociations tarifaires et conclut elle-même les conventions collectives.

Les conseils exercent obligatoirement certaines prérogatives en ce qui concerne le personnel des municipalités, des villes et des districts. C'est ainsi qu'il ne peut déléguer l'élection des adjoints professionnels (*Beigeordneten*) (voir les dispositions correspondantes des réglementations communales. Chaque *Land* promulgue ses propres lois relatives à l'organisation des collectivités locales). Il en va différemment dans le domaine du recrutement, de l'énoncé et du contenu du contrat

de travail ou du renvoi/transfert des autres employés des collectivités locales. Les réglementations communales habilitent le conseil à prévoir des dispositions pertinentes dans le règlement intérieur. Les collectivités locales recourent à cette habilitation – selon leur taille et l'utilité de telles dispositions – afin de s'assurer que non seulement le conseil s'occupe uniquement des décisions les plus importantes relatives au personnel, mais aussi que les administrations, notamment celles de grande taille, aient une gestion du personnel plus souple.

Les employés des collectivités locales jouissent, dans une certaine mesure, du droit de participation. Ces droits sont énoncés dans les lois relatives à la représentation du personnel des différents *Länder*. Ils reposent sur le principe directeur que le responsable de chaque service et le conseil des délégués du personnel doivent coopérer en toute confiance, pour le bien du service et de son personnel. Les lois relatives à la représentation du personnel proposent aux délégués du personnel et à leur conseil un large éventail de formes de participation. Selon le degré de participation, on distingue la consultation, la participation et la cogestion. En principe, l'administration d'une ville constitue un service. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une grande administration, le conseil la subdivise en plusieurs «services indépendants». Non seulement la proximité entre employeur et employés s'en trouve accrue, mais la représentation des intérêts du personnel gagne en efficacité. Dans ce cas, les services indépendants élisent leurs propres délégués, tandis qu'un conseil du personnel général est élu pour représenter l'ensemble de l'administration.

TROISIEME PARTIE: LA SITUATION DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PECO

I. Généralités

Composition de l'administration des collectivités locales

L'administration des collectivités locales peut être formée de fonctionnaires appartenant à l'administration centrale détachés ou bien de personnel – bénéficiant ou non d'un statut de fonctionnaire – qui n'appartiennent pas à la fonction publique nationale. Tel est le cas du personnel des collectivités locales en **Bulgarie**, en **République tchèque**, en **Estonie**, en **Hongrie**, en **Lituanie**, en **Pologne**, en **Roumanie**, dans la **Fédération de Russie**, en **Slovaquie**, en **Slovénie** et dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**.

Sources de droit

Le statut juridique et les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales sont définis, en règle générale, par la loi et par des décrets gouvernementaux d'application, ce qui en assure l'uniformité sur l'ensemble du territoire national, même si des différences peuvent apparaître là où les autorités locales gardent une marge de manœuvre.

En **Bulgarie**, la loi de 1991 sur l'autonomie locale et l'administration locale reconnaît au personnel des communes le statut de fonctionnaires publics. Leurs conditions d'emploi sont celles prévues par le code du travail qui est d'application générale, sous réserve des dispositions particulières.

En **République tchèque**, la loi sur les municipalités (n° 367/1990 telle que modifiée) établit le cadre administratif du personnel des collectivités locales. Les conditions de travail sont régies par le Code du travail (loi n° 65/1965, modifiée en 1994) et par le décret du gouvernement n° 108/1994. Quant à la rémunération, elle est régie par la Loi n° 143/1992 (amendée par les lois n°s 590/1992, 10/1993 et 40/1992) et par le décret du gouvernement n° 253/1992 (amendé par les décrets n°s 78/1994, 142/1995 et 71/1996).

En **Estonie**, l'article 154 de la Constitution prévoit que toutes les affaires locales relèvent de la compétence de la collectivité locale. L'article 160 prévoit notamment que l'organisation de l'autonomie locale soit déterminée conformément à la loi. Ce mandat a été mis en œuvre avec l'adoption de la loi sur l'organisation de l'autonomie locale le 2 juin 1993. Le chapitre 7 de cette loi concerne les bases de la fonction publique locale et son article 54 (1) prévoit que la fonction publique locale est régie, outre par cette loi, par la loi sur la fonction publique entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Enfin, la loi de 1992 sur les contrats d'emploi est également applicable, mais seulement pour le personnel technique.

En **Hongrie**, la loi n° 23 de 1992 sur le statut des fonctionnaires établit le statut juridique et les conditions d'emploi du personnel au service des collectivités locales. Cette loi habilite néanmoins les collectivités locales à prendre par décret des dispositions plus favorables, notamment en ce qui concerne les conditions d'accomplissement du travail et les horaires de travail.

En **Lettonie**, en l'absence d'une législation spécifique sur le personnel des collectivités locales, cette matière est régie par plusieurs textes législatifs: outre la loi sur l'autonomie locale et la loi sur les fonctionnaires de l'Etat, le code du travail et les lois sur la retraite et les congés de maternité et de maladie s'appliquent. De plus, s'appliquent également la recommandation du gouvernement sur les modèles statutaires de l'autonomie locale et les réglementations sur les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat et sur les contrats d'emploi.

En **Lituanie**, les dispositions en la matière sont dictées par plusieurs lois, dont celles sur le contrat de travail, sur les fonctionnaires publics et sur les autorités locales.

En **Pologne**, la loi du 22 mars 1990 sur les employés des collectivités locales constitue le principal texte de référence en matière de statut et conditions d'emploi du personnel des collectivités locales et établit un régime dérogatoire par rapport aux dispositions de droit commun contenues dans le code du travail. D'autres lois interviennent également en la matière, notamment: la loi du 16 septembre 1992 sur le personnel des offices de l'Etat et la loi du 8 mars 1990 sur les collectivités locales. Les décrets du Conseil des Ministres règlent les questions de rémunération et le fonctionnement des commissions disciplinaires. Certaines questions particulières, comme celle de l'évaluation périodique des qualifications, sont couvertes par les statuts et les règlements adoptés par les autorités locales.

En **Roumanie**, le statut juridique et les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales sont définis par la loi n° 69/1991 sur l'administration publique locale et par la décision du gouvernement n° 103/1992 relative au fonctionnement des conseils locaux.

Dans la **Fédération de Russie**, le code du travail régit les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales, qui ne bénéficie pas du statut de la fonction publique. Néanmoins, la loi fédérale du 31 juillet 1995 sur les principes essentiels de la fonction publique nationale s'applique dans une certaine mesure, notamment concernant l'interdiction de participer aux grèves. La loi fédérale du 28 août 1995 sur les principes d'organisation générale des collectivités locales dans la Fédération de Russie a élargi les droits des municipalités qui sont dorénavant libres de déterminer les conditions d'organisation des services municipaux. Certaines questions sont réglées par les statuts municipaux.

En **Slovaquie**, les conditions d'emploi du personnel des œllectivités locales sont généralement énoncées dans le code du travail (loi n° 65/1965).

En **Slovénie**, diverses lois contiennent des dispositions concernant le personnel des collectivités locales. Il s'agit en particulier des lois sur l'autonomie locale, sur le personnel des organes de l'Etat, sur les conditions d'emploi et sur les barèmes de salaire dans les institutions publiques ainsi que dans les organes de l'Etat et des collectivités locales. Les dispositions d'application visant le personnel de l'Etat prises par le gouvernement, et en particulier celles sur les conditions de travail et la rémunération, s'appliquent également au personnel des collectivités locales.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, dans l'absence d'une loi sur l'autonomie locale et, plus important encore, sur le personnel des collectivités locales, le code du travail s'applique pour les rapports des autorités locales avec ses employés.

Comparaison entre le personnel des collectivités locales et le personnel de l'Etat

Dans la plupart des cas considérés, il n'y a pas de différences entre les conditions d'emploi des fonctionnaires locaux et celles des fonctionnaires de l'Etat. Il en est ainsi en **Bulgarie**, en **Estonie**, en **Lituanie**, en **Roumanie**, en **Slovaquie** et en **Slovénie**.

