

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(43^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 9 Mai 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL SUCHOD

1. — Proclamation d'un député (p. 950).
2. — Représentation de l'Assemblée nationale au sein d'un organisme extraparlémenaire (p. 950).
3. — Dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. — Discussion d'un projet de loi (p. 950).
M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission des lois.

Suspension et reprise de la séance (p. 950).

4. — Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 950).
M. Le Fors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.
5. — Dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. — Discussion d'un projet de loi (p. 951).
M. Ducoloné, rapporteur de la commission des lois.
M. Metzinger, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.
M. Le Fors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Discussion générale :

MM. Ligot,
Lauriol,
Renard,

M^{me} Eliane Provost.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

M. le secrétaire d'Etat.

Avant l'article 1^{er} (p. 962).

Amendement n° 3 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Article 1^{er} (p. 962).

Amendement n° 100 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 101 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 962).

MM. Lauriol, le secrétaire d'Etat, Ligot, le président.

Amendement n° 29 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 59 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur.

Amendement n° 60 de M. Ligot: M. le secrétaire d'Etat.

Rejet des deux amendements.

Amendement n° 61 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 964).

Amendement de suppression n° 62 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 102 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 30 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 3 modifié.

Après l'article 3 (p. 964).

Amendement n° 103 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Article 4 (p. 964).

Amendement de suppression n° 63 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 31 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Adoption de l'article 4.

Article 5 (p. 965).

Amendement de suppression n° 64 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 32 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 104 de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 5 modifié.

Article 6 (p. 965).

Amendement n° 65 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Adoption de l'article 6.

Articles 7 et 8. — Adoption (p. 966).

Article 9 (p. 966).

MM. le secrétaire d'Etat, le président.

Amendement n° 4 rectifié de la commission: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Ligot. — Adoption.

Amendement n° 126 du Gouvernement: MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Avant l'article 10 (p. 966).

Amendement n° 33 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Article 10 (p. 966).

Amendement n° 66 de M. Ligot: MM. Ligot, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 125 du Gouvernement: MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 10 modifié.

Après l'article 10 (p. 967).

Amendement n° 34 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 35 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Amendement n° 67 de M. Ligot: MM. Ligot, le président. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 36 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Avant l'article 11 (p. 968).

Amendement n° 37 de M. Toubon: MM. Lauriol, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

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

6. — Ordre de jour (p. 968).

PRESIDENCE DE M. MICHEL SUCHOD, vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCLAMATION D'UN DEPUTE

M. le président. J'ai reçu, le 9 mai 1983, de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation une communication faite en application de l'article L. O 179 du code électoral, m'informant que M. Louis Le Penec a été élu, le 8 mai 1983, député de la huitième circonscription du Finistère, en remplacement de M. Gilbert Le Bris, démissionnaire. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

— 2 —

REPRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE AU SEIN D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, demande que soit renouvelé le mandat du représentant de l'Assemblée nationale au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Conformément à la décision prise précédemment, l'Assemblée voudra sans doute confier à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le soin de présenter le candidat.

La candidature devra être remise à la présidence, au plus tard, le jeudi 19 mai 1983, à dix-huit heures.

— 3 —

DISPOSITIONS STATUTAIRES RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (n° 1387, 1474).

La parole est à M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission. Monsieur le président, la commission des lois étant actuellement en réunion pour examiner certains amendements, je sollicite, en son nom, une suspension de séance d'une vingtaine de minutes.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue. (La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, la lettre suivante :

Paris, le 9 mai 1983.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 89 du règlement de l'Assemblée, le Gouvernement apporte à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée les modifications suivantes :

Mardi 10 mai, après l'examen du projet relatif à la fonction publique de l'Etat :

— discussion en deuxième lecture de la proposition de loi portant création d'une délégation parlementaire pour l'évaluation des choix scientifiques et technologiques, cette discussion ne pouvant, en tout état de cause, intervenir avant seize heures.

Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma considération distinguée.

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, m'a chargé de préciser à l'Assemblée les raisons pour lesquelles l'ordre du jour a été modifié comme il vient d'être indiqué.

D'une part, l'examen du texte relatif à la fonction publique de l'Etat devrait durer moins longtemps que prévu ; d'autre part, l'ordre du jour du mercredi 11 mai est extrêmement chargé. Il a donc paru préférable d'examiner, dès le mardi 10 mai, après la discussion du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, la proposition de loi portant création d'une délégation parlementaire pour l'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

M. le président. Je vous remercie de ces précisions, monsieur le secrétaire d'Etat.

— 5 —

DISPOSITIONS STATUTAIRES RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. Je rappelle que nous abordons la discussion du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

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

M. Guy Ducoloné, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale a adopté jeudi dernier, 5 mai, le projet de loi portant titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Traitant des droits et obligations des fonctionnaires, ce texte a défini clairement les garanties renforcées, les structures et le déroulement des carrières de près de quatre millions de fonctionnaires de l'Etat comme des communes, des départements et des régions.

Aujourd'hui, nous abordons le projet de loi qui formera le titre II de ce statut et qui porte sur les dispositions relatives à la fonction publique de l'Etat.

Au cours de la discussion sur le premier texte, les orateurs de l'opposition ont émis bien des opinions contradictoires. Tandis que l'un parlait de l'« activisme législatif » du Gouvernement, un autre ne voyait dans le statut qu'une « sorte de convention collective ». Ce qui ne l'empêchait pas, d'ailleurs, d'ajouter aussitôt en s'adressant au Gouvernement : « La majorité n'est pas l'inventeur des mesures que vous proposez aujourd'hui. »

Je veux simplement retenir de ce jugement que la question est moins d'être ou non l'inventeur que d'être la majorité et le Gouvernement qui assurent aux fonctionnaires de l'Etat, des régions, des départements et des communes les droits reconnus à tous les citoyens.

De toute façon, avant 1946, date du premier statut des fonctionnaires élaboré sous l'autorité du vice-président du conseil, M. Maurice Thorez, il ne s'agit pas d'un seul inventeur. Pour cela, il a fallu attendre la Résistance, la Libération et un Gouvernement qui assure la plus large consultation des fonctionnaires. Ce statut de 1946, adopté à l'unanimité, devait marquer un progrès considérable pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

Et puisqu'il a été question de paternité, il faut bien dire, d'une part, que la mise en œuvre du statut devait, dans les années qui ont suivi, décevoir bien des espoirs par une application réticente de certaines dispositions et, d'autre part, que cette évolution allait dans le sens d'une restriction des droits des fonctionnaires.

L'ordonnance du 4 février 1959 en est l'illustration. Conséquence de la Constitution de 1958, elle opère le partage entre les dispositions du statut qui restent du domaine de la loi et celles qui relèvent désormais du domaine réglementaire. Pour ne prendre qu'un exemple, c'est le décret qui règle les dispositions relatives aux organes consultatifs dont le rôle s'est trouvé, dans la pratique, singulièrement diminué.

Retenons également que, durant toute la période qui s'est écoulée entre 1947 et 1981, les gouvernants ont toujours tenté, et parfois avec succès, de réduire les droits des fonctionnaires.

Je viens de citer l'ordonnance de 1959 mais, dès 1948, une loi a soumis les personnels de police à un statut dérogatoire. Les règles édictées sont très restrictives ; elles touchent le policier non seulement en tant que syndicaliste, mais aussi comme citoyen puisque la formulation de toute observation de caractère politique lui est interdite.

En avril 1958, c'est la loi concernant les personnels pénitentiaires ; en juillet 1964, celle relative à certaines catégories de personnels de la navigation aérienne. A la loi de juillet 1968 relative aux personnels de transmission du ministère de l'intérieur, succède celle de juin 1971, qui concerne certains personnels de l'aviation civile.

Quant à la loi du 31 juillet 1963, elle encadre rigoureusement le droit de grève. En outre, la loi du 29 juillet 1961, légalisant la pratique administrative de la retenue du trentième indivisible, est venue pénaliser les grévistes d'une manière disproportionnée à la durée de leur arrêt de travail. Dans le même esprit, enfin, la loi du 22 juillet 1977 sur le service fait a permis d'instituer une nouvelle sanction consistant en une retenue sur traitement sans que les garanties disciplinaires soient respectées.

Les atteintes au statut se sont également manifestées sous la forme du recrutement massif de contractuels, le recours au personnel non titulaire permettant d'échapper aux dispositions contraignantes du droit de la fonction publique.

Ainsi la plupart des lois votées et des décrets pris ne visaient-ils qu'à réduire les droits des fonctionnaires tout en augmentant leurs obligations.

La victoire de la gauche en mai 1981 est venue heureusement mettre un terme à ce processus.

Cependant, monsieur le secrétaire d'Etat, si nombre de ces lois ont été annulées ou réformées depuis deux ans, si le présent statut renforce les progrès déjà accomplis, il reste encore à faire, notamment en ce qui concerne certains textes de loi maintenus à l'article 79 du projet.

La commission m'a donc chargé d'insister auprès du Gouvernement sur la nécessité de prendre des mesures législatives et réglementaires qui garantissent aux fonctionnaires concernés de ne plus être soumis à des statuts aussi dérogatoires du statut général.

M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission. Très bien !

M. Guy Ducoloné, rapporteur. C'est d'autant plus nécessaire que depuis le 10 mai 1981 le Gouvernement a entrepris une vaste politique de réforme qui ne pouvait laisser la fonction publique à l'écart. Plusieurs projets ont déjà été menés à bien ou entrepris dans la fonction publique de l'Etat. Ces dispositions législatives déjà votées ou en cours de discussion trouvent naturellement leur place dans le statut général.

La loi du 7 mai 1982 a pour objet de donner plus de réalité au principe de l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la fonction publique. Elle est reprise à l'article 18 du projet de loi. Celui-ci reprend, en outre, les dispositions aux termes desquelles le Gouvernement doit déposer tous les deux ans sur le bureau des assemblées un rapport qui dresse le bilan des mesures prises dans l'ensemble du secteur public pour garantir à tous les niveaux de la hiérarchie le respect du principe d'égalité des sexes.

Un amendement parlementaire, dans la loi de mai 1982, avait ajouté un autre rapport sur l'application des dispositions du travail à temps partiel. La commission des lois a estimé que laisser cette disposition à cette place pourrait signifier que le temps partiel ne serait que le problème du personnel féminin. La commission vous proposera donc de reporter cette décision dans les articles relatifs au travail à temps partiel.

La loi du 19 octobre 1982 donne une base légale au congé pour formation syndicale qui peut être accordé sans perte de traitement pour une durée maximale de douze jours par an. Ces dispositions sont reprises à l'article 30 du titre II.

La loi du 19 janvier 1983 institue une troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration au bénéfice de personnes qui ont exercé des fonctions électives ou des responsabilités syndicales ou associatives. Ce texte doit d'ailleurs être rapproché du décret du 27 septembre 1981 qui a pour but de restituer au concours interne son véritable sens de promotion interne pour les fonctionnaires.

La loi et le décret devraient permettre de démocratiser la haute fonction publique, objectif que s'étaient d'ailleurs assigné les créateurs de l'Ecole nationale d'administration en 1945 et qui n'a pas été atteint.

Les dispositions de la loi du 19 janvier sont donc reprises à l'article 20 du présent projet de loi.

Enfin, notons le projet de loi définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois, qui est en cours de discussion devant le Parlement. La plupart de ses articles figureront aux articles 2 à 5, à l'article 17 et aux articles 65 à 77 du présent texte.

Concernant des textes qui ont été adoptés au cours de ces derniers mois, la majorité de la commission souhaite qu'aucune modification ne leur soit apportée quant au fond. Ils ont en effet fait l'objet d'un débat trop récent pour qu'il semble nécessaire de le rouvrir devant l'Assemblée nationale.

Je veux ajouter que si les ordonnances de 1959 furent prises en dehors des organisations syndicales de fonctionnaires ainsi qu'en dehors du Parlement puisqu'il s'agissait d'ordonnances, il en a été tout autrement pour ce nouveau statut. Avec MM. les rapporteurs des deux autres projets — titre I^{er} et titre III — nous avons eu l'occasion d'entendre les syndicats de fonctionnaires et des confédérations. Tous nous ont dit leur satisfaction non seulement d'avoir été associés au travail d'élaboration mais aussi, et surtout, de constater que nombre de leurs remarques avaient été retenues dans les projets dont nous discutons.

Je voudrais maintenant faire quelques observations générales sur le projet de loi.

Titre II du statut général, ce texte regroupe les dispositions statutaires spécifiques de la fonction publique de l'Etat, les dispositions d'ordre général figurant dans le titre I^{er} portant droits et obligations.

Le projet apporte de notables améliorations à l'ordonnance de 1959. Il est, à beaucoup d'égards, profondément novateur.

Je viens de rappeler les divers articles du projet qui représentent des textes que le Parlement vient de voter.

Par ses dispositions organiques, le projet témoigne également du souci de développer le rôle des organismes consultatifs à tous les échelons de la fonction publique. C'est ainsi que la compétence générale du conseil supérieur de la fonction publique sur toutes les questions intéressant la fonction publique est réaffirmée. La place des commissions administratives paritaires et des comités techniques paritaires, dont la composition est définie de telle sorte que leur représentativité soit indiscutable, est également mieux assurée.

Le projet témoigne, en outre, de la volonté d'aligner la fonction publique sur le reste du monde du travail. Chaque fois que cela est possible, il prévoit l'institution de comités d'hygiène et de sécurité dans chaque administration. L'exposé des motifs envisage également l'institution d'autres organes de participation, évoquant la possibilité de créer, par accord entre les autorités administratives et les organisations syndicales, des comités ou conseils de services élus.

L'innovation majeure du projet résulte évidemment de la création d'une commission mixte paritaire regroupant des membres du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Cette instance nouvelle pourra être consultée sur les projets de statuts particuliers des corps équivalents des deux fonctions publiques, ainsi que sur toutes les questions d'ordre général intéressant les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux. Elle sera, en outre, informée de l'application des dispositions relatives à la mobilité entre les deux fonctions publiques et établira à ce sujet un rapport annuel.

Le projet de loi comporte également des dispositions novatrices pour la carrière des fonctionnaires.

Elles répondent d'abord à la volonté de faciliter l'accès ou le reclassement des handicapés dans la fonction publique. C'est ainsi que les limites d'âge sont supprimées pour les personnes handicapées candidates à un concours administratif.

Une procédure de reclassement est d'autre part mise en place pour les fonctionnaires qui sont devenus incapables de l'exercice de leurs fonctions par suite d'une altération de leur état physique. La commission des lois se réjouit de cette mesure. Elle pense cependant que, dans toute la mesure du possible, il conviendrait que puisse être examinée la possibilité de l'adaptation du poste de travail au handicap du fonctionnaire intéressé.

S'agissant du régime des positions, le projet institue une nouvelle modalité de la position d'activité : la mise à disposition, qui doit donner plus de souplesse dans la gestion du personnel, tout en garantissant les droits des fonctionnaires. C'est ainsi que, sous certaines conditions, d'ailleurs strictement définies, un fonctionnaire pourra, avec son accord, être mis à la disposition d'une autre administration que la sienne ou d'un organisme poursuivant des buts d'intérêt général.

Le texte assouplit par ailleurs les conditions de réintégration au terme d'une période de disponibilité, puisque le fonctionnaire ne pourra être licencié que s'il a successivement refusé trois postes qui lui étaient proposés.

En matière disciplinaire, le projet de loi institue une nouvelle gradation des sanctions inspirée très largement des propositions formulées par la commission des recours du conseil supérieur de la fonction publique.

C'est donc un statut assez profondément rénové qui est aujourd'hui soumis à l'examen de notre assemblée.

Sous réserve de quelques amendements, la commission des lois vous propose d'adopter le projet de loi soumis à notre discussion, et qui, soyez-en bien persuadés, est attendu par l'ensemble des personnels de la fonction publique. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Metzinger, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Charles Metzinger, rapporteur pour avis. Le présent avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales porte sur les articles 13, 14, 24, 29, 30, 33, 48 et 55 du projet de loi en discussion. Au cours de l'examen en commission, quelques autres articles ont été évoqués, notamment ceux qui peuvent paraître connexes à ceux sur lesquels la commission a formulé des observations ou adopté des amendements.

Le statut général des fonctionnaires, réformé en 1959, date de 1946. Il était devenu nécessaire de le revoir et de l'adapter à l'évolution générale. Le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prend pratiquement la forme d'un code.

Il y a eu, avant l'adoption du projet par le conseil des ministres, une vaste consultation des institutions représentatives, administrations et syndicats. A notre connaissance, aucune objection fondamentale n'a été soulevée contre le projet.

Mes observations porteront donc essentiellement sur les articles 13 et 14.

Alors que les comités d'hygiène et de sécurité existent depuis longtemps dans le secteur privé et pour les établissements administratifs à caractère industriel et commercial, les administrations publiques centrales ou locales n'ont pas bénéficié de dispositions analogues. Jusqu'à une date récente, il n'existait même aucune institution spécifique. Certes, le décret n° 59-307 du 14 février 1959 a donné aux comités techniques paritaires compétence pour connaître des questions relatives aux problèmes d'hygiène et de sécurité — quelques ministères avaient même pris des dispositions particulières dans ce domaine — mais c'est le décret du 28 mai 1962 « relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique » qui a constitué un progrès essentiel sur ce terrain en dotant enfin l'administration d'Etat de règles et de mécanismes comparables à ceux déterminés par le code du travail, compte tenu bien sûr de la spécificité de la fonction publique et des institutions existantes.

