

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

(4^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mercredi 7 Avril 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN VIVIEN

1. — Modification du statut général des fonctionnaires. — Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 982).

Discussion générale :

M^{me} Goenriot,
MM. Toubon,
Hamel.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er} (p. 984).

A la demande du Gouvernement, l'article 1^{er} est réservé jusqu'après l'article 2.

Article 2 (p. 984).

Amendement n° 3 de la commission des lois : Mme Cacheux, rapporteur de la commission des lois ; MM. Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives ; Toubon, Mme Roudy, ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme ; M. Alain Richard. — Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 1^{er} (précédemment réservé) (p. 986).

Amendement n° 1 de la commission : Mme le rapporteur. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 2 de la commission. — L'amendement n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 1^{er}.

Article 3 (p. 986).

Amendement n° 4 rectifié de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. — Adoption.

Adoption de l'article 3 modifié.

Article 4 (p. 986).

Amendement n° 5 de la commission : Mme le rapporteur. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 6 de la commission. — L'amendement n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 4.

Article 5 (p. 987).

Amendement n° 7 de la commission : Mme le rapporteur, MM. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives ; Alain Richard. — Adoption.

Amendement n° 10 rectifié du Gouvernement : M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives ; Mme le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 8 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. — Adoption.

Amendements n° 9 de la commission et 11 du Gouvernement : Mme le rapporteur, M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. — Rejet de l'amendement n° 9 ; adoption de l'amendement n° 11.

Adoption de l'article 5 modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 988).

Explications de vote :

MM. Alain Richard,
Hamel.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Mme le ministre des droits de la femme.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. — Conseil supérieur des Français de l'étranger. — Discussion d'un projet de loi (p. 988).

M. Michel Suchod, rapporteur de la commission des lois.

M. Cheysson, ministre des relations extérieures.

Discussion générale :

MM. Charles Millon,
Barthe,
Toubon,
Alain Richard,
Roger-Machart.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Renvoi de la suite de la discussion à une prochaine séance.

3. — Dépôt d'un rapport (p. 996).

4. — Ordre du jour (p. 996).

PRESIDENCE DE M. ALAIN VIVIAN,
vice-président.

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MODIFICATION DU STATUT GÉNÉRAL
DES FONCTIONNAIRES

Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi adopté par le Sénat modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics (n° 616, 747).

Cet après-midi, l'Assemblée a entendu le rapporteur et les ministres.

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Gœuriot.

Mme Colette Gœuriot. Monsieur le président, madame le ministre des droits de la femme, monsieur le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mes chers collègues, le texte que nous débattons est le garant de la volonté du Gouvernement d'assurer l'égalité des sexes et de faire jouer en ce domaine un rôle pilote au secteur public, à commencer par sa propre administration.

Son dépôt est une nouvelle étape remportée par les femmes grâce aux luttes qu'elles ont menées avec leurs organisations spécifiques ou, plus largement, avec les organisations que se sont données les travailleuses et les travailleurs.

Il n'est pas indifférent aux députés communistes que ce texte soit présenté au nom du Gouvernement par un ministre membre du parti qui présente, avant-guerre, aux élections de tous niveaux, des candidates, non électrices, afin de contribuer à cet aspect essentiel des luttes populaires. Il nous plait aussi de rappeler que le statut de la fonction publique fut élaboré à la Libération par un ministre communiste, Maurice Thorez.

Rapprocher le projet de la situation existante permet de mesurer les aspects positifs de la réforme qui est proposée. Avec l'avènement de la gauche au pouvoir, les femmes ont des possibilités plus grandes de faire respecter leurs droits et de conquérir l'égalité. Ce texte en est une illustration.

Certes, le statut de 1946, l'ordonnance de février 1959, la loi de 1975 ne formulaient les dérogations au principe de l'égalité d'accès aux emplois publics qu'en termes d'exception, de façon, par conséquent, à en souligner le caractère exceptionnel. Mais dans la réalité, l'inégalité était de règle.

Passer de l'absence de droit d'accès à des limitations autorisées pour le seul recrutement et ne pouvant être autorisée que par décret en Conseil d'Etat établi après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, constituait un progrès.

Mais justifier ces dérogations par la nature des fonctions ou par les conditions de leur exercice permettait de confiner les femmes dans un rôle de fonctionnaires suppléants. Ces possibilités de dérogation renvoyaient à une conception du couple dans laquelle la femme se consacre au foyer, laissant à l'homme le soin de pourvoir, par son activité professionnelle, aux besoins de la famille.

Les précédents gouvernements, soutenus par l'actuelle opposition, ont encouragé des campagnes idéologiques contre le droit au travail des femmes en avançant que le foyer est leur lieu naturel, les tâches ménagères et la reproduction de l'espèce, leur vocation essentielle et primordiale. Ils reproduisaient ainsi le discours millénaire, rétrograde et « ségrégatif » de la division des rôles masculins et féminins et cultivaient le maintien des mentalités vieillies et dépassées.

Si les femmes ont acquis des droits nouveaux, elles le doivent à leurs propres luttes menées avec les hommes et les forces de progrès contre le pouvoir réactionnaire et le soutien d'élus qui siègent aujourd'hui sur les bancs de l'opposition et qui se permettent le luxe de propos démagogiques et de surenchères dont les motivations sont aux antipodes de l'égalité de droits des femmes.

Les luttes et leurs acquis traduisent le mouvement en profondeur vers l'égalité des sexes et constituent une des caractéristiques majeures de notre époque.

Il est essentiel que le Gouvernement de gauche s'en saisisse également et le concrétise par des projets et des mesures progressistes en faveur des femmes.

Nous ne pouvons que nous réjouir des différentes mesures déjà prises et des projets en préparation dans la fonction publique comme, en particulier, la suppression des effets les plus nocifs et les discriminations, la généralisation des comités techniques paritaires, l'extension de leurs prérogatives, les futurs droits syndicaux dans la fonction publique, la future réforme des affaires administratives, la création de comités d'hygiène et de sécurité, la titularisation des auxiliaires, la prise en compte globale des problèmes de formation professionnelle et la création de milliers d'emplois publics : quarante fois plus que ceux qu'avait prévus M. Barre !

Tous ces projets qui seront discutés et approuvés très prochainement marqueront une nouvelle avancée pour les femmes, nombreuses dans la fonction publique, avancée dix fois plus grande en quelques semaines que pendant des décennies de pouvoir de la droite, laquelle a souvent maintenu, voire aggravé les inégalités et les discriminations qui peuvent maintenant disparaître de la condition féminine.

La fonction publique ne peut être isolée de l'ensemble de la société, et les problèmes qui s'y posent sont similaires à ceux que rencontre l'immense majorité des femmes dans le secteur privé.

La conquête et le maintien d'un statut général, le plus grand respect de nos principes juridiques font que les discriminations à l'encontre des femmes y sont légèrement moindres que là où la volonté rétrograde d'un patronat se comportant en exploiteur se fait le plus vivement sentir.

Pourtant, depuis 1977, sur une base d'égalité légale, cinq corps de l'administration sont interdits aux femmes, deux leur sont réservés.

Mais en autorisant des recrutements et des modalités d'accès distincts selon le sexe, la loi de 1975 a eu pour effet de rendre plus impérieuse la nécessité d'aller de l'avant.

L'évolution de ces dernières années indique l'amorce d'une meilleure répartition dans les emplois de la fonction publique. La répartition par sexe des candidates reçus aux concours externes et internes de la fonction publique montre, de 1975 à 1979, des progrès certains. Mais nous sommes contraints de raisonner encore en termes de protection des femmes, ce qui nécessite une démarche progressiste vers la complète égalité d'accès et d'exercice des emplois publics.

Pour nous, communistes, égalité n'est pas synonyme d'identité. Les avancées vers l'égalité doivent se traduire par une progression qui soit bénéfique pour les hommes comme pour les femmes, pour la société tout entière. Il est bien évident que les différences physiologiques, le seul fait capital de la maternité, par exemple, et toutes leurs implications dans la vie des femmes, infirment une conception asexuée du travail.

Les discriminations qui existent à l'encontre du travail féminin doivent tendre à disparaître. La maternité de la travailleuse exige des lois protectrices et, il faut le dire clairement, réclamer au nom d'un égalitarisme abstrait, une identité totale de traitement va à l'encontre de l'amélioration des conditions de travail et de vie.

Autoriser le travail de nuit pour les femmes ne serait ni un progrès vers l'égalité ni une amélioration. C'est ainsi, par exemple, que pour la météorologie nationale, service fonctionnant de façon continue, le statut doit prendre en compte les spécificités féminines en laissant aux femmes le choix de leur affectation, sans préjudice du déroulement de leur carrière.

La protection légale qui interdit le travail de nuit doit être étendue à tous les métiers dans lesquels il n'est pas absolument indispensable. La santé, l'équilibre, les chances de bonheur des hommes et des femmes y gagneront.

Il en va de même du travail du dimanche qui a fait l'objet d'une grande lutte.

L'ouverture des droits à la retraite à cinquante-cinq ans pour les femmes reste une priorité. Nous nous félicitons de toutes les mesures gouvernementales et ce sens. Celles qui concernent la formation professionnelle permettront de lutter contre le chômage féminin et la « déqualification » par des emplois plus nombreux et mieux rémunérés. Ce sera un pas non négligeable vers plus d'égalité, plus de liberté dans le choix du métier, vers l'enrichissement et l'épanouissement dans le travail.

Le travail féminin, c'est vrai pour la fonction publique comme pour le secteur privé, doit s'alimenter des progrès immenses des sciences et des techniques. Je sais que cette donnée, le gouvernement de gauche la prend largement en compte.

Que le travail féminin devienne une activité sociale choisie, maîtrisée et plus seulement une nécessité, et nous aurons accompli un progrès significatif vers une société où travail et temps libre deviendront complémentaires.

Pour en revenir plus précisément à l'objet du débat, la commission des lois a proposé de ne consentir de dérogation au principe d'égalité que pour une période transitoire de trois ans.

L'engagement du ministre de produire une fois l'an devant le Parlement le bilan des progrès accomplis et des difficultés restantes me semble avoir le mérite, en évitant de corseter l'action gouvernementale dans des impératifs de temps ambitieux, de modifier en profondeur la fonction publique et de réaliser une égalité complète.

Cette égalité totale ne saurait se réduire au seul recrutement — car les femmes sont défavorisées à l'entrée de la fonction publique. Elle doit s'étendre à l'intérieur de celle-ci. Sans aborder le problème des non-titulaires, je rappelle que 57 p. 100 d'entre eux sont des femmes. Ainsi, celles-ci vivent quotidiennement les distorsions entre la base légale de l'égalité des sexes et les discriminations dont elles sont victimes.

Pour le déroulement de la carrière, la fonction publique, je le répète, demeure largement inégalitaire. Les femmes occupent des emplois de moindre responsabilité. Dans les administrations centrales, si 85 p. 100 des agents de bureau sont des femmes et 39 p. 100 des attachés d'administration, elles ne sont plus que 3,8 p. 100 à occuper des postes de direction.

Cette disparité se retrouve dans les corps fortement féminisés puisque, à l'éducation nationale, les institutrices représentent 71 p. 100, alors que 7 p. 100 seulement des postes de professeurs d'université sont occupés par des enseignantes.

Les fonctionnaires femmes relèvent, pour 73,3 p. 100 d'entre elles, des catégories C et D et seulement 6 p. 100 — contre 15,5 p. 100 pour les hommes — accèdent aux postes de conception et d'encadrement de la catégorie A.

Ces disparités se traduisent sur le plan des traitements par une différence de 15 p. 100 en moyenne en faveur des hommes.

On le voit, la tâche du Gouvernement ne s'arrêtera pas à la seule affirmation légale ni même à la réalisation de l'égalité d'accès aux emplois publics. Les discriminations que subissent les femmes dans le déroulement de leur carrière ne disparaîtront que si le Gouvernement, continuant l'œuvre entreprise, impulse à son administration un souffle nouveau d'égalité et modifie les habitudes et les mentalités, en s'appuyant sur les luttes des femmes et sur l'affirmation de leurs revendications.

Les réformes antérieures qui les favorisent à court terme — le travail à mi-temps, la loi de 1976 relative aux congés post-natal — renforcent, en réalité, la précarité du travail féminin et le réduisent anormalement. Pour nous, communistes, il s'agit de laisser aux femmes le choix du développement de leur personnalité dans le cadre d'une égalité complète qui respecte leurs spécificités sans jamais revenir sur les conquêtes populaires en leur faveur.

Au terme de mon intervention, je voudrais, madame le ministre, monsieur le ministre, appeler votre attention sur des mesures qui, sans entrer directement dans le champ de ce projet, touchent de près au problème de l'égalité des femmes dans la fonction publique.

C'est ainsi qu'en attendant l'application de votre plan de titularisation, de très nombreux agents publics demeureront à l'écart des dispositions du nouvel article 7. Il conviendrait donc de veiller à ce que l'esprit de la loi s'applique au recrutement passager des non-titulaires afin que celui-ci ne puisse s'opérer sur des bases discriminatoires.

Sur un autre plan, je crois nécessaire de féminiser la nomenclature des grades et des emplois. Je ne prendrais qu'un exemple, celui de cette jeune femme qui, dans une mairie, est chargée de porter les plis et dont la dénomination officielle est « garçon de bureau » !

A l'évidence, une réforme s'impose.

En dernier lieu, je crois nécessaire de porter à la connaissance du public de la façon la plus large possible les nouvelles dispositions qui sont inscrites dans le statut général. Cela suppose la mobilisation de moyens d'expression dépassant l'audience du *Journal officiel*. Vous nous avez informés de la nomination dans votre cabinet d'une personne chargée des problèmes féminins. C'est une excellente mesure dont nous nous félicitons. Une bonne partie de son activité devrait consister à populariser les problèmes que vous rencontrez ainsi que les solutions que vous apportez.