En **Croatie**, certaines différences existent entre le personnel des collectivités locales et celui de l'Etat. Elles concernent: les procédures de recrutement, les traitements, le temps de travail et les règles disciplinaires, et elles résultent du fait que les collectivités locales ont compétence pour régler ces matières dans le respect de la législation nationale, notamment la loi sur l'administration et le code du travail.

Des différences mineures existent en **République tchèque**. Cependant, le code du travail établit des obligations particulières pour le personnel de l'administration de l'Etat qui ne sont pas applicables aux fonctionnaires locaux et, par conséquent, les premiers se voient accordés des compléments de salaire qui représentent une différence de 25% par rapport au salaire de base du personnel des autorités locales.

En **Hongrie**, quelques différences peuvent résulter de l'usage par les autorités locales de la marge de manœuvre qui leur est reconnue, en matière de conditions d'accomplissement et durée du travail. Les autorités ont, en outre, la possibilité de modifier les barèmes de traitement pour autant qu'elles disposent des moyens financiers pour couvrir les dépenses supplémentaires correspondantes. Ainsi, le traitement de base varie en fonction des ressources financières des collectivités locales.

En **Lettonie**, la loi sur la fonction publique ne concerne que les fonctionnaires de l'Etat. Par conséquent, le code du travail s'applique et, dans ces limites, les autorités locales bénéficient d'une grande liberté quant au statut de leur personnel. C'est ainsi que des différences considérables existent entre le personnel des collectivités locales et les fonctionnaires de l'Etat (différents du personnel de l'administration de l'Etat, qui n'ont pas le statut de fonctionnaires). Elles concernent la structure et ses procédures de recrutement, la rémunération, la protection sociale et le régime disciplinaire.

Certaines différences existent également en **Pologne**. En particulier, le rapport d'emploi du personnel des collectivités locales n'implique pas l'interdiction de s'associer à un syndicat ni l'obligation de présenter une déclaration sur sa situation financière lors de l'engagement; les tribunaux administratifs ne sont pas compétents en cas de litige concernant le rapport d'emploi du fonctionnaire local et celui-ci ne bénéficie pas des possibilités de détachement et de certains avantages financiers accordés aux fonctionnaires de l'Etat, mais sa situation, en pratique, est globalement plus favorable que celle des fonctionnaires nationaux.

Dans la **Fédération de Russie**, à présent, le statut et les conditions d'emploi du personnel des autorités locales sont différents de ceux du personnel de l'Administration de l'Etat (fonctionnaires publics) dont le statut est dicté par la loi fédérale sur les principes essentiels de la fonction publique nationale.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»** une législation spécifique s'applique au personnel des collectivités locales. En conséquence, des différences existent entre ce dernier et le personnel de l'Etat, en ce qui concerne les procédures de recrutement, les rémunérations et compléments et les règles disciplinaires.

Autorité responsable du régime administratif

En ce qui concerne l'autorité responsable du régime administratif, il appartient aux collectivités elles-mêmes de définir l'organisation et le fonctionnement de leurs services, bien entendu en respectant le cadre législatif et réglementaire.

En **Pologne**, les collectivités locales sont libres dans la gestion de leur personnel dans les limites établies par la loi. A l'intérieur de la collectivité, c'est le conseil municipal qui nomme le maire, le secrétaire et le trésorier, ainsi que la commission administrative. Cette dernière est responsable de l'engagement et du licenciement des chefs d'unité et d'autres services. Le reste du personnel est engagé par l'organe statutairement déterminé (généralement le maire). Le pouvoir disciplinaire relève de la compétence des commissions disciplinaires de 1re et 2e instance.

En **Slovaquie**, de par la loi, c'est le maire qui est l'autorité de la commune responsable des questions d'administration. Il a compétence pour établir et signer les contrats de travail du personnel de la commune conformément au Code du travail.

En **Lituanie**, c'est l'organe exécutif de la collectivité locale (le comité, le maire ou le chef de l'exécutif, selon les cas), qui prend les décisions.

En **Bulgarie**, les décisions concernant la structure et l'organisation générale des services relèvent de la compétence du conseil municipal tandis que le maire lui-même (ou le maire du district, selon le cas) détient le pouvoir de nomination et est responsable de la gestion des services au quotidien.

En **Croatie**, le cadre administratif général est établi par l'organe représentatif de la collectivité locale dans le respect de la législation nationale et sa mise en œuvre, notamment pour ce qui concerne la structure interne du personnel, relève de la compétence de l'organe exécutif et des chefs de départements de l'administration.

En **République tchèque**, la structure et la mise sur pied des services municipaux relèvent de la compétence des organes élus des autorités locales qui, selon le cas, sont: le conseil municipal, le comité municipal ou le maire dans les villes de plus petite taille. Quant à la nomination du personnel, les directeurs de département sont nommés directement par le comité municipal tandis que le personnel restant est nommé par le secrétaire – ou le maire lorsqu'il n'y a pas de secrétaire.

De même, en **Estonie**, le conseil municipal, en adoptant le statut de la commune, établit les unités administratives et en définit l'organisation. En conformité avec l'article 55 de la loi sur l'organisation de l'autonomie locale, le secrétaire municipal dirige les activités administratives de la municipalité. Il est nommé par le chef de la municipalité ou maire et doit nécessairement avoir une formation juridique. La formulation des propositions sur la modification des structures, fonctions et composition de l'administration locale, relève de la compétence du maire.

De même, en **Hongrie**, le conseil municipal détient les pouvoirs d'organisation. En outre, il nomme le secrétaire général et exerce à son égard un pouvoir disciplinaire, tandis que le secrétaire général ou les chefs d'établissements publics sont compétents pour la nomination et l'application du régime disciplinaire à l'égard de leur personnel respectif. Dans certains cas, l'accord du maire est une condition préalable pour la nomination ou le licenciement.

En **Lettonie**, le conseil municipal est responsable quant à la structure et l'organisation des services administratifs de la collectivité. A cet effet, il peut s'inspirer du modèle statutaire d'autonomie locale qui est conseillé par le gouvernement, mais étant donné que la loi sur les fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable au personnel des collectivités locales, ces dernières disposent d'une liberté considérable. En outre, le conseil municipal nomme le directeur exécutif de l'administration locale ainsi que les directeurs des institutions et entreprises municipales. Le président du conseil municipal lui-même ou le directeur exécutif, selon les cas, sont responsables de la nomination du reste du personnel.

En **Slovénie**, conformément à la loi sur l'autonomie locale, c'est le conseil municipal qui, sur proposition du maire, adopte l'acte sur l'organisation des services et les matières relevant de la compétence de l'administration communale. Le maire détermine les dispositions concernant le pourvoi des postes. Conformément à ces dispositions, le recrutement du personnel relève de la compétence du maire ou, par délégation, du secrétaire, sauf dans les cas de certains fonctionnaires – adjoints au maire, secrétaires communaux dont le recrutement relève de la compétence du conseil municipal sur la proposition du maire.

C'est encore le conseil municipal qui établit en **Roumanie**, sur proposition du maire, le statut du personnel, l'organigramme et le nombre de fonctionnaires.

Un cas spécial est celui de **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, où les compétences en cette matière sont partagées entre le conseil municipal et le maire. Ce dernier détient notamment le pouvoir de nomination et son exercice est problématique dans la mesure où le maire nomme des personnes appartenant à son parti politique. Chaque changement de gouvernement comporte donc un changement dans le personnel au service de la collectivité locale. Quant à la compétence disciplinaire, elle correspond à une commission de discipline dont les membres sont également nommés par le maire.

II. Recrutement et carrière

Catégories et/ou niveaux du personnel

Dans tous les pays, on retrouve des classifications en catégories et/ou en niveaux qui tiennent compte de la nature des fonctions et des niveaux d'études requis.

