

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

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

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 20 Juin 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. — **Validations de concours de l'École nationale de la magistrature.** — Discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi adoptés par le Sénat (p. 2815).

M. Roger Rouquette, rapporteur de la commission des lois.

M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale commune :

M. Toubon.

M. le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale commune.

PREMIER CONCOURS DE 1976 (p. 2817).

Article unique. — Adoption (p. 2817).

GREFFIERS EN CHEF STAGIAIRES (p. 2817).

Article unique. — Adoption (p. 2817).

2. — **Validation d'un concours de l'Institut national de la recherche agronomique.** — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2817).

M. Grézar, rapporteur de la commission de la production.

M. Rocard, ministre de l'agriculture.

Article unique. — Adoption (p. 2818).

3. — **Caisse de mutualité sociale agricole.** — Discussion d'un projet de loi (p. 2818).

M. Pinard, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Rocard, ministre de l'agriculture.

Discussion générale :

MM. Couillet,

Chauveau,

Goasduff.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre de l'agriculture.

Article unique. — Adoption (p. 2822).

4. — **Droits et obligations des fonctionnaires.** — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 2822).

M. Labazée, rapporteur de la commission des lois.

Discussion générale :

MM. Renard,

Toubon.

Clôture de la discussion générale.

M. Le Pors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er} A. — Adoption (p. 2825).

Article 1^{er} (p. 2825).

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 3 (p. 2825).

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

Ce texte devient l'article 3.

Article 4 (p. 2826).

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

Amendement n° 28 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur, Toubon. — Adoption.

Adoption de l'article 4 modifié.

Article 5 (p. 2827).

Amendements identiques n° 29 du Gouvernement, 31 de M. Ducloux et 32 de M. Sapin : MM. le secrétaire d'Etat Renard, Sapin, le rapporteur, Toubon. — Adoption.

L'amendement n° 5 de la commission n'a plus d'objet.

Amendement n° 6 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 5 modifié.

Article 6 (p. 2827).

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 34 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Après l'article 6 (p. 2828).

L'amendement n° 26 de M. Jean-Louis Masson n'est pas soutenu.

Article 7 (p. 2828).

Amendement n° 8 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 9 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 7 modifié.

Article 7 bis (p. 2828).

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 12 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Sapin. — Rejet.

Adoption de l'article 7 bis modifié.

Article 8 (p. 2829).

Amendement n° 13 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 8 modifié.

Article 8 bis (p. 2829).

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 9 (p. 2829).

Amendement n° 14 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 15 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Article 11 (p. 2829).

Amendement n° 16 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Ce texte devient l'article 11.

Article 12 (p. 2829).

Amendement n° 17 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 18 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 12 modifié.

Article 12 bis A (p. 2830).

Amendement de suppression n° 19 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

L'article 12 bis A est supprimé.

Article 12 bis (p. 2830).

Amendement n° 20 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 21 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 12 bis modifié.

Avant l'article 13 (p. 2830).

Le Sénat a supprimé la division du chapitre IV et son intitulé.

Article 16 (p. 2831).

Amendement n° 22 rectifié de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de la première, puis de la deuxième phrase de l'amendement ; adoption de l'ensemble de l'amendement, qui devient l'article 16.

Article 17 (p. 2831).

Amendement n° 23 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 17 modifié.

Articles 18 et 24 bis. — Adoption (p. 2831).

Article 25 (p. 2832).

Amendement n° 24 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 25 modifié.

Article 26 (p. 2832).

Amendement n° 25 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 26 modifié.

Article 28 (p. 2832).

Amendements identiques n° 30 du Gouvernement et 33 de M. Sapin : MM. le secrétaire d'Etat, Sapin, le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 28 modifié.

MM. le secrétaire d'Etat, le président.

Report de l'examen de l'article 28 bis et du vote sur l'ensemble du projet de loi.

5. — **Maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissement.** — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 2832).

M. Coffineau, suppléant M. Moulinet, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Le Pors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Avant l'article unique (p. 2833).

Amendement n° 1 de M. Toubon : MM. Toubon, le rapporteur suppléant, le secrétaire d'Etat. — Retrait.

Article unique. — Adoption (p. 2834).

6. — **Ordre du jour** (p. 2834).

PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONE,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

**VALIDATIONS DE CONCOURS
DE L'ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE**

**Discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi
adoptés par le Sénat.**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de deux projets de loi, adoptés par le Sénat :

Le projet de loi organique relatif aux candidats admis au premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, session 1976 (n° 1574, 1589) ;

Le projet de loi relatif aux greffiers en chef stagiaires nommés à la suite du premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, session 1976 (n° 1575, 1590).

A la demande du Gouvernement, et en accord avec la commission, ces deux textes font l'objet d'une discussion générale commune.

La parole est à M. Roger Rouquette, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour les deux projets.