A cet égard, il convient de modifier la conception qu'a le public de la femme fonctionnaire, au plan du recrutement tout d'abord. Il faut que les femmes désireuses d'entrer dans la fonction publique connaissent le principe de l'égalité des sexes et son application dans la fonction publique, qu'elles connaissent également la nature de l'emploi, les obligations de service qui seront les leurs.

Toutes ces données, ainsi que la mixité des emplois, doivent être portées à la connaissance du public et les publications de l'O. N. I. S. E. P. constituent un vecteur privilégié pour ce faire.

La modification de la vision qu'a le public du secteur public passe bien évidemment par une modification des formes utilisées par celui-ci pour se faire connaître. Il n'est pas admissible qu'une campagne publicitaire se fasse sur le thème « des hommes qui relisent les hommes », alors même que de très nombreuses femmes travaillent, y compris sur les services de lignes, dans l'entreprise nationale en question. De même — et je reprends l'idée exprimée par une proposition de loi émanant de mon groupe — l'image de la femme dans les manuels scolaires doit représenter des enseignantes, bien sûr, mais également des postières, des conductrices d'autobus, de trains et même des conductrices de travaux.

Les actions que je vous suggère, monsieur le ministre, madame le ministre, et qui peuvent être multipliées à l'infini, sont des mesures qu'il convient de prendre immédiatement afin de bousculer les butoirs antiféministes qui pèsent encore sur notre société.

Dans une société inégalitaire, il est vain d'espérer d'un seul texte la suppression de toutes discriminations. Cependant sans texte, le poids des habitudes antiféministes pèserait encore davantage. C'est pourquoi les députés communistes le voteront. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. Madame le ministre, monsieur le ministre, le groupe du R. P. R., comme il l'a d'ailleurs fait en commission, apportera son soutien au projet de loi que vous nous présentez pour modifier l'article 7 du statut de la fonction publique. Nous le ferons d'autant plus volontiers que Mme Cacheux a présenté un excellent rapport écrit notamment, qui contient des renseignements précieux sur la situation des femmes et des hommes dans la fonction publique et qui permet de bien situer le problème.

Ce projet de loi tend à mettre en œuvre des principes auxquels notre groupe souscrit et est attaché depuis toujours, tel celui de la mixité dans les emplois, notamment de la fonction publique. Nous considérons donc qu'il est opportun de prendre les dispositions pour appliquer au mieux les dérogations qui sont prévues dans l'article 7 du statut de la fonction publique.

Toutefois, je tiens à préciser dans cette brève intervention que nous ne saurions souscrire aux appréciations négatives formulées par le rapporteur et par les membres du Gouvernement sur la loi qui a été promulguée le 10 juillet 1975. Il s'agissait — j'y insiste — d'une bonne loi qui a marqué une étape décisive dans la direction souhaitée. Par exemple — le rapport de Mme Cacheux en fait mention — elle a réduit de onze à sept le nombre des corps exclusivement réservés soit aux hommes, soit aux femmes.

Cette loi a connu, certes, des difficultés d'application, mais on ne doit pas seurrer ni leurrer les femmes qui sont principalement intéressées par le texte que nous allons discuter. Quelles que soient les bonnes intentions du projet, quelles que soient les améliorations qui ont été apportées par la commission des lois au texte adopté par le Sénat, son application, lorsqu'il aura été voté, se heurtera à des difficultés analogues à celles qu'a pu rencontrer la loi de 1975.

Il faut, en effet, dans ce domaine, réaliser un équilibre difficile, quelquefois subtil, entre le principe républicain de l'égalité d'accès aux emplois publics, auquel nous sommes tous attachés, et les contraintes de gestion et les spécificités de certains corps.

Les solutions pour assurer cette situation optimale ne sont jamais évidentes. Je ne retiendrai que deux exemples très généraux, l'un traité par le projet de loi et l'autre non.

Le premier est fourni par le personnel de l'éducation. On constate une féminisation du personnel enseignant de l'éducation nationale. Il est clair que cette orientation correspond à un phénomène social notamment parce que ce métier, compte tenu des conditions dans lesquelles on l'exerce, permet aux femmes

simultanément d'élever leurs enfants et de s'occuper de leur foyer plus facilement. Telle est l'explication de cette propension des femmes vers ce métier, alors que tout le monde est conscient que, sur le plan pédagogique, une proportion trop grande de femmes dans ce corps n'est pas une bonne chose.

Le second exemple de difficultés que nous avons bien du mal à traiter est tiré du travail à temps partiel qui est aujourd'hui mis en cause notamment par la majorité. Elle estime que le temps partiel ne doit pas être un système principalement réservé aux femmes. Nous en sommes bien d'accord mais, malheureusement, les conditions actuelles du fonctionnement de notre société et notre mentalité collective sont telles que ce sont en majorité les femmes qui s'orientent vers le travail à temps partiel. Ce phénomène se vérifie aussi bien dans le secteur privé que dans la fonction publique.

Il faut donc, dans cette affaire, être conscient que les espoirs qu'ouvrent ce projet de loi et l'évolution de notre mentalité collective ne doivent pas excéder les possibilités réelles que nous avons de progresser en ce domaine. Nous avons commencé et ce texte nous permettra de poursuivre.

Voilà pourquoi il est souhaitable et pourquoi les membres de notre groupe, et notamment M. Philippe Séguin, se sont attachés, au cours de la discussion en commission, à essayer de bien préciser les règles que nous voulons voir y figurer de manière à éviter toutes difficultés d'interprétation et donc tout malentendu. La situation de fait rend déjà suffisamment difficile l'application de ces dispositions pour que nous n'ajoutions pas des ambiguïtés.

Avant d'entendre l'orateur qui m'a précédé, je n'avais pas compris qu'il s'agissait — j'exagère à peine — d'une nouvelle étape de la lutte des classes. J'avais cru qu'il n'y avait dans ce texte rien d'idéologique. Je me permets de le croire encore fondamentalement.

Nous pensons que ce projet, quelle que soit l'orientation politique que l'on veut lui donner, peut aller dans le bon sens pour améliorer la situation des femmes et des hommes dans la fonction publique. C'est pourquoi nous le voterons dans le texte qui a été adopté par la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Madame ! : ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, de par la volonté du général de Gaulle, auquel les femmes de France doivent le droit de vote, le principe de l'égalité entre femmes et hommes pour l'accès à la fonction publique est inscrit dans nos textes constitutionnels.

Pour l'application de plus en plus extensive de ce principe, des progrès essentiels ont déjà été accomplis au cours des précédents septennats. L'opposition garde le souvenir des entrées récentes et parfois spectaculaires, ces dernières années, de femmes dans des emplois qui leur étaient jusqu'alors interdits dans la fonction publique.

Je cite pour mémoire : femmes nommées pour la première fois recteur d'université, femmes occupant de hauts emplois préfectoraux, femmes entrant à l'École polytechnique, femmes promues médecin général dans l'armée, femmes accédant à des fonctions éminentes dans la magistrature, la diplomatie et l'administration centrale de nombreux ministères.

Ces progrès spectaculaires illustrent la promotion générale des femmes dans la fonction publique de même que le nombre et l'influence des femmes aux gouvernements ayant précédé le vôtre, madame le ministre, étaient déjà sous le précédent septennat la concrétisation de la participation de plus en plus active des femmes non seulement à tous les échelons de l'administration mais au gouvernement de la France.

Le projet de loi qui est soumis ce soir à notre discussion est une nouvelle étape pour limiter plus encore les dérogations à l'égalité d'accès aux emplois publics.

Ce projet de loi renforce le principe de mixité de tous les emplois publics. C'est la raison pour laquelle, conformément à sa doctrine et à son action passée, et pour combattre les inégalités, les discriminations à l'encontre des femmes, le groupe Union pour la démocratie française votera ce projet qui améliore et fait accomplir, après ceux qui l'ont précédé, un nouveau progrès au statut général des fonctionnaires dans le sens d'une meilleure application du principe de l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux emplois publics.

En votant ce texte de progrès, nous n'oublions pas tout ce qui reste à accomplir pour assurer la promotion et en même temps la reconnaissance de la spécificité des femmes dans notre société et nous rappelons la particulière considération que

la nation doit à toutes les mères, à celles qui travaillent comme à celles que le nombre et le jeune âge de leurs enfants ou le sentiment qu'elles ont de leur responsabilité éducative, retient dans leur foyer. A elles aussi, assurons leur promotion dans notre société.

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux articles 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article 1^{er}.

M. le président. A la demande du Gouvernement, l'article 1^{er} est réservé jusqu'après l'article 2.

La réserve est de droit.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Il est inséré, après l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 précitée, un article 18 bis ainsi rédigé :

« Art. 18 bis. — Par dérogation au principe défini à l'article 7 ci-dessus, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes pourront être organisés si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions assurées par les membres de ces corps. Les modalités de ces recrutements seront fixées après consultation des comités techniques paritaires.

« En outre, lorsque des épreuves physiques sont prévues pour l'accès à un corps de fonctionnaires, des épreuves ou des cotations distinctes en fonction du sexe des candidats pourront être prévues après consultation des comités techniques paritaires concernés. »

Mme Cacheux, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, MM. Séguin et Claude Wolff ont présenté un amendement n° 3 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« Par dérogation au principe d'égalité des sexes posé à l'article 7 du statut général des fonctionnaires, des recrutements seront fixés par décret en Conseil d'Etat, ront être organisés si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue la condition déterminante pour l'exercice de la fonction concernée.

« La liste des corps concernés et les modalités de ces recrutements seront fixées par décret en conseil d'Etat, après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires.

« Ces recrutements distincts sont autorisés pendant une période de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Par rapport au texte voté par le Sénat, la rédaction proposée par la commission comporte quatre modifications.

Les dispositions dérogatoires au principe de la mixité ne seraient pas codifiées dans le statut général des fonctionnaires, dans la mesure où elles n'auraient plus valeur permanente.

La possibilité de recrutements distincts ne serait ouverte que pendant trois ans à compter de la promulgation de la loi. Si, passé ce délai, le Gouvernement entendait maintenir certaines dérogations, il devrait en obtenir de nouveau l'autorisation du Parlement.

Ces recrutements distincts ne seraient autorisés que si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constituait la « condition déterminante » et non plus une condition déterminante « pour l'exercice de la fonction concernée.

Enfin, le conseil supérieur de la fonction publique devrait être consulté non seulement sur la liste des corps concernés mais également sur les modalités de ces recrutements distincts. Ces modalités devraient au surplus figurer, au même titre que la liste des corps, dans le décret en Conseil d'Etat prévu par cet article.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Anicet Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives. L'amendement n° 3 de la commission des lois propose quatre modifications, mais procède essentiellement de deux idées.

La première est celle selon laquelle les recrutements distincts sont autorisés pendant une période de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. Le Gouvernement n'est pas favorable à cette disposition.

Sur le plan strictement formel, il ne semble pas souhaitable d'introduire dans le statut général des fonctionnaires, qui est un grand texte, des dispositions de caractère transitoire.

Sur le plan pratique, je comprends bien que cette rédaction vise à soumettre dans trois ans le principe des recrutements distincts au Parlement. En fait, il me semble — et nous en reparlerons sans doute tout à l'heure — que la procédure que nous proposons, après l'examen et la modification du texte par le Sénat, d'un rapport présenté tous les deux ans par le Gouvernement correspond en fait mieux aux besoins que comportent l'évolution et la discussion de ce problème.

J'ajoute qu'un amendement prévoit aussi qu'un autre rapport doit être fait devant les instances de concertation. Ainsi un rapport serait présenté tous les ans devant des instances de concertation et un autre rapport, tous les deux ans, devant le Parlement. Nous aurons donc de nombreuses occasions de revenir sur ces appréciations, avant même cette échéance de trois ans à l'issue de laquelle il faudrait reconsidérer l'ensemble du problème.

J'aurais assez bien compris que, sous cette forme un peu radicale, on adresse une telle sommation à un gouvernement s'il avait été de droite. Mais étant donné que le nôtre prend appui sur une large majorité de gauche, assurée de la durée, la procédure consistant à se revoir tous les ans pour mettre au point les orientations du changement me semble à la fois manifester une confiance sereine vis-à-vis de la démarche de ce gouvernement et être finalement mieux adaptée techniquement. Cette sorte d'ultimatum imposant, dans trois ans, de maintenir les choses ou de les supprimer totalement est inadéquat, au regard de l'évolution sociale, de la démarche du Gouvernement et de la bonne harmonie qui doit régner entre le Parlement, sa majorité et le gouvernement de gauche.

La limitation de la validité de la loi dans le temps est une disposition qui procède d'un volontarisme excessif qui, à mon avis, la rendra inopérante car la résistance sociale sera sans doute toujours présente et la reconduction risque d'être probable dans trois ans. Ce n'est pas du tout ce que nous recherchons.

La procédure plus modeste du décret, soumis périodiquement à discussion, me paraît mieux adaptée et plus efficace.

L'amendement propose une deuxième rectification : « l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue la condition déterminante pour l'exercice de la fonction concernée », au lieu de : « une condition déterminante... ». Sans revenir sur tous les articles, il me semble que l'expression : « la condition déterminante », revêt un caractère un peu totalitaire qui débouche en fait sur des recrutements exclusifs d'hommes ou de femmes.

En revanche, l'expression « une condition déterminante » me semble plus souple et donc plus adéquate. Nous continuons de retenir, pendant la durée que vous savez et selon les modalités qui sont proposées, des recrutements distincts sur la base de la reconnaissance d'une des conditions déterminantes.