En **Bulgarie**, les fonctions types sont celles de: secrétaire communal, chef de division, chef architecte, chef comptable, conseiller juridique principal, chef de division adjoint, chef de département, spécialiste principal et spécialiste. Il y a entre cinq et quinze niveaux fonctionnels selon la taille des communes, groupées en cinq catégories en fonction de leur population. Les spécialistes qui n'ont pas de diplôme universitaire sont regroupés en quatre niveaux: les deux premiers correspondent au personnel auxiliaire, le troisième aux fonctions qui requièrent une qualification particulière et le quatrième aux fonctions qui requièrent l'accomplissement d'études secondaires.

En **Croatie**, il existe cinq catégories de personnel en fonction des qualifications: personnel titulaire d'un diplôme universitaire (deux catégories); personnel titulaire d'un baccalauréat; personnel ayant des études secondaires; employés ayant des tâches auxiliaires administratives ou techniques.

En **République tchèque**, on distingue trois catégories de personnel: secrétaire, directeurs de département et autres, qui se placent en dix niveaux fonctionnels. Les niveaux 1 à 3 incluent le personnel ayant des fonctions auxiliaires qui ne demandent que des études primaires ou secondaires. Les niveaux 4 à 7 correspondent à des tâches d'exécution pour lesquelles un diplôme d'études secondaires est exigé. Les niveaux 8 à 10 correspondent aux fonctions de conception et aux tâches administratives complexes dans les communes de plus de 20 000 habitants. Pour le niveau 8, la licence ou le diplôme universitaire est demandé; pour les deux derniers niveaux, le diplôme universitaire est nécessaire.

En **Estonie**, les fonctions dans les villes moyennes ou les grandes communes rurales sont celles de: secrétaire communal, conseillers dans les différents domaines (par ex. affaires sociales, territoire, ordre public, développement économique...), spécialistes dans les secteurs spécifiques (par ex. gestion de la voirie, eaux et assainissement...), comptable, secrétaires. Dans les petites communes, le même fonctionnaire peut assumer plusieurs fonctions.

En **Hongrie**, les fonctionnaires sont classés en quatre catégories en fonction du niveau d'étude et de l'ancienneté: les titulaires d'un diplôme universitaire ou d'étude supérieure appartiennent à la première catégorie; les titulaires d'un baccalauréat appartiennent à la deuxième catégorie; le personnel secrétarial et technique appartient aux deux autres catégories. Les dirigeants constituent une catégorie à part et des dispositions spéciales leur sont applicables en matière de recrutement, nominations, licenciement, rémunération et congés.

En **Lituanie**, le personnel des collectivités locales se répartit en deux catégories. La catégorie A comprend les fonctionnaires liés à la commune par un rapport statutaire (contrôleurs et contrôleurs adjoints, chefs exécutifs). La catégorie B comprend les employés liés par un contrat de travail de droit commun (administrateurs).

En **Pologne**, en l'absence d'une véritable fonction publique locale, le personnel de la collectivité locale peut être classé en fonction de son mode de recrutement: élection (maire, adjoints et membres de la commission administrative), nomination (responsables et autres cadres précisés dans les statuts), désignation (secrétaire et trésorier), contrat de travail (autres employés).

Dans la **Fédération de Russie**, en l'absence d'une législation spécifique visant le personnel des autorités locales (une loi fédérale dans ce domaine est en cours d'élaboration), les questions relatives aux catégories et aux grades ne sont pas dûment réglementées. On peut noter que l'administration des communes rurales n'a presque pas de personnel (en général on y retrouve le chef de l'administration, le comptable et le technicien). Dans les communes urbaines, outre le chef de l'administration et ses adjoints, sont présents un architecte, des spécialistes de 1re et 2e catégorie, des techniciens; le personnel des villes métropolitaines est plus nombreux: il comprend également les chefs de division, le chef de département et des experts.

En **Slovaquie**, ni les niveaux ni les catégories/fonctions sont codifiées expressément. Cependant, dix niveaux existent et les fonctionnaires peuvent être groupés en trois catégories: cadres supérieurs, experts et agents administratifs.

En **Slovénie**, on distingue quatre catégories de personnel de l'administration communale: les fonctionnaires (maire, adjoint au maire, secrétaire), les cadres supérieurs (conseillers et conseillers principaux), les cadres et le personnel administratif et technique. Le maire et les conseillers municipaux sont élus tous les quatre ans au suffrage direct; le secrétaire communal, l'adjoint au maire et les cadres supérieurs sont nommés par le conseil municipal sur la proposition du maire. Pour les cadres supérieurs, le diplôme universitaire est nécessaire.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, le personnel des collectivités locales peut être regroupé dans les catégories suivantes: cadres, personnel administratif, exécutif et agents des services collectifs.

Procédures de recrutement

En ce qui concerne les procédures de recrutement, la pratique est très variée.

En **Bulgarie**, les principes généraux en matière de recrutement sont dictés par la loi. Par contre, les conditions particulières sont déterminées par les conseils municipaux et le maire; il s'agit normalement de conditions concernant les études accomplies, l'expérience professionnelle, l'âge, les langues et/ou autres qualifications spécifiques.

La loi prévoit l'organisation de concours comme procédure ordinaire pour pourvoir des postes de fonctionnaires locaux.

- L'avis de vacance est annoncé dans la presse locale (ou, si besoin est, nationale) par le maire. Cet avis doit mentionner la commune, la nature de l'emploi et le lieu de travail, les conditions à remplir (âge, études, expérience professionnelle, qualifications particulières), la procédure (nature des épreuves), les documents à produire, l'adresse et la date limite pour la présentation des candidatures. Tous les candidats reçoivent, avant le déroulement des épreuves, une description des fonctions.

- La sélection des candidats pour leur admission aux épreuves est effectuée par une commission dont les membres sont désignés par le maire. Les candidats exclus peuvent présenter un recours au maire, dont la décision est sans appel.

- Le maire désigne également les membres de la commission chargée de la procédure qui est constituée d'experts pouvant évaluer les qualifications et connaissances des candidats par rapport à l'emploi. Cette commission assure le déroulement du concours conformément à ce qui a été annoncé, évalue les candidats et annonce les résultats. Le rapport d'emploi qui s'ensuit pour le candidat sélectionné est de nature statutaire.

Dans le cas où le recrutement a lieu par voie d'entretien, le maire procède à la sélection en consultation avec les chefs responsables des services compétents. Le rapport d'emploi est de nature contractuelle, le maire apparaissant donc comme une partie au contrat.

Le contrat d'emploi peut être à durée indéterminée ou déterminée. Dans la pratique, le choix du contrat à terme n'est pas toujours motivé.

En **Croatie**, le personnel des collectivités locales est recruté suite à une annonce publique du poste vacant dans le Journal Officiel national ou dans les journaux locaux. La procédure en soi est définie pour l'annonce et elle peut comporter une présélection, des épreuves, des entretiens et éventuellement une liste de réserve.

En **République tchèque**, le secrétaire municipal est désigné par le comité municipal, avec l'approbation du chef du bureau du district. Pour les autres cadres, un système d'annonces de postes vacants par publication locale et d'entretiens se met graduellement en place. Il est également possible de constituer des listes de réserves.

En **Estonie**, le recrutement est fondé sur l'envoi de candidature accompagnée du curriculum vitae et des documents justificatifs. Le maire arrête sur cette base une décision qui n'est pas soumise à appel.

En **Hongrie**, le gouvernement fixe par décret les conditions d'accès aux différentes fonctions. Le recrutement est effectué par le secrétaire général, habituellement sans concours sauf pour le poste de secrétaire général, qui fait l'objet de concours et publication de vacance; la vacance d'emploi peut néanmoins être annoncée dans la presse.

En **Lettonie**, en l'absence d'une législation spécifique, le code du travail s'applique et le personnel est recruté sur la base d'un contrat entre employeur et employé.

En **Lituanie**, les fonctionnaires de la catégorie B sont recrutés conformément aux dispositions communes du droit du travail, par le biais de concours publics ou après avoir réussi des examens. Les dispositions qui régissent ces procédures sont approuvées par le gouvernement. Les procédures de recrutement comportent la publication de l'annonce du poste au niveau local, la présélection, des épreuves anonymes et des entretiens. Les lauréats peuvent intégrer des listes de réserve.