Les articles 13 et 14 du projet de loi consacrent cette création et donnent à ces comités un ancrage législatif qui permet de mieux préciser leurs relations avec les commissions administratives et les comités techniques.

L'article 24 traite des personnes handicapées dont l'emploi dans la fonction publique a fait l'objet, depuis la première série de mesures prises à cette fin, de nombreuses dispositions qui se sont ajoutées les unes aux autres pour former un ensemble complexe. Malgré l'importance de celui-ci, la situation n'est pas satisfaisante. En effet, le quota de 3 p. 100 d'emplois pour lesquels les handicapés bénéficient d'une priorité est loin d'être atteint puisqu'il apparaît, pour l'ensemble de la fonction publique — c'est-à-dire 2,6 millions de personnes — que le pourcentage de personnes handicapées atteint à peine 1 p. 100. Or certaines demandes d'emplois ne peuvent être formulées, car elles ne sont pas recevables, ou ne sont pas retenues, pour des raisons liées au handicap sans que celui-ci constitue, dans tous les cas, un obstacle insurmontable à l'occupation d'un poste.

Actuellement, il existe une disposition — l'article 19 du décret du 16 décembre 1965 — selon laquelle la limite d'âge pour être autorisé à faire acte de candidature aux concours d'accès aux emplois publics peut être reculée, en faveur des candidats ayant la qualité de travailleurs handicapés, de la durée des soins et traitements qu'ils ont eu à subir, dans la limite de cinq ans. Cela a été révélé nettement insuffisant, en particulier pour les personnes devenues handicapées à l'âge adulte à la suite d'un accident. Très souvent en effet les soins sont étalés sur une période plus longue ; il en va de même pour la rééducation.

Le groupe de travail interministériel qui a préparé la réforme des différents textes régissant l'emploi des handicapés dans la fonction publique a conclu à la suppression de ces limites d'âge pour les handicapés. Plusieurs associations avaient d'ailleurs formulé cette demande. Le projet en tient compte, et nous saluons cette disposition positive.

L'article 29 du projet de loi reprend, sous réserve d'une modification formelle, la définition de la position d'activité énoncée par l'article 35 du statut de 1959. Il précise que le « fonctionnaire qui bénéficie d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical est réputé en position d'activité ». Le décret du 28 mai 1982 a repris certaines dispositions de l'instruction de 1970 et fixé des règles précises pour ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence et les dispenses de service, qui s'appellent désormais décharges d'activité de service.

Cette reconnaissance législative des droits syndicaux est bienvenue. Cependant, monsieur le secrétaire d'Etat, en examinant cet article 29, la commission s'est demandée pourquoi il ne prévoit pas de décharge de service pour l'exercice d'un mandat électif, alors même que le texte concernant le personnel des collectivités territoriales retient cette disposition. Il serait bon que vous nous éclairiez à ce propos.

L'article 30 énonce les congés auxquels un fonctionnaire en activité a droit. Le projet de loi modifie sur deux points l'ordonnance de 1959 qui indique que si la maladie ou l'accident est survenu dans l'exercice des fonctions ou résulte de certains actes de dévouement, les congés de maladie et de longue maladie comportent, sans limitation de durée, le maintien de plein traitement jusqu'à ce que l'agent soit en état de reprendre son service ou soit mis à la retraite. Le projet de loi ne semble réserver cette possibilité qu'aux congés de maladie et la supprimer pour les congés de longue maladie. Monsieur le secrétaire d'Etat, ce point serait donc à préciser.

Le projet de loi dispose, par ailleurs, que « le congé de longue durée n'est attribué qu'à l'issue de la période rémunérée à plein traitement d'un congé de longue maladie. Cette période est réputée être une période de congé de longue durée accordée pour la même affection. Tout congé attribué par la suite pour cette affection est un congé de longue durée ». En outre, il prévoit que, sur demande de l'intéressé, l'administration aura la faculté, après avis du comité médical, de maintenir en congé de longue maladie le fonctionnaire qui peut prétendre à l'octroi d'un congé de longue durée.

Cette modification améliore considérablement la situation des fonctionnaires en congé de maladie longue durée. En ouvrant un droit d'option pour l'un ou l'autre congé, le projet de loi permet en effet au fonctionnaire de se déterminer en fonction de ses perspectives de guérison. Si la maladie est en voie d'amélioration ou de rémission, il aura intérêt à opter pour le congé de maladie, même si son traitement est réduit de moitié au bout d'un an, eu égard notamment aux facilités de réintégration dont il bénéficiera et à la possibilité, le cas échéant, de reprendre par la suite un congé de longue maladie.

A ce propos, certaines réflexions émises en commission nous conduisent à demander si la liste des maladies ouvrant droit à un congé de longue durée ne devrait pas être corrigée ou complétée.

La formation professionnelle est devenue l'une des priorités de la politique du Gouvernement. Or la rédaction du 6^e de l'article 33 peut sembler, à cet égard, quelque peu laconique.

Depuis la loi du 29 décembre 1961, un congé non rémunéré peut être accordé aux salariés et apprentis désireux de se préparer pour être cadres ou animateurs dans des groupes de jeunesse ou de se perfectionner dans ces fonctions. Cela ressort de l'article L. 225-1 du code du travail. Un décret de 1963 a déterminé les conditions d'application de cette loi aux fonctionnaires. Le projet de loi garantit ce droit. Il constitue donc un progrès.

Les articles 33 à 36 du projet de loi reprennent globalement les dispositions de la loi du 23 décembre 1980 relative au travail à temps partiel dans la fonction publique. Ils modifient le contenu des dispositions de la loi de 1980 sur trois points. D'abord un refus d'autorisation devra être désormais fondé sur « les nécessités de fonctionnement du service » et non plus en fonction « des besoins du service ». Ensuite, la disposition permettant au fonctionnaire, en cas de refus opposé par l'administration, de saisir la commission administrative paritaire compétente est abrogée. Enfin, la possibilité donnée au fonctionnaire, pour un motif grave, de demander à reprendre un service à temps plein avant l'expiration de son autorisation est écartée. On peut regretter cette lacune. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, pourriez-vous nous apporter une précision sur ce point ?

L'article 48 traite de la condition d'attribution du congé parental. Celui-ci est accordé après un congé de maternité ou d'adoption d'un enfant de moins de trois ans. Nous nous interrogeons cependant sur la justification de la condition d'âge pour l'obtention du congé parental lorsqu'il s'agit d'une adoption. En effet, plus l'enfant est âgé, plus les difficultés d'adaptation au foyer sont grandes.

Le projet de loi supprime par ailleurs la priorité accordée à la mère pour l'attribution du congé parental. L'article 47 bis, alinéa 3, comme l'article L. 122-28-1, alinéa 5, du code du travail, donne priorité à la mère : ce n'est que dans la mesure où elle ne peut en bénéficier ou qu'elle y renonce que le père y a droit. La disposition du présent projet garantit l'égalité des droits des hommes et des femmes en la matière.

Pour ce qui est des droits des fonctionnaires ayant pris un congé parental, je signale que, en vertu du deuxième alinéa de l'article 48, « le fonctionnaire n'acquiert pas de droits à la retraite ». Cette disposition est en retrait par rapport à la situation existant désormais dans le secteur privé.

En effet, l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982, relative à l'abaissement de l'âge de la retraite, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1983, a ajouté un article L. 342-2 au code de la sécurité sociale à la liste des périodes assimilées. Elle permet aux pères ayant bénéficié d'un congé parental d'éducation, institué par la loi du 12 juillet 1977, d'obtenir la prise en compte des périodes correspondantes. Cette mesure est également applicable aux mères ayant obtenu un congé parental d'éducation et qui ne peuvent bénéficier de la majoration de la durée d'assurance de deux ans par enfant élevé, prévue à l'article L. 342-1 du code de la sécurité sociale.

Il aurait été souhaitable d'uniformiser les textes. On peut regretter qu'il n'en ait pas été ainsi.

Toutefois, il convient de remarquer que, globalement, le régime de retraite des fonctionnaires est plus favorable que celui des salariés, notamment en ce qui concerne les femmes. Ainsi, les femmes fonctionnaires peuvent, par exemple, entrer en jouissance immédiate de la pension, sans condition d'âge lorsqu'elles sont mères de trois enfants, le nombre d'annuités, qui est plafonné à trente-sept ans et demi, peut être porté à quarante annuités du chef des bonifications de l'article L. 12.

L'article 55 apporte une innovation importante et appréciable en instituant une possibilité de reclassement dans les emplois d'un autre corps que son corps d'origine pourvu que le fonctionnaire ait été déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes.

L'autre voie est celle du détachement dans un corps de niveau équivalent ou inférieur. Au terme d'une période d'un an, les fonctionnaires peuvent demander leur intégration dans le corps de détachement. Cette période d'un an peut se révéler insuffisante pour permettre un reclassement effectif, surtout si cette année de détachement est celle qui suit la reprise d'activité professionnelle ; aussi conviendrait-il de permettre au fonctionnaire de bénéficier de cette option un peu plus longtemps.

En résumé, monsieur le secrétaire d'Etat, les articles des dispositions organiques confortent la participation des fonctionnaires dans les organismes consultatifs et réaffirment l'importance du paritarisme, maintes fois reconnu, ailleurs, comme indispensable à l'organisation sociale de nos institutions.

Ces articles instaurent, pour la fonction publique, les droits reconnus aux travailleurs dans le secteur public comme dans le secteur privé. C'est aussi un ancrage législatif du décret du 28 mai 1982 sur les comités d'hygiène et de sécurité.

L'article 9, cependant, demanderait une réflexion spéciale, afin que ce projet de loi soit dans le prolongement de certaines dispositions prises dans le cadre de la démocratisation du secteur public.

Le rapporteur de la commission des lois a évoqué les conseils de service à l'instar des conseils de bureau ou d'atelier. Une réflexion à ce sujet devrait être engagée.

A propos de l'article 25, une série de réflexions me conduisent à demander si on ne devrait pas permettre aussi le classement des fonctionnaires en partant de critères qui ne soient pas uniquement le diplôme requis à la base. La formation initiale est certes primordiale, mais la formation acquise en cours de route devrait compter pour beaucoup dans le classement des fonctionnaires.

De plus, toujours au sujet de l'article 25, des remarques ont été formulées concernant la notation des fonctionnaires, qui n'est pas nécessairement la seule manière d'apprécier leur travail. Il a été signalé que devrait être remis en cause le système des primes auquel on a recours pour le recrutement de nouveaux corps techniques et qu'il est difficile d'insérer dans la grille classique des emplois existants.

Ce projet de loi s'inscrit dans l'esprit d'un ensemble de textes législatifs déjà votés. Il permet en particulier de conforter la citoyenneté du fonctionnaire dans le cadre de l'administration à laquelle il appartient. Il renforce l'indispensable protection du fonctionnaire contre des mutations arbitraires d'ordre administratif ou politique. Le droit à la liberté d'opinion y est souligné sans que pour autant l'indispensable obligation de réserve soit diminuée.

Ce projet consacre la nécessité d'avoir à traduire aussi dans le domaine de la fonction publique le progrès des droits reconnus aux travailleurs par le code du travail. Il y a enfin — c'est à saluer — une avancée sociale très appréciable au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, et bien qu'elle ait déposé quelques amendements, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales donne un avis favorable sur le projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des lois, monsieur le rapporteur de la commission des affaires culturelles, mesdames, messieurs, il est heureux que les discussions sur les projets de loi portant respectivement titre I^{er} et titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales aient pu avoir lieu dans un délai aussi court, puisque, ensemble ils regroupent les dispositions statutaires relatives aux fonctionnaires de l'Etat.

Cet ensemble pourrait être considéré comme le statut des fonctionnaires exerçant leurs activités dans les services de l'Etat, si le Gouvernement n'avait décidé qu'il ne devait y avoir qu'un seul statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, regroupant dans un ensemble unifié et cohérent les trois titres que le Parlement aura à examiner successivement et qui constituent un ensemble indissociable.

L'adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires constitue la base des développements que réalisent le titre II à propos de la situation des fonctionnaires de l'Etat et le titre III pour les fonctionnaires des collectivités territoriales. Nous avons discuté longuement du titre I^{er}. Pour autant, je ne crois pas inutile d'en rappeler l'essentiel.

Le titre I^{er}, adopté par l'Assemblée nationale la semaine dernière, constitue cette base commune aux fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Il contient tout d'abord les dispositions les plus générales relatives aux grands principes qui fondent la conception française de la fonction publique. Je veux parler non seulement des principes d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté, sur lesquels je me suis longuement exprimé devant vous, mais aussi de la réalisation d'une réelle parité de la fonction publique territoriale avec celle de l'Etat, tant sur le plan statutaire et organique qu'en matière de rémunérations. C'est un grand événement que l'extension à l'ensemble des agents publics, soit quelque quatre millions de salariés, des dispositions actuellement existantes pour les seuls fonctionnaires de l'Etat, qu'il s'agisse des droits ou des obligations. La portée de l'événement est accrue par la généralisation des dispositions démocratiques nouvelles à tous les fonctionnaires.

Au plan des principes généraux, il faut encore ajouter celui de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils permanents à temps complet, ce qui donne toute sa signification à la titularisation prochaine des 343 000 non-titulaires de l'Etat et des 200 000 non-titulaires des collectivités territoriales. J'ajouterais que, grâce au projet de loi adopté il y a quelques jours par l'Assemblée nationale, la mobilité entre fonctions publiques et à l'Intérieur de chacune d'elles se trouve érigée en garantie fondamentale, assortie de dispositions concrètes de mise en œuvre.

Sont détaillées ensuite les mesures spécifiques s'appliquant aussi bien aux fonctionnaires de l'Etat qu'à ceux des collectivités territoriales, étant entendu que les titres II et III vont en réaliser l'explicitation. A ce sujet, je pense notamment à des mesures telles que la suppression de toutes les discriminations sexistes, la suppression de toute référence au cancer, à la tuberculose et aux maladies nerveuses dans la définition des conditions d'aptitude physique pour l'accès aux emplois publics, le développement des prérogatives et des moyens des organisations syndicales ainsi que des organismes consultatifs, l'affirmation du droit syndical et l'instauration du droit de négociation, l'amélioration des garanties disciplinaires, le développement des moyens de participation des fonctionnaires à la gestion des œuvres sociales, l'inscription du droit de grève dans le statut général, etc.

Enfin, d'autres dispositions renforcent la notion d'esprit de service public dans lequel doivent être réalisées les différentes activités exercées par les fonctionnaires. Cela entraîne, notamment, le droit, assorti d'obligations, à la formation permanente, la reconnaissance explicite de la liberté d'opinion entraînant celle de la liberté d'expression, limitée par l'obligation de réserve appréciée par le juge, l'obligation d'informer le public, et l'exemple qui sera offert bientôt par la fonction publique d'une réelle transparence des rémunérations principales et annexes grâce à la décision prise de publier sur cette question, tous les deux ans, un rapport annexé à la loi de finances.

Toutes les mesures que je viens d'évoquer vont donc s'appliquer à tous les fonctionnaires, qu'ils exercent leurs activités dans les services de l'Etat, des régions, des départements ou des communes, ou de leurs établissements publics, mais il est bien évident que ce sont les agents des collectivités territoriales qui seront les grands bénéficiaires de la réforme entreprise par le Gouvernement. A ce sujet, je veux répondre rapidement à un certain nombre de procès qui sont instruits contre la politique conduite par le Gouvernement.

Il y a tout d'abord l'accusation d'étatisation.

Si l'on se place du point de vue des pouvoirs et des prérogatives des assemblées élues au suffrage universel, force est de constater que la politique de décentralisation conduite par le Gouvernement se situe en rupture totale avec les conceptions autoritaires, centralisatrices et rétrogrades de l'Etat, qui étaient celles des gouvernements précédents. Les élus, dont je rappelle que les associations qui les représentent ont été largement associées à la concertation qui a marqué l'élaboration du statut, ne suivront certainement pas les affirmations démagogiques des porte-paroles de l'opposition. En effet, comment parler d'étatisation alors que les maires, les présidents des conseils régionaux ou généraux, les directeurs d'établissements publics dépendant d'une collectivité territoriale conservent intactes leurs prérogatives en matière de décisions individuelles affectant la carrière des personnels placés sous leur autorité et que leurs organes délibérants ont toujours une compétence exclusive en matière de création ou de suppression d'emplois ? Comment parler d'étatisation alors que la gestion des corps de fonctionnaires territoriaux sera assurée soit par les collectivités territoriales elles-mêmes, soit par des centres de gestion administrés par les représentants élus de ces collectivités ?

Il y a ensuite l'appréciation des effets de la politique actuelle sur les intérêts des personnels des collectivités territoriales dont le nombre est aujourd'hui de l'ordre de 800 000. L'opposition s'est-elle demandé comment ils réagiront lorsqu'ils sauront que, sacrifiant aux thèmes les plus éculés, elle repousse un progrès essentiel pour lequel ils luttent depuis tant d'années : la parité avec les fonctionnaires de l'Etat ? La France a besoin plus que jamais d'agents publics d'une grande qualité, d'une fonction publique territoriale attractive, drainant vers elle ces jeunes de grande valeur auxquels l'opposition voudrait fermer pendant plus de quinze ans, c'est-à-dire en fait à jamais, les portes de l'administration par une politique insensée de retour aux effectifs de 1972 et dont j'ai eu l'occasion de montrer la nocivité et l'irréalisme.