Si l'Assemblée retenait la solution proposée par la commission des lois, elle rejeterait tout le raisonnement que j'ai exposé précédemment sur la nécessité de ménager une transition à partir des données sociologiques constatables. Elle ne tiendrait donc pas compte — alors qu'il faut en avoir le souci — des avis qui ont été exprimés par les organisations syndicales, notamment la fédération de l'éducation nationale, avis sur lesquels on peut porter un jugement, mais qui correspondent bien à l'état social actuel. Cette proposition qui est, je n'en doute pas, nourrie des meilleures intentions, aboutirait, comme la précédente, à un résultat inverse de celui qui est recherché puisqu'elle rendrait en pratique le recrutement distinct impossible au profit du recrutement exclusif.

Voilà pour quelles raisons je pense que ces deux idées ne doivent pas être retenues. Si sur le fond nous sommes sans doute d'accord, leur application ne me semble pas adéquate.

Enfin les deux autres modalités qui sont avancées sont liées à l'argumentation de fond que je viens de développer.

La suppression du premier alinéa s'explique par la présence, dans le texte proposé, de la mention d'une limitation de la durée de l'effet de la loi, une telle mention ne devant pas figurer dans

le corps de l'ordonnance de 1959. Si cette mention des trois mois est supprimée, il convient, par voie de conséquence, de rétablir le premier alinéa afin de citer explicitement dans l'ordonnance les dérogations à l'article 7.

Enfin, la commission propose la suppression du dernier alinéa de l'article 2, parce que le rapporteur prévoyait de l'insérer dans l'article 7 de l'ordonnance. Mieux vaut laisser toutes les dispositions dérogatoires dans l'article 18 bis de l'ordonnance et donc cet alinéa relatif aux épreuves physiques.

Au bénéfice de cette explication à la fois de fond et de forme, je souhaiterais que la commission retire son amendement.

M. le président. La parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. Le Gouvernement demande à l'Assemblée de ne pas adopter l'amendement n° 3 de la commission des lois, mais alors quelle rédaction de l'article 2 propose-t-il ?

M. le président. La parole est à Mme le ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme.

Mme Yvette Roudy, ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme. Nous nous en tenons, pour notre part, au texte adopté par le Sénat et nous proposerons à l'article 5 l'amendement suivant : « Le Gouvernement révisera au vu des conclusions de ce rapport — le rapport que le Gouvernement déposera tous les deux ans — les dispositions dérogatoires évoquées dans l'article 18 bis de l'ordonnance du 4 février 1959. » Il nous a paru qu'il était plus fonctionnel de remettre l'affaire en chantier tous les deux ans.

M. le président. La parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. Je vous remercie de cette précision, madame le ministre. Ma question s'expliquait par le fait que je n'avais pas connaissance de cet amendement qui n'était pas à la distribution lorsque je suis entré en séance.

Cela dit, puisque maintenant je connais bien le dispositif qui nous est proposé, je voudrais présenter deux observations.

D'abord, je m'étonne que le Gouvernement, qui entretient, je pense quelques liens avec sa majorité parlementaire, exprime en séance publique son désaccord sur un point fondamental du texte adopté par la commission à savoir le caractère provisoire des dérogations, alors que l'ensemble du projet de loi a fait l'objet d'un examen sérieux et approfondi et a même été adopté à l'unanimité.

Ensuite, je trouve qu'il n'est pas de bonne méthode — et je reste modéré — d'avoir fait adapter par la commission des lois, sur la suggestion de son rapporteur, un texte qui, chacun le sait, a pour objectif d'empêcher que la dérogation ne bénéficie au corps des instituteurs et de revenir aujourd'hui en séance publique, sur cette position sous prétexte — c'est vous même, monsieur le ministre, qui l'avez dit — que la fédération de l'éducation nationale et le syndicat national des instituteurs se sont rendu compte que ce texte ne leur plaisait pas.

Un tel procédé n'est pas digne de la représentation parlementaire. J'ai suffisamment dénoncé, ailleurs que dans cet hémicycle, une certaine confusion entre le pouvoir syndical et le pouvoir politique pour ne pas m'appesantir sur ce sujet à l'occasion de la discussion d'un texte auquel j'ai voulu garder une valeur essentiellement sociale et non politique. Je regrette vraiment que nous en soyons arrivés à cette situation et, au nom de mon groupe, je soutiendrai les propositions de la commission des lois.

M. Emmanuel Hamel. Nous aussi.

M. le président. La parole est à M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Vous n'imaginez pas, monsieur Toubon, que je me sois fait ici — je n'en ai ni le désir ni le droit — le porte-parole de la fédération de l'éducation nationale. Je vous ai simplement dit ce que je savais de l'avis qu'elle avait exprimé, mais cela n'est pas entré en compte dans les explications à la fois de forme et de fond que je viens de fournir.

Nous sommes probablement tout à fait d'accord avec Mme le rapporteur de la commission des lois, pour estimer que les dérogations ne doivent pas être pérennisées. Pour se protéger contre le risque de pérennisation, lié aux lourdeurs sociales, voire à l'inattention, la commission des lois a fait une proposition que je trouve excessive, trop radicale et insuffisamment adaptée à l'évolution du mouvement social. Je propose tout simplement de remplacer cette proposition, que j'ai examinée avec un grand intérêt, par des modalités plus souples directement issues de la discussion qui a eu lieu au Sénat et qui me

semblent mieux accordées à la volonté politique qu'expriment à la fois le Gouvernement et la majorité d'avancer au pas que notre société permet. Il n'y a là aucun mystère ni aucun drame. Ce sont des choses très simples qui ressortissent au débat démocratique sur un cas particulier.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je tiens à expliquer le sens du vote qu'émettra le groupe socialiste.

Notre préoccupation est double : d'une part, réduire l'ampleur des discriminations et des différences de chances entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ; d'autre part, veiller au bon fonctionnement du service public.

Le Gouvernement a joué normalement son rôle en faisant observer que l'innovation introduite par l'amendement de la commission des lois allait dans le sens d'un des deux impératifs mais pouvait contrarier l'autre. Les risques encourus ne sont pas majeurs mais il appartient à l'exécutif d'éviter les perturbations dans le fonctionnement des services et dans le déroulement des carrières.

En réalité, la disposition que propose la commission mettrait fin à la très grande majorité des concours séparés puisque ceux-ci ne seraient légaux que si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe est la condition déterminante à l'exercice de la fonction concernée. Or, très peu de corps répondent à cette exigence et, notamment, pas les principaux corps de fonctionnaires pour lesquels se pose le problème, c'est-à-dire celui des instituteurs et celui des fonctionnaires des douanes.

Autrement dit, cette formule couperet rendrait à peu près impossible une dérogation tendant à l'organisation d'un concours séparé, plus exactement d'un décompte séparé des places au concours.

Le Gouvernement a estimé que cette impossibilité serait préjudiciable au bon fonctionnement de certains services publics et, en raisonnant à moyen terme — ce qui est aussi sa fonction —, au développement des chances des femmes dans la fonction publique. Il nous fait donc une contre-proposition qui consiste à utiliser le mécanisme des rapports périodiques pour revoir la liste des corps donnant lieu à dérogation. Après en avoir délibéré, le groupe socialiste a estimé que cette solution était satisfaisante. Il ne soutiendra donc pas l'amendement de la commission des lois.

M. le président. La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Je voudrais répondre à M. le ministre chargé de la fonction publique ainsi qu'à M. Toubon, qui, tous les deux, pour des raisons différentes, se sont étonnés que le rapporteur ait adopté, au nom de la majorité, de la commission, une position différente de celle du Gouvernement.

M. Jacques Toubon. C'est la position de toute la commission !

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Cela illustre bien les difficultés que rencontrent les femmes. Comme militante, on est toujours sur deux fronts.

La commission des lois ne s'étant guère mobilisée pour ce projet, c'est en grande partie grâce à la solidarité des femmes entre elles que mes propositions ont été adoptées. Le Gouvernement les a jugées trop contraignantes. Mais en tant que rapporteur je ne puis que maintenir l'amendement de la commission. C'est maintenant à l'Assemblée de se prononcer.

M. Jacques Toubon. Je fais remarquer que ni M. Séguin ni M. Wolff ne sont des femmes !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...
Je mets aux voix l'article 2.
(L'article 2 est adopté.)

Article 1^{er}. (Précédemment réservé.)

M. le président. Nous en revenons à l'article 1^{er} précédemment réservé à la demande du Gouvernement.

J'en donne lecture :

« Art. 1^{er}. — Les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1956, relative au statut général des fonctionnaires, sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art. 7. — Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les hommes et les femmes, sous réserve des seules dispositions de l'article 18 bis ci-après. »

Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 1 ainsi rédigé :

« Dans le second alinéa de l'article 1^{er}, supprimer les mots : « sous réserve des seules dispositions de l'article 18 bis ci-après. »

Cet amendement me semble sans objet du fait du rejet de l'amendement n° 3.

Vous êtes bien d'accord, madame le rapporteur ?

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Tout à fait.

M. le président. Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 2 ainsi rédigé :

« Compléter l'article 1^{er} par le nouvel alinéa suivant :

« Cependant, lorsque des épreuves physiques sont prévues pour l'accès à un corps de fonctionnaires, des épreuves ou des cotations distinctes en fonction du sexe des candidats pourront être prévues après consultation des comités techniques paritaires concernés. »

Cet amendement tombe pour les mêmes raisons.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — I. — Au début du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 75-599 du 10 juillet 1975, les mots : « Le principe posé au premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 », sont remplacés par les mots : « Le principe posé par l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 ».

« II. — Au début du second alinéa de l'article 3 de la loi précitée du 10 juillet 1975, les mots : « Dans les limites autorisées par l'alinéa 2 du même article », sont remplacés par les mots : « Dans les limites autorisées par l'article 18 bis de l'ordonnance susvisée du 4 février 1959 ».

Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 rectifié ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le paragraphe II de l'article 3 :

« II. — Le second alinéa de l'article 3 de la loi précitée du 10 juillet 1975 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Des dérogations à ce principe pourront être apportées, selon les procédures propres à chaque catégorie d'organismes ou d'institutions visées ci-dessus, dans les limites prévues à l'article 18 bis de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

« Ces dérogations feront l'objet d'un rapport annuel présenté aux organes de concertation des institutions ou organismes visés ci-dessus. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Cet amendement, qui tient compte des votes émis précédemment, se justifie par son texte même.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. D'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié par l'amendement n° 4 rectifié.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — Le second alinéa de l'article L. 411-14 du code des communes est rédigé ainsi qu'il suit :

« Cependant, pour certaines catégories de personnels dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission nationale paritaire du personnel communal, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes pourront être organisés si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions considérées. Les modalités de ces recrutements seront fixées après avis des commissions paritaires communales ou intercommunales, selon le cas.

« Suivant la même procédure, lorsque des épreuves physiques sont prévues pour l'accès à un emploi des communes ou de leurs établissements publics, des épreuves ou des cotations distinctes en fonction du sexe des candidats pourront être prévues. »

Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 5 ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa de l'article 4. »

Cet amendement, tout comme le suivant, me semble devenu sans objet.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. C'est exact.

M. le président. Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 6 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du troisième alinéa de l'article 4 :

« Cependant, lorsque... » (le reste sans changement).

Cet amendement est donc également devenu sans objet. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — Le Gouvernement déposera tous les deux ans sur le bureau du Parlement un rapport établi, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, dressant le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique.

« Ce rapport comportera en outre des indications sur l'application de ce principe aux emplois et aux personnels des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire. »

Mme Cacheux, rapporteur, MM. Claude Wolff et Séguin ont présenté un amendement n° 7 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 5, après les mots : « du conseil supérieur de la fonction publique », insérer les mots : « de la commission nationale paritaire du personnel communal et des organismes paritaires des personnels des collectivités locales ».

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. La nouvelle rédaction de cet article tend à tenir compte du fait que les agents des collectivités locales sont, au côté des fonctionnaires de l'Etat, une des composantes de la fonction publique.

Le nouveau texte prévoit donc la consultation non seulement de la commission nationale paritaire du personnel communal, mais également des organismes paritaires dont relèvent les autres personnels des collectivités locales.

Nous souhaitons également que les demandes de travail à temps partiel formulées par les femmes fassent l'objet d'indications dans le rapport.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. D'accord !

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. La notion d'organisme paritaire des personnels des collectivités locales évoquée à la fin de l'amendement n° 7 ne saurait bien évidemment recouvrir l'ensemble des commissions paritaires locales dont relèvent les agents des collectivités locales. Comme vous l'avez expliqué, madame le rapporteur, seuls seront consultés les organismes paritaires nationaux dont relèvent certains agents locaux qui échappent à la compétence de la C. N. P., comme les agents des services d'incendie ou des services de H. L. M.

M. le président. La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Votre interprétation est exacte, monsieur Richard.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 10 rectifié ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa des articles par la nouvelle phrase suivante : « Le Gouvernement révisera, au vu des conclusions de ce rapport, les dispositions dérogatoires évoquées dans l'article 18 bis de l'ordonnance du 4 février 1959. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique et des réformes administratives. Cet amendement, qui est la conséquence de l'explication que j'ai donnée tout à l'heure en demandant à l'Assemblée de ne pas retenir l'amendement n° 3 de la commission des lois, répond aux préoccupations que celle-ci a exprimées. La rédaction qu'il propose donne, en effet, la garantie que les dispositions dérogatoires seront soumises périodiquement à un réexamen. Elle nous semble plus opératoire que celle qui, visant le même objectif, proposait de revoir la loi au bout de trois ans.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Denise Cacheux, rapporteur. D'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement n° 8 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du second alinéa de l'article 5 :

« Ce rapport comportera des indications sur l'application de ce principe aux emplois et aux personnels de l'Etat, des collectivités locales... » (le reste sans changement).