En **Pologne**, la loi ne précise pas les procédures de recrutement du personnel des collectivités locales, mais uniquement les conditions requises pour les différents postes. Ceci étant, chaque autorité locale est libre quant aux modalités de recrutement. Cependant, à part le secrétaire et le trésorier qui sont désignés par le conseil communal, le recrutement du personnel s'opère souvent par voie de concours et par négociation.

En **Roumanie**, le secrétaire du conseil de la commune ou de la ville est nommé par le préfet à l'issue d'un concours. Les secrétaires du conseil de la municipalité et du conseil du district de Bucarest sont nommés, eux aussi à l'issue d'un concours, par le département de l'administration publique locale. Le personnel est nommé, selon le cas, par le maire ou par le président du conseil du district.

Dans la **Fédération de Russie**, le personnel (à l'exclusion des fonctionnaires élus) est recruté généralement sur la base de la législation du travail: acte de candidature suite à un avis de vacance, présentation (s'il y a lieu) de documents, justification des qualifications (par ex. pour les architectes). Le recrutement se formalise dans un contrat d'emploi et dans un acte (décret) émanant du chef de l'administration.

En **Slovaquie**, le recrutement des cadres supérieurs et d'autres postes spécifiques s'effectue par sélection personnelle suite à un appel public aux candidatures. Le candidat soumet un formulaire de demande d'emploi, un curriculum vitae et des certificats d'étude. Un contrat de travail est ensuite signé. Quant aux autres employés, leur recrutement se fait suite à des recherches, des offres, des annonces, des dépôts de candidature, ainsi que par l'intermédiaire des bureaux de placement suite à un entretien personnel.

En **Slovénie**, le recrutement dans les services administratifs n'est possible que sur la base d'un concours public, sous réserve des exceptions prévues par la loi. La procédure est établie par la loi et comprend notamment l'appel public aux candidatures, la sélection des candidats, la nomination ou le recrutement, la période probatoire. La nomination ou le recrutement du personnel municipal est supervisé par le maire ou, par délégation, par le secrétaire.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, le recrutement du personnel des collectivités locales s'effectue en conformité avec le code du travail et la section «autorités locales» de la loi de procédure. La procédure de recrutement comporte une présélection par un jury et un entretien personnel.

Mutations et promotions

En ce qui concerne les procédures de mutation et promotion, il est possible d'identifier schématiquement deux approches: soit ces procédures sont définies par des dispositions générales auxquelles les autorités locales se conforment, soit il appartient aux autorités locales elles-mêmes de réglementer cette matière.

C'est ainsi en **Bulgarie**, où ces procédures sont régies par des dispositions au niveau local et les autorités locales (normalement le maire) peuvent définir les conditions de carrière du personnel local. Ce n'est pas rare que le maire donne des avancements sur une base discrétionnaire sans qu'il y ait un acte spécifique (du maire ou du conseil). Néanmoins, dans tous les cas, il faut:

– la vacance de l'emploi;
– la disponibilité des ressources pour payer l'augmentation du salaire;
– que les fonctions soient prévues dans l'organigramme tel qu'approuvé par le conseil;
– que le candidat remplisse les conditions établies dans la description des fonctions.

Mutations et promotions peuvent avoir lieu par concours ou sélection. Le concours (qui se déroule comme indiqué pour le recrutement) n'a lieu que si le conseil ou le maire le décide. La sélection est effectuée selon les conditions définies par le maire, qui peut procéder directement à la sélection ou charger une commission d'examiner les candidats.

En **Croatie**, les transferts sont possibles sur demande du personnel à l'intérieur d'une même collectivité ou vers d'autres. Par décision du chef de département administratif, le transfert n'est possible qu'à l'intérieur de la même collectivité. De même, les promotions ne sont possibles qu'à l'intérieur de la même collectivité, sur la base du mérite et de la durée de service.

En **République tchèque**, il n'y a pas de dispositions spécifiques concernant les mutations ou les promotions. Par conséquent, le code du travail s'applique et dans ce cadre les autorités locales réglementent. Conformément à la loi sur les municipalités, des qualifications spéciales et des examens sont exigés du personnel responsable des tâches déléguées par l'Etat (administration de l'Etat).

En **Estonie**, les procédures de promotion et mutation sont régies par des dispositions au niveau local et les autorités locales peuvent définir les conditions de carrière de leur personnel. Le passage entre l'administration de l'Etat et celle des collectivités locales est possible.

En **Hongrie**, il n'y a pas d'obstacle juridique à la mobilité du personnel entre les différentes collectivités locales. L'organe administratif et le fonctionnaire peuvent s'accorder sur la mutation à un autre service pour une durée limitée ou définitivement. L'avancement peut être d'échelon ou de grade. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et du mérite professionnel. Pour l'avancement de grade, le fonctionnaire doit:

– avoir été jugé «apte»;
– avoir réussi l'examen prévu par la loi;
– satisfaire aux conditions établies par son chef.

En **Lettonie**, les mutations et promotions sont régies par le code du travail. Cependant, le conseil municipal peut fixer des conditions supplémentaires. Les mutations sont possibles sur demande de l'intéressé, à l'intérieur du même service ou vers d'autres collectivités locales. Quant aux promotions, elles sont accordées en fonction du mérite et de l'ancienneté.

En **Lituanie**, les mutations dans le service d'appartenance à des services d'autres collectivités locales sont uniquement possibles sur demande de l'intéressé. Les promotions ne peuvent avoir lieu qu'au sein du service d'appartenance et sur la base de l'ancienneté et du mérite.

En **Pologne**, la mutation et la promotion ne concernent que les fonctionnaires «nommés» (celles des «élus» et des «désignés», i.e. secrétaire et trésorier sont exclues). Quant à la mutation, elle ne peut être que provisoire et d'office. L'emploi nouveau doit correspondre aux qualifications du fonctionnaire (la rémunération ne peut pas être réduite). Les changements du rapport de travail des employés contractuels s'effectuent selon les règles du droit du travail. La promotion comprend l'avancement de poste (emploi) et d'échelon (soit du barème de traitement). L'avancement de poste ne peut avoir lieu que si le fonctionnaire répond aux qualifications (formation et ancienneté) fixées par décret du Conseil des Ministres.

Dans la **Fédération de Russie**, dans la plupart des cas, les mutations et les promotions sont régies par la législation du travail. En règle générale, la mutation n'est possible qu'avec l'accord des intéressés. Les exceptions sont précisées par la loi (une mutation temporaire pour un besoin pratique, etc.) La promotion est possible si un emploi est vacant. Plusieurs facteurs sont dûment examinés (durée du service, évaluation des mérites, qualifications, etc.). Des examens sont également organisés. Il faut noter que selon les dispositions en vigueur, les périodes d'emploi dans l'administration des autorités locales sont inclues dans la durée du service considéré pour l'octroi de certains bénéfices et garanties. Cela permet aux membres du personnel des autorités locales de postuler aux emplois dans les organes du gouvernement.

En **Slovaquie**, conformément au code du travail, la collectivité peut, dans une série de cas spécifiés, muter un employé à un autre poste par une décision unilatérale, à condition que le nouveau poste corresponde aux capacités et qualifications de l'employé. Les conditions d'emploi fixées dans le contrat de travail sont contraignantes pour l'organisme et l'employé et toute modification doit être consentie d'un commun accord. Le contrat de travail peut être modifié en: mutant l'employé à un emploi différent, le réaffectant à un autre lieu de travail ou le détachant provisoirement à un autre organisme.

Quant à la procédure de promotion, elle ne fait pas l'objet de dispositions spéciales. Les critères retenus sont généralement: les résultats professionnels, la compétence administrative, le niveau d'instruction et la capacité à occuper des fonctions plus élevées.