Il y a enfin le thème de la prétendue politisation de la fonction publique. Ici encore, à qui la droite fera-t-elle croire qu'on politise en étendant à l'ensemble des personnels des collectivités territoriales le système de la carrière, qui est précisément la conception la plus conforme aux traditions démocratiques de notre pays dont elle a tenté de s'approprier la paternité lors de notre récent débat, alors que cette conception est le fruit d'une lutte incessante contre les propres principes des forces réactionnaires, au sens étymologique du terme ? A qui fera-t-elle croire que le recrutement par concours, la distinction du grade et de l'emploi, l'organisation en corps seraient bons pour les fonctionnaires de l'Etat et mauvais pour ceux des collectivités territoriales ?

M. Marc Lauriol. Ce n'est pas ce qu'elle a dit ! Elle a d'autres raisons !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Non, en vérité, l'architecture retenue par le Gouvernement permet bien d'allier la sauvegarde de l'unicité de la fonction publique fondée sur les principes, que j'ai rappelés, et le développement souhaitable de toutes les spécificités de l'administration locale.

Dans ces conditions, les deux ensembles statutaires constitués respectivement par les titres I^{er} et II pour les fonctionnaires de l'Etat, et par les titres I^{er} et III pour les fonctionnaires des collectivités territoriales, constituent pour tous un réel progrès que ces fonctionnaires apprécient déjà et que les générations futures reconnaîtront comme un bond en avant démocratique.

Le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat constitue donc le titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'excellence du rapport de M. Ducoloné, au nom de la commission des lois, complété par les observations de M. Metzinger pour la commission des affaires culturelles, me permettra, en l'analysant, de m'en tenir véritablement à l'essentiel. Je compléterai mes réponses à l'issue de la discussion générale et à l'occasion de l'examen des différents articles et des amendements y afférents.

Le champ d'application de ce projet de loi est défini de façon analogue à celui de l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires, mais il est plus vaste puisqu'il s'étend désormais aux personnels des établissements publics de recherche.

Le projet qui vous est soumis comporte également un grand nombre de compléments au statut général des fonctionnaires existant puisqu'il intègre les réformes législatives intervenues depuis deux ans dans la fonction publique de l'Etat. Je veux parler, notamment, du principe de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils permanents à titre complet des administrations de l'Etat, des dispositions concrètes visant à assurer l'égalité des sexes, reprises de la loi du 7 mai 1982, de l'ensemble des mesures destinées à faciliter l'emploi des handicapés dans la fonction publique, de l'accès par une troisième voie à l'Ecole nationale d'administration de personnes ayant fait la preuve de leur attachement à l'intérêt public, dans le cadre de mandats électifs, syndicaux ou associatifs, de l'ensemble des dispositions relatives à l'exercice du droit syndical et au rôle des organismes paritaires, de l'institution de comités d'hygiène et de sécurité, etc.

Le projet qui vous est soumis, mesdames, messieurs les députés, représente donc une amélioration des dispositions existantes, en même temps qu'une intégration des réformes réalisées par le Gouvernement dans la fonction publique au cours des deux dernières années. Les dispositions organiques que prévoit le projet de loi font une large place aux organes paritaires. Leur rôle est accru, qu'il s'agisse du conseil supérieur de la fonction publique, des commissions administratives paritaires, des comités techniques paritaires ou des comités d'hygiène et de sécurité. Ces organismes seront constitués désormais sur la base d'un critère de représentativité indiscutable prenant en compte, à titre essentiel, les suffrages obtenus par les différentes organisations syndicales lors des élections professionnelles. Le Gouvernement n'a pas voulu, à ce stade, définir de façon formelle d'autres formes de participation, estimant qu'il fallait d'abord créer, mettre en œuvre et faire vivre les structures actuellement définies. Mais rien n'empêchera, à l'avenir et à la lumière de l'expérience, de les envisager.

La création d'une commission mixte paritaire émanant du conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale constitue une innovation importante. Cet organisme contribuera à garantir la cohérence de l'architecture statutaire d'ensemble. Il jouera notamment un grand rôle dans l'établissement des projets de décrets fixant le statut particulier des corps comparables des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, sur les conditions d'échange entre les deux fonctions publiques, enfin sur toute question générale concernant à la fois les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales.

Nous avons vu, lors de la discussion sur le titre I^{er}, que le Gouvernement avait eu le souci de mettre en place des dispositions rigoureuses pour éviter la reconstitution d'une fonction publique parallèle.

Le présent projet de loi institue la procédure des listes complémentaires permettant de pourvoir aux emplois qui deviendront vacants entre deux concours. Ce projet de titre II développe également les dispositions relatives à la titularisation qui fait, par ailleurs, l'objet d'un débat spécifique au Parlement en deuxième lecture.

Les dispositions prises en compte dans le présent texte étendent notamment les modalités de titularisation aux personnels des directions départementales de l'équipement, rémunérés sur des crédits départementaux de matériel, qui présentent la caractéristique de travailler dans les services de l'Etat sans être des agents de l'Etat ni à proprement parler des agents départementaux puisqu'ils ne sont pas rémunérés sur des crédits de personnel inscrits au budget de ces collectivités.

C'est également dans le projet de titre II que l'on retrouve les mesures permettant l'accès à l'E.N.A., outre celles du concours externe et du concours interne, des personnes que j'ai précédemment évoquées qui ont mis leur compétence au service de la nation et fait la preuve, à cette occasion, de

leur sens du service public. Les recrutements correspondants s'effectueront dans le strict respect du principe du concours. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour indiquer que le premier concours de ce type aura lieu les 12 et 13 septembre 1983 pour ce qui concerne les épreuves d'admissibilité, les épreuves d'admission se situant en octobre. Dix places seront offertes à ce concours pour lequel les inscriptions seront closes le 1^{er} juin prochain.

Le projet de loi qui vous est soumis innove également en créant une modalité particulière de la position d'activité. Je veux parler de la mise à disposition. Certes, la pratique de la mise à disposition connaît aujourd'hui une large extension mais elle se situe en marge de textes statutaires et se caractérise par une grande anarchie. Le projet du Gouvernement institue une procédure stricte afin d'éviter tout abus. Il est prévu également un assouplissement des modalités de réintégration des fonctionnaires à l'issue des périodes de disponibilité. Par ailleurs, le nouvel ensemble statutaire procède à une définition améliorée des conditions d'attribution des congés de longue maladie et des congés de longue durée, afin de tenir compte des changements intervenus dans les méthodes thérapeutiques et de faciliter la réinsertion de ceux qui sont atteints par de graves affections.

Le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat présente encore une nouvelle gradation des sanctions disciplinaires supprimant notamment la distinction entre la révocation avec et sans suspension des droits à pension. Dans le nouveau système, l'éventail des sanctions disciplinaires sera le même pour les fonctionnaires de l'Etat et pour ceux des collectivités territoriales.

Enfin, le texte soumis à votre discussion reprend l'ensemble des mesures mises au point depuis deux ans pour favoriser l'emploi des handicapés dans la fonction publique ainsi que le recrutement des fonctionnaires devenus inaptes à leurs fonctions au cours de leurs activités. Il prévoit bien d'autres mesures diverses de caractère positif, telles que l'attribution, dans des conditions identiques, au père ou à la mère, du congé parental. La substitution de la notion de nécessité de fonctionnement de service à celle, plus large, de nécessité de service, comme critère de l'administration pour répondre à une demande d'un fonctionnaire. Enfin, toutes les dispositions relatives à l'exercice des fonctions à temps partiel contenues dans l'ordonnance du 31 mars 1982 sont, bien entendu, également reprises.

Tels sont, mesdames et messieurs les députés, les aspects majeurs du projet de loi qui vous est soumis. Au-delà de l'exposé des principes fondamentaux qui ont fait l'objet de nos débats antérieurs et des dispositions concrètes qu'organise le texte en discussion, la question centrale me semble être la suivante : en nous fondant sur ces bons principes, en nous dotant de tous ces moyens, quels fonctionnaires nouveaux faisons-nous ?

J'ai déjà dit toute l'estime que je portais aux fonctionnaires français et la haute idée que j'avais de la fonction publique française. Les témoignages que j'ai pu recueillir à l'étranger n'ont cessé de renforcer chez moi cette conviction fort ancienne. Mais cela n'est pas suffisant. La fonction publique doit évoluer au rythme des progrès scientifiques et techniques, des exigences d'une gestion efficace et moderne, des aspirations qui surgissent de l'ensemble du corps social dont les fonctionnaires sont partie intégrante. La fonction publique se sclérosait si elle n'avait pas la préoccupation constante d'intégrer au jour le jour tout ce qui est nouveau, tout ce qui bouge, tout ce qui change. Aller de l'avant, cela veut dire dans la fonction publique dessiner les traits d'un fonctionnaire plus compétent, plus libre et plus responsable.

Un fonctionnaire plus compétent, c'est un fonctionnaire qualifié et qui apprend tout au long de sa carrière ce que les progrès scientifiques et techniques apportent à la collectivité. Le Gouvernement a déjà pris un très grand nombre de mesures en matière de formation initiale et continue des fonctionnaires. La politique de formation dans la fonction publique doit viser tout à la fois à lui permettre d'être une expression plus fidèle de la réalité sociale de la nation, d'intégrer toutes les innovations, de développer les interdépendances et notamment « l'interministérialité », de participer à une authentique décentralisation démocratique. Ces idées ont inspiré la réforme de l'Ecole nationale d'administration, réalisée par le décret du 27 septembre 1982 et la loi du 19 janvier 1983. Elles marqueront également la réforme de l'Institut national d'administration publique, des instituts régionaux d'administration, des centres de préparation à l'administration générale et des instituts d'études politiques. Le droit et l'obligation à la formation permanente trouveront bientôt une expression concrète au plan réglementaire, cet effort débouchant nécessairement à terme sur des implications en matière de classement des qualifications.

Un fonctionnaire plus libre, c'est un fonctionnaire conscient de ses droits, de ses garanties et de ses libertés, mais possédant un sens aigu de la nécessité de les maîtriser. Je l'ai dit, ce n'est pas sur la mutilation mais sur le pluralisme des opinions et des engagements que j'entends fonder, au nom du Gouvernement, une riche neutralité du service public. Certains ont estimé que le Gouvernement avait mis à la disposition des fonctionnaires trop de droits. D'aucuns ont même prétendu que j'imposais aux fonctionnaires des droits qu'ils ne revendiquaient pas. Quelle méconnaissance de notre fonction publique et quel mépris pour ceux qui en constituent la réalité humaine ! Je n'ignore pas qu'il y a souvent loin du droit à l'exercice du droit. Nous sommes dans cette période où le problème est moins de développer les droits que de mettre en pratique ceux qui existent. Il y va bien sûr de la responsabilité de tous et, en premier lieu, de celle de l'autorité hiérarchique, des fonctionnaires et de leurs organisations.

Un fonctionnaire plus responsable, c'est celui qui considère qu'il est investi d'une mission de service public dont il n'est pas propriétaire mais qu'il doit exercer pour le bien collectif. Je le répète : on ne sert pas l'Etat comme on assume une fonction privée et, pour ma part, je n'hésite pas à considérer que l'exercice de la fonction publique s'apparente souvent à un sacerdoce.

C'est donc avec des fonctionnaires plus compétents, plus libres, plus responsables que la France pourra construire une administration plus transparente, plus efficace et plus ouverte. Affirmer la responsabilité des fonctionnaires, c'est contribuer, par leur plus large participation, à l'amélioration de l'efficacité administrative, de la qualité du service rendu aux usagers et des rapports de ces derniers avec l'administration. Conception française de la fonction publique et conception française des réformes administratives sont donc intimement liées.

En effet, les réformes administratives passent en particulier par une lutte constante contre la bureaucratie. Cette lutte exige une administration au contact de la vie sociale et se donnant les moyens d'en identifier les besoins, des lieux de décision proches du niveau où se posent les problèmes ; c'est un souci constant de performance dans l'efficacité de la gestion administrative et donc de fonctionnaires capables d'initiative et disposant des moyens institutionnels de l'exprimer.

Mais la lutte contre la bureaucratie suppose aussi un bon diagnostic sur la réalité bureaucratique. Or celle-ci m'apparaît directement liée, d'une part, à l'existence d'une crise économique et sociale profonde et, d'autre part, à l'attitude autoritaire des gouvernements précédents qui ont façonné les comportements et multiplié les occasions de conflits entre fonctionnaires et usagers. Il est clair, dans ces conditions, qu'au-delà des réformes de structures que le pouvoir politique actuel pourra introduire aussi bien dans l'économie que dans l'administration la modification de ces comportements sera nécessairement longue et progressive. Mais le temps mis pour changer est une raison de plus pour agir rapidement.

Dans ce cadre, l'action en matière de réformes administratives, que j'ai la responsabilité de coordonner et de promouvoir en liaison avec les autres départements ministériels, s'organise autour de deux directions : d'une part, l'accompagnement des réformes de structure engagées par le Gouvernement, et qui concernent l'organisation administrative, c'est-à-dire essentiellement les mesures liées à la décentralisation ; d'autre part, la recherche constante d'une administration plus transparente, plus efficace, plus ouverte.

Une administration plus transparente qui s'organise pour informer les usagers et qui assure sa propre information sur les besoins, les attentes, les réactions du public, et fasse son profit de ses critiques et suggestions.

Une administration plus efficace qui doit être le lieu privilégié du développement technologique et scientifique ainsi que de la mise au point de critères d'une nouvelle efficacité sociale d'autant plus nécessaire dans une période de recherche d'une gestion budgétaire efficiente.

Une administration plus ouverte, enfin, à la participation des usagers et des fonctionnaires au fonctionnement des services publics. A cet égard, dans le domaine du droit, une charte est en cours d'élaboration qui concerne l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle devrait permettre de constituer, avec les lois antérieures sur l'informatique et les libertés, l'accès aux documents et la motivation des actes administratifs, un véritable code de bonne conduite entre les usagers et l'administration, code complémentaire du statut général des fonctionnaires.

La conception des réformes administratives qui ressort de ces orientations n'est donc pas seulement tournée vers la production de textes législatifs ou réglementaires — action essentielle mais insuffisante — mais vers l'application concrète de ces réformes et la recherche de leur adéquation constante à la réalité. Un vaste effort d'adaptation et d'ouverture est donc nécessaire. Il implique l'effort des hommes et des femmes qui constituent la fonction publique française. Il repose sur ce que j'ai appelé la conception du fonctionnaire-citoyen opposée à celle du fonctionnaire-sujet, caractéristique de la politique conduite par les gouvernements antérieurs. (*Murmures sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

Mesdames, messieurs les députés, le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat est, avec le projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires, le support juridique de cette conception. Tout comme le statut général des fonctionnaires de 1946 modifié en 1959, il a vocation à constituer une grande référence progressiste de la société française. C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

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

M. Maurice Ligot. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en commençant la discussion des dispositions du projet de loi relatif à la fonction publique de l'Etat, nous entreprenons la mise en application des nouveaux principes posés lors du vote du projet de loi sur les droits et obligations des fonctionnaires, principes communs à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale.

Deux observations préliminaires mais essentielles s'imposent à mon avis.

La première est d'ordre constitutionnel. Une loi est définitivement applicable quand elle a été votée en termes identiques par les deux assemblées ou, en dernière lecture, par l'Assemblée nationale, puis promulguée par le Président de la République. Or le principe s'applique bien entendu aux trois projets de loi de la fonction publique qui, avez-vous dit, monsieur le secrétaire d'Etat, s'imbriquent les uns dans les autres.

Malgré ces contraintes, le Gouvernement nous présente un nouveau projet de loi qui tend à appliquer les principes posés dans celui sur les droits et obligations des fonctionnaires qui est en cours de discussion. Ne met-on pas la charrue avant les bœufs ? Ne préjuge-t-on pas la volonté parlementaire qui s'exprime en définitive ? Ne nous met-on pas devant le fait accompli ? Je pose la question et le Gouvernement devrait bien y apporter une réponse fondée sur les principes de notre Constitution. Si le premier texte qui a été voté par l'Assemblée nationale n'apporte pas de modifications importantes, nous pouvons bien évidemment commencer la discussion du second texte, mais ce n'est pas du tout ce qu'a déclaré le Gouvernement, qui a présenté son premier texte comme étant capital. C'est ce que vous avez fait, monsieur le secrétaire d'Etat, en vous flattant, avec emphase, de la vingtaine d'avancées démocratiques qu'il contiendrait.

Au risque de décevoir la majorité social-communiste, et après examen sérieux, je constate — et ce sera ma seconde observation — que ce texte ne comporte ni véritable avancée démocratique, ni rénovation profonde de l'administration pour la rendre moderne, efficace, ouverte et au service de tous, comme le prétend, sous une forme grandiloquente, le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Puisque M. le secrétaire d'Etat s'est livré à une nouvelle analyse du premier projet, j'y reviendrai, rapidement certes, mais point par point.