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. L'amendement n° 8 est la conséquence de l'amendement n° 7.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Cet amendement est pertinent. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 9 et 11, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 9, présenté par Mme Cacheux, rapporteur, et Mme Halimi est ainsi rédigé :

« Compléter le second alinéa de l'article 5 par la nouvelle phrase suivante :

« Il distinguera, pour chaque fonction, entre les emplois à temps plein et les emplois à temps partiel. »

L'amendement n° 11, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Compléter le second alinéa de l'article 5 par la nouvelle phrase suivante :

« Le rapport mentionnera en outre l'état d'application des dispositions relatives au temps partiel dans les emplois publics. »

La parole est à Mme le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 9.

Mme Denise Cacheux, rapporteur. La commission propose de compléter l'article 5 par la phrase suivante : « Il — le rapport — distinguera, pour chaque fonction, entre les emplois à temps plein et les emplois à temps partiel. »

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué chargé de la fonction publique et des réformes administratives. La différence entre les deux amendements pose en fait un problème de fond.

L'amendement du Gouvernement vise à compléter le second alinéa de l'article 5 par la nouvelle phrase suivante : « Le rapport mentionnera en outre l'état d'application des dispositions relatives au temps partiel dans les emplois publics. »

Cette rédaction, très voisine de celle de la commission des lois, nous semble cependant plus exacte. En effet, nous ne voulons pas que figure dans un texte aussi important une indication qui donnerait à penser qu'il existe dans l'administration

des emplois à temps partiel. Que des personnels occupent des emplois à temps partiel est une chose, mais il ne faut pas laisser croire qu'il existe des fonctions permanentes de service public qui seraient considérées comme des emplois à temps partiel.

C'est pourquoi nous proposons de parler de temps partiel plutôt que d'emplois à temps partiel.

M. le président. La commission retire-t-elle son amendement ?

Mme Denise Cacheux, rapporteur. Non, monsieur le président, elle le maintient.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je ne prolongerai pas longuement ce débat dans lequel les différents groupes se sont assez clairement exprimés.

Bien entendu, le groupe socialiste fait siennes les observations présentées, au nom de la commission, par Mme Cacheux dans son intéressant rapport, et il s'apprête à voter ce texte qui constitue un progrès juridique en ce qui concerne la situation des femmes au sein de la fonction publique. D'autres progrès suivront, et nous venons de travailler ensemble à leur ordonnancement. Bien entendu, des mesures devront être prises, qui entraineront beaucoup plus avant dans les faits, dans l'organisation pratique de la fonction publique. Celle-ci constitue un secteur de travail dans lequel la parité des rémunérations est acquise depuis longtemps, mais la parité des chances de carrière et des possibilités de formation est encore loin d'être réalisée. Sur ce point, les deux ministres qui représentent ici le Gouvernement nous ont tracé des perspectives intéressantes qui donneront au vote positif du groupe socialiste un caractère encore plus optimiste quant à la situation qui sera faite à l'avenir aux femmes dans la fonction publique.

M. le président. La parole est à M. Hamel

M. Emmanuel Hamel. Le groupe Union pour la démocratie française votera ce projet de loi qui est un texte de progrès, tout en regrettant que les amendements de la commission n'aient pas été adoptés.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. le ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives. Mme le ministre des droits de la femme et moi-même avons indiqué que ce texte, pour important qu'il soit, est tout de même de portée limitée. Il est bien loin, nous en sommes tous d'accord, de couvrir l'ensemble des problèmes de discrimination dans la fonction publique. Je remercie les différents intervenants pour les intentions de vote positives qu'ils ont manifestées, ainsi que pour les remarques qu'ils nous ont adressées et qui vont sans aucun doute nous aider à préciser nos intentions sur les questions évoquées.

Je remercie notamment Mme Gocuriot pour ses idées relatives à la publicité qui est, de nos jours, si intimement liée aux problèmes de psychologie, et nous savons que la psychologie n'est pas absente de ce débat.

Je terminerai en m'adressant à M. Toubon, qui a rapproché les préoccupations qui sont les nôtres ce soir de la lutte des classes, pour lui rappeler que l'un de nos grands ancêtres révolutionnaires, théoricien et observateur de la lutte des classes, a déclaré en substance qu'on juge une société à la place et à la condition qu'elle fait aux femmes. Il nous pardonnera de ne négliger aucun effort, aussi mesuré soit-il, pour être finalement bien jugés ! *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

M. Emmanuel Hamel. Point n'est besoin de faire référence à la lutte des classes pour assurer la promotion de la femme !

M. le président. La parole est à Mme le ministre.

Mme le ministre des droits de la femme. Je voudrais profiter de ma présence ici pour élargir un peu le débat puisque de nombreux orateurs ont largement dépassé le thème assez étroit de la situation des femmes dans la fonction publique.

Mme le rapporteur a parlé de stéréotypes. Je pense qu'elle suit de près les travaux du ministère que j'anime et que je m'emploie à faire connaître dans un bulletin qui est régulièrement adressé aux membres de cette assemblée. Elle aura donc pu constater que nous sommes intervenus à plusieurs reprises pour réactiver une commission au sein de l'éducation nationale qui devra, à petits pas mais de façon concrète, s'employer à chasser les stéréotypes des livres de classe.

Par ailleurs, mon ministère a terminé l'étude d'un projet de loi qui vous sera présenté à l'automne sur l'égalité de chances des femmes devant l'emploi, la formation et la promotion. A l'image de la loi antiraciste, nous avons également mis au point un projet de loi antisexistes.

Nous n'avons pas non plus oublié le point fondamental que constitue l'information qui avait malheureusement été un peu négligée, permettez-moi de le dire, par les gouvernements précédents. Pour répondre à un besoin croissant, mon ministère a lancé une campagne d'information sur la contraception qui entrera dans une seconde étape à partir du mois prochain. Cette information était prévue dans la loi de 1975, mais on avait négligé de la mettre en œuvre.

Par ailleurs, j'avais commandé un rapport, il y a huit mois, sur la situation des Françaises au mois de juin dernier. Il m'a été remis la semaine dernière, et je vous recommande la lecture de ce rapport, qui est à la disposition de tous à la Documentation française.

Enfin, un guide des droits des femmes vient de sortir. Distribué gratuitement, il est presque épuisé trois jours après sa parution.

J'ai donc profité de votre patience, monsieur le président, pour fournir quelques informations complémentaires, puisqu'il m'a semblé décaler aujourd'hui ici un grand intérêt pour ces questions. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

M. le président. Vous avez eu raison, madame le ministre.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

M. Jacques Toubon. Les femmes font toujours l'unanimité !

— 2 —

CONSEIL SUPERIEUR DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif au conseil supérieur des Français de l'étranger (n° 734, 760).

La parole est à M. Michel Suchod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Michel Suchod, rapporteur. Monsieur le ministre des relations extérieures, mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis a pour but exclusif de donner un caractère démocratique au conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cet organisme, institué par un décret du 10 décembre 1949, par le Président Vincent Auriol et Robert Schuman, à la demande des organisations représentatives des Français de l'étranger, est investi de deux fonctions très importantes.

La première est consultative: le conseil émet des avis sur les problèmes intéressant les Français établis hors de France et sur les projets qui sont soumis à son examen par le ministre des relations extérieures.

Cette fonction va être très largement développée, puisque des mesures importantes, notamment d'ordre social, sont prévues dans le programme du Président de la République en faveur des Français de l'étranger. Ces mesures, dont la mise en œuvre sera étalée sur plusieurs années, seront naturellement soumises, cas par cas, au futur conseil supérieur des Français de l'étranger démocratiquement élu.

La seconde fonction est quasiment élective, puisque le conseil établi, conformément à une ordonnance du 4 février 1959, une liste de présentation des candidats aux six sièges de sénateurs représentant les Français de l'étranger. Son rôle est en l'espèce déterminant, puisque le Sénat ne dispose à l'égard de cette liste que d'un pouvoir d'opposition qu'il n'a jamais, depuis le début de la V^e République, mis en pratique.

Pour apprécier la portée de la réforme introduite par le texte gouvernemental, il convient de rappeler les régies qui étaient en vigueur antérieurement en ce qui concerne la composition et le mode de désignation du conseil.

Aux termes des articles 3 à 6 du décret du 10 mars 1959, le conseil se composait de membres de droit, de membres désignés par le ministre des affaires étrangères et de membres élus. Etaient membres de droit onze personnes : les six sénateurs représentant les Français établis hors de France, deux représentants de l'union des Français de l'étranger, le président de la fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France, le président de l'union des chambres de commerce françaises à l'étranger, le président de la fédération des professeurs français résidant à l'étranger. On se demande pourquoi telle ou telle autre association, tout aussi représentative, ne figurait pas dans cette liste.

Par ailleurs, les anciens sénateurs ayant représenté pendant neuf ans au moins les Français établis hors de France participaient aux travaux du conseil.

Dix membres étaient désignés par le ministre des affaires étrangères.

Enfin, cent membres élus, aux termes du dernier arrêté du 26 novembre 1962, étaient désignés selon une procédure fixée par arrêté du ministre et que j'analyserai dans un instant. La durée de leur mandat était de trois ans, et l'article 19 du décret du 10 mars 1959 précisait même que « par suite de circonstances exceptionnelles » les représentants des Français établis dans certains pays étrangers pourraient être nommés par arrêté du ministre des affaires étrangères. Cela signifie que, dans certains cas, certes peu nombreux, les membres élus étaient en fait désignés par le ministre.

Il convient de noter, pour apprécier le caractère « démocratique » de cette institution jusqu'à aujourd'hui, que la totalité des membres du conseil participaient à la désignation des candidats au mandat de sénateur représentant les Français de l'étranger, c'est-à-dire même ceux qui étaient désignés ou qui siégeaient à titre de droit.

Examinons maintenant comment se faisait l'élection de ces 100 élus sur les 121 membres.

Les collèges électoraux étaient constitués par les délégués des organismes français « reconnus habiles à se faire représenter » et soumis, pour ce faire, aux conditions suivantes : avoir une activité d'intérêt général et douze mois d'existence à la date de l'élection et comprendre une majorité de Français immatriculés soit au sein du conseil d'administration, soit parmi les membres actifs. Chacun de ces organismes avait droit à un délégué pour dix à vingt membres, deux délégués pour vingt et un à cinquante membres et un délégué supplémentaire par fraction de cinquante membres, avec un maximum de vingt délégués par organisme.

Cette institution était donc très critiquable, et c'est pourquoi nous avons demandé sa modification depuis de nombreuses années. Tel est le sens de la réforme proposée dont je vais maintenant exposer certains éléments.

D'abord, contrairement à ce qu'ont prétendu certains membres de l'opposition, cette réforme ne concerne pas l'élection des sénateurs français à l'étranger (*rites et exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française*), laquelle est renvoyée à un examen plus global qui concernera l'élection des conseils généraux, des conseils municipaux, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Charles Millon. C'est votre opinion !

M. Michel Suchod, rapporteur. On a demandé au Gouvernement les raisons pour lesquelles il n'avait pas eu la courtoisie de déposer ce texte devant le Sénat. Je répondrai que, dans la mesure où il ne concerne pas en priorité les sénateurs, il était normal que notre assemblée l'examine en premier lieu.

M. Jacques Toubon. Qui concerne-t-il ?

M. Michel Suchod, rapporteur. J'en viens à l'examen des articles.

L'article 1^{er} pose le principe de l'élection pour trois ans au suffrage direct des membres élus. C'est ce que nous attendions depuis fort longtemps. Le nombre des personnalités désignées par le ministre en raison de leurs compétences ne pourra excéder le cinquième des membres élus, soit vingt-sept en l'état actuel de la réglementation.

L'article 2 fixe les conditions d'inscription sur les listes électorales qui seront dressées dans le ressort de chaque consulat. Les incapacités prévues sont celles du droit commun.

Une durée minimale de séjour dans la circonscription n'est imposée qu'aux militaires et aux membres de leur famille. Dérogant par ailleurs au principe posé par l'article L. 9 du code électoral, le projet prévoit que l'inscription sur les listes aura un caractère facultatif.

L'article 3 confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la composition des circonscriptions électorales et le nombre de leurs représentants, compte tenu du caractère assez mouvant du corps électoral.

Sur ce point, je tiens à préciser les choses. On a prétendu qu'il pourrait s'agir d'un charcutage électoral. Ce sont les propos que nous avons entendus ce matin à la commission des lois. Je réponds tout de suite qu'il va de soi, pour tous ceux qui ont eu à travailler avec le secteur des Français de l'étranger, que les communautés concernées peuvent être très mouvantes. On peut très bien concevoir une communauté très importante qui, l'année suivante, pour une raison de politique étrangère quelconque, n'existerait plus dans le pays concerné. Il faut bien qu'avec la facilité du pouvoir réglementaire, les circonscriptions puissent être modifiées, afin de ne pas aboutir à des résultats totalement absurdes, avec des circonscriptions dotées d'un nombre important de délégués mais ne comportant pratiquement plus de Français, d'autres n'élisant que quelques élus pour représenter de nombreux Français. Cela serait tout à fait contraire aux règles de la bienséance.

L'article 4 n'impose pour l'éligibilité que l'inscription sur l'une des listes de la circonscription, sans autre condition touchant à l'âge ou à la durée du séjour. Nous souhaitons évidemment que les choses soient facilitées de ce point de vue, et n'est prévue aucune autre inéligibilité que celle qui concerne très normalement les agents diplomatiques et consulaires, les chefs de missions civiles et militaires. Il y a évidemment là un parallèle avec les préfets et les magistrats qui ne peuvent pas se faire élire dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions.

L'article 5 limite la campagne électorale. En effet, il n'est pas possible de faire à l'étranger les mêmes campagnes électorales qu'en France.

L'article 6 prévoit le vote par correspondance, ce qui est une exception au régime français actuel. En effet, il faut permettre aux gens de voter en dépit de la dispersion et de l'immensité de certains territoires, sinon le système serait vidé de son sens.