En **Slovénie**, les mutations sont possibles sur demande de l'intéressé ou d'office par décision du maire ou du secrétaire (lorsque ce dernier en a l'autorisation). Les promotions sont régies par la loi sur les barèmes de salaire dans les institutions publiques ainsi que dans les organes de l'Etat et des collectivités locales et par le règlement sur la promotion du personnel de l'administration de l'Etat. Elles ont lieu suivant les critères d'ancienneté, connaissances additionnelles, indépendance, créativité et rendement supérieur prolongé. Un rapport de notation du personnel est fait tous les quatre mois.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, les mutations sont possibles dans le service d'appartenance et à la demande de la personne concernée ou d'office. Les mutations au service d'une autre collectivité locale ne sont possibles que sur demande de l'intéressé. Quant aux promotions, elles ne sont possibles qu'à l'intérieur du service d'appartenance et sur la base du mérite.

III. Rémunération

Structure de la rémunération

En **Bulgarie**, la rémunération du personnel des collectivités locales est composée d'un traitement de base, de versements supplémentaires en fonction des années de service (expérience), pour les cumuls de fonction (remplacements internes), pour les heures supplémentaires, etc., ainsi que d'indemnités en cas d'incapacité temporaire par suite de maladie, d'accident, de grossesse, de naissance, de maternité, de mise en quarantaine, de soins donnés à un parent malade, etc.; d'allocations uniques, en cas de naissance, de décès, d'enterrement, etc.; d'allocations mensuelles pour enfant à charge et d'autres indemnités – pour déplacements professionnels, résiliation du contrat de travail sans préavis, congés annuels payés non pris, licenciements illégaux, etc.

Le montant du traitement de base dépend des fonctions exercées et du poste occupé. Une rémunération minimale unifiée est établie pour les postes de même nature à l'intérieur des différentes catégories de municipalités, selon le nombre d'habitants, la municipalité de la capitale constituant une catégorie à part. Un décret du gouvernement a par ailleurs fixé un plafond de rémunération mensuelle, qui peut être supérieure au maximum de 50% à la rémunération de départ pour chaque poste.

Les rémunérations individuelles des employés municipaux sont fixées dans les limites du «fonds salarial», dont le montant est arrêté par le conseil municipal sur proposition du maire. En outre, c'est également au conseil municipal, sur proposition du maire, qu'il appartient de fixer la rémunération brute moyenne de chaque agent de l'administration municipale et des services municipaux.

La rémunération individuelle (traitement mensuel de base défini dans chaque contrat de travail) est arrêtée: par le conseil municipal pour les responsables des services municipaux; par le maire de la municipalité pour le secrétaire et tous les employés de l'administration municipale, à l'exception de ceux qui assistent les maires d'arrondissement et les responsables des services municipaux dans leurs fonctions, par les maires d'arrondissement et les responsables des services municipaux pour les employés de l'administration municipale qui les assistent dans leurs fonctions. Les critères de base pour fixer la rémunération de chaque employé sont liés aux exigences requises pour les différents postes – études, expérience, qualifications, formation supplémentaire, ainsi qu'à la charge et aux tâches particulières exercées.

Des primes peuvent être versées au personnel des collectivités locales une fois par an à la fin de l'année. Le budget affecté aux primes est arrêté dans les limites des économies réalisées sur le «fonds salarial» approuvé par le conseil municipal sur d'autres postes de dépenses du budget municipal. Le gouvernement fixe chaque année par décret le plafond des diverses primes. C'est ainsi qu'en 1995, celles-ci s'élevaient au maximum à deux mois de salaire brut par personne.

En **Croatie**, la rémunération comprend un traitement de base qui peut être complété par des primes de rendement ou par des indemnités de travail supplémentaire.

En **République tchèque**, les traitements du personnel des collectivités locales sont fixés par la loi n° 143/1992 et par le décret gouvernemental n° 253/1992, tels qu'amendés. Par traitement, il faut entendre toutes les composantes de la rémunération, à savoir le traitement de base conformément au barème correspondant, les primes de contrôle, de remplacement, pour le travail de nuit et de week-end, les primes spéciales et les primes de rendement, celles pour le travail par équipe, pour les heures supplémentaires et le travail pendant les congés, le treizième et le quatorzième mois, et les gratifications. La rémunération est fondée sur la nature de l'emploi, le niveau d'étude, le nombre d'années de service et l'expérience. Ces critères servent à définir la catégorie salariale correspondante et, à l'intérieur de chacune d'elles, l'un des dix grades applicables. C'est de cette façon qu'est établi le traitement de base auquel l'employé a droit.

En outre, l'employeur peut décider de verser à un employé, dont les résultats sont supérieurs à ceux de ses collègues ou qui travaille davantage, une prime de rendement personnel allant jusqu'à 40% du traitement correspondant au grade le plus élevé à l'intérieur de la catégorie applicable à l'employé, ou une prime de rendement personnel représentant jusqu'à 100% du traitement d'un employé excellent spécialiste qui se trouve au grade le plus élevé. Les primes de rendement ne sont pas un droit, et l'employeur a toute latitude pour l'attribuer, l'augmenter ou la diminuer, conformément aux prestations décrites plus haut.

Par décision du comité municipal, le personnel de la collectivité locale peut se voir accorder l'utilisation d'un logement de fonction.

En **Estonie**, la rémunération revêt la forme d'un traitement de base correspondant au poste en question. Les autres formes de rémunération sont les suivantes: les primes (une ou deux fois par an), les congés payés, les indemnités de déplacement, le paiement des heures supplémentaires et des gratifications pour l'exécution de tâches extraordinaires.

En **Hongrie**, les fonctionnaires ont droit à une rémunération comprenant le traitement (principal), le traitement supplémentaire, les différentes indemnités. Le traitement (principal) est calculé en fonction de l'affectation (classement) du fonctionnaire. Ceux qui sont employés par l'administration centrale et les offices du Président de la République, de l'Assemblée Nationale, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour des Comptes, du Premier Ministre ont droit au traitement supplémentaire, dont la mesure est de 35% de traitement (principal). En cas où les fonctionnaires sont employés par l'administration territoriale le taux de traitement supplémentaire est de 10%. Au profit de ceux qui accomplissent leurs missions dans les conditions spéciales (activité nuisible à la santé) ou ont un diplôme certifiant la connaissance de langue étrangère est accordée l'indemnité de certaine mesure.

En **Lettonie**, les autorités locales déterminent le niveau de salaire de leur personnel. Ceci peut comporter, outre le salaire mensuel de base, des indemnités de fonction, de travail pénible, de rendement, pour heures supplémentaires et en cas de fatalité.

En **Lituanie**, la rémunération du personnel des collectivités locales est composée d'un traitement de base et d'autres compléments prévus par la loi pour les heures supplémentaires, l'exercice de fonctions particulières et pour le rendement. Elle est prélevée sur les budgets municipaux.

En **Pologne**, les employés des collectivités locales ont droit à une rémunération adéquate à leur fonction et leurs qualifications. Cette rémunération comprend le traitement principal (salaire de base), le supplément de fonction, le supplément de service, la majoration à titre d'ancienneté, la prime (concerne les travailleurs de service seulement), l'indemnité de travail dans les conditions nuisibles ou difficiles, l'indemnité de travail de nuit et d'heures supplémentaires. Les employés des collectivités locales obtiennent aussi les prix jubilés (liés à l'ancienneté) et l'indemnité de retraité.

Les montants du traitement et du supplément de fonction sont fixés par le décret du Conseil des Ministres, en fonction du poste (emploi) de l'employé et de l'échelon (catégorie de classification dans la hiérarchie professionnelle) auquel il est parvenu.

En **Roumanie**, la rémunération du personnel des collectivités locales est constituée d'un traitement de base.

Dans la **Fédération de Russie**, la rémunération comprend un salaire de base, des indemnités spéciales, des primes au mérite et des allocations médicales (payées sous forme de somme forfaitaire avant chaque congé annuel). Le salaire de base est principalement déterminé en fonction du nombre d'habitants de la commune (surtout dans le cas des centres urbains et des plus grandes villes).