Réaffirmation des grands principes de la fonction publique ? Réaffirmation mais pas novation. Mais s'il y a réaffirmation, il y a aussi déviation de certains principes par uniformisation, par rigidité, par corporatisme, par la priorité donnée aux droits sur les obligations des fonctionnaires.

Réalisation d'une réelle parité de la fonction publique territoriale avec celle de l'Etat ? C'est une pétition de principe qui devra être vérifiée à la lumière des débats. Avant d'affirmer, il faut d'abord connaître les textes définitifs. En tout cas, si la parité se justifie, l'uniformisation serait certainement contraire à la diversité imposée par l'intérêt général.

Mon jugement sera tout aussi réservé s'agissant de l'extension à l'ensemble des personnels des collectivités territoriales des dispositions actuellement applicables aux seuls fonctionnaires de l'Etat. Nous verrons bien.

Quant à l'affirmation du principe de l'occupation par des fonctionnaires de tous les emplois civils permanents à temps complet, elle pêche par refus de considérer que la fonction publique est au service de l'intérêt général et non une immense machine qui fonctionnerait uniquement pour elle-même. En clair, le recrutement de contractuels — bien sûr, en petit nombre — peut être une nécessité des services, et le monopole de recrutement au sein de la fonction publique ne doit pas faire échec à cette nécessité qui peut être, à certains moments, absolue.

Suppression de toute discrimination sexiste ? Amélioration de l'insertion des handicapés ? Le Gouvernement ne fait que poursuivre une politique commencée par ses prédécesseurs.

Assouplissement des conditions d'aptitude physique pour l'accès aux emplois publics ? Là encore, il serait dangereux d'oublier l'intérêt supérieur du service public, et l'administration sera bien obligée à certains moments de vérifier l'état de santé des candidats.

Diversification des voies d'accès à l'E.N.A. ? La loi qui a été votée est le moyen — disons-le clairement — de noyauter la haute fonction publique par des syndicalistes, en particulier d'obédience C.G.T. Ce n'est pas de cela que l'administration a besoin, mais d'efficacité et de souplesse. Il eût été préférable de favoriser le recrutement de personnes ayant rendu de grands services dans la conduite des entreprises.

Développement des prérogatives des organisations syndicales ? Voilà une avancée ! Est-elle démocratique, alors que nombre de fonctionnaires ne sont pas syndiqués et ne souhaitent pas l'être ? Nous y voyons plutôt une dangereuse confusion au sein des administrations qui aboutira à une négation de l'autorité hiérarchique, au développement des hiérarchies parallèles, à l'anarchie et à la politisation. Que devient le service public face à ces prétendues avancées ?

Il en va de même quand vous parlez de l'amélioration du régime des congés et des garanties disciplinaires.

En fait, ce texte n'est que l'affirmation de droits individuels et syndicaux au détriment des obligations qu'impose le service de l'Etat et des collectivités publiques, service certainement exigeant mais essentiel.

La liberté d'opinion des fonctionnaires a toujours existé, vous n'avez donc rien ajouté puisque c'est celle des citoyens. Mais, en l'affirmant dans votre texte, vous deviez — c'était votre devoir de membre du Gouvernement — l'assortir de l'obligation de réserve. Vous avez refusé.

Le droit de grève est inscrit dans le préambule de la Constitution. Il s'applique à tous les fonctionnaires, comme à tous les Français. Vous n'avez donc rien ajouté. Mais, en l'affirmant dans votre texte, vous deviez — c'était votre devoir de membre du Gouvernement — l'assortir de l'obligation de la continuité du service public. Vous avez refusé.

L'obligation d'informer le public existe depuis la loi de 1978. Vous n'avez donc rien ajouté. Mais, en l'affirmant dans votre texte, vous deviez — c'était votre devoir de membre du Gouvernement — affirmer autrement que dans une incidente rapide et secondaire l'obligation de discrétion professionnelle. Vous avez refusé.

Les avancées démocratiques dont vous vous êtes flatté d'être l'auteur sont donc soit des réalisations pour lesquelles on ne vous doit rien — le droit de grève, que je sache, ce n'est pas l'invention de ce statut, l'obligation d'informer le public, ce n'est pas l'invention de ce statut, pas plus que la liberté d'opinion des fonctionnaires — soit des droits qui prennent des allures de privilèges au détriment des obligations de service public qui vont en se réduisant à leur plus simple expression, soit encore des droits qui créent des rigidités inacceptables pour le service public.

Comment donc concevez-vous votre mission de responsable de l'Etat qui doit, au-dessus des intérêts personnels, y compris des intérêts syndicaux, faire prévaloir les intérêts supérieurs de la nation ?

N'avez-vous pas le devoir de favoriser l'adaptabilité des administrations à leur tâche, de maintenir la continuité du service public malgré les revendications, notamment celles exprimées par les organisations syndicales, d'assurer la primauté de l'autorité hiérarchique par rapport à des interventions souvent excessives, notamment des organisations syndicales — et Dieu sait s'il y en a — dans la nomination, dans la sanction des agents, dans l'organisation et le fonctionnement des services ?

N'avez-vous pas le devoir de préserver la responsabilité des fonctionnaires, au lieu de l'occulter par un excès de protection ou par une insuffisance d'autorité hiérarchique ?

Ces devoirs, qui découlent tout naturellement de votre responsabilité ministérielle, vous ne les remplissez pas, et c'est grave. Vous ne les remplissez pas, notamment, en présentant ce nouveau texte sur la fonction publique de l'Etat.

De nombreuses dispositions sont inquiétantes pour le bon fonctionnement des services de l'Etat et pour l'indépendance des fonctionnaires eux-mêmes. Par exemple, est-ce l'intérêt de la fonction publique et des fonctionnaires eux-mêmes que les listes des candidats aux commissions administratives paritaires soient présentées exclusivement par les organisations syndicales, alors qu'il existe au sein des corps de fonctionnaires des associations éminemment représentatives ?

N'aurait-il pas été souhaitable d'ouvrir la troisième voie de l'E.N.A., à côté des syndicalistes, par exemple, à des collaborateurs d'entreprises du secteur économique qui auraient apporté un sens concret de l'efficacité et de la gestion ?

N'avez-vous pas mesuré que les modifications que vous apportez au régime des congés — modifications considérables — alourdiront notablement le coût des administrations de l'Etat et le poids de leurs charges sociales ? Et je ne parle pas des inégalités importantes que vous créez avec les salariés du secteur privé.

Est-il raisonnable d'assimiler le travail à temps partiel pour l'avancement, la promotion et la formation à des périodes de temps plein ? Là encore, il y a inégalité de situation sociale avec d'autres personnels.

La mise à disposition auprès d'organismes d'intérêt général n'est-elle pas une disposition beaucoup trop laxiste, très coûteuse pour l'Etat, qui devra payer pour des missions qui ne sont pas de service public, et très dangereuse, car on risque de voir des fonctionnaires servir des causes discutables ?

La notation et les appréciations qui l'accompagnent pour qualifier la manière de servir des fonctionnaires ne doivent-elles pas conserver un caractère annuel, donc affirmer cette annualité, afin d'assurer un jugement continu de chacun d'eux ?

N'y a-t-il pas danger à réduire la portée des sanctions à l'égard des fonctionnaires fautifs ? Ne porte-t-on pas ainsi atteinte à leur responsabilité, alors que la stabilité de l'emploi l'atténue déjà grandement ?

La titularisation massive des agents auxiliaires répond-elle véritablement aux nécessités du service public ? Ne constitue-t-elle pas, en fait, une mesure essentiellement démagogique dont les effets vont peser lourdement et longtemps sur le fonctionnement des administrations et sur le rendement normal des fonctionnaires ? Bien sûr, cela sera votre héritage lorsque nous reprendrons le pouvoir !

M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission. Eh bien, ce n'est pas pour demain !

M. Louis Odru. Vous rêvez !

M. Maurice Ligot. Nous ne rêvons pas, nous préparons l'avenir !

M. Jean-Pierre Michel, vice-président de la commission. Il prépare un coup d'Etat ! (Sourires.)

M. Maurice Ligot. Les réponses à toutes ces questions que j'ai posées font apparaître une triple orientation de votre politique. D'abord, vous avez fait le choix d'une fonction publique fermée et rigide. Cela se voit, par exemple, dans les modalités de recrutement, la suppression des emplois contractuels, la mobilité — annoncée, mais terriblement réglementée — l'ouverture de la troisième voie de l'E.N.A., mais ouverture pratiquement exclusivement syndicale, car on ne va pas me faire croire que beaucoup d'élus ou de dirigeants d'associations reconnues d'utilité publique entreront dans la fonction publique par cette voie.

Deuxième orientation : votre projet confirme la volonté gouvernementale d'étendre le pouvoir syndical et, de ce fait, il accentue la tendance à une gestion corporatiste. Cela se voit, par exemple, dans l'organisation des organismes consultatifs — leur composition est uniquement syndicale — dans le rôle étendu de ces organismes dans le contrôle des recrutements, dans la surveillance des mouvements entre corps et entre l'Etat et la fonction publique.

Troisième orientation : ce statut privilégie les avantages et protections par rapport au bon accomplissement des missions de service public. Cela se constate dans le régime des congés, dans le régime des positions — par exemple, on facilite la réintégration — dans le régime disciplinaire. Je voudrais noter, par exemple, que la nécessité du service s'affaiblit. C'est là une évolution particulièrement inquiétante. Ainsi, la notion de nécessité de service deviendrait la nécessité de fonctionnement du service, dont le caractère exceptionnel est souligné par l'exposé des motifs. Comme vous le dites sans ambages, il sera donc exceptionnel d'invoquer les nécessités du service pour refuser un avantage ou une demande d'un fonctionnaire. Cela est grave et lourd de conséquences.

En présentant ce texte — comme le précédent d'ailleurs — votre tactique consiste à vous larguer d'offrir des droits nouveaux aux fonctionnaires et, en même temps, à suspecter tous

ceux qui sont en désaccord avec votre action de vouloir les leur refuser. C'est là une présentation malhonnête et — je me permets de le dire — scandaleuse de la réalité de ce débat.

Ce que nous disons, et que vous refusez de prendre en considération, c'est qu'il y a d'abord le service public, celui de l'Etat comme celui des collectivités territoriales, qui impose des règles exigeantes, des obligations personnelles : la continuité, l'impartialité, l'égalité de tous devant le service public, l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle, la responsabilité des agents. Qu'il doive exister des droits des fonctionnaires qui sont ceux des citoyens, nous l'affirmons autant que vous, sinon plus que vous, nous qui voulons que chaque fonctionnaire soit indépendant du pouvoir, politique ou syndical.

M. Louis Odru. On l'a bien vu !

M. Maurice Ligot. C'est cette indépendance qui a permis à nos administrations de servir dans l'intérêt de tous, en toute conscience, sans se sentir dépendantes d'un pouvoir.

Aujourd'hui — et cela est tout à fait inquiétant — vous voulez « façonner » le fonctionnaire. C'est là une ambition redoutable du pouvoir politique. Comment peut-on prétendre façonner les êtres humains, et notamment le fonctionnaire.

M. Guy Ducoloné, rapporteur. N'importe quoi !

M. Maurice Ligot. Vous voulez qu'ils soient plus compétents, mais la loi n'en dit rien. Vous voulez qu'ils soient plus libres, mais on peut en douter quand on voit l'organisation, prévue par les statuts que vous présentez, de la pression croissante des syndicats. Vous voulez des fonctionnaires plus responsables, mais vous réduisez les règles disciplinaires et les règles de notation, pendant que vous accroissez les congés. Il y a donc contradiction. Et surtout, reste cette grande inquiétude que crée votre volonté de façonner les fonctionnaires selon un certain type d'homme, donc un certain type de pensée.

Qu'en sera-t-il demain avec les structures que vous imposez et qui obligeront tous les agents de l'Etat à passer par la ligne obligatoire des syndicats, notamment des syndicats politisés, avec ce laxisme dans l'autorité et la discipline, qui créera sans doute l'anarchie et l'inefficacité ? Nous ne pouvons pas accepter, pour la sauvegarde de la démocratie et la liberté dans notre pays, une fonction publique à la fois militante et paralysée. Les Français n'auraient plus alors confiance dans leur administration, et la France ne serait plus vraiment administrée. Ce n'est pas cela que nous voulons.

M. Guy Ducoloné, rapporteur. Même M. Lauriol ne vous applaudit pas !

M. Maurice Ligot. En tout cas, je ne cherche pas vos applaudissements !

M. Louis Odru. L'opposition n'a que deux représentants en séance !

M. Marc Lauriol. Vous n'êtes guère plus nombreux, proportionnellement !

M. Maurice Ligot. Les députés fonctionnaires ne sont pas là !

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

M. Marc Lauriol. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, astreint par son succès aux dernières élections parisiennes, en vertu de la nouvelle loi électorale, M. Toubon est retenu impérativement pour l'instant dans son arrondissement. Il m'a donc demandé d'exposer au Gouvernement et à l'Assemblée nationale ce qu'il comptait leur dire à cette heure.

Le groupe du rassemblement pour la République a déjà exprimé sa pensée sur l'ensemble des projets portant statut de la fonction publique. Naturellement, nous bornons aujourd'hui nos commentaires au projet relatif à la fonction publique de l'Etat qui porte le numéro 1387, et sur lequel nous formulons cinq séries de questions ou observations.

La première série concerne l'accès à la fonction publique. A cet égard, nous formulons deux observations et nous posons une question.

La première observation concerne l'article 17 du projet. Permettre à l'administration, entre deux concours, de recruter à titre complémentaire parmi les recalés de ce concours est dangereux. C'est dangereux parce que ce système rompt l'égalité entre les candidats, car les postes ainsi recrutés seront enlevés aux candidats des concours suivants, dangereux aussi, car cette disposition confère à l'administration un pouvoir discrétionnaire. C'est elle, en effet, qui décidera, sans critère fixé par le législateur, de l'opportunité de recruter dans la liste complémentaire et d'ouvrir un nouveau concours.

La seconde observation concerne la troisième voie d'accès à l'Ecole nationale d'administration. Le groupe que je représente ici renouvelle son hostilité à l'égard de cette troisième voie d'accès à l'E. N. A.

Enfin, la question concerne l'intégration des non-titulaires en vertu de l'article 67. Ne va-t-on pas permettre de recruter dans la fonction publique toutes les personnes qui, depuis deux ans, bénéficient de contrat, notamment dans les cabinets ministériels, avec maintien de leur rémunération antérieure ?

La seconde série de nos observations a trait à la structure des carrières. Nous regrettons une fois de plus, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous n'avez pas saisi l'occasion de cette réforme que vous présentez comme historique pour supprimer la catégorie D, ainsi que le réclament depuis longtemps les syndicats de fonctionnaires.

Le troisième groupe d'observations concerne la mise à disposition. Nous précisons tout de suite que nous acceptons, dans son principe, la mise à disposition. C'est en effet un gage de plus grande clarté sur la situation de chaque fonctionnaire. Mais à ce sujet, nous avons quatre questions ou remarques à formuler.

D'abord une question. La présentation de l'article 37 nous paraît révéler que le Gouvernement cherche un peu à gommer cette nouvelle formule. Il s'agit, en effet, dans cette présentation, d'une modalité de la position d'activité et non d'une nouvelle position vraiment distincte créée par la loi. Pourquoi cette pudeur dans la forme, monsieur le secrétaire d'Etat ?

La première observation a trait au fond, et notamment aux conséquences budgétaires de la mise à disposition. D'abord, il n'existe pas de limite budgétaire au nombre des postes des cabinets ministériels. Ensuite, et il s'agit alors de l'article 38, les établissements publics bénéficiaires de la mise à disposition sont, en vertu de ce texte, dispensés de payer ces fonctionnaires mis à leur disposition. Les établissements publics en cause recevront donc une subvention déguisée de la part de l'Etat.

La deuxième observation concerne l'utilisation de la mise à disposition pour tourner la décentralisation, et cela nous paraît critiquable. Certains ministères peuvent mettre des fonctionnaires de l'Etat à la disposition des services départementaux. Ceux-ci vont alors être amputés de leur indépendance qui risque de devenir nominale dès lors qu'ils ne seront pas maîtres du recrutement et qu'ils dépendront de l'Etat pour leur fonctionnement. On nous dit que ce serait la pratique actuelle du ministère de l'urbanisme et du logement. C'est possible. Si tel est le cas, nous demandons qu'il soit mis fin pour respecter la décentralisation que vous ne cessez de nous vanter.

Enfin, la dernière observation porte sur la mise à disposition. Qui note le fonctionnaire mis à disposition ? Logiquement, seul le service bénéficiaire de la mise à disposition devrait valablement le noter. Il est en effet normal que le service qui utilise un fonctionnaire le note et, naturellement, c'est à ce titre que le fonctionnaire doit être rémunéré, en application de cette règle élémentaire et de bon sens selon laquelle qui paie commande. Mais alors, est-il admissible que celui qui paie ne note pas ? C'est la question que nous posons.

Notre quatrième groupe d'observations concerne la notation. Nous voudrions être sûrs que les indications très fermes qui ont été données à l'Assemblée nationale la semaine dernière correspondront bien à la réalité.

Nous nous inquiétons quelque peu de l'offensive qui tend à substituer la notion d'appréciation professionnelle à celle de notation. Qu'en est-il vraiment à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat ?