Aux termes de l'article 7, l'élection aura lieu à la représentation proportionnelle. Bien entendu, cette représentation proportionnelle n'est pas possible pour les circonscriptions où il n'y a qu'un siège à pourvoir : la République populaire du Congo, l'Afrique du Sud, Berlin, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal. Ces dispositions sont doublement contestées, d'une part, par ceux qui souhaitent voir instituer partout un scrutin uninominal à deux tours, et, d'autre part, par ceux qui préfèrent la proportionnelle. Nous avons, en commission, refusé les amendements qui allaient dans ces deux sens opposés pour nous en tenir, monsieur le ministre, à l'équilibre du texte que vous proposez.

L'article 8 fixe les conditions dans lesquelles il sera procédé au remplacement des sièges vacants.

L'article 9 donne compétence au Conseil d'Etat pour trancher les contentieux.

Enfin, l'article 10 donne à cette loi un caractère rétroactif. C'est là le lieu d'introduire un débat juridique. Le Gouvernement avait initialement cru pouvoir procéder à la réforme du conseil supérieur des Français de l'étranger par la voie réglementaire. Il se fondait sur le fait que le statut de ce conseil avait été fixé par un décret du 10 mars 1959, modifié à dix reprises par la voie réglementaire.

C'est pourquoi le Gouvernement a pris le décret n° 82-178 du 22 février 1982 qui réglementait la matière de la même façon que le présent projet de loi. Mais, à la réflexion, ce décret lui semble aujourd'hui méconnaître, comme du reste, je le précise,

des devanciers, le partage des compétences opéré par l'article 34 de la Constitution qui a placé dans le domaine législatif la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires.

Le projet de loi qui vous est présenté reprend donc l'ensemble des dispositions du décret précité qui ont un caractère législatif — il laisse donc de côté celles présentant un caractère réglementaire — en leur donnant rétroactivement effet à sa date d'adoption, afin d'éviter toute solution de continuité.

Au-delà des péripéties juridiques, ce qui compte pour nous c'est l'approbation par l'Assemblée nationale de ce projet de loi que nous attendions depuis de nombreuses années et qui permettra de rétablir la démocratie au sein du conseil supérieur des Français de l'étranger. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des relations extérieures.

M. Claude Cheysson, ministre des relations extérieures. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais d'abord marquer clairement l'enjeu de ce débat : il s'agit d'établir, de façon parfaite et démocratique, des règles qui permettent aux Français se trouvant à l'étranger de faire entendre leur voix sur les affaires les concernant.

Ils sont près d'un million et demi dans le monde. Comme l'a souligné le Président de la République, ils assurent l'activité, ils expriment la capacité et la générosité de notre pays. La France leur est redevable de son rayonnement dans le monde. Sans eux, que serait notre action à l'étranger ?

M. Emmanuel Hamel. En effet !

M. le ministre des relations extérieures. Dans le renforcement de la présence politique et économique de notre pays à l'étranger, dans la diffusion de ses techniques et de sa culture, dans la défense de notre langue, impératif de notre politique, ils jouent un rôle irremplaçable. Je tenais à en porter témoignage ici, à leur rendre hommage, comme le font certainement tous les membres de cette Assemblée.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le ministre des relations extérieures. Dès sa constitution, le présent Gouvernement a affirmé sa volonté de donner à nos compatriotes qui vivent à l'étranger, de façon souvent difficile et parfois périlleuse, les moyens de participer, malgré l'éloignement, à la vie nationale ; ils doivent pouvoir faire connaître leurs opinions ; ils doivent pouvoir exprimer leurs difficultés et leurs problèmes.

Une des conditions premières est que l'organe heureusement chargé depuis 1948 de les représenter, le conseil supérieur des Français de l'étranger, soit à même de tenir pleinement son rôle. Ce rôle, depuis 1959, est double : donner des avis aux pouvoirs publics sur les questions concernant les Français de l'étranger, participer à la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Tout repose donc sur la représentativité des membres du conseil : celle-ci doit être incontestable.

Or, que se passait-il jusqu'à maintenant ? M. le rapporteur l'a décrit, et vous reconnaîtrez que c'était étrange. Jusqu'à présent, les délégués au conseil supérieur étaient désignés par de grands électeurs, eux-mêmes issus d'associations regroupant nos compatriotes. Pour être électeur, comme pour être candidat, il fallait à la fois être immatriculé dans un consulat, ce qui est normal, et faire partie d'une association française, ce qui est plus surprenant.

L'écrasante majorité de nos compatriotes qui, trop souvent, ignoraient tout du système, ne répondaient pas à ce double critère. Ils se trouvaient donc privés de toute possibilité d'expression, discriminés dans des conditions que certains diront iniques, que je déclarerai seulement inacceptables.

Un résultat de cette bizarre manière de faire était que, jusqu'à une date récente, le système autorisait un Français membre de plusieurs associations à voter plusieurs fois. Il pouvait voter, en effet, autant de fois qu'il était membre d'une association. Refus à certains de voter, possibilité pour d'autres de disposer de plusieurs bulletins, ces pratiques n'avaient qu'un rapport lointain avec les règles bienséantes de la démocratie, vous en conviendrez.

De surcroît, il était également prévu — M. le rapporteur l'a indiqué — que lorsque les circonstances locales ne permettaient pas la désignation de délégués selon les intéressantes modalités que je viens de rappeler, les ministres successifs des affaires

étrangères nommaient directement, sur proposition de l'ambassadeur territorialement compétent, les délégués manquants. Près du tiers du conseil supérieur était ainsi choisi par l'autorité administrative de manière discrétionnaire.

Il était temps, il était grand temps de mettre un terme à un système aussi anachronique.

La motivation fondamentale introduite par la nouvelle majorité consiste tout simplement à recourir au suffrage universel, là comme ailleurs, à confier au suffrage direct de l'ensemble de nos compatriotes établis hors de France le soin de désigner leurs représentants au conseil supérieur des Français de l'étranger. Mettant fin à une longue pratique faite de cooptation entre notables et de désignation par l'administration, cette mesure d'écologie républicaine s'inscrit, avec un retard à peine croyable, dans le processus de démocratisation de l'ensemble de nos institutions et de retour à des pratiques constitutionnelles normales.

Plusieurs députés socialistes. Très bien !

M. le ministre des relations extérieures. Afin de traduire dans les faits et dans les textes cette indispensable réforme, le Gouvernement a procédé à de multiples consultations avec tous les éléments représentatifs possibles des Français de l'étranger.

Puis, le 22 février 1982, il a adopté un décret qui modifiait le décret du 10 mars 1959 portant statut du conseil supérieur des Français de l'étranger. Le nouveau texte amende les modalités de désignation des membres du conseil supérieur. Il ne modifie nullement, en revanche, les dispositions concernant le mode de présentation au Sénat des candidats au mandat de sénateur représentant les Français établis hors de France.

Le Gouvernement avait tout d'abord — M. le rapporteur l'a rappelé — préparé un projet de décret de plus large portée, qui introduisait des réformes dans la procédure suivie pour établir la liste de présentation des candidats au Sénat. Ce faisant, il demeurait dans le cadre exact tracé par le décret du 10 décembre 1949 portant statut du conseil supérieur des Français de l'étranger et par les textes subséquents notamment le décret du 10 mars 1959 et les dix décrets qui l'ont modifié.

Ces décrets n'ont jamais été contestés. Il semblait donc clair que le recours à la voie réglementaire était justifié pour codifier cette matière, puisqu'il ne s'agissait après tout que d'apporter à un système pour le moins contestable des changements depuis longtemps attendus. En vingt-trois ans, en effet, onze décrets avaient été pris sur le sujet sans que se manifestât le moindre doute sur la capacité du Gouvernement à agir de la sorte.

Le Conseil d'Etat, dont l'avis avait été demandé — pour la première fois sur ce problème depuis 1959, je le souligne — a été d'un avis différent. Il a estimé que des dispositions importantes de ce premier projet de décret ressortissaient au domaine de la loi et, le 4 février, il a tranché dans un sens restrictif.

Le texte du décret a donc été repris à la lumière de cet avis et le décret publié le 22 février diffère largement du projet initialement soumis au Conseil d'Etat. Le Gouvernement en a retiré — je l'ai déjà dit — toutes les dispositions concernant la procédure de présentation au Sénat des candidats au mandat de sénateur représentant les Français établis hors de France, dispositions qui avaient spécialement retenu l'attention du Conseil d'Etat. Et, pour lever toute ambiguïté, pour donner une assise juridique inattaquable à la réforme envisagée, un projet de loi vous est maintenant présenté. Il reprend, pour l'essentiel, les dispositions du décret initial pour lesquelles se posait le problème de l'appartenance au domaine réglementaire ou au domaine législatif. Il a été, bien évidemment, soumis à son tour au Conseil d'Etat qui, cette fois, a donné un avis favorable.

Pourquoi, dirent certains, ne pas avoir attendu la loi avant d'organiser les élections ? Je rappellerai que les élections — ou, soyns plus précis, la cooptation et la désignation administrative — devaient, en application des dispositions anciennes, avoir lieu en juin 1981. De nombreuses voix s'étaient élevées, avant même les élections générales de mai, pour demander qu'elles n'eussent pas lieu sous l'empire des anciennes règles. Elles ont donc été suspendues par le Gouvernement dès son entrée en fonction et la réforme a été mise en chantier.

Le mandat des délégués a été prorogé de six mois une première fois puis, en raison des retards dans la mise au point des textes, dus aux critiques du Conseil d'Etat dont je viens de parler, de quatre mois une seconde fois.

L'impatience de nos compatriotes à l'étranger est grande maintenant. La date des élections a donc été fixée au 23 mai prochain, en application du décret du 22 février. Les textes d'application ont permis que les listes d'électeurs soient constituées, que les candidatures soient déposées, que la campagne

pour cette première élection directe commence et je peux vous dire, pour m'être beaucoup déplacé à l'étranger, que nos compatriotes attendent avec impatience le jour où ils pourront enfin choisir directement leurs représentants.

Je me bornerai à dégager les traits essentiels du texte que M. le rapporteur, M. Suchod, a déjà analysé de manière excellente.

Afin de traduire le plus fidèlement possible la diversité des aspirations et des opinions des Français établis hors de France — ce qui est d'autant plus important que le premier rôle du conseil supérieur est de nature consultative — le décret et le projet de loi qui vous est soumis prévoient que le conseil sera composé de membres élus suivant le système de la représentation proportionnelle. Il ne sera dérogé à cette règle que dans six circonscriptions où, en raison des conditions locales, un seul siège est à pourvoir.

Pour être électeur et éligible, M. le rapporteur l'a dit, il faut et il suffit d'avoir dix-huit ans accomplis et d'être inscrit sur une liste d'électeurs dressée dans la circonscription électorale où est établi l'électeur et où se présente le candidat, sans condition tenant à la durée du séjour.

Afin de tenir compte de la dispersion et de l'éparpillement de nos compatriotes dans des circonscriptions consulaires parfois aussi vastes qu'un continent et des difficultés quelquefois insurmontables des communications, compte tenu également des contraintes imposées par les autorités locales dans deux pays, le vote pourra s'exercer soit dans les bureaux ouverts par les postes diplomatiques et consulaires, soit par correspondance.

L'évolution, et parfois le changement rapide des données économiques et politiques locales — on songe à des pays comme l'Iran — donnent aux colonies françaises à l'étranger un caractère mouvant. Pour assurer à chacune d'elles la plus juste représentation en toute circonstance, il a été admis que la composition des circonscriptions électorales ainsi que le nombre de leurs représentants seraient fixés et périodiquement adaptés par décret ou par arrêté.

Il est prévu également que le contentieux de la régularité des listes d'électeurs, comme celui qui est lié au déroulement des opérations électorales, serait de la compétence du Conseil d'Etat. Cette haute assemblée, je le rappelle, a émis un avis favorable sur le projet de loi dont vous êtes saisis.

Renforcer les liens de solidarité entre tous les Français, qu'ils vivent sur notre sol ou qu'ils résident hors de nos frontières, donner un nouvel élan au dynamisme de la France dans le monde, assurer une représentation plus démocratique des Français à l'étranger et améliorer concrètement leurs conditions de vie, voici quelques-unes des ambitions que notre pays a manifestées en mai dernier.

Il revient au ministère des relations extérieures d'assurer le contact et d'organiser le dialogue avec ces hommes et ces femmes qui, éloignés de la patrie, donnent par leur présence, par leur travail et par leur détermination, l'image d'une France que nous voulons prospère, novatrice, ouverte sur le monde. Il faut que ces Français puissent se faire entendre de leurs compatriotes en France même, à travers des structures convenables. Je suis, pour ma part, résolu à tout faire pour engager, et réussir, avec les Français de l'étranger, une politique nouvelle qui prenne en considération leurs aspirations et leurs besoins.

Il faut pour cela que nos compatriotes de l'étranger soient des Français à part entière et non des Français étrangers à la France. Il est nécessaire, il est normal, il est légitime qu'ils puissent enfin élire leurs représentants au conseil supérieur des Français de l'étranger selon des modalités conformes aux règles de la démocratie. Tel est l'objet du projet de loi sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon. En préambule, permettez-moi, monsieur le ministre, de vous faire part de notre surprise que le présent projet de loi soit soumis en première lecture à l'Assemblée nationale.

En effet, il est de tradition que les textes concernant, directement ou indirectement, la composition du corps électoral ou le mode d'élection d'une assemblée, lui soit soumis en première lecture. Nous regrettons donc que le Sénat n'ait pas été saisi le premier d'un texte qui concerne, fût-ce indirectement, l'élection de quelques-uns de ses membres.