En **Slovaquie**, les fonctionnaires municipaux sont rémunérés conformément à la loi sur les salaires et les rémunérations dans les cas de travail exceptionnel et (avec la soumission volontaire de la commune) au décret du gouvernement sur les salaires des employés des organismes budgétaires.

L'employé est affecté à une catégorie salariale et en perçoit le salaire correspondant. En outre, des suppléments et des primes sont prévus pour le travail de nuit, les samedis et dimanches, pour le travail pendant les vacances, pour l'accomplissement d'un autre travail et pour travail exceptionnel. Les heures supplémentaires donnent également droit à une prime et à un congé de récupération.

Conformément au décret mentionné ci-dessus, les employés communaux peuvent, en outre, bénéficier d'une prime pour tâches de gestion et de direction, pour remplacement d'un autre employé, d'une prime spéciale, d'une rémunération et d'une prime supplémentaires personnelles. De même, en fonction de son rendement, la commune peut promouvoir un employé à une catégorie de rémunération supérieure

Cependant, toutes les primes mentionnées ne constituent pas un droit en soi et sont octroyées en fonction de critères différents.

En **Slovénie**, la rémunération du personnel des collectivités locales se décompose en un traitement de base, primes de rendement, indemnités et allocations. Le traitement de base est fixé conformément au barème de calcul des salaires (il s'agit du traitement de départ de la première catégorie salariale, établi conformément à la convention collective sur les activités non commerciales) et à des quotients définis par la loi. En outre, des compléments de fonction peuvent aller jusqu'au 50% du salaire de base. Quant aux cadres supérieurs, ils ont droit à une prime de 15% du salaire.

Conformément à la loi sur les barèmes de salaire dans les institutions publiques ainsi que dans les organes de l'Etat et des collectivités locales, les quotients servant à déterminer le traitement de base sont fonction de la difficulté du travail, et se situent entre 4,20 et 9,00 pour les fonctionnaires et entre 4,00 et 4,70 pour les cadres supérieurs dans l'administration communale. Les quotients pour déterminer les traitements de base des autres employés sont classés par catégories salariales correspondant aux qualifications professionnelles requises et au degré de difficulté du poste. A l'intérieur de ces catégories, les quotients sont divisés en échelons salariaux avec indication des postes correspondants.

En outre, les employés ont droit à des prestations pendant leurs congés (congé de maladie, congé annuel, congé d'éducation ou de formation professionnelle, etc.).

Le traitement brut de départ pour chacune des catégories salariales est déterminé en fonction du rapport au traitement de départ le plus bas, et est fixé dans la convention collective sur les activités non commerciales. Le montant du traitement de départ est fixé ou augmenté tous les trois mois par un avenant à la convention collective sur les activités non commerciales, établi par indexation sur la hausse des prix au détail. Ce barème de calcul peut être remplacé par celui du pacte social ou de la convention collective applicable au secteur commercial, si ceux-ci sont plus favorables.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, le salaire de base peut éventuellement être complété avec des indemnités pour heures supplémentaires, pour fonctions particulières et des primes temporaires liées au rendement. Les augmentations de salaire de base sont liées aux promotions.

Ajustements

En Bulgarie, divers mécanismes d'ajustement des rémunérations ont été mis en place ces dernières années, qui se sont généralement traduits par une indemnisation correspondant à un certain pourcentage de l'inflation, c'est-à-dire par l'application périodique de coefficients fixes de la rémunération, comme défini dans le contrat de travail. Une nouvelle approche a été adoptée en 1995. Le traitement moyen brut des employés d'une administration municipale, tel que proposé par le maire et approuvé par le conseil municipal, est ajusté en fonction de
la hausse des prix à la consommation tous les trimestres, selon un système unique pour tout le pays. C'est ainsi que l'ensemble du fonds salarial est revalorisé. L'affectation des sommes provenant de cette revalorisation à l'augmentation des rémunérations au titre des contrats de travail individuels reste de la compétence des collectivités locales.

Tout changement apporté au salaire minimum à l'échelle du pays se traduit automatiquement par une modification de la rémunération des employés municipaux dont le traitement correspond au traitement mensuel de départ pour le poste correspondant.

Les mécanismes d'ajustement des rémunérations en fonction de l'inflation et d'autres variations s'appliquent non seulement aux traitements de base mais également aux indemnités et aux allocations. Le principe appliqué consiste à compenser une partie de l'inflation.

Chaque année, parallèlement à la fixation du salaire minimum, les allocations mensuelles, y compris les allocations pour enfant à charge, sont actualisées, tandis qu'un ajustement automatique est prévu pour les prochains trimestres suivants en fonction de la hausse des prix à la consommation. Il est prévu que l'ajustement pour les troisième et quatrième trimestres de 1995 s'élève à 85% de la hausse estimée des prix à la consommation, ce qui correspond aux coefficients 1,043 et 1,065 respectivement.

Les disponibilités financières de l'Etat et des municipalités sont déterminantes dans la mise en œuvre des mécanismes d'ajustement.

L'insuffisance des ressources financières tant à l'échelle nationale qu'au niveau des municipalités entrave sérieusement les possibilités d'ajustement des rémunérations des employés municipaux à l'augmentation du coût de la vie.

En **Croatie**, des ajustements automatiques de salaire sont liés à la durée de service (avec une limite maximale de 20% du salaire de base) et aux promotions. D'autres ajustements automatiques peuvent être décidés par l'organe exécutif de la collectivité locale. Quant aux ajustements non automatiques, ils peuvent être négociés.

En **République tchèque**, les mécanismes d'ajustement automatiques des traitements sont liés à la durée de service, promotion et qualifications supérieures. Des ajustements non automatiques sont également possibles en fonction des ressources financières disponibles. Enfin le gouvernement peut décider par décret, de modifier les mécanismes d'ajustement des traitements afin de répondre aux augmentations du coût de la vie.

En **Estonie**, l'ajustement des traitements au coût de la vie n'est pas automatique, mais dépend des moyens locaux. En règle générale, l'ajustement suit les augmentations accordées aux hauts fonctionnaires de l'Etat dans les limites fixées par le gouvernement.

En **Hongrie**, chaque année le parlement fixe le taux de base de traitement à partir duquel sont calculés les traitements des fonctionnaires en tenant compte des avis des partenaires sociaux de la fonction publique. Le taux de base de traitement ne peut pas être inférieur à celui de l'année précédente.

En **Lettonie**, des mécanismes d'ajustement automatique n'existent pas. Des augmentations non automatiques peuvent avoir lieu suite à des négociations contractuelles ou discrétionnaires dans la limite des ressources disponibles.

En **Lituanie**, le gouvernement décide de l'ajustement des traitements mensuels de base selon le coût de la vie et la situation financière.

En **Pologne**, les mesures en matière de revalorisation des rémunérations sont prises par voie réglementaire (en fonction de variation du degré d'inflation, d'un salaire de référence, etc.). En outre, un ajustement automatique existe au concept d'ancienneté. L'augmentation à ce titre joue à partir de la 5^{e} année d'ancienneté et le montant de la majoration est de 5% du traitement de base, augmentant de 1% par an jusqu'au maximum de 20%.

En **Roumanie**, les critères d'ajustement des traitements sont fixés par la loi.

Dans la **Fédération de Russie**, les rémunérations sont étroitement liées aux salaires minima établis par la loi: l'augmentation dans le salaire minimum des fonctionnaires publics entraîne une hausse des salaires pour le personnel des collectivités locales.

En **Slovaquie**, l'ajustement du traitement est fonction des critères remplis (par exemple nombre d'années de service, amélioration du niveau d'instruction), des crédits votés par le conseil municipal. Les variations du coût de la vie sont prises en compte en modifiant les catégories de rémunération sur la base d'un amendement du décret approuvé par le gouvernement.

En **Slovénie**, des mécanismes d'ajustement automatiques existent sur la base des promotions et de l'ancienneté. Le complément d'ancienneté représente une augmentation annuelle de 0,5% du salaire pour tous les employés. Les femmes avec plus de 25 ans de service ont droit à une augmentation annuelle de 0,75% du salaire qui s'ajoute à l'augmentation de 0,5%. Des ajustements non automatiques sont possibles suite à des négociations.