Le cinquième et dernier groupe de remarques de notre groupe a trait aux statuts spéciaux. L'article 79 du projet de loi énumère une liste de statuts spéciaux sans faire état des compagnies républicaines de sécurité. Or il n'est nulle part précisé que leur statut, qui date de 1947, est abrogé. Qu'en est-il, là aussi, monsieur le secrétaire d'Etat ?

Nous pensons, quant à nous, que le statut spécial des compagnies républicaines de sécurité s'impose et qu'il convient donc de compléter l'article 79.

En conclusion, le projet de loi n° 1387 nous confirme dans l'idée que ce nouveau statut général n'est pas, comme paraît-il vous l'avez dit, vraiment cybernétique.

C'est sans passion que nous confirmons notre refus de soutenir ce texte qui, ainsi que les deux autres, relève d'une conception politique de la fonction publique qui n'est pas celle que la République a, jusqu'à présent, apporté à la France.

M. Louis Odru. Le R. P. R., pas la République !

M. Marc Lauriol. Non ! la République.

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

M. Roland Renard. Monsieur le secrétaire d'Etat, l'Assemblée nationale a récemment adopté ce qui sera prochainement le titre I^{er} du statut d'une fonction publique unifiée et vivifiée.

Après ce qui constitue véritablement le socle des règles qui régenteront la nouvelle administration française, nous sommes appelés à examiner le premier volet de l'organisation proprement dite de la fonction publique.

C'est un statut rénové de façon significative qui nous est présenté. En effet, les réformes ou retouches apportées depuis 1946 avaient, jusqu'en mai 1981, pour caractéristiques communes de limiter, voire de réduire les garanties des fonctionnaires de l'Etat. Cette réduction s'opérait soit en excluant du champ d'application des règles de la fonction publique des pans de notre administration, soit en multipliant les statuts particuliers dérogeant au statut général.

En ce qui concerne le premier point, il importe que la fonction publique recouvre les établissements que la droite, dans sa stratégie de démantèlement du service public, avait privatisés.

Pour ce qui est des établissements publics administratifs, le groupe communiste entend exprimer son entier désaccord avec l'exclusion du champ d'application de la loi du personnel de l'Ageace nationale pour l'emploi. Cette agence, de par la tâche qui lui est confiée, dans un contexte économique contraignant, accomplit indubitablement une mission de service public.

L'intégration dans la fonction publique, que nous avons déjà proposée lors de la précédente législature, permettrait à l'A. N. P. E. de mieux intervenir sur le problème crucial du marché du travail. A ce sujet, nous prenons bonne note des déclarations de M. le ministre chargé de l'emploi, qui affirme sa volonté de poursuivre la mise en place du service public de l'emploi en coordination avec les autres ministères.

Nous espérons qu'une solution interviendra, qui tienne compte de l'intérêt de ces personnels.

Concernant la liste des établissements écartés du statut relevant du domaine réglementaire, le groupe communiste ne déposera pas d'amendement sur ce point, mais il souhaite être entendu par le Gouvernement.

Sur le second point, il y aurait antinomie entre les droits des fonctionnaires, que renforcent vos projets, et les atteintes au plus fondamental d'entre eux, le droit de grève, apportées par la multiplication des statuts particuliers limitant ou interdisant ce droit constitutionnel. L'élaboration d'un nouveau statut doit s'accompagner d'une révision de cette multitude de statuts dérogeant ainsi que des lois encadrant de façon excessive le droit de grève dans la fonction publique.

D'ores et déjà, la suppression de la règle du trentième indivisible ainsi que l'abrogation de la loi de 1977, donnant de la notion du service fait une interprétation attentatoire au droit de grève, constituent de notables progrès. Il reste à modifier la loi du 13 juillet 1963 qui encadre de manière par trop rigoureuse le droit de grève des fonctionnaires.

Je ne reprendrai pas l'analyse des dispositions de ce titre II, M. le rapporteur les ayant déjà excellemment présentées, mais je retiendrai comme significative l'importance accordée à l'intervention réelle des fonctionnaires par le biais d'organismes paritaires véritablement consultatifs, qui modifieront le fonctionnement, jusque-là autoritaire, de l'administration. Celle-ci, mieux adaptée aux réalités de la société française, notamment par les réformes liées à la décentralisation, sera animée par des fonctionnaires soucieux de leurs devoirs et forts de leurs droits.

Au-delà des différences réelles séparant les deux fonctions publiques, nous concrétisons par ce texte un mouvement d'ensemble profitable à tous les fonctionnaires et, au travers d'eux, bénéfique à notre administration, et donc aux administrés.

En dernière analyse, c'est parce qu'ils sont soucieux d'une bonne administration que les députés communistes voteront ce projet. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Eliane Provost.

Mme Eliane Provost. Mesdames, messieurs, depuis le début de la présente législature, diverses mesures tentent, comme il est urgent et nécessaire de le faire, de lever les habituels barrages que rencontrent les handicapés sur le chemin de leur insertion professionnelle.

L'Etat, en ce domaine, se doit de donner l'exemple, en s'appliquant lui-même, et c'est bien le minimum, les textes en vigueur et en allant même au-delà, comme le montre depuis le mois de mai 1981, sa volonté d'être le moteur du progrès social.

C'est dire l'importance que nous accordons au texte examiné ce jour, le titre II du statut général se proposant, en particulier dans ses articles 24 et 55, de favoriser l'accès des handicapés à la fonction publique, d'une part par la suppression de la limite d'âge actuellement fixée à cinquante ans et, d'autre part, par la possibilité de reclassement des fonctionnaires devenus inaptes dans des emplois d'un autre corps.

Actuellement, le retard pris par l'Etat en ce domaine est d'importance. En effet, d'après une étude du ministère du travail, il y avait, en 1980, 1 100 000 handicapés en âge de travailler, de seize à cinquante-neuf ans, représentant 3,5 p. 100 de la population des mêmes âges.

Or la fonction publique emploie peu de handicapés. Entre 1977 et 1980, elle en a recruté 983 : 274 par la voie des concours aménagés, 709 par la voie des emplois réservés, soit environ 250 par an. Ce décompte ne comprend pas les handicapés recrutés par la voie du concours non aménagé. On peut supposer que le recrutement total des handicapés a été de l'ordre de 300 par an.

Or si, pour une même période de 1977 à 1980, la fonction publique a recruté 50 000 personnes par an, nous pouvons dire que la part des handicapés dans le recrutement a été de l'ordre de 0,6 p. 100.

Ce qui est remarquable aussi en ce domaine est la non-application actuelle des textes par le secteur public. En effet, la loi fait l'obligation à l'administration d'employer 3 p. 100 de handicapés. L'article 10 de la loi du 23 novembre 1957 dispose :

« Une priorité d'emploi est réservée aux handicapés à concurrence d'un certain pourcentage fixé par arrêtés du ministre chargé du travail et de la sécurité sociale... »

« Ce pourcentage doit assurer le droit au travail de tous les handicapés en état d'exercer une profession et être le même, en moyenne, pour les secteurs privé, public, semi-public et dans les entreprises nationales. »

Le pourcentage est fixé dans l'article 1^{er} de l'arrêté du 20 septembre 1963 du ministre du travail : « ... uniformément à 3 p. 100 pour l'ensemble du territoire et pour toutes les activités ». La circulaire 972 de la fonction publique, du 14 octobre 1968, rappelle que c'est ce chiffre qui a été retenu comme objectif à atteindre par chaque administration publique.

Parmi les obstacles que rencontrent les handicapés sur leur route, le premier est celui de la reconnaissance de leur handicap. Comme nous l'avons souligné à cette même tribune, le 18 novembre 1982, cela ne peut être que le fait des COTOREP. Pour être efficace et durable, l'insertion des handicapés ne doit pas être tributaire, au départ, d'une décision d'aptitude qui n'est que le reflet d'une situation professionnelle circonstancielle et isolée. Ce doit être la nécessaire et complète exploration des aptitudes physiques, psychiques et de l'environnement social, bilan qui ne peut être que le fait des COTOREP, et, d'évidence, cela doit s'appliquer rigoureusement au secteur public.

En pratique, actuellement, les délais d'établissement de dossiers sont trop souvent de six mois à un an et les médecins de main-d'œuvre, qui se situent à cette charnière, et sont indispensables à l'orientation, ne possèdent ni statuts, ni moyens adaptés, restant les parents pauvres de la médecine du travail.

Pour la fonction publique, ce passage est obligé, en dehors de l'accès direct par la voie des concours habituels qui permettent le recrutement de l'ensemble des catégories A, B, C et D des fonctionnaires. Les emplois réservés n'existent, en effet, que pour les catégories B, C et D.

Le candidat à ces emplois doit suivre la procédure habituelle propre à la COTOREP : son inscription à l'A. N. P. E. débouche sur la constitution d'un dossier comportant un bilan médical, établi par le médecin de la main-d'œuvre, un bilan psychologique et psychotechnique effectué par le psychologue de l'A. F. P. A., une évaluation sociale faite par l'assistante sociale compétente. Le travail de cette équipe technique permet de proposer à la commission de la COTOREP la reconnaissance ou non du handicap, l'évaluation de l'importance de ce dernier et les orientations. La COTOREP notifie alors ses décisions en fonction du choix du candidat.

L'accession à l'emploi réservé nécessite l'établissement d'un second dossier qui aboutit à la réunion d'une seconde COTOREP dite « de secteur public », qui ne se réunit qu'une ou deux fois par an et qui désigne les catégories d'examen professionnels correspondant aux possibilités du handicapé.

A l'issue de cet examen, le handicapé est inscrit sur une liste d'attente qui paraît au *Journal officiel* ; sa nomination, enfin, ne pourra intervenir que lorsque se libérera un poste. Ne nous étonnons pas, monsieur le secrétaire d'Etat, de ne voir que rarement aboutir une telle procédure qui demande le plus souvent quelques années pour se réaliser.

L'efficacité exige donc que l'Etat joue un rôle en proposant un nombre de postes convenable aux handicapés et que la seule voie d'accès possible, celle des COTOREP, qui donne satisfaction sur le plan technique, soit rapidement aménagée quant à son fonctionnement pratique.

On sait que la réussite de la réinsertion du handicapé est fonction de la rapidité de l'apparition de solutions pratiques. Aussi, les délais actuels restent un non-sens intolérable.

Mais, en dehors de ces barrages administratifs auxquels nous devons en priorité apporter une solution rapide, le handicapé se heurte souvent au problème de son aptitude professionnelle.

Celle-ci, en effet, est souvent insuffisante. Afin de pouvoir accéder à un emploi adapté, il doit améliorer sa qualification. Le passage par un centre de formation ou de rééducation sera souvent de règle et, après avoir subi le long cheminement des dossiers, il lui faudra encore attendre, parfois encore des années, tant le nombre de ces centres est insuffisant et tant aussi se pose le problème de l'adaptation du candidat à ces centres.

Parmi les obstacles qu'il faut encore vaincre, il faut s'étonner que subsistent des difficultés matérielles liées à l'accessibilité des locaux. Je me souviens, entre autres, d'une candidate qui avait dû renoncer à un stage F.P.A. du tertiaire parce qu'il se déroulait au deuxième étage d'un bâtiment neuf sans ascenseur.

Il existe également des difficultés matérielles liées à l'adaptation du poste de travail, des machines, des outillages, et nous souhaitons qu'avec la participation active des médecins du travail, l'article 28 de la loi du 30 juin 1975 qui prévoit l'aménagement des postes de travail et l'accessibilité des locaux se traduise dans les faits.

Monsieur le secrétaire d'Etat, des étapes importantes sont en train d'être franchies. Dans le projet portant droits et obligations des fonctionnaires, l'article 4 ne retient plus les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance de 1959 relative au statut général des fonctionnaires, qui limitait les possibilités d'accès des personnes atteintes ou ayant été atteintes de tuberculose, poliomyélite, cancer ou maladies nerveuses.

Aujourd'hui, l'article 24 du titre II prévoit l'intégration des handicapés reconnus par la COTOREP du secteur public, quel que soit leur âge, et l'article 55 du même titre prévoit que des fonctionnaires reconnus inaptes par suite d'altération de leur état physique pourront être reclassés dans des emplois d'un autre corps.

Nous progressons assurément.

Cependant, la solution des difficultés quotidiennes que rencontrent les handicapés ne viendra que lorsque les textes en vigueur seront appliqués, en particulier dans la fonction publique, en ce qui concerne le nombre de postes offerts et le pourcentage des candidats acceptés, et que lorsque les formations professionnelles en quantité et en qualité convenables seront offertes.

Ces deux points, de par les délais anormaux de deux à cinq ans qu'ils imposent, constituent à eux seuls un obstacle à toute solution.

La solution ne viendra, enfin, tant dans la cité qu'au niveau du travail, que lorsque l'accessibilité et l'aménagement de postes deviendront pratique courante au lieu de rester de glorieuses exceptions.

C'est sur ces points, monsieur le secrétaire d'Etat, que nous attendons beaucoup de vous pour qu'entrent dans la pratique quotidienne, de façon concrète, tant les textes déjà existants que ceux que nous votons aujourd'hui.

N'y a-t-il pas lieu de prévoir aussi une meilleure information des handicapés, information qui apporterait une connaissance complète des démarches à effectuer et des possibilités offertes, en particulier au niveau de la fonction publique ? (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.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, les exposés de MM. les rapporteurs, comme les différentes interventions dans la discussion générale, dégagent une situation assez claire : la droite est franchement contre le projet qui vous est soumis, tandis que la majorité présidentielle y voit un texte de grande portée qui fera réaliser à la fonction publique de l'Etat une avancée démocratique.

Je me dois d'apporter aux uns et aux autres quelques réponses générales, me réservant de préciser dans la discussion des articles la position du Gouvernement sur plusieurs des questions qui ont été évoquées.

Il est dommage pour M. Ligot que ce texte, qu'il considère comme dangereux, ait été soutenu par les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, de façon progressive, certes, mais finalement extrêmement puissante.

Il a, au début de son propos, effleuré une question d'inconstitutionnalité. Je lui répondrai très simplement, tout en remarquant qu'il n'a pas déposé d'exception d'irrecevabilité, ce qu'il n'aurait pas manqué de faire s'il avait été au cœur de son argu-

ment. A moins que, échaudé par la précédente expérience de l'opposition à propos de la troisième voie d'accès à l'E.N.A., déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, il n'ait pas voulu, finalement, prendre le risque d'essayer un nouvel échec.

Le titre II et le titre III ne sont pas seulement la mise en application des dispositions du titre I^{er}, comme il a feint de le croire. Ils constituent, avec ce premier titre, un ensemble cohérent qui régit les fonctionnaires de l'Etat par l'association du titre I^{er} et du titre II et ceux des collectivités territoriales par le jeu des titres I^{er} et III.

Certes, toute modification de l'une des lois pourrait avoir des incidences sur les autres. Si tel était le cas, le Parlement procéderait aux adaptations nécessaires au fur et à mesure de l'examen des textes. Je ne vois donc là absolument rien qui soit contraire à la Constitution ou même à la simple logique.

J'ai pris bonne note, mais sans m'en étonner, des positions de M. Ligot à propos du recrutement de personnel contractuel. Il est pour, nous sommes contre ; les choses sont limpides à cet égard. Les fonctionnaires et les non-titulaires que le Gouvernement va titulariser prochainement apprécieront les positions respectives.

De la même façon, M. Ligot a déploré le renforcement des droits, des libertés et des garanties des fonctionnaires. Je respecte sa position et lui oppose celle, inverse, du Gouvernement.

Certaines des questions qu'il a évoquées portaient sur des textes déjà promulgués. A propos des articles du titre II du statut général qui reprennent des textes législatifs récemment adoptés ou des textes en cours d'examen, j'ai indiqué, lors de mon intervention de présentation du titre I^{er}, que je ne souhaitais pas que le Parlement revienne sur des textes déjà adoptés ou en cours de navette, et j'ai noté avec satisfaction que votre commission des lois avait pris une position identique.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que le Gouvernement ne peut que s'opposer aux amendements qui tendent à modifier ces textes, sauf, bien sûr, dans le cas où il s'agirait de réparer une erreur matérielle ou de rétablir dans leur dernier état les articles du projet de loi sur la titularisation qui fait l'objet d'une navette entre les deux assemblées du Parlement.

Bien entendu, cette position du Gouvernement ne met absolument pas en cause, chacun l'aura compris, la souveraineté du Parlement et son droit absolu de revenir, même à quelques jours d'intervalle, sur une position qu'il a antérieurement adoptée. Cela dit, je n'entends pas rouvrir un débat qui a déjà eu lieu, souvent très récemment. Les auteurs d'amendements, notamment M. Ligot, ne s'étonneront donc pas du laconisme de mes réponses lorsqu'ils présenteront leurs propositions.

Un problème de terminologie a été soulevé à propos de la distinction entre « la nécessité de service » et « les nécessités de fonctionnement du service ». La novation terminologique opérée par le Gouvernement est en fait des plus heureuses. Y aurait-il des nécessités de service qui ne soient pas relatives à son fonctionnement, j'ajouterais même à son meilleur fonctionnement possible ? Les remarques faites à ce sujet me semblent donc assez largement sans objet.

Je compléterai mes réponses à M. Lauriol lors de la discussion des articles.