M. Emmanuel Aubert. Très bien !

M. Charles Millon. Espérons, monsieur le ministre, que ce n'est là qu'un faux pas.

M. Emmanuel Aubert. Ce n'est pas le premier !

M. Charles Millon. Pourtant, une fois de plus, le Gouvernement profite d'une nécessaire réforme pour instaurer un système électoral injuste.

Certes, nous commençons à être habitués à ce type de démarcage : à la veille des élections cantonales, ce fut le charcutage des cantons par les soins du ministre de l'intérieur ! A la veille du renouvellement du conseil supérieur des Français de l'étranger qui doit, comme vous venez de le rappeler, intervenir le 23 mai prochain, c'est le projet de loi qui nous est soumis et qui ne fait, d'ailleurs, que reprendre certains textes réglementaires.

Mais, avant même de nous interroger sur le bien-fondé de cette réforme électorale, demandons-nous quelles en sont les véritables motivations.

Est-ce parce que lors des dernières élections près de 70 p. 100 des Français de l'étranger n'ont pas voté pour l'actuel Président de la République qu'il convient d'instaurer un système qui assurera un accès plus facile à la Haute assemblée à quelques candidats socialistes ? Je ne le pense pas ! Ce serait un règlement de comptes qui déshonorerait ses auteurs.

Est-ce parce qu'à la suite des dernières élections cantonales le Sénat risque de devenir un vrai sanctuaire de l'opposition qu'il convient de faciliter par des moyens détournés l'élection de sénateurs socialistes ? Je ne le pense pas non plus, car le dispositif qui nous est soumis figurait déjà, comme vous venez de le rappeler, monsieur le ministre, dans le décret du 22 février dernier.

Est-ce parce que tous les sénateurs représentant les Français de l'étranger appartiennent à l'actuelle opposition qu'il convient de revoir la composition du conseil supérieur des Français de l'étranger, qui sera chargé de désigner les candidats ? Sur ce point, il y a lieu de s'interroger, surtout lorsqu'on connaît la procédure qui avait été définie par les décrets auxquels il a été fait allusion.

En effet, par décret du 22 février 1982, le Gouvernement avait décidé, malgré l'avis défavorable du Conseil d'Etat, de modifier le mode d'élection du conseil supérieur des Français de l'étranger en en faisant élire les membres au suffrage universel direct. Ce décret, parfaitement anticonstitutionnel, a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat et devant le Conseil constitutionnel. En effet, aux termes de l'article 34 de la Constitution, seule la loi peut fixer le régime électoral des assemblées parlementaires.

Pourtant, le Gouvernement a persisté en publiant, respectivement le 26 février et le 19 mars, un arrêté puis un décret qui déterminent les circonscriptions électorales et le nombre des sièges à pourvoir dans chacune d'elles. Toutefois — vous venez, monsieur le ministre, de le reconnaître — consent de l'inconstitutionnalité de ces textes réglementaires et craignant la décision du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel, le Gouvernement a déposé devant notre assemblée le projet de loi n° 734.

Ce projet reprend point par point les dispositions du décret du 22 février 1982 et, qui plus est, prévoit la rétroactivité de la loi.

M. Emmanuel Aubert. Ce n'est pas croyable !

M. Charles Millon. Si le Gouvernement reconnaît ainsi avoir violé la Constitution en agissant par décret, il persiste dans sa volonté de créer un système électoral ingénieux, certes, mais profondément injuste.

Ingénieux, car il institue le recours au suffrage universel direct pour désigner les membres du conseil supérieur des Français de l'étranger. Et il est vrai que le mode de désignation employé jusqu'à ce jour était loin de donner satisfaction.

M. Pierre Jagoret. Très bien !

M. Charles Millon. Ingénieux aussi, car il cache des objectifs purement électoralistes — assurer une représentation aux socialistes — derrière des motivations hautement morales : traduire le plus fidèlement possible dans leur diversité les aspirations de nos compatriotes. Pour cela, il propose un système de représentation proportionnelle truquée.

Ingénieux encore, car il justifie le recours à la voie réglementaire pour déterminer la composition des circonscriptions électorales et le nombre des représentants en avançant la rapidité du changement des données économiques et politiques locales et le caractère mobile, je dis bien mobile, de la configuration des multiples communautés françaises. On nous a cité l'exemple de l'Iran.

Système profondément injuste, car, si l'on se réfère aux derniers scrutins électoraux et au découpage proposé dans le décret du 19 mars 1982, l'application de la proportionnelle dans des circonscriptions à deux sièges par exemple — je pense que cela fera l'objet de travaux pratiques durant les années qui viennent pour les étudiants de science politique — permettra à une liste, disons socialiste, d'obtenir un siège avec 25 p. 100 des voix plus une.

Système injuste, car, pour être éligible, il suffira d'être inscrit sur une liste spéciale d'électeurs établie dans la circonscription électorale ou se présentera un candidat, sans aucune condition d'âge ou de durée de séjour précisée dans la loi.

M. Emmanuel Aubert. Ce n'est pas croyable !

M. Charles Millon. Système injuste, car, par le truchement du Conseil supérieur des Français de l'étranger, le Gouvernement instituera une surreprésentation exorbitante et artificielle d'une quelconque minorité, en l'espèce la minorité socialiste, et ce en vue des futures élections des sénateurs qui représenteront les Français de l'étranger.

En effet, monsieur le ministre, vous ne nous ferez pas croire que c'est pour donner à nos compatriotes vivant hors de France les moyens de participer à la vie nationale que vous voulez réaliser cette réforme. Votre but n'est pas de revoir la composition de l'assemblée consultative dont les avis portent sur la situation et les problèmes des Français hors de nos frontières. Il est d'intervenir d'une manière efficace, ingénieuse, mais injuste sur la composition et la couleur politique du corps électoral des futurs sénateurs.

Nous espérons, monsieur le ministre, qu'au cours du débat vous renoncerez à nombre de dispositions que vous venez d'évoquer. Le groupe R. P. R. et le groupe U. D. F. présenteront d'ailleurs des amendements de bon sens et de justice, que nous souhaitons voir retenus. Car, dans sa rédaction actuelle, votre projet de loi est inacceptable moralement, injuste juridiquement, scélérat politiquement. *(Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République. — Protestations sur les bancs des socialistes.)*

M. Emmanuel Aubert. Il faut dire les choses comme elles sont !

M. Jacques Toubon. ... et appeler un chat un chat !

M. le président. La parole est à M. Barthe.

M. Jean-Jacques Barthe. Mesdames, messieurs, le projet qui nous est soumis ce soir tend à apporter une meilleure représentation des Français de l'étranger au sein du conseil supérieur.

Il nous paraît tout à fait juste et logique que nos compatriotes qui ont choisi, à un moment de leur existence, pour des raisons diverses, de vivre à l'étranger puissent faire entendre leur voix de façon pleine et entière et faire part aux pouvoirs publics de leur avis, de leurs desiderata et de leurs aspirations.

Il est important, à notre sens, pour le rayonnement même de la France dans le monde, de leur donner une représentativité réelle au conseil supérieur, ce qui n'était pas le cas avec les règles actuelles de désignation de ses membres.

C'est d'autant plus nécessaire que le conseil supérieur a un rôle décisif dans l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

La disposition essentielle du projet réside dans l'élection directe par ces Français de leurs représentants. Le suffrage universel remplacera donc le système précédent des collèges électoraux. C'est, à nos yeux, l'aspect principal et positif du projet de loi.

Nous approuvons pleinement cette disposition, conforme aux exigences de la démocratie.

C'est pourquoi nous avons souhaité l'améliorer en ce qui concerne les circonscriptions où il n'y a qu'un seul membre à élire, ce qui est le cas de près de la moitié d'entre elles : quarante-deux sur quatre-vingt seize.

La démocratie, nous semble-t-il, serait mieux assurée dans ces cas — nombreux — si, au lieu de passer au système de la majorité relative, le Gouvernement faisait en sorte que toutes les circonscriptions élisent au moins deux membres, en regroupant l'ensemble des pays d'Amérique latine, en regroupant le Luxembourg et la Belgique, Monaco et l'Italie, pour ne donner que quelques exemples, cette répartition étant du domaine réglementaire.

Cela nous paraissait possible et réalisable. Nous n'avons pas été suivis en commission et nous le regrettons.

Je tiens à ajouter une seconde observation : il nous paraîtrait souhaitable, pour permettre à nos concitoyens de voter dans les meilleures conditions, qu'ils puissent le faire dans des bureaux ou dans des locaux proches de leur lieu de résidence ou d'activité et non exclusivement dans les postes diplomatiques et consulaires, cela, bien entendu, en accord avec les autorités des pays concernés.

Voilà les remarques que je voulais formuler au nom du groupe communiste à propos de ce projet de loi.

Je veux enfin, à l'occasion de ce débat et sans m'éloigner par trop de son objet, évoquer brièvement la question du vote des Français de l'étranger lors des élections en France.

Le pouvoir précédent avait fait adopter une loi du 19 juillet 1977 permettant aux Français résidant à l'étranger de s'inscrire dans toute commune de plus de 30 000 habitants de leur choix, sans même qu'ils aient aucun lien particulier avec cette commune. On sait que cette disposition a favorisé, dès les élections législatives de 1978, des manœuvres contraires à la démocratie et qui ont permis aux formations de droite d'inscrire dans certaines circonscriptions un nombre considérable de Français de l'étranger qui avaient délégué à des tiers le pouvoir de procéder à leur inscription.

M. Charles Millon. Ces propos sont hors sujet !

M. Jean-Jacques Barthe. Les députés communistes estiment, monsieur le ministre, qu'il serait nécessaire pour la vie démocratique que ces dispositions soient abrogées, soient rayées du code électoral avant les prochaines consultations.

Sous réserve de ces observations, le groupe communiste votera le projet de loi qui nous est présenté parce qu'il tend à une relative démocratisation du conseil supérieur des Français de l'étranger. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'entamer la discussion de fond du texte qui nous est soumis, je formulerai deux observations.

En premier lieu, ce projet de loi fait partie du socle du changement. Sinon, comment justifier l'urgence avec laquelle on nous le présente au début de cette session et l'importance qu'on semble y attacher ?

N'aurait-il pas été plus urgent et plus important, monsieur le ministre, que le Gouvernement auquel vous appartenez nous propose les modes de scrutin qui seront retenus pour les prochaines élections régionales, les prochaines élections municipales, les prochaines élections législatives ?

N'était-il pas plus fondamental dans notre ordre du jour, pour vous, mesdames et messieurs de la majorité, et pour vous, le Gouvernement, de réformer une procédure pénale que vous considérez publiquement comme inique et répressive et dont on vient d'apprendre que vous êtes prêts à ce que les Français s'en accommodent encore pendant quelques mois ?

J'ajoute que cette opération que vous voulez engager en vertu du projet que vous nous présentez coûtera probablement autour de 40 millions de francs nouveaux. Est-ce si prioritaire dans l'état actuel du budget de la France ?

En second lieu, ce projet comme l'a souligné mon collègue Charles Millon, concerne l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Comment le rapporteur peut-il prétendre que ce texte ne concerne pas en priorité le Sénat, puisqu'il nous propose de réformer le corps électoral de ces six sénateurs qui représentent les Français établis hors de France ?

Une nouvelle fois, le Gouvernement a refusé de respecter une tradition, pourtant de bon usage, qui consiste à présenter les textes qui concernent les membres de la Haute assemblée en première lecture devant la Haute assemblée elle-même. Je ne vois pas quel est son intérêt dans cette affaire, sauf de pouvoir employer la procédure d'urgence, de faire passer le texte avec une seule lecture dans chacune des deux chambres, plus une commission mixte paritaire, ce qui, évidemment, n'aurait pas été possible si le Sénat avait été saisi de ce texte en premier.

Sur le fond, ce texte me paraît présenter deux caractéristiques ; l'une juridique, l'autre politique. Sur le plan juridique, c'est une loi de validation préventive. Sur le plan politique, ce n'est rien d'autre qu'une combinaison partisane.

En ce qui concerne l'aspect juridique des choses, monsieur le ministre, je ferai un bref rappel.

Vous avez décidé de faire le 23 mai prochain les élections pour le renouvellement du conseil supérieur des Français de l'étranger. Vous avez pris, le 22 février 1982, tout juste les trois mois nécessaires aux opérations électorales avant la date du 23 mai, un décret modifiant le décret de 1959.

Ce décret est, vous l'avez reconnu, clairement illégal, même si vous en avez disjoint, après avis du Conseil d'Etat, les dispositions directement relatives à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. En effet, la loi doit fixer les règles relatives au droit de suffrage, à l'éligibilité, au mode de scrutin et à la répartition des sièges. Seules les modalités d'application de ces règles peuvent être déterminées par voie réglementaire. Malgré cela, vous avez pris le décret du 22 février 1982 qui fixe les principes généraux et les modalités d'élection au suffrage direct des membres du conseil supérieur des Français de l'étranger. Vous avez pris ensuite plusieurs textes réglementaires subséquents qui prévoient des dispositions de tous ordres pour permettre les élections du 23 mai.

Il est clair que ce dispositif est dépourvu de toute base légale. C'est pour cela que vous nous présentez aujourd'hui le projet de loi n° 734, qui reprend les dispositions du décret du 22 février 1982 qui sont de nature législative : celles qui concernent le droit de suffrage, l'éligibilité, le mode de scrutin et qui y ajoutent quelques précisions, notamment sur le contentieux.

Pour éviter les conséquences d'une annulation éventuelle du décret du 22 février et des autres mesures réglementaires qui ont été prises ensuite, le projet de loi est rétroactif et son dernier article prévoit qu'il prendra effet à compter du 22 février.