IV. Protection sociale

En **Bulgarie**, le personnel des collectivités locales est obligatoirement couvert par le régime général d'assurance pour la maladie, l'invalidité temporaire, l'invalidité et le décès, ainsi que par le régime général de l'assurance vieillesse. Le droit aux indemnités pour incapacité temporaire est acquis après trois mois de service. Leur montant est calculé en fonction de la durée du service accompli et de la dernière rémunération. Le versement des indemnités se poursuit même après la cessation de l'emploi si l'état d'incapacité temporaire demeure. Néanmoins, lorsque cet état a débuté dans les 2 mois qui précèdent la fin du contrat, le droit aux indemnités est limité à une période de 75 jours au maximum.

Les fonctionnaires déclarés invalides ont droit à une pension dont le montant est fonction du taux d'invalidité et de la durée des services accomplis. Ce dernier paramètre n'entre pas en ligne de compte s'il s'agit d'invalidité consécutive à un accident de travail ou à une maladie professionnelle. En cas de décès, un capital est versé à la famille du fonctionnaire décédé et les personnes à charge ont droit à une pension.

Le droit à la pension de vieillesse est acquis par les hommes après 25 années de service et à l'âge de 60 ans, par les femmes après 20 années de service et à l'âge de 55 ans.

En **Estonie**, en général, les mêmes règles s'appliquent que pour les fonctionnaires de l'Etat. L'âge de la retraite est fixé à 65 ans et le niveau de la pension est fonction de l'ancienneté de service.

En **Lituanie**, les fonctionnaires locaux sont affiliés au régime général de sécurité sociale et ont droit à un capital en cas d'invalidité ou décès pour causes liées au service. Le montant versé en cas de décès à la famille est égal à 2,5 fois le salaire annuel calculé en fonction du dernier traitement. En cas d'invalidité, le montant est, selon le taux d'invalidité, d'une fois ou de 2,5 fois le salaire annuel calculé en fonction du dernier salaire. La loi sur les fonctionnaires publics garantit le droit à la pension, dont le montant est déterminé conformément aux dispositions générales en la matière.

En **Pologne**, le personnel des collectivités locales est affilié au régime général d'assurances sociales, qui les couvre, même après la vie professionnelle. Le personnel bénéficie également du régime général de pensions. Le droit à la pension pleine est acquis à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes (dans certaines conditions, ces limites sont réduites à 60 et 55 ans respectivement).

Dans la **Fédération de Russie**, le personnel des collectivités locales est affilié à un régime général durant et après la vie professionnelle. Par ailleurs, des fonds spéciaux existent pour les cas d'incapacité, invalidité ou décès.

En **Slovaquie**, le personnel des collectivités locales est affilié à un régime général d'assurance maladie, invalidité et décès pendant et après sa carrière professionnelle. Il est également couvert par un régime général de pension.

En **Slovénie**, le personnel des collectivités locales est affilié à un régime général d'assurance maladie, invalidité, vieillesse et décès pendant et après sa carrière professionnelle ainsi qu'à un régime général d'assurance chômage. En outre, le personnel de la collectivité locale peut s'affilier à un régime privé d'assurance maladie.

Le droit à pension de vieillesse est acquis déjà après 20 années de service par les hommes à l'âge de 63 ans et par les femmes à l'âge de 58 ans. Le droit à la pension pleine est acquis par les hommes à l'âge de 58 ans après 40 années de service, tandis que les femmes acquièrent le même droit à l'âge de 53 ans et après 35 années de service.

L'affiliation aux régimes généraux de l'assurance sociale est aussi la règle en **Croatie**, en **République tchèque**, en **Hongrie**, en **Lettonie**, en **Roumanie** et dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**.

Une participation du personnel au financement des régimes de protection sociale est prévue en **Hongrie** (6% pour la vieillesse et 4% pour le reste), en **Lettonie** (12%), dans la **Fédération de Russie** (1% au titre du régime vieillesse), en **Slovaquie** (17,7%), en **Slovénie** (21,5%, dont 7,5% pour l'assurance maladie et 14% pour l'assurance vieillesse) et dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**.

Les taux de contribution des employeurs sont de 33% en **Estonie**, 44% en **Hongrie**, 38% en **Lettonie** et 48% en **Pologne.**

V. Droits syndicaux

En **Bulgarie**, la Constitution dispose que les conditions auxquelles les agents de la fonction publique peuvent se syndiquer, ainsi que l'exercice de leur droit de grève, sont fixés par la loi. En l'absence d'une loi sur les fonctionnaires publics, le code du travail est applicable. C'est ainsi que les agents des collectivités locales sont libres de constituer des syndicats et de s'y associer (article 4).

Dans le secteur des collectivités locales, il existe quatre grands syndicats, dont le plus représentatif est la «Fédération des syndicats indépendants du gouvernement et des organismes d'Etat».

En outre, les employés d'une même municipalité peuvent, conformément à l'article 6 du code du travail, élire en assemblée générale (assemblée des «mandataires»), un ou plusieurs représentants chargés de défendre leurs intérêts communs.

En **Croatie**, le personnel des collectivités locales comme tout le personnel public jouit pleinement des droits syndicaux conformément à la Constitution et à la législation nationale.

Aussi, en **République tchèque**, les droits syndicaux du personnel des collectivités locales ne se distinguent pas de ceux des autres salariés. Ces droits comportent le droit d'association (prévu dans l'article 27 de la Charte des droits de l'homme et des libertés, qui constitue le préambule de la Constitution, et développé par le code du travail et la loi 23/1990 sur les associations) et le droit de grève.

En **Estonie**, le personnel des collectivités locales est autorisé à constituer des syndicats. Il n'existe toutefois, à l'heure actuelle, aucun syndicat propre au personnel des collectivités locales. C'est pourquoi celui-ci adhère, le cas échéant, au syndicat des fonctionnaires.

En **Hongrie**, le personnel des collectivités locales est libre de créer des syndicats et de s'y associer. Les dirigeants des syndicats de fonctionnaires jouissent d'une protection juridique plus grande que les autres membres des syndicats. Les syndicats de fonctionnaires font partie d'un organisme consultatif nommé «Forum de conciliation des intérêts des fonctionnaires» qui comprend, outre les représentants de ces syndicats, des représentants du gouvernement et des associations des collectivités locales, ainsi que, en qualité d'observateur, la chambre de l'administration publique.

En ce qui concerne le droit de grève, le personnel des collectivités locales jouit de ce droit conformément à l'accord conclu entre le gouvernement et les syndicats.

En **Lettonie**, le personnel des collectivités locales bénéficie des droits syndicaux, bien que les syndicats aient un rôle minime.

En **Lituanie**, les droits syndicaux du personnel des collectivités locales sont réglementés dans la loi sur les fonctionnaires publics. Ils comportent uniquement le droit d'association car le droit de grève leur est interdit.

En **Pologne**, le personnel des collectivités locales a le droit de créer des syndicats et de s'y associer. Il ne possède toutefois pas le droit de grève. Dans la pratique, l'importance des syndicats au sein des collectivités locales est minime.

En **Roumanie**, le personnel des collectivités locales n'est pas autorisé à constituer des syndicats.

Dans la **Fédération de Russie**, le personnel des collectivités locales a le droit de constituer des syndicats. Ce droit est garanti par la loi fédérale sur les syndicats. La grève n'est pas admise. Les syndicats protègent le droit de leurs membres à une rémunération sans discrimination, représentent et défendent les intérêts de leurs membres dans les conflits du travail et assurent leur protection sociale.

En **Slovaquie**, la Constitution garantit le droit du personnel des collectivités locales de s'affilier à un syndicat. Le rôle des syndicats s'exerce principalement dans le domaine des salaires et des questions sociales.