En ce qui concerne les listes complémentaires, je tiens à rassurer M. Lauriol : il n'y aura aucun inscrit sur celles-ci si les candidats n'ont pas la qualité requise — laquelle est appréciée souverainement par le jury. Cela étant, monsieur Lauriol, on compte actuellement, en moyenne, cinquante candidats pour un poste vacant aux concours de recrutement, notamment dans les catégories C et D. La procédure de la liste complémentaire est donc le seul moyen d'éviter, soit la paralysie de l'administration si celle-ci ne prévoit pas les vacances d'emplois, soit la constitution d'une fonction publique parallèle si on les prévoit en l'absence de liste complémentaire. Mais cette dernière hypothèse n'est pas de nature à choquer M. Ligot, puisqu'il est favorable au recrutement de contractuels et au développement d'une fonction publique parallèle. De ce point de vue-là, il est tout à fait cohérent. Il n'y a aucun risque d'arbitraire de l'administration car les nominations se font dans l'ordre d'inscription sur la liste complémentaire — laquelle devient caduque lors des épreuves du concours suivant et, au plus tard, un an après son établissement.

M. Marc Lauriol. Il y aura moins de postes !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Non ! Au total, il y aura exactement le même nombre de postes, sur une donnée correspondant à une politique de recrutement dans la fonction publique qui n'est pas myope mais se définit à moyen et à long terme.

M. Louis Odru. Très bien !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Concernant la mise à disposition, le Gouvernement propose, dans les articles 37 et 38 du titre II du statut général, de créer la mise à disposition, non, comme il l'avait un temps envisagé, comme une position nouvelle, mais comme une modalité de la position d'activité. Ainsi une administration pourra-t-elle mettre un fonctionnaire à disposition d'une autre administration, selon l'article 37, ou d'un organisme d'intérêt général, selon l'article 38, tout en continuant à assumer, contrairement au cas de détachement, la charge de la rémunération du fonctionnaire mis à disposition.

Cette disposition nouvelle vise à mettre fin aux abus constatés dans le passé : en effet, des mises à disposition se produisaient en marge des textes législatifs et réglementaires, de manière anarchique et sans que pût être exercé un contrôle d'ensemble sur ces pratiques. Désormais la mise à disposition résultera d'un acte administratif. On pourra ainsi contrôler le caractère d'intérêt général des mises à disposition et en connaître à tout instant le nombre et la répartition.

Par ailleurs, l'article 37 prévoit des mesures très contraignantes pour les mises à disposition à l'intérieur de l'administration. La mise à disposition ne sera possible que dans la mesure où il n'existera dans l'administration bénéficiaire aucun emploi budgétaire où le fonctionnaire concerné puisse être nommé ou détaché. La mise à disposition cessera de plein droit lorsqu'un tel emploi se trouvera disponible, étant entendu que, dans une telle hypothèse, le fonctionnaire mis à disposition aura priorité pour être détaché dans l'emploi vacant.

J'attache beaucoup d'importance à cette mesure nouvelle, qui permettra de lutter contre les abus constatés dans la pratique des mises à disposition — abus qui avaient été relevés tant par la Cour des comptes que par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Elle introduira une certaine souplesse dans le fonctionnement de l'administration — des fonctionnaires pouvant désormais en toute légalité venir renforcer certains départements ministériels qui se trouvent confrontés à un accroissement momentané de leurs tâches, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des procédures lourdes et inefficaces à court terme, comme des transferts d'emploi entre administrations, que seule une loi de finances peut opérer.

La possibilité donnée par l'article 38 de prononcer des mises à disposition au profit d'organismes d'intérêt général ne risque aucunement de compromettre l'intérêt général ou de mettre en péril les finances de l'Etat. En effet, c'est au cas par cas que l'administration appréciera le caractère d'intérêt général des organismes sollicitant cette mise à disposition de fonctionnaires, comme elle le fait déjà pour les demandes de détachement. De la même manière, elle en appréciera la durée. Néanmoins, une telle possibilité n'existe pas pour les collectivités territoriales, car ce serait une subvention déguisée.

Vous avez évoqué également le problème de la notation — problème sur lequel je me suis très longuement exprimé — en l'appliquant à la situation créée par la mise à disposition. Je puis vous préciser que la notation sera établie par le service d'origine, mais après avis du service auprès duquel la mise à disposition est prononcée.

Par ailleurs, l'article 79 du titre II maintient les dispositions de la loi 48-1524 du 28 septembre 1948 relatives au statut spécial des personnels de police, et donc des C.R.S.

Enfin, vous avez repris la proposition faite par M. Toubon lors de la discussion du titre I^{er} visant à supprimer la catégorie D. Cette revendication est avancée depuis longtemps par les organisations syndicales de fonctionnaires. Mais le fait même qu'elle ne soit pas nouvelle indique que tous les gouvernements de l'ancienne majorité lui ont opposé un refus systématique. Vous n'êtes pas bien fondé aujourd'hui à vous en faire le porte-parole.

M. Guy Ducoloné, rapporteur. Très bien !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Vous avez d'ailleurs multiplié au fil des ans les palliatifs visant à empêcher cette suppression. C'est ainsi que vous avez introduit dans la grille indiciaire des injustices, des désordres, une véritable anarchie, que je m'emploie à dissiper au nom du Gouvernement.

Je me suis exprimé à propos des rémunérations dans la fonction publique. Le Gouvernement a déjà pris de très nombreuses mesures de remise en ordre en affichant une priorité très nette pour le bas de la grille, afin de réparer les dégâts de la gestion précédente. Je rappelle à ce sujet les travaux réalisés par un groupe de travail prévu dans le relevé de conclusions que j'ai signé, au nom du Gouvernement, avec les organisations syndicales le 22 novembre 1982. Ce groupe de travail m'a remis son rapport le 2 mars ; je l'ai transmis au Premier ministre le

9 mars, avec mes observations. Il servira bien entendu de référence au Gouvernement, lequel, comme vous le savez, se préoccupe tout spécialement des catégories les plus défavorisées dans le cadre général du débat sur la politique salariale qui sera mené avec les organisations syndicales au titre de l'année 1984, parallèlement à l'élaboration du budget.

Les orateurs de la majorité ont repris certaines questions précédemment évoquées, en les illustrant par ce que l'actualité a apporté de nouveau ou bien en accentuant leur prise de position.

M. Renard a manifesté le désaccord du groupe communiste — dont je prends acte — avec la position adoptée par le Gouvernement concernant l'inscription des non-titulaires de l'agence nationale pour l'emploi sur la liste qui les écarte de l'opération de titularisation avec conséquence sur la définition du champ d'application du titre II. Je ne peux que confirmer l'arbitrage rendu par le Premier ministre à la fin de l'année dernière, à la suite du rapport rédigé à l'époque par le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'emploi. Cette position a été réaffirmée la semaine dernière par son successeur.

S'agissant des statuts spéciaux, à propos desquels plusieurs orateurs sont intervenus, dont M. le rapporteur de la commission des lois, je me suis déjà longuement exprimé à ce sujet lors de l'examen du projet de loi modifiant les retenues pour fait de grève dans les services publics. Le maintien en vigueur de ces statuts spéciaux dans les dispositions transitoires du titre II ne signifie pas du tout, j'entends le préciser, qu'il ne sera pas procédé à leur réexamen, à l'initiative de chacun des ministres de tutelle concernés. Je rappelle à ce propos que M. le ministre des transports a fait connaître que le Gouvernement procédait à un réexamen des dispositions dérogatoires concernant les personnels de la navigation aérienne.

Mme Provost est longuement intervenue sur un thème qui me tient à cœur : la meilleure insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. M. Ligot avait estimé que l'ensemble de ces dispositions législatives et réglementaires n'apportait rien de nouveau à cet égard. Il est exact que la fixation à 3 p. 100 du taux de recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique remonte à 1965. Cela prouve que, de 1965 à 1981, rien n'a été mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Nous, au contraire, nous avons pris des dispositions pour y parvenir dans les meilleurs délais et rattraper le retard des gouvernements précédents.

Plusieurs députés communistes. Très bien !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Les dispositions prises en faveur des personnes handicapées dans la fonction publique résultent des réflexions d'un groupe de travail interministériel qui a travaillé au printemps dernier, ainsi que des propositions contenues dans le rapport du M. Christian Hernandez, à qui j'avais confié une mission sur ce sujet dès le mois d'avril 1982.

Plusieurs modifications ont été introduites dans le projet de statut général afin d'améliorer l'insertion ou le maintien des handicapés dans le monde du travail. Je veux les rappeler brièvement.

L'article 4 du projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, voté en première lecture le 4 mai dernier, supprime toute incompatibilité de principe entre le fait d'avoir été atteint d'une affection tuberculeuse, cancéreuse ou nerveuse et l'entrée dans la fonction publique. Dorénavant, il suffit d'être physiquement apte à l'exercice de la fonction pour accéder à la fonction publique.

La suppression, dans l'article 24 du titre II, des limites d'âge fixées pour l'accès aux grades et emplois publics en ce qui concerne les personnes handicapées dans le cas où le handicap a été reconnu compatible avec l'emploi postulé est également de nature à faciliter l'accès et la carrière de cette catégorie dans la fonction publique.

Par ailleurs, un dispositif nouveau a été introduit dans les titres II et III afin de permettre le maintien au sein de la fonction publique des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions actuelles. En effet, les actuelles dispositions du statut général et du code des pensions civiles et militaires de retraite entraînent la mise à la retraite de tout fonctionnaire devenu inapte à l'exercice de ses fonctions, quelles que soient ses capacités à exercer une autre activité. La réforme proposée affirme le principe suivant lequel les fonctionnaires reconnus, par suite d'une altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Pour ce faire, cette réforme ouvre aux intéressés l'accès à des corps d'un niveau supérieur, équivalent ou inférieur, quelle que soit la position dans laquelle ils se trouvent, selon les modalités retenues par les statuts particuliers de ces corps pour en organiser la promotion interne, nonobstant les conditions de limite d'âge fixées par ces statuts.

Ces dispositions font partie d'un ensemble de mesures déjà prises par le Gouvernement dans ce domaine, avec notamment : dès le 21 août 1981, deux circulaires visant, d'une part, à élargir le recrutement de personnes handicapées et, d'autre part, à mettre fin aux disparités de traitement existant entre les différents concours organisés par les administrations ; une loi du 25 septembre 1981 accordant certains avantages de retraite aux fonctionnaires parents d'enfant handicapé ; une circulaire du 2 septembre 1982 interdisant l'usage abusif du livret militaire pour le recrutement ; une circulaire du 18 novembre 1982 demandant aux administrations de respecter, lors des recrutements réalisés en 1983, une proportion de 5 p. 100 en faveur des personnes handicapées, et ce afin d'approcher l'objectif de 3 p. 100, réglementaire depuis 1968, alors que, ainsi que l'a dit Mme Provost, les personnes handicapées représentent actuellement moins de 1 p. 100 des fonctionnaires de l'Etat.

Mais les textes législatifs et réglementaires, aussi bons soient-ils, ne suffisent pas. D'ici à quelques semaines, nous aurons un dispositif complet, permettant une bonne insertion, en principe et en droit, des personnes handicapées dans la fonction publique. Pour que nous puissions passer du principe de droit à la réalité, il faut que tout le monde s'y mette — tout le monde, c'est-à-dire les handicapés eux-mêmes et leurs associations ou organisations représentatives, et l'ensemble des départements ministériels, qui, très souvent, donnent leur accord à ces dispositifs mis en place, mais qui mettent un certain temps à prendre les dispositions d'application sans lesquelles on ne passe pas aux faits. Il faut également qu'une bonne coordination de cette politique continue d'exister. Sur le plan général, c'est le rôle de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Pour ce qui concerne plus spécialement la fonction publique, cela incombe au secrétaire d'Etat qui en a la charge.

M. Metzinger a évoqué un certain nombre de problèmes relatifs aux congés, notamment pour raisons de santé. Je veux, à ce sujet, lui apporter quelques précisions.

Le régime actuel des congés pour raisons de santé prévoit, en sus du congé de maladie, l'octroi de congés de longue durée, en cas d'affections mentales, tuberculeuses, de poliomyélite ou de cancer, d'une durée totale de cinq ans sur toute la carrière par affection y ouvrant droit. Durant ce congé, le fonctionnaire est remplacé, ce qui peut le conduire à changer d'affectation lors de sa réintégration.

Il prévoit également les congés de longue maladie pour un certain nombre d'affections énumérées limitativement par décret ; ces congés sont d'une durée de trois ans, qui peut être renouvelée lorsque la reprise de fonction a été au minimum d'un an.

Ces dispositions ont soulevé des difficultés. En effet, elles ne tiennent pas compte des maladies nécessitant un arrêt prolongé mais ne figurant pas sur la liste des affections ouvrant droit à congé de longue maladie.

Par ailleurs, l'évolution des thérapeutiques conduit souvent les fonctionnaires atteints d'une des maladies ouvrant droit à congé de longue durée à reprendre leurs fonctions durant les périodes de rémission, tout en cumulant sur l'ensemble de la carrière une durée d'absence supérieure à la durée maximale du congé de longue durée.

La réforme proposée tend à remédier à ces difficultés et porte essentiellement sur deux points.

D'une part, un critère général des maladies susceptibles d'ouvrir droit à congé de longue maladie est substitué à la référence à une liste limitative. Toute maladie répondant à ce critère et mettant le fonctionnaire dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions pourra désormais ouvrir droit à congé de longue maladie. Les décisions prises sur ce point seront coordonnées au niveau national par le comité médical supérieur siégeant auprès du secrétaire d'Etat chargé de la santé.

D'autre part, tout fonctionnaire atteint d'une des quatre maladies qui ouvrent droit à congé de longue durée sera dans un premier temps placé en congé de longue maladie ; ce n'est qu'à l'issue de la première année de ce congé qu'il sera placé en congé de longue durée s'il est toujours inapte à reprendre ses fonctions. Dans ce cas, la première année de congé déjà prise sera décomptée au titre du congé de longue durée. Ce système permettra à tout fonctionnaire atteint d'une de ces quatre affections de demeurer dans le système renouvelable du congé de longue maladie tant que ses arrêts de maladie ne dépasseront pas un an et que ses reprises de fonction seront d'une durée suffisante.

Mesdames, messieurs les députés, je remercie tous les intervenants qui m'ont fait part de leurs critiques et de leurs propositions.

Monsieur le rapporteur de la commission des lois, vous avez montré avec précision que la définition, l'élaboration, la promotion des acquis démocratiques devaient à tout moment, dans le passé comme aujourd'hui, et sans doute pour longtemps, être l'objet d'une action de défense et d'enrichissement permanente.

J'ai dit ma conviction que les réformes réalisées dans la fonction publique ont un caractère durable, sinon, bien sûr, irréversible. Ce sont des réformes structurelles et leur portée est à long terme.

Je suis tout aussi convaincu que rien ne se fera en mieux dans la fonction publique sans l'intervention des fonctionnaires eux-mêmes. Contrairement aux gouvernements précédents, le Gouvernement actuel ne craint pas cette intervention des fonctionnaires pour la simple raison qu'il ne les méprise pas. Au contraire, il les estime, sans se laisser aller pour autant à quelque complaisance ou à quelque démagogie que ce soit. Tout simplement, il les considère comme des citoyens pleinement responsables.

C'est ce qui explique que le projet de loi ait reçu un très large soutien des organisations syndicales représentatives, comme cela a été rappelé. C'est ce qui fonde ma confiance dans la position finale de l'Assemblée nationale. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. Nous en venons à l'examen des articles.

Avant l'article 1^{er}.

M. le président. M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 3 ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« La présente loi constitue le titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Cet amendement, en cohérence avec la solution retenue pour le projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires, tend à faire de ce texte le titre II du statut général des fonctionnaires.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. D'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

Article 1^{er}.

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales.

« Art. 1^{er}. — Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par les dispositions de l'article 1^{er} du titre I^{er} du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat. »

M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 100 ainsi rédigé :

« Dans l'article 1^{er}, substituer aux mots : « de la présente loi » les mots : « du présent titre ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Cet amendement est la conséquence de celui que nous venons d'adopter.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. D'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 100.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 101 ainsi rédigé :

« Dans l'article 1^{er}, supprimer les mots : « de l'article 1^{er}. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. L'article 1^{er} du présent projet fait référence à l'article 1^{er} du titre I^{er}. Or les fonctionnaires de l'Etat sont régis par l'ensemble du titre I^{er}, et pas seulement par son article 1^{er}. Il convient donc de supprimer les mots : « de l'article 1^{er}. »

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. D'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 101.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 2 du titre I^{er} du statut général :

« 1^{er} Les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en application de l'article 22 du présent titre ;

« 2° Les emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique ;

« 3° Les emplois occupés par du personnel affilié aux régimes de retraite institués en application du décret du 24 septembre 1965 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, de l'article L. 426-1 du code de l'aviation civile et du code des pensions de retraite des marins ;

« 4° Les emplois occupés par les maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

Les remplacements de fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat et de ses établissements publics mentionnés à l'article 2 du titre I^{er} du statut général, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Je ferai part des observations de M. Toubon sur cet article.

La première question concerne le premier et le deuxième paragraphes. Que souhaitez-vous faire de l'A.N.P.E. ?