M. Roger Rouquette, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les deux projets de loi, qui sont soumis aujourd'hui à notre approbation, sont la conséquence de l'annulation par le Conseil d'Etat, dans un arrêté du 4 février dernier, de la décision en date du 20 octobre 1976 par laquelle le jury du premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, session de 1976, a arrêté la liste des candidats admissibles.

Ces deux projets visent, en effet, à effacer les conséquences de l'application de cet arrêté pour les magistrats et pour le service public de la justice.

Après avoir précisé que nos collègues sénateurs ont adopté ces deux textes en première lecture sans modification, je vais d'abord vous exposer les faits qui sont à l'origine de ces deux projets de loi. Je présenterai ensuite un certain nombre d'observations.

Aux termes de l'article 12 de l'arrêté du garde des sceaux en date du 5 mars 1973, les candidats au concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature peuvent utiliser pour les épreuves d'admissibilité les codes ou recueils de lois et décrets comportant des références d'articles, de doctrine ou de jurisprudence, à l'exclusion toutefois des codes annotés et commentés article par article par des praticiens du droit.

Dans cette optique, le 2 septembre 1976, a été lue devant les candidats une note par laquelle les présidents de jury informaient ceux qui avaient émis de composer pour la troisième épreuve d'admissibilité en droit public interne qu'ils ne pourraient pas utiliser un certain ouvrage publié par un éminent praticien du droit.

Or, il résulte du procès-verbal que, dans la salle A 2 du centre d'examen de Paris, certains des trente candidats qui y composaient s'étaient munis de l'ouvrage interdit, et, qui plus est, avaient été autorisés à l'utiliser pour traiter le sujet de droit public : « Comparez la structure du Parlement dans les principaux Etats contemporains ».

Même s'il n'a pas été possible de savoir si cette interdiction avait été ou non observée dans les autres centres d'examen, le Conseil d'Etat a considéré que l'égalité avait été rompue entre ceux des candidats composant dans la fameuse salle A 2 qui s'étaient conformés à l'interdiction notifiée la veille et ceux qui, en dépit de cette interdiction, avaient cru pouvoir apporter l'ouvrage en question.

En conséquence, l'un des candidats déclaré non admissible à l'issue des épreuves écrites du premier concours ayant attaqué la décision d'admissibilité, le Conseil d'Etat a annulé cette décision.

Cet arrêt a une double conséquence sur le plan pratique. L'annulation rend caduques les nominations et affectations, même non attaquées, prononcées à la suite de ce concours. Se trouvent ainsi concernés 232 magistrats.

Le premier projet de loi vise donc à rétablir la qualité d'auditeur de justice à la date du 24 janvier 1977, date de l'arrêté du garde des sceaux, aux personnes ayant figuré sur la liste des candidats déclarés admis à la suite des épreuves du premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, session de 1976.

En outre, l'article 7 du décret du 20 juin 1967 autorise le recrutement de secrétaires-greffiers en chef parmi les candidats déclarés admissibles à l'Ecole nationale de la magistrature ainsi que parmi les candidats inscrits sur la liste complémentaire d'aptitude aux fonctions d'auditeur de justice, dans la limite du neuvième des nominations prononcées à la suite du concours d'accès au corps des secrétaires-greffiers en chef.

Au regard des conséquences de la décision du Conseil d'Etat qui a annulé le concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, session 1976, les greffiers en chef sont donc dans une situation identique à celle des magistrats et, pour les mêmes raisons, le second projet de loi vise à corriger à leur égard les conséquences de l'annulation du concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature.

Tels sont donc les faits et leurs conséquences. J'insisterai maintenant sur les problèmes qu'entraîne cette affaire. Ils sont, à mon avis, au nombre de quatre.

Premièrement, le projet de loi relatif aux auditeurs de justice est un projet de loi organique. Cette exigence résulte en effet de l'article 64, troisième alinéa, de la Constitution, qui dispose : « Une loi organique porte statut des magistrats. » Les conditions d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature sont elles-mêmes prévues ou définies par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans ces conditions, et conformément à l'article 46, dernier alinéa de la Constitution, le présent texte sera soumis obligatoirement, avant sa promulgation, au Conseil constitutionnel qui devra apprécier sa conformité à la Constitution.

Deuxième problème : les délais sont excessifs. Il est anormal que ce ne soit qu'en 1983 que soient annulés les résultats d'un concours passé en 1976. Cependant, il apparaît que le Conseil d'Etat a statué dans des délais longs, certes, mais normaux, puisqu'il a été saisi seulement le 4 mars 1981. D'ailleurs, dans une affaire de validation analogue, celle du concours de l'E.N.A. de 1980, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans des délais étroitement comparables.

La demande est d'abord présentée par le requérant au tribunal administratif de Paris, saisi le 8 décembre 1976. L'ordonnance par laquelle ce dernier estime que cette affaire ressortit à la compétence du Conseil d'Etat, et