C'est ainsi que la loi sur les négociations collectives donne aux militants syndicaux le droit de mettre en application divers intérêts juridiquement protégés dans des conventions collectives. Dans ce contexte, il faut mentionner le Syndicat slovaque de l'administration publique, une organisation nationale qui regroupe, entre autres, les syndicats de personnel des collectivités locales.

En **Slovénie**, conformément à la loi sur le personnel des organes d'Etat et à la convention collective sur les activités non commerciales, le personnel des collectivités locales est autorisé à créer des syndicats et à s'y associer. Cependant, les réformes d'autonomie locale n'ayant pas encore été entreprises, la constitution des syndicats pour le personnel des collectivités locales est envisagée à un stade ultérieur.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, le personnel des collectivités locales bénéficie de droits syndicaux, y compris les droits d'association et de grève. En outre, il existe des syndicats du personnel des collectivités locales.

Tableau 1: Droits syndicaux du personnel des collectivités locales

	Association	Grève
Bulgarie	●	●
Croatie	●	●
République tchèque	●	●
Estonie	●	
Hongrie	●	●
Lettonie	●	●
Lituanie	●	
Pologne	●	
Roumanie		
Fédération de Russie	●	
Slovaquie	●	●
Slovénie	●	●
«ex-République yougoslave de Macédoine»	●	●

VI. Protection juridique

Recours administratifs

En **Bulgarie**, le contrôle de la conformité à la législation sur le travail est exercé par l'Inspection générale du travail et par le ministère du Travail et des Affaires sociales. D'autres instances gouvernementales peuvent également exercer ce contrôle, en vertu d'une loi émanant du Parlement ou d'un décret ministériel. Ces organismes de supervision veillent à l'application de mesures administratives pour empêcher ou faire cesser des violations de la législation du travail.

En **Croatie**, le personnel des collectivités locales peut faire appel contre toute décision concernant le recrutement ou la carrière auprès du chef du département de l'administration sous forme de plainte formelle. Les conflits concernant la procédure disciplinaire peuvent être référés en appel auprès de la commission disciplinaire.

En **Lettonie**, les différends concernant les rapports d'emploi relèvent, à l'intérieur de la structure de la collectivité locale, de la compétence des comités administratives établis par la collectivité locale, en tant qu'employeur, et des syndicats.

En **Lituanie**, les responsables de la collectivité en question peuvent revoir les décisions illégales.

En **Pologne**, les représentants des syndicats des collectivités locales ont la capacité juridique nécessaire pour négocier avec la collectivité locale sur des conflits collectifs.

En **Slovénie**, les employés dans les collectivités locales ont droit de faire appel des décisions rendues en première instance sur leurs droits, leurs obligations et leurs responsabilités. L'appel est interjeté devant l'auteur de la décision qui l'examine et rend la décision en seconde instance.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, des recours hiérarchiques existent pour toute question concernant des actes liés à la carrière et les mesures disciplinaires.

Recours judiciaires

En **Bulgarie**, le code de procédure civile dispose que tout différend entre employés et employeur au sujet des relations de travail ou des conventions collectives peut être porté devant les tribunaux. Le contentieux résultant de cette relation de travail est gratuit pour les employés.

En **Estonie**, la justice administrative est compétente pour statuer sur les litiges relatifs aux droits statutaires du personnel.

En **Croatie**, en **République tchèque**, en **Hongrie**, en **Lituanie,** en **Pologne** et en **Slovaquie**, les conflits entre employeur et employés sont du ressort des tribunaux ordinaires.

En **Roumanie**, le personnel des collectivités locales est protégé par la loi. Il s'ensuit que toute décision contraire à ses intérêts peut être attaquée en justice conformément aux règles de procédure sur les litiges administratifs.

Dans la **Fédération de Russie**, les conflits du travail sont tranchés par les commissions sur les conflits du travail, les commissions de conciliation, les arbitres ou par les tribunaux de la juridiction ordinaire.

En **Slovénie**, dans le cas où l'employé n'est pas content de la décision rendue en seconde instance ou dans le cas où la décision en seconde instance n'est pas rendue 30 jours après l'interjection de l'appel, tout litige relatif aux droits, aux obligations et aux responsabilités peut être porté devant les conseils de prud'hommes. Les actes administratifs sans appel (tels que la nomination des fonctionnaires et des cadres supérieurs) sont du ressort de la Cour suprême.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, le recours judiciaire, par le biais des tribunaux civils, existe pour tout litige concernant les procédures de recrutement, les actes liés à la carrière et les mesures disciplinaires.

VII. Réformes envisagées ou en cours

En **Bulgarie**, le statut juridique du personnel des collectivités locales est pris en considération dans des réformes envisagées ou en cours dans plusieurs domaines: dans le domaine gouvernemental, une loi sur les fonctionnaires devrait, au plus tôt en 1996, définir un cadre général pour le personnel du gouvernement central et local; dans le domaine des structures administratives et territoriales et de l'autonomie locale, où la réforme a été engagée en 1995; dans le domaine social. Ces réformes auront pour effet de définir progressivement le nouveau statut, le rôle et les conditions du personnel des collectivités locales.

En **République tchèque**, une réforme générale de l'administration publique est envisagée.

En **Lettonie**, le gouvernement souhaite réglementer la fonction publique locale mais les collectivités locales s'y opposent. Un choix fondamental s'impose: un même régime pour le personnel au service des régions et des communes ou un régime unifié.

L'adoption d'un régime spécifique au personnel des autorités locales se heurte à plusieurs problèmes: la définition du statut des collectivités et ses administrations, l'harmonisation de la structure du personnel des collectivités locales en conformité avec la classification nationale des métiers et la clarification du rôle du président du conseil municipal en tant que chef de l'administration locale.

En **Lituanie**, le gouvernement envisage de préparer un projet de réglementation pour mettre en application la loi sur les fonctionnaires.

En **Pologne**, un projet de loi sur le statut des fonctionnaires publics locaux a été préparé en 1994 et il est en cours d'examen par la Commission parlementaire des pouvoirs locaux. Cette législation a pour but l'amélioration et la mise à jour des dispositions en vigueur conformément à la nouvelle loi du travail et au projet de loi sur la fonction publique de l'Etat. Parmi d'autres éléments, le projet de loi sur les fonctionnaires publics locaux prévoit le renforcement de la position du Secrétaire de la commune, le remplacement de la procédure disciplinaire actuelle par une procédure préparatoire d'instruction et la formation professionnelle continue du personnel.

En **Roumanie**, le gouvernement rédige un projet de loi sur le statut des fonctionnaires.

Dans la **Fédération de Russie**, une loi fédérale spéciale et des statuts arrêtés par les sujets de la Fédération de Russie sont nécessaires pour régler plusieurs questions, notamment: la liste des emplois dans les municipalités et leur classification en groupes, les procédures pour financer les services municipaux, les garanties, les responsabilités et la rémunération du personnel des collectivités locales, d'autres questions comme celles relatives au recrutement, l'évaluation des mérites, la cessation du service, etc.

En **Slovaquie**, une loi sur la fonction publique est en cours d'élaboration et devrait être adoptée en 1998 au plus tard. Elle accordera au personnel public, y compris celui des collectivités locales, un cadre général comportant: une définition de la fonction publique et de son statut, les procédures de recrutement, les conditions de travail, les traitements et compléments et le système de retraite.

En **Slovénie**, la réforme de l'autonomie locale est toujours en cours. C'est pourquoi, l'application de mesures comme celles touchant aux conditions d'emploi du personnel des collectivités locales est prévue pour un stade ultérieur.

Dans **«l'ex-République yougoslave de Macédoine»**, une loi sur l'autonomie locale est en cours de préparation. Une fois adoptée, une loi sur la fonction publique locale pourra être préparée, afin d'éviter que, comme actuellement, chaque changement de gouvernement engendre un changement dans le personnel au service de la collectivité locale.

Dans ce sens, le gouvernement souhaite introduire un système de concours sur épreuves, de manière à ce que les nominations aient lieu sur la base du mérite et que l'on dispose d'un corps professionnel de fonctionnaires locaux.