Car vous voulez, monsieur le ministre, avant tout, vous prémunir contre l'annulation du décret à la suite du recours présenté par les sénateurs. Et là, nous atteignons un sommet : pour que ce texte puisse, comme c'est son but, valider le décret, au cas où celui-ci serait annulé, il faut que les opérations électorales actuellement en cours, en vertu du décret du 22 février, soient rigoureusement conformes au projet de loi en ce qui concerne les dispositions relatives au mode de scrutin, à l'éligibilité et au droit de suffrage, c'est-à-dire les dispositions de nature législative.

Sur tous ces points, mes chers collègues — et je m'adresse en particulier à mes collègues de la majorité — s'il nous venait l'idée de voter un amendement, nous risquerions de faire annuler les élections du 23 mai parce que le projet de loi ne serait pas exactement identique aux dispositions du décret du 22 février, en vertu duquel elles se déroulent actuellement.

Cette annulation des élections est un risque que nous, opposition, sommes naturellement tout à fait prêts à courir à partir du moment où il s'agit pour vous de couvrir une opération illégale. La majorité sûrement pas, je suppose ! Belle procédure législative que celle qui consiste à copier servilement, strictement un décret et à priver le législateur de son pouvoir constitutionnel !

M. Alain Richard. Quelle nouvelle vertu ; flambant neuf !

M. Jacques Toubon. Je constate en tout cas, monsieur le vice-président de la commission des lois et monsieur le ministre, que les recommandations présentées voilà quelques jours par M. Mermaz tendant au renouveau du Parlement ont été prises à la lettre en considération.

Voilà bien, mes chers collègues, l'illégalité, voici la validation préventive ! Et, monsieur Alain Richard, je ne ferai pas l'offense à certains que je vois sur ces bancs de relire ce qu'ils déclaraient dans cette même enceinte, il y a quelques années, en 1978 ou en 1980, à propos des lois de validation.

M. Alain Richard. Vous pouvez le faire ! Nous éviterons le piège !

M. Jacques Toubon. J'ajoute, mes chers collègues, que, si ce projet de loi est adopté, il faudra abroger le décret du 22 février, car sinon subsisterait une véritable anomalie constitutionnelle, c'est-à-dire deux textes, l'un de nature réglementaire et l'autre de nature législative, comportant des dispositions identiques. Ainsi, ce décret du 22 février n'aura servi qu'à mener en temps voulu l'opération voulue par le parti socialiste !

En effet, monsieur le ministre, ce projet de loi — c'est sa seconde caractéristique — correspond à une combinaison partisane.

Vous proposez de faire élire le conseil supérieur des Français de l'étranger par le suffrage universel direct, selon le mode de scrutin de la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Nous sommes d'accord pour l'élection au suffrage universel direct, mais nous contestons le recours à la proportionnelle, et nous proposerons d'ailleurs dans la discussion des articles de renouer le scrutin majoritaire.

Mais ce qui nous scandalise, c'est la manière, encore plus que le mode de scrutin lui-même, dont cette représentation proportionnelle sera appliquée si ce projet de loi est adopté.

Je voudrais appeler votre attention sur quelques dispositions de ce texte.

D'abord, on a créé des zones électorales qui sont de vastes regroupements là où, le plus souvent, il y avait un délégué par pays. Ces zones n'ont aucune logique. Celle qui s'appelle « Angola » englobe douze pays très hétérogènes et fort éloignés les uns des autres.

Quant à l'Autriche et à l'Italie, elles sont rattachées. Je ne savais pas que nous avions participé à la guerre entre ces deux pays et combattu à Solferino, au siècle dernier, pour en arriver là ! (Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Michel Suchod, rapporteur. C'est stupide !

M. Alain Richard. Vous faites vraiment gagner du temps à l'Assemblée !

M. Jacques Toubon. Il y a également des circonscriptions à siège unique, par exemple la fameuse circonscription du Portugal. Chacun sait que le Président de la République, lors de sa visite officielle dans ce pays, a été interpellé par les représentants de la communauté française à Lisbonne, qui lui ont demandé la raison pour laquelle le Portugal allait être rattaché à l'Espagne, ce qui était, là aussi, une réminiscence historique pour le moins curieuse.

À la suite de cette intervention, le Président de la République a demandé que l'on octroie à nos compatriotes du Portugal un siège pour une circonscription unique. Mais comme il fallait habiller cette opération, on a créé six circonscriptions à siège unique comportant plus de 4 000 immatriculés.

Tout cela n'est pas fortuit, puisque le Portugal compte 4 500 immatriculés. Cela arrangeait bien de trouver un texte pour les besoins de la cause ! Mais alors, pourquoi ne pas avoir généralisé, puisque vous l'admettez dans certains cas, le recours au scrutin majoritaire uninominal ? Nous proposerons quant à nous cette solution, qui ne serait pas moins démocratique.

Votre système introduit des inégalités de représentation foudroyantes. Ainsi, la zone « Angola » élira un délégué pour moins de mille électeurs, de même que l'Inde ou l'Iran. Mais la Côte-d'Ivoire élira un délégué pour 10 000 électeurs. Il en sera de même pour le Canada, la moyenne étant de 7 500 électeurs par circonscription. Rien ne justifie de tels écarts !

Enfin, je voudrais appeler votre attention sur les conséquences de l'application de la règle du plus fort reste. Dans vingt-deux circonscriptions, il n'y aura que deux sièges à pourvoir au scrutin de liste, et, comme l'a rappelé tout à l'heure notre collègue Charles Millon, mathématiquement, il suffira à la deuxième liste, au cas où deux seulement seraient en présence, d'obtenir 26 p. 100 des voix plus une, pour obtenir le deuxième siège, alors que la première liste obtiendra le premier siège avec 74 p. 100 des voix. Quel vrai et beau système démocratique et proportionnel que vous nous proposez là ! A moins que l'on cherche à tourner la difficulté en divisant artificiellement les listes, ce qui permettrait de répartir des sièges au reste pour tout le monde. C'est véritablement pousser au maximum la manipulation des systèmes électoraux.

Je citerai l'exemple des Etats-Unis. Dans ce pays, où il y a huit délégués à élire, vous avez décidé de créer deux circonscriptions : l'une de six délégués qui s'étend de Chicago à New York en passant par la Nouvelle Orléans et Porto Rico ; l'autre de deux délégués qui comprend les ressorts consulaires de Los Angeles et de San Francisco sur la côte ouest. Pourquoi ne pas avoir divisé les Etats-Unis en deux circonscriptions de quatre sièges ?

Il en est de même d'ailleurs au Canada où la situation est inverse, dans la mesure où la circonscription qui doit élire deux délégués regroupe seulement deux circonscriptions consulaires, alors que la circonscription qui doit en élire six, en regroupe un beaucoup plus grand nombre, notamment les circonscriptions importantes de Toronto et d'Ottawa.

Une telle situation ne s'explique pas autrement que par la volonté de faire élire des gens à la minorité de faveur, c'est-à-dire au reste de faveur.

Je conclus en évoquant l'aspect de la combinaison partisane. Je considère que le parti majoritaire, le parti socialiste, n'a pas bien agi en la circonstance. Celui-ci pouvait compter sur l'attitude légitimiste que l'on prête en général aux Français de l'étranger. Etant maintenant au pouvoir, il pouvait compter bénéficier, un jour ou l'autre, d'une attitude légitimiste. Tel n'est pas le cas, car il s'est précipité. Le parti socialiste craignait-il que son pouvoir ne soit précaire et insuffisamment assuré pour provoquer un tel réflexe ?

En tout cas, ici comme ailleurs, le parti majoritaire manifeste une impatience qui lui interdit d'attendre l'évolution des faits et des mentalités. Il a voulu, au besoin par une manipulation, occuper immédiatement des places. Le texte en discussion, monsieur le ministre, n'est pas digne de l'Etat. C'est un projet de parti !

J'ajoute *in fine* que l'on peut se poser la question de savoir si réellement ce texte ne devrait pas être un texte de loi organique. Je ne veux pas entrer dans le détail de cette discussion. Je relève simplement qu'au cours du débat en commission, M. le rapporteur a indiqué que le conseil supérieur avait une quasi-compétence électorale. Ce sont ses propres termes.

Nous savons que ce texte est le premier d'un dispositif d'ensemble qui tente, dans le cadre d'un plus vaste projet, de rénover complètement les élections au sein des Français de l'étranger, notamment l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Tous les motifs sont donc réunis pour que ce texte relève de la loi organique.

En tout état de cause, le groupe du rassemblement pour la République est favorable à l'élection du conseil supérieur des Français de l'étranger au suffrage universel direct, mais il s'oppose à la procédure irrégulière et illégale qui a été employée. Cela est particulièrement grave sur le plan électoral car il s'agit du fonctionnement de la démocratie.

Nous nous opposons aux dispositions de ce projet parce qu'il tend à manipuler le suffrage. C'est pourquoi nous voterons contre le projet qui vise à instaurer une validation préventive et une combinaison partisane ! (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est toujours un plaisir d'intervenir après M. Toubon, car il m'offre l'occasion de faire passer dans cette assemblée une inspiration quelque peu différente de la sienne. Mais ce l'est davantage après le spectacle qu'il vient de nous donner.

J'ai parfois, dans cet hémicycle, la tentation de rappeler le vieux précepte latin que je préfère traduire, selon lequel personne ne peut être entendu s'il invoque sa propre turpitude. Je crois que M. Toubon vient de nous en offrir une sympathique occasion.

M. Jacques Toubon. Je ne l'invoque pas, je la récite !

M. Alain Richard. J'ai fait l'effort nerveux, monsieur Toubon, de ne pas vous interrompre. Je vous serais reconnaissant de me rendre maintenant la pareille.

M. Jacques Toubon. Je n'ai pas dit de contre-vérités !

M. Alain Richard. Je consacrerai les dix minutes qui me sont imparties à prouver le contraire.

Le conseil supérieur des Français de l'étranger exerce deux fonctions : l'une, permanente, a une influence notable sur les conditions de vie, la protection des droits et l'aménagement de l'avenir professionnel et social des Français de l'étranger, c'est-à-dire la compétence consultative auprès du ministre des affaires étrangères concernant les affaires consulaires ; l'autre, électorale et épisodique, ne joue que tous les trois ans au moment de la désignation des délégués, afin d'être deux sénateurs.

J'observe que nos collègues de l'opposition qui paraissent, il y a peu de temps encore, faire grand cas des conditions de vie et des droits pratiques et réels des Français de l'étranger, n'ont consacré leur intervention — et avec quelle véhémence — qu'à ce second aspect des fonctions du conseil supérieur des Français de l'étranger sans jamais s'interroger sur les conséquences de sa démocratisation, sur le bon fonctionnement de son rôle quotidien de défense pratique des intérêts des Français de l'étranger. Je ne sais pas si ce phénomène est inhérent à la fonction majoritaire, mais nous avons la faiblesse de nous intéresser à cet aspect des fonctions du conseil supérieur. Il ne s'agit pas, pour nous, d'un simple réservoir électoral.

Je relève une première erreur d'analyse évidente dans les propos de mes prédécesseurs. Si le Gouvernement était simplement motivé par un calcul électoral, pour l'élection des sénateurs, il n'y aurait pas la moindre urgence. Mes collègues Charles Millon et Jacques Toubon le savent très bien car ils ont étudié la question de près.

En effet, la première occasion au cours de laquelle le conseil supérieur sera appelé à désigner des candidats sénateurs interviendra au mois de décembre 1983 ou au mois de janvier 1984.

Il n'y avait donc pas le feu ! C'est justement pour mettre en place dès maintenant un conseil supérieur des Français de l'étranger qui remplisse bien sa fonction représentative quotidienne que cette réforme nous est proposée.

En ce qui concerne l'introduction du suffrage universel direct, il m'a semblé, malgré l'attention avec laquelle je les écoutais, que nos collègues de l'opposition devenaient soudainement moins bavards. En effet, il ne leur était pas facile d'être prolixes sur les errements insensés auxquels s'étaient livrés tous les gouvernements dont ils sont les heureux héritiers, lors de la désignation des membres du conseil supérieur des Français de l'étranger et, par voie de conséquence, la désignation de sénateurs de la République !

Je cite à cet égard, après M. le ministre qui a bien fait de rappeler ces errements, la désignation de délégués sénatoriaux par une infime minorité de Français de l'étranger qui auraient normalement eu vocation à les choisir : le vote plural, c'est-à-dire le fait que la même personne vote plusieurs fois pour élire des délégués différents qui se retrouvent ensuite dans un collège sénatorial ; l'exclusion de la participation au vote de certaines associations sur simple décision d'un représentant diplomatique de la France, c'est-à-dire sur une décision d'un délégué de l'exécutif. Mais aujourd'hui plus personne ne s'en souvient ! Cela relativise pour le moins les vertueuses protestations de nos collègues au sujet de l'usage de la démocratie car véritablement, de ce point de vue, ils ont payé d'exemple.

Je cite un autre exemple qui sera distrayant pour chacun d'entre nous : parmi les nombreux décrets qui ont été évoqués, un décret de 1975, qui porte la signature de M. Chirac, introduisait dans le conseil supérieur des Français de l'étranger les anciens sénateurs ayant siégé au moins dix ans au titre des Français de l'étranger. Apparemment personne ne se posait alors la question de savoir si un simple décret, qui n'était pas un décret en Conseil d'Etat, pouvait établir une discrimination entre les anciens sénateurs des Français de l'étranger qui avaient siégé moins de dix ans ou plus de dix ans pour savoir s'ils pourraient siéger au Conseil. Tel est, messieurs, l'exemple que vous avez donné s'agissant du maniement de la démocratie !

Le système que nous proposons n'a peut-être pas la vertu que lui prêtait M. Toubon, à savoir celle d'être ingénieux, mais il est simplement juste : le lieu de débat et d'expression des préoccupations quotidiennes des Français de l'étranger sera maintenant empli de leurs délégués élus directement et ne fera plus l'objet de trafics.