La deuxième question concerne le deuxième paragraphe. Il est conforme à l'esprit des institutions que l'exécutif dispose du pouvoir défini par ce texte. Accepterez-vous de nous indiquer la portée que vous entendez donner à ce caractère particulier des missions ?

Maia, nous le disons très nettement, ce désir d'information ne témoigne pas du souci de contrarier l'exécutif dans un pouvoir que le général de Gaulle a souhaité lui donner pour le bon fonctionnement des institutions, et nous approuvons cet article.

Enfin, au sujet du paragraphe 4, nous approuvons le vœu que constitue le dernier alinéa, qui est voisin de ceux émis par le conseil supérieur de la fonction publique.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je profite de l'occasion pour répéter ce que j'ai dit en répondant aux orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale.

Il est bien évident que le Gouvernement ne met pas en cause le droit du Parlement à discuter et à rediscuter autant qu'il le voudra de dispositions identiques et à les modifier. Je considère cependant comme une simple bataille de retardement la floraison d'amendements à laquelle nous assistons sur des dispositions que le Parlement examine actuellement dans le cadre d'un autre texte législatif. D'ailleurs, les auteurs de ces amendements fort nombreux n'ont pas jugé utile d'en déposer d'identiques lorsque les dispositions qu'ils visent ont été examinées en première, puis en deuxième lecture par l'Assemblée nationale.

M. Marc Lauriol. Je me suis exprimé sur l'article, et non sur un amendement ! Il y a confusion !

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

M. Maurice Ligot. Un problème se pose à propos des nominations qui sont laissées à la décision du Gouvernement. Les membres des cabinets ministériels qui ont été recrutés hors de la fonction publique et sont sous contrat vont-ils bénéficier de la mesure générale de titularisation ? Il s'agit là de personnels dont la mission a un caractère éminemment politique ; s'ils étaient titularisés, il y aurait une interférence grave entre les missions administratives et les responsabilités de caractère politique.

La réponse à cette question aura des conséquences importantes.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je suis assez stupéfait, monsieur Ligot, de vous entendre parler de cette façon, étant donné les responsabilités qui ont été les vôtres autrefois.

M. Maurice Ligot. Je pose la question pour l'avenir !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Vous savez parfaitement que les contrats des membres des cabinets ministériels sont des contrats spéciaux ne correspondant à aucun emploi de la fonction publique. Ils n'ouvrent donc pas droit à titularisation et tout ce que vous dites depuis des semaines à ce sujet n'a aucune valeur !

M. Maurice Ligot. C'est la première fois que j'évoque ce problème, monsieur le secrétaire d'Etat. Vous êtes bien mal informé !

M. le président. Monsieur Ligot, je vous ai donné la parole en considérant que vous étiez inscrit sur l'article. N'en abusez pas !

MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 29 ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 2, substituer aux mots : « ne sont pas soumis à la règle énoncée à », les mots : « dérogent aux dispositions de ».

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Mon intervention sur l'article était tout ce qu'il y a de plus favorable ; elle ne traduisait nulle hostilité envers le Gouvernement. Or M. le secrétaire d'Etat a invoqué un amendement qui n'était pas encore en discussion pour stigmatiser le caractère abusif, selon lui, du nombre des amendements déposés par l'opposition.

M. Louis Odru. C'est exact !

M. Marc Lauriol. Les parlementaires sont seuls juges de la façon dont ils exercent leur droit d'amendement et le Gouvernement ne peut porter atteinte à cette prérogative fondamentale du pouvoir législatif.

Je considère donc l'observation de M. le secrétaire d'Etat comme particulièrement déplacée : les parlementaires déposent les amendements qui leur paraissent convenables, un point c'est tout !

M. Louis Odru. Au dernier moment !

M. Marc Lauriol. Chaque fois que nous sommes d'accord, cela semble déranger M. le secrétaire d'Etat. Nous approuvons cependant, je le répète, le principe de l'article 2, sous réserve qu'il soit destiné à améliorer le service public, et non à le politiser.

Cette remarque étant faite, je souligne que l'amendement n° 29 n'a pas une portée politique, mais une portée juridique. L'article 2 du titre I^{er} ne contient pas en effet une règle susceptible d'interprétation, mais bien une disposition législative précise que le législateur impose à l'exécutif.

La formulation proposée par notre amendement en rend mieux compte que celle retenue par l'article 2 du présent texte.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. Monsieur Lauriol, si M. le secrétaire d'Etat avait reproché à l'opposition d'avoir déposé trop d'amendements, vous auriez eu raison de protester. Mais il a simplement fait observer que les amendements en question visaient des dispositions qui ont été examinés la semaine dernière.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. M. Lauriol avait parfaitement compris !

M. Guy Ducloné, rapporteur. Par ailleurs, il ne s'agit pas de déroger à la règle selon laquelle les emplois permanents de l'Etat sont pourvus par des fonctionnaires, mais de préciser ceux des emplois qui ne sont pas soumis à cette règle. C'est donc l'inverse de ce que propose cet amendement.

La formulation de l'article 2, qui a déjà été adoptée, mérite d'être maintenue. L'amendement n° 29 risquerait d'introduire une contradiction avec le reste de la loi, et la commission l'a repoussé.

M. Marc Lauriol. Il est pourtant plus précis !

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. La remarque que j'ai faite tout à l'heure doit être apposée en facteur commun à toute une série d'amendements. Elle était simplement destinée à justifier par avance le laconisme des avis que je donnerai.

Première application : le Gouvernement est contre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ligot a présenté un amendement n° 59 ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa de l'article 2, insérer l'alinéa suivant :

« 5° D'une façon plus générale, des emplois correspondant à des fonctions nouvellement prises en charge par l'administration, des emplois nécessitant des connaissances techniques très spécialisées, ou des emplois correspondant à un besoin temporaire. »

La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. Cet amendement tend à améliorer l'article 2. La rédaction de cet article confirme et aggrave les craintes exprimées à propos de l'article 2 du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Organisant le monopole d'accès des fonctionnaires à tous les emplois publics, elle dénote une conception totalement « fermée ». Nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion de dénoncer cette rigidité de l'administration, qui ne pourra, sauf exceptions très rares, s'enrichir des compétences et de l'expérience d'agents extérieurs à elle qui pourraient lui apporter un concours temporaire et continuer ensuite leur carrière dans le secteur privé, facilitant ainsi les contacts entre public et privé et les convergences.

Les modifications proposées visent à élargir notablement les possibilités d'appel à des non-fonctionnaires, en intégrant, mais sans les conditions très restrictives prévues par le projet, les cas énumérés aux articles suivants, notamment à l'article 3.

L'amendement n° 60 s'inscrit dans la même logique mais concerne les emplois des établissements d'enseignement supérieur.

M. le président. Je suis, en effet, saisi d'un amendement n° 60, également présenté par M. Ligot, et ainsi libellé :

Avant le dernier alinéa de l'article 2, insérer l'alinéa suivant :
« 6° En outre, des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire. »

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 59 et 60 ?

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission n'a pas examiné ces amendements, mais elle les aurait probablement repoussés, de même que l'amendement n° 61.

En effet, les dispositions proposées par M. Ligot à l'article 2 figurent, plus développées, à l'article 3. Ce changement de place n'est donc pas justifié.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 59.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 60.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ligot a présenté un amendement n° 61 ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'article 2. »

La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. Cet amendement a pour objet de supprimer un recrutement très monopolistique — pour employer un mot que certains dans cette enceinte connaissent bien.

Il faut conserver à l'administration une certaine souplesse et nous voulons qu'elle puisse s'adapter à des tâches sans cesse diversifiées. Elle doit ainsi, pour s'adapter au progrès scientifique, pouvoir faire appel à des contractuels ; il convient donc de supprimer le blocage créé par le dernier alinéa de l'article 2.

M. le président. Monsieur le rapporteur, vous vous êtes déjà exprimé sur cet amendement.

M. Guy Ducloné, rapporteur. A titre personnel, monsieur le président, car la commission n'a pas examiné cet amendement.

Toujours à titre personnel, j'observerai qu'il est en contradiction avec ce projet, qui cherche précisément à limiter le nombre des contractuels, s'agissant des besoins prévisibles et concrets.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Contre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 61.

(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 3.

M. le président. « Art. 3. — Des emplois permanents à temps complet peuvent être occupés par des agents contractuels lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, notamment lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées. Des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire.

« Les agents sont recrutés dans ces emplois par des contrats d'une durée maximale de trois ans, renouvelables une fois pour une même période. »

M. Ligot a présenté un amendement n° 62 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 3. »

La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. L'article 3 prévoit les cas où il peut être fait appel à des agents contractuels pour occuper des emplois permanents à temps complet. Mais les conditions qu'il pose, notamment l'absence de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions en cause, sont si restrictives qu'il est aisé de prévoir que le blocage de tout recrutement extérieur à la fonction publique sera assuré dans la quasi-totalité des cas. Or cela peut être dommageable pour une bonne adaptabilité du service public aux problèmes posés.

La possibilité de faire appel à des contractuels est certes prévue, mais je regrette que l'Assemblée n'ait pas cru devoir retenir la rédaction que je lui proposais.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. Même observation que précédemment.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Contre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 62. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 102 ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article 3. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Cet amendement tend, ainsi que plusieurs autres, à harmoniser ce texte avec celui que nous avons adopté la semaine dernière.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte évidemment tous les amendements de cet ordre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 102.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 30 ainsi rédigé :

« Compléter l'article 3 par l'alinéa suivant :

« Le ministre chargé de la fonction publique informe chaque année le conseil supérieur de la fonction publique et le Parlement du nombre et de la nature des emplois ainsi pourvus. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Nous approuvons le principe de l'austérité mais nous estimons essentielles une bonne information et une grande clarté sur ce sujet, faute de quoi nous devrions nous abstenir.

Il ne s'agit pas, bien sûr, d'entraver ou d'amoinrir une disposition donnant de la souplesse à la gestion de la fonction publique. Nous demandons en conséquence une information a posteriori, globale, par type de fonction. La consultation des comités paritaires prévue à l'article 5 nous paraît en effet insuffisante.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission, estimant suffisante la disposition de l'article 5, a repoussé cet amendement.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est contre pour la raison générale que j'ai déjà indiquée.

J'ajoute que la proposition en cause ferait double emploi avec le rapport annuel communiqué depuis 1976 — et confirmé par le décret du 28 mai 1982 — aux présidents des assemblées parlementaires.

Les rapports publiés en 1981 et 1982 par la Documentation française présentent d'ailleurs un ensemble sans précédent de données statistiques et de renseignements sur les politiques mises en œuvre par le Gouvernement dans la fonction publique.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié par l'amendement n° 102.

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

Après l'article 3.

M. le président. M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 103 ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer le nouvel article suivant :

« Des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Cet amendement reprend des dispositions sur lesquelles je me suis déjà exprimé.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 103.

(L'amendement est adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels.

« Les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires. »

M. Ligot a présenté un amendement n° 63 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. D'après l'article 4, les « fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels ».

Il semble illogique de permettre à des fonctionnaires, notamment titulaires, d'exercer leurs fonctions à temps partiel — cette volonté est d'ailleurs exprimée depuis longtemps — et de paraître réserver à des agents contractuels les emplois impliquant un service à temps incomplet. Il y a même là une contradiction. Dans l'esprit général du projet de loi, l'article 4, qui n'a pas de sens et qui tend à réduire les droits des fonctionnaires, devrait être supprimé.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement. Elle l'aurait sans doute repoussé car il est contraire à la philosophie du projet de loi lui-même.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Même avis que la commission !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 63.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 31 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 4 :

« Lorsqu'elles ne peuvent plus être assurées par des fonctionnaires titulaires, les fonctions qui correspondent à un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet et les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement se situe dans la logique de la position que nous avons adoptée à l'article 1^{er}. Il met en évidence l'aspiration des titulaires à occuper des emplois à temps incomplet à leur demande et donne une priorité à cette demande sur les embauches d'agents contractuels.

L'Etat doit s'adapter — même si c'est difficile — à cette aspiration, qui est notamment celle des femmes et qui, permettant une forme de partage du travail, doit être concrétisée toutes les fois que cela est compatible avec l'intérêt du service.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, suivant une argumentation inverse de celle de M. Lauriol, comme elle l'a fait à l'article 1^{er}.

L'article 4 est très clair.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est contre pour la raison générale que j'ai déjà indiquée : l'amendement tend à modifier les dispositions relatives à la titularisation, dont nous avons longuement débattu.

J'ajoute que la modification qu'il entraînerait m'apparaît inopportune, car tous les emplois de l'Etat, je vous le rappelle, monsieur Lauriol, sont à temps complet. Ainsi, les fonctionnaires de l'Etat ne peuvent être nommés à des emplois impliquant un service à temps incomplet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des comités techniques paritaires concernés, fixe pour chaque ministère ou établissement public, les catégories d'emplois qui peuvent être créées respectivement en application des articles 3 et 4 ainsi que les modalités de leur recrutement. L'application de ce décret fait l'objet d'un rapport annuel aux comités techniques paritaires concernés, précisant notamment le nombre d'emplois pourvus dans le cadre de ce décret.

« Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 3 et 4 est pris en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

« Le décret visé au premier alinéa fait l'objet d'une révision tous les trois ans, selon la même procédure, notamment pour tenir compte des corps de titulaires qui peuvent être créés pour assumer les fonctions visées à l'article 3. »

M. Ligot a présenté un amendement n° 64 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 5 ».

La parole est à M. Ligot.

M. Maurice Ligot. La procédure prévue pour la création et pour la révision des catégories d'emplois ouverts à des non-fonctionnaires est d'une telle lourdeur qu'il s'agit plutôt de l'organisation d'un blocage au détriment du recrutement éventuel

de contractuels. L'autorité hiérarchique, responsable du bon fonctionnement des services, doit conserver toute la latitude nécessaire pour choisir les personnes qualifiées en vue d'exercer les missions qui s'imposent à l'administration.

La rédaction de l'article 5 ne me semble pas correspondre aux besoins de l'administration.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement. Elle l'aurait certainement repoussé puisque, par l'amendement n° 104, qui sera appelé dans quelques instants, elle propose précisément que l'article 5 soit complété par la reprise des dispositions adoptées par l'Assemblée la semaine dernière.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est contre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 64.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 32 ainsi rédigé :

« Dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 5, après les mots : « paritaires concernés », insérer les mots : « au Conseil supérieur de la fonction publique et au Parlement. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. La rédaction de l'article 5 est laborieuse, mais le problème est compliqué.

Les trois dispositions qu'il contient ne sont pas mauvaises en elles-mêmes. Elles sont néanmoins insuffisantes. L'application du décret pris en Conseil d'Etat rend nécessaire une information, gage d'un contrôle moral effectué par des élus et non, dans une telle matière, uniquement par des délégués nommés.

Je ne minore pas, en faisant cette remarque, le rôle des comités techniques paritaires. Mais, s'agissant des garanties des fonctionnaires, l'information du Conseil supérieur de la fonction publique, compte tenu de son autorité morale, et celle du Parlement sont essentielles.

Si notre amendement n'était pas adopté, nous ne pourrions, à notre regret, voter l'article 5.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement pour les mêmes raisons qu'elle a rejeté l'amendement présenté par MM. Toubon, Foyer et Lauriol à l'article 3, considérant que les comités techniques paritaires sont les organismes consultatifs qui sont les plus concernés par le problème du recrutement des contractuels. On ne peut douter de leur vigilance.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est contre l'amendement car il considère que l'article 5 offre en l'état des garanties suffisantes.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ducloné, rapporteur, a présenté un amendement n° 104 ainsi rédigé :

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

« Il comprend notamment des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les agents titulaires de la fonction publique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Cet amendement tend à reprendre des dispositions déjà votées par l'Assemblée.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 104.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5, modifié par l'amendement n° 104. (L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Des décrets en Conseil d'Etat portant statuts particuliers précisent, pour les corps de fonctionnaires, les modalités d'application des dispositions de la présente loi. Ces décrets sont délibérés en conseil des ministres lorsqu'ils concernent des corps comportant des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les corps mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 relatif aux nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat. »

M. Ligot a présenté un amendement n° 65 ainsi rédigé : « Dans la première phrase de l'article 6, substituer aux mots : « pour les corps de fonctionnaires », les mots : « pour le personnel de chaque administration ou service ainsi que, le cas échéant, pour le personnel appelé à être affecté dans plusieurs administrations ou services ».

La parole est à **M. Ligot**.

M. Maurice Ligot. Cet amendement a pour objectif de préciser quelque peu le sens de l'article 6 et d'en élargir la portée.

La formule de l'article 2 de l'actuel statut général de février 1959 paraît préférable à celle qui est contenue dans le texte du projet de loi. En effet, les statuts particuliers doivent avoir une finalité fonctionnelle qui n'apparaît pas dans la rédaction proposée, cette rédaction ne visant que les « corps » de fonctionnaires.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

Je pense que **M. Ligot** a fait une erreur car c'est intentionnellement que la notion de « corps » a été introduite dans le projet, notion absente de l'ordonnance de 1959.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. L'amendement n° 65 me paraît aller à l'encontre de la structure en corps de l'administration. Je ferai en outre remarquer à **M. Ligot** que ces « corps » peuvent être ministériels ou interministériels.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 65. (L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 6. (L'article 6 est adopté.)

Articles 7 et 8.

M. le président. « Art. 7. — En ce qui concerne les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, des corps enseignants et des personnels de la recherche, des corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pris en la forme indiquée à l'article 6 ci-dessus peuvent déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat prévu à l'article 10 ci-après, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

« Art. 8. — Les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sont et demeurent inamovibles. » — (Adopté.)

Article 9.

M. le président. Je donne lecture de l'article 9 :

CHAPITRE II

Dispositions organiques.

« Art. 9. — Les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires de l'Etat, définie à l'article 14 du titre I^{er} du statut général, sont : le Conseil supérieur de la fonction publique, les commissions administratives paritaires, les comités techniques paritaires et les comités d'hygiène et de sécurité. »

La parole est à **M. le secrétaire d'Etat**.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement souhaite déposer un amendement à l'article 9, tendant à insérer, après les mots : « Conseil supérieur de la fonction publique », les mots : « de l'Etat ».

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, pourriez-vous faire parvenir un texte écrit à la présidence ?

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Volontiers, monsieur le président.

M. le président. **M. Ducloné, rapporteur** a présenté un amendement n° 4 rectifié ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase de l'article 9 ;

« La participation des fonctionnaires de l'Etat définie à l'article 8 bis du titre I^{er} du statut général s'exerce au sein des organismes consultatifs qui sont notamment : »

La parole est à **M. le rapporteur**.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Ainsi que je l'ai rappelé dans mon intervention liminaire, il est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi que d'autres organismes consultatifs pourraient être ultérieurement créés. Or l'article 9 donne une liste très précise des organismes consultatifs. C'est la raison

pour laquelle, afin de ne pas légiférer en permanence, la commission souhaite que le début de l'article soit modifié.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est favorable à l'amendement que vient de soutenir **M. le rapporteur**. Quant à celui du Gouvernement, il a simplement pour objet de préciser que le Conseil supérieur dont il s'agit est bien celui de la fonction publique de l'Etat, puisque c'est le titre II du futur statut général de la fonction publique qui est actuellement en discussion.

M. le président. La parole est à **M. Ligot**.

M. Maurice Ligot. La rédaction proposée par **M. le secrétaire d'Etat**, compte tenu de l'amendement de la commission, me paraît meilleure que celle du projet de loi car elle met davantage l'accent sur la participation des fonctionnaires. L'adjonction souhaitée paraît procéder évidemment d'une logique irréfutable.

Cependant, l'adverbe « notamment » risque de créer un certain flou, dans la mesure où l'administration connaît déjà parfaitement les organismes consultatifs existants. Cet adverbe pourrait faire croire que des organismes autres que ceux qui sont effectivement énumérés à l'article 9 seraient susceptibles d'exister.

Il vaudrait mieux nous en tenir à une rédaction qui nous laisse la possibilité, le jour où un nouvel organisme consultatif sera créé, de discuter à nouveau de ce sujet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié. (L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement du Gouvernement, qui porte le numéro 126, est ainsi rédigé :

« A l'article 9, après les mots : « Conseil supérieur de la fonction publique », insérer les mots : « de l'Etat ».

M. le secrétaire d'Etat s'est déjà exprimé sur cet amendement.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Guy Ducloné, rapporteur. D'accord !

M. le président. La parole est à **M. le secrétaire d'Etat**.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je voudrais préciser à **M. Ligot**, qui pense que l'emploi de l'adverbe « notamment » dans l'amendement de la commission est inopportun, qu'il existe des organismes consultatifs autres que ceux qui sont énumérés dans le texte du projet de loi, tels que le comité interministériel des services sociaux et la commission du logement. Il en existe d'autres au niveau ministériel.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 126.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 9, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 9, ainsi modifié, est adopté.)

Avant l'article 10.

M. le président. **MM. Toubon, Foyer, Lauriol** et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 33 ainsi rédigé :

« Avant l'article 10, insérer l'intitulé suivant :

« Section 1 : Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. »

La parole est à **M. Lauriol**.

M. Marc Lauriol. Cet amendement, se justifiant par son texte même, n'exige pas de grandes explications. Il marque l'importance que nous attachons au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

D'autres amendements viendront renforcer l'importance du Conseil supérieur. Dans ces conditions, il n'a pas semblé nécessaire à la commission de diviser le chapitre en sections. Il paraît préférable de nous en tenir à un titre général.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. L'amendement ne semble pas très utile au Gouvernement non plus.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 33.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 10.

M. le président. « Art. 10. — Le Conseil supérieur de la fonction publique, qui connaît des questions d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat, est présidé par le Premier ministre. Il est organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et dans le cas de licenciement pour insuffisance professionnelle. Il comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires. »

M. Ligot a présenté un amendement n° 66 ainsi rédigé :
« Rédiger ainsi l'article 10 :

« Le Premier ministre veille à l'application du présent statut. Il préside le Conseil supérieur de la fonction publique qui comprend, en nombre égal, les représentants de l'administration et des organisations de fonctionnaires. »
La parole est à **M. Ligot**.

M. Maurice Ligot. L'article 10 est très important puisqu'il définit le Conseil supérieur de la fonction publique.

A mon sens, plusieurs modifications doivent y être apportées. Il convient tout d'abord de rappeler les responsabilités du Premier ministre en la matière, lesquelles découlent très directement de l'article 21 de la Constitution, en rédigeant ainsi la première phrase de l'article 10 du projet de loi : « Le Premier ministre veille à l'application du présent statut. » Il me semble d'ailleurs également indispensable d'ajouter qu'il préside le Conseil supérieur de la fonction publique « de l'Etat ». Viendrait ensuite la définition du Conseil supérieur telle que nous la proposons dans un autre amendement.

Il paraît préférable, en effet, pour la clarté du texte, que l'on distingue, d'une part, la fonction du Premier ministre en tant que responsable de la fonction publique avec le secrétaire d'Etat chargé auprès de lui de ce secteur et, d'autre part, la fonction du Conseil supérieur, celui-ci pouvant être saisi par le Premier ministre ou par l'un de ses membres.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. **M. Ligot** retarde d'un quart de siècle puisque, en définitive, il veut tout simplement reprendre les dispositions de l'ordonnance de 1959. C'est intentionnellement que ces dispositions ont été modifiées dans le projet de loi. Ce dernier donne d'ailleurs des précisions supplémentaires.

La commission n'a pas examiné l'amendement n° 66, mais, personnellement, je n'y suis pas favorable.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. La rédaction proposée par **M. Ligot** me semble moins appropriée que celle du Gouvernement, qui précise les principes d'attributions du Conseil supérieur.

Je ferai en outre observer à **M. Ligot** qu'en deux ans j'aurai réuni le Conseil supérieur de la fonction publique dix fois, chiffre supportant avantageusement la comparaison avec celui des réunions qui ont eu lieu alors qu'il était secrétaire d'Etat à la fonction publique.

M. Louis Odru. Bonne précision !

M. le président. La parole est à **M. Ligot**.

M. Maurice Ligot. Je laisse à **M. le secrétaire d'Etat** la responsabilité de ses propos.

Quant à **M. le rapporteur**, je lui répondrai que nous sommes toujours sous l'empire de la Constitution de 1958.

M. Marc Lauriol. Evidemment !

M. Guy Ducloné, rapporteur. Oui, mais plus sous celui de l'ordonnance de 1959 !

M. Maurice Ligot. Je parle non pas de l'ordonnance de 1959 mais de la Constitution de 1958 ! Vous avez été longtemps contre, maintenant vous l'utilisez...

M. Guy Ducloné, rapporteur. Parce que je suis un démocrate !

M. Maurice Ligot. Tout naturellement, il doit être fait référence à l'article 21 de la Constitution qui dispose que le Premier ministre est responsable de la fonction publique. Telle est la raison pour laquelle j'ai déposé l'amendement n° 66.

M. Marc Lauriol. Cela me paraît péremptoire !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 125 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase de l'article 10 :

« Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui connaît des questions d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat, est présidé par le Premier ministre. »

La parole est à **M. le secrétaire d'Etat**.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Comme dans un autre amendement antérieurement adopté, il s'agit de préciser que le Conseil supérieur de la fonction publique est bien celui de l'Etat.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. D'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 125. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 10, modifié par l'amendement n° 125. (L'article 10, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 10.

M. le président. **MM. Toubon, Foyer, Lauriol** et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 34 ainsi rédigé :

« Après l'article 10, insérer l'article suivant :

« Afin de déterminer les syndicats siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et le nombre de sièges attribués à chacun d'entre eux, il est procédé périodiquement à une consultation de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

« Le scrutin a lieu en un collège au suffrage direct et à la représentation proportionnelle. »

La parole est à **M. Lauriol**.

M. Marc Lauriol. Pour assurer une représentation authentique des syndicats au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et pour déterminer le nombre de sièges attribués à chacun d'entre eux, nous voudrions qu'il soit procédé périodiquement à une consultation de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et que ce scrutin ait lieu en un collège au suffrage direct et à la représentation proportionnelle.

Tel est le but de cet amendement qui me paraît particulièrement éloquent et qui devrait répondre à un souci essentiel, celui d'une bonne représentation syndicale au sommet de la fonction publique.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. Pour les orateurs de l'opposition tantôt le texte ne va pas assez loin, tantôt il va trop loin.

M. Marc Lauriol. Vous n'êtes jamais content, monsieur Ducloné !

M. Guy Ducloné, rapporteur. Apparemment, l'article 10 ne va pas assez loin.

Il est pourtant évident que ses dispositions sont très complètes et qu'il assure une juste représentation des différentes organisations de fonctionnaires au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Par conséquent, la commission a repoussé l'amendement.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement comme il le sera à l'amendement n° 5 à l'article 12, qui propose que les représentants du personnel au sein des comités techniques paritaires soient élus à la représentation proportionnelle. Le problème se pose en effet en termes identiques pour le Conseil supérieur.

M. Marc Lauriol. Non, ce n'est pas pareil !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. On a effectivement envisagé de changer le mode de désignation au profit de l'élection lors de la très large concertation qui a précédé la rédaction des décrets du 28 mai 1962 réformant les comités techniques paritaires et le conseil supérieur de la fonction publique. Mais le Gouvernement a craint que la multiplication des élections nécessaires pour constituer les comités ministériels centraux et locaux ainsi que le Conseil supérieur de la fonction publique n'entraîne de très lourdes tâches d'organisation et ne se traduise par une lassitude certaine des électeurs, qui seraient ainsi tentés de s'abstenir.

C'est pourquoi nous avons préféré le mode de désignation actuel, qui fixe le nombre de sièges compte tenu de la représentativité réelle des organisations syndicales révélée par le nombre de voix recueillies lors des élections aux commissions administratives paritaires. Nous n'avons aucune raison de penser qu'il puisse y avoir une distorsion entre les résultats de ces élections au suffrage universel direct et ceux des scrutins qui pourraient être organisés pour élire les comités techniques paritaires ou le Conseil supérieur de la fonction publique.

M. Louis Odru. C'est cela !

M. le président. La parole est à **M. Lauriol**.

M. Marc Lauriol. En une phrase simple, monsieur le secrétaire d'Etat, vous venez de nous dire qu'un suffrage indirect équivaut à un suffrage direct. Eh bien non ! Il y a une différence entre votre procédure et celle que nous proposons. Nous estimons que le suffrage direct et proportionnel assurerait une meilleure représentation syndicale.

M. le président. La parole est à **M. le secrétaire d'Etat**.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Premièrement, monsieur Lauriol, il ne s'agit pas d'une élection au suffrage indirect, mais d'une désignation par des organisations syndicales dont la représentativité a été appréciée sur la base d'élections au suffrage universel direct.

Deuxièmement, pourquoi vos amis ne l'ont-ils pas fait quand ils étaient au Gouvernement ?

M. Guy Ducloné, rapporteur. Très bien !

M. Marc Lauriol. Ce n'est pas une raison pour reculer ! (Sourires.)

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Chacun appréciera le charme de votre réponse ! (Nouveaux sourires.)

M. Marc Lauriol. Et de la vôtre en ce qui concerne le suffrage !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 35 ainsi rédigé :

« Après l'article 10, insérer l'article suivant :

« Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat délibère sur toutes questions à caractère général intéressant les fonctionnaires.

« Il entend un rapport annuel sur l'état de la fonction publique, et un rapport sur la politique de formation professionnelle continue dans la fonction publique. Il émet un avis sur ces rapports.

« Il est saisi de tous les projets de loi modifiant ou complétant le présent statut ainsi que des projets de loi ou de décrets relatifs à la situation des agents de l'Etat.

« Il connaît les questions relatives à la rémunération et au pouvoir d'achat des fonctionnaires. Les discussions annuelles prévues à l'article 7 du titre 1^{er} du présent statut se déroulent en son sein. Elles donnent lieu à relevé des conclusions annexé au projet de loi de finances. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement se justifie par son texte même.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. En effet, l'article additionnel proposé par M. Toubon et M. Lauriol est la copie pure et simple d'un décret, ce qui suffit à prouver son caractère réglementaire.

Je m'en étonne d'autant plus, monsieur Lauriol, que nous avons déjà adopté l'article 10, selon lequel le Conseil supérieur « connaît des questions d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat ». Pourquoi nous proposer maintenant une codification du travail du Conseil supérieur, son règlement en quelque sorte ?

M. Marc Lauriol. Je fais toutes réserves sur le caractère réglementaire de ces dispositions !

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je confirme que cet amendement relève du domaine réglementaire, certaines de ses dispositions figurant dans le décret du 28 mai 1982.

Il apparaît au Gouvernement tout à fait inopportun de situer les discussions salariales au sein du Conseil supérieur, qui est un organisme statutaire consultatif, alors qu'elles se déroulent dans le cadre d'une consultation bilatérale Gouvernement-organisations syndicales. Que viendrait faire dans cette négociation, par exemple, la parité administrative du Conseil supérieur ?

Nous le vérifions une nouvelle fois, monsieur Lauriol, la qualité d'opposant vous donne des pulsions réformatrices, que j'apprécie...

M. Marc Lauriol. Vous seriez malvenu de me les reprocher !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Mais qui tranche fondamentalement avec ce que vous avez fait durant tant et tant d'années.

M. Guy Ducloné, rapporteur. Il regrette de ne pas l'avoir fait avant !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 35. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Ligot a présenté un amendement n° 67 ainsi rédigé :

Après l'article 10, insérer l'article suivant : « Le Conseil supérieur de la fonction publique peut être saisi par le Premier ministre ou par l'un de ses membres de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat. Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle. »

Il me semble, monsieur Ligot, que cet amendement tombe, puisque l'amendement n° 66 a été repoussé.

M. Maurice Ligot. C'est un problème de méthode. Je souhaitais, dans mes deux amendements, distinguer, d'une part, le rôle du Premier ministre en tant que chef de la fonction publique et président du Conseil supérieur de la fonction publique et, d'autre part, le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique. Mais, c'était simplement par souci de clarté rédactionnelle et, cette distinction mise à part, je reprenais le texte du projet de loi sans en altérer les intentions.

M. le président. Cela étant, le dispositif adopté à l'article 10 forme un tout et ne peut être modifié par un article additionnel. Par conséquent, l'amendement n° 67 n'a plus d'objet.

MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 36 ainsi rédigé :

« Après l'article 10, insérer l'article suivant : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de la présente section. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement entend faire un départ très précis entre le domaine de la loi et celui du règlement. Je l'indique spécialement à M. le secrétaire d'Etat et à M. Ducloné qui ont déclaré tout à l'heure que l'amendement n° 35 était contraire à la Constitution parce qu'il empiétait sur le domaine réglementaire.

Vous oubliez, messieurs, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution relèvent de la loi « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ». Dans l'amendement n° 35, il s'agissait des garanties fondamentales. En revanche, quand il s'agit de préciser les modalités d'application de toute la section, alors oui, nous sommes dans le domaine réglementaire.

Tel est bien le sens de l'amendement n° 36. En réalité, dans ces deux amendements, nous avons opéré le partage constitutionnel entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. Je ne veux pas polémiquer avec M. Lauriol : la commission a repoussé l'amendement.

M. Maurice Ligot. Ce n'est pas un argument !

M. Marc Lauriol. Après tout, cela suffit : c'est la méthode d'autorité !

M. Guy Ducloné, rapporteur. C'est la méthode de la décision de la commission !

M. Maurice Ligot. D'accord, mais il faut donner les raisons !

M. Guy Ducloné, rapporteur. Pour les raisons que j'ai exposées tout à l'heure !

M. le président. Messieurs... M. le rapporteur avait le désir de ne pas polémiquer.

Quel est l'avis du Gouvernement, sur l'amendement en discussion ?

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Contre !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Avant l'article 11.

M. le président. MM. Toubon, Foyer, Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République et apparentés ont présenté un amendement n° 37 ainsi rédigé :

« Avant l'article 11, insérer l'intitulé suivant :

« Section II : commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Puisque nous proposons de diviser le chapitre II en sections, cet amendement précise l'intitulé de la section II. Le but est de bien distinguer le Conseil supérieur de la fonction publique des autres organes consultatifs.

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

M. Guy Ducloné, rapporteur. Puisque l'Assemblée a refusé la section I, la section II n'a évidemment pas lieu d'être.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1387 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (rapport n° 1474 de M. Guy Ducloné, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente.)

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