Venons-en à la procédure législative. De ce point de vue, je précise à M. Toubon qui manque encore d'expérience, qu'il n'est pas question de validation. Celui-ci m'a fait l'honneur de se reporter à des propos que j'ai tenus — et que je confirme — sous l'ancienne législature relatifs à des opérations de validation. Il aurait été bien inspiré de lire le compte rendu des débats jusqu'au bout et d'examiner en quoi consistaient les textes auxquels je m'attaquais. Il s'agissait de textes qui portaient, par une simple mention, validation d'actes réglementaires antérieurs qui ne donnaient lieu à aucun débat législatif quant au fond.

Le Gouvernement présente aujourd'hui une opération législative en démocratie — je pense, monsieur Toubon, que le Conseil constitutionnel vous en apportera la démonstration si vous avez l'imprudence de le saisir...

M. Jacques Toubon. On verra !

M. Alain Richard. ... qui consiste à réintégrer dans le domaine législatif des normes qui lui appartiennent, à les voter suivant la procédure parlementaire la plus démocratique et, par conséquent, à instaurer des normes de fond sans valider aucune norme réglementaire. Vous verrez, alors, monsieur Toubon, en vous reportant aux archives des législatures antérieures, ce qu'est une véritable validation. Cela n'a rien à voir avec ce que le Gouvernement propose.

M. le ministre a judicieusement expliqué quelle était la source de confusion : onze décrets successifs qui portent les signatures de M. Michel Debré, de M. Maurice Couve de Murville, de M. Jacques Chaban-Delmas, de M. Maurice Schumann, de M. Jacques Chirac, de M. Jean Sauvagnargues — je pourrai en citer d'autres — ont successivement organisé le mode de scrutin, la répartition des sièges et les conditions d'élection des Français de l'étranger, sans jamais être soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Un extraordinaire concours de circonstances a voulu qu'aucun de ces décrets ne soit attaqué au contentieux. J'imagine volontiers, sans vouloir faire de pronostic

rétroactif, qu'ils n'auraient pas duré longtemps devant le contentieux du Conseil d'Etat. Reconnaissez simplement, messieurs, que, dans le manèment astucieux du non-suffrage universel, vous avez eu beaucoup de chance.

En tout cas, j'apprends avec intérêt que vous êtes indignés car un arrêté ministériel procède à la répartition des sièges entre les diverses circonscriptions consulaires. Pourtant, à ma connaissance, il en est ainsi depuis vingt-trois ans sans que cela excite votre colère.

Enfin, revenons à l'essentiel de la réforme : après avoir introduit le suffrage universel, il est question de prévoir pour une communauté, dont chacun voit la diversité et la dispersion géographique, un mode de scrutin qui assure une représentation légitime de cette collectivité. Il s'agit de la représentation proportionnelle.

Je fais observer un point que ne paraît pas non plus avoir retenu l'attention des orateurs de l'opposition. Dans le cadre de la fonction consultative du conseil supérieur des Français de l'étranger et de son rôle de représentation économique et sociale des Français de l'étranger, l'usage de la représentation proportionnelle est parfaitement dans la tradition de la France. C'est le mode de scrutin qui fonctionne pour la quasi-totalité des organismes professionnels et pour les assemblées consulaires. On ne voit donc pas pourquoi il ne jouerait pas également pour un organisme de représentation sociale et économique.

Mais je fais également remarquer à mes distingués collègues que si l'on s'attache à la fonction de délégué sénatorial, qui est celle des membres du conseil supérieur des Français de l'étranger, il existe aussi une majorité de délégués sénatoriaux qui sont élus à la représentation proportionnelle. Vous vous intéressez trop à la question pour ignorer que les délégués dans les collèges sénatoriaux des communes de plus de 30 000 habitants sont élus par les conseils municipaux de ces communes à la représentation proportionnelle, alors même que les sénateurs qu'ils éliraient dans leur département seraient élus au scrutin majoritaire. Aussi n'y a-t-il rien de critiquable, quel que soit l'aspect du conseil supérieur retenu, à choisir la représentation proportionnelle.

Le droit de la minorité paraît intéressé beaucoup nos collègues de l'opposition lorsque ce sont les leurs qui sont en cause. Ce droit est tout aussi valable quand un million de Français de l'étranger choisissent leur représentation auprès du ministre des affaires étrangères. Je ne vois pas pour quel motif on devrait considérer que, dans la représentation de leurs intérêts collectifs, l'ensemble des Français de l'étranger n'aurait pas droit à ce que leurs divisions, leurs différences apparaissent dans l'organisme consultatif qui les représente.

Quant à la répartition des sièges, elle s'efforce de tenir compte des réalités, lesquelles ne peuvent être réduites à une arithmétique sommaire. Si le Gouvernement n'avait pas prévu, par exemple, une représentation autonome des Français de l'étranger, qui sont placés dans des situations complètement différentes s'agissant à la fois de leur rôle économique et de leur situation politique vis-à-vis des autorités au contact desquelles ils se trouvent, l'opposition aurait également émis des critiques selon lesquelles il est déraisonnable de faire figurer dans le même collège, et donc d'élire les mêmes délégués, par exemple, les ressortissants français placés dans les Etats de l'Afrique francophone et de l'Afrique anglophone.

Cela me paraît relever du plus élémentaire bon sens. L'appartenance à la minorité politique de l'Assemblée n'a jusqu'à présent privé aucun de nos collègues. En présence de disparités aussi grandes dans les collèges électoraux, ce n'est pas ici que l'on doit entendre que les collègues les plus faibles en effectifs doivent être privés de tout délégué au motif qu'ils sont faibles. Sinon, comment ferions-nous dans le cas des circonscriptions législatives de certains de nos collègues qui comptent 20 000 électeurs ? Or, ils ont la possibilité d'élire des délégués.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Alain Richard. C'est bien mon intention, monsieur le président.

Vous avez voulu voir dans ce projet un motif principal, celui d'avoir un sénateur socialiste de plus. Je me permets simplement de vous rappeler que le groupe socialiste est le groupe le plus important du Sénat et que la majorité est de votre côté, à plus d'un siège. En revanche, votre motif principal d'opposition à ce projet est d'empêcher que les Français de l'étranger soient représentés par d'autres sénateurs que de droite.

Certes, c'est une motivation qui n'est pas nouvelle chez vous, mais il me semble que notre assemblée était digne d'autres propos.

Il n'y a donc pas là une opération électorale, il y a simplement une volonté de rendre plus claire, plus loyale et plus directe l'élection des Français de l'étranger lorsqu'ils votent pour leurs conseillers supérieurs et pour leurs sénateurs. Il est bien entendu, d'ailleurs, que la majorité de cette assemblée a la ferme volonté de rendre aussi plus sincère le vote des Français de l'étranger lorsqu'ils s'expriment dans les consultations qui intéressent l'ensemble de la collectivité nationale.

En tout cas, je crois avoir fait justice des allégations proférées par les représentants de l'opposition qui reportent sur les autres les seules motivations qu'ils aient dans ce genre de débat, à savoir des préoccupations de cuisine électorale, et je remercie le Gouvernement de nous avoir donné l'occasion de montrer l'intérêt que nous portons à la situation réelle, concrète et quotidienne des Français de l'étranger. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Roger-Machart.

M. Jacques Roger-Machart. Mes chers collègues, j'avoue avoir été étonné par la vertueuse indignation de M. Millon et de M. Toubon car ils participent à des formations politiques qui, dans le passé, se sont montrées parfaitement expertes dans la manipulation du vote des Français de l'étranger.

Puisque nous traitons aujourd'hui de la participation des Français de l'étranger à la vie nationale et du problème que cela peut poser, je voudrais rappeler les faits qui se sont produits en 1978 et qu'a rapidement évoqués tout à l'heure mon collègue M. Barthe.

La loi du 19 juillet 1977 était dérogoratoire au droit commun sur deux points importants, d'une part, dans la mesure où elle offrait aux Français de l'étranger la possibilité de s'inscrire, à leur choix, dans une commune de plus de 30 000 habitants et, d'autre part, parce qu'elle permettait à un résident d'une commune de détenir cinq procurations de Français résidant à l'étranger, contre deux procurations seulement d'électeurs résidant en France. Cette différence avait été vraisemblablement prévue pour faciliter la « magouille » qui devait s'en suivre.

M. Jacques Toubon. C'est parti !

M. Jacques Roger-Machart. En effet, un véritable racket des voix des Français de l'étranger s'est rapidement organisé sous l'égide du rassemblement des Français de l'étranger, animé par M. Paul d'Ornano, de l'U.D.F., et par un autre sénateur proche du R.P.R.

Au Gabon, en Côte-d'Ivoire, à Pondichéry et dans bien d'autres pays étrangers, on a collecté des demandes d'inscription et des procurations en blanc sous le couvert, malheureusement, de certains fonctionnaires des affaires étrangères.

M. Jacques Toubon. C'est reparti !

M. Jacques Roger-Machart. Ces demandes d'inscription en blanc, rassemblées à Paris, ont été ensuite réparties dans au moins dix-huit circonscriptions, opportunément choisies parce que les résultats y étaient incertains et qu'il s'agissait d'assurer la victoire du candidat de la majorité de l'époque.

Ainsi, dans la première circonscription de Haute-Garonne, que je représente aujourd'hui, 449 « Gabonais » sont venus au secours du candidat de l'U.D.F., M. Cavallé ; dans la sixième circonscription de Paris, 216 électeurs de Pondichéry ont été dénombrés ; dans la première circonscription de l'Hérault, 1 137 Français de Côte-d'Ivoire ont assuré le succès de la candidature de M. Delmas ; 1 302 Français de l'étranger ont voté dans la circonscription des Pyrénées-Orientales et 1 400 dans la deuxième circonscription des Alpes-Maritimes — il est vrai que M. Médecin, à Nice, souhaitait obtenir cet appui supplémentaire.

M. Jacques Toubon. Vingt-cinq cantons sur vingt-sept !

M. Jacques Roger-Machart. Bref, ces inscriptions réalisées, il ne restait plus qu'à remplir les procurations au profit des amis, à raison de cinq mandats par personne. Ainsi, à Toulouse, les procurations des 450 « Gabonais » ont été réparties pendant une réunion de la majorité municipale, présidée par M. Baudis, de l'U.D.F. J'ai personnellement assisté aux opérations de vote dans le bureau concerné où j'ai vu défiler, les uns après les autres, les maires adjoints de la ville, avec leur femme et leurs enfants, chacun muni d'un paquet de procurations et venant ostensiblement voter, en toute légalité apparente. Je tenais à dénoncer aujourd'hui à la tribune de cette assemblée ce qui s'est passé à l'époque.

On peut affirmer que c'est grâce à cette manipulation que, dans la première circonscription de l'Hérault, M. Delmas avait été élu contre M. Fréche avec 618 voix d'avance et que, dans la seizième circonscription de Paris, M. de la Malène avait été élu contre Mme Edwige Avice avec 50 voix d'avance.

Alors, messieurs de l'U. D. F. ou du R. P. R., je vous en prie, faites preuve d'un peu plus de sérénité aujourd'hui au moment où le Gouvernement nous présente un texte qui va dans le sens d'une démocratisation de la représentation de nos compatriotes de l'étranger au sein du conseil supérieur des Français de l'étranger.

En conclusion, je suggérerais, monsieur le ministre, que ce texte de progrès soit suivi d'une modification de la loi de 1977 qui me paraît extrêmement dangereuse. Comme M. Barthe, je souhaiterais qu'elle soit amendée pour ne plus offrir, à l'avenir, ces possibilités de manipulation que nous avons constatées dans le passé. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux.

La suite de la discussion du projet est inscrite en tête de l'ordre du jour de la séance de demain après-midi.

— 3 —

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Michel Suchod un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi relatif au conseil supérieur des Français de l'étranger (n° 734).

Le rapport a été imprimé sous le numéro 760 et distribué.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Jeudi 8 avril 1982, à neuf heures trente, première séance publique :

Discussion du projet de loi, n° 730, relatif aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale (rapport n° 748 de Mme Odile Sicard, au nom de la commission spéciale).

A quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 734, relatif au conseil supérieur des Français de l'étranger (rapport n° 760 de M. Michel Suchod, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi, n° 99, concernant l'application de l'accord franco-guinéen du 26 janvier 1977 relatif au règlement du contentieux financier entre les deux pays (rapport n° 572 de M. Philippe Sanmarco, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Discussion du projet de loi, n° 733, autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de l'Espagne (rapport n° 572 de M. Pierre Guidoni, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-trois heures cinquante-cinq.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.

Démission d'un membre de commission.

M. Vincent Porcelli a donné sa démission de membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur la communication audiovisuelle (n° 754).

Nomination d'un membre de commission.

(Application de l'article 34, alinéa 5, du règlement.)

Le groupe communiste a désigné M. Maurice Nilès pour siéger à la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur la communication audiovisuelle (n° 754).

Candidature affichée le mercredi 7 avril 1982, à 15 h 30, publiée au *Journal officiel* (Lois et Décrets) du jeudi 8 avril 1982.

La nomination prend effet dès la publication au *Journal officiel*.

Le présent numéro comporte le compte rendu intégral
des deux séances du mercredi 7 avril 1982.

1^{re} séance : page 951 ; 2^e séance : page 981.

ABONNEMENTS

ÉDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats :				
00	Compte rendu	84	320	Téléphone } Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	84	320	
Documents :				
07	Série ordinaire	468	852	Les DOCUMENTS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : — 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; — 27 : projets de lois de finances.
27	Série budgétaire	150	304	
Séances :				
06	Débats	102	240	
09	Documents	468	828	
N'effectuer aucun règlement avant d'avoir reçu une facture. — En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Prix du numéro : 2 F. (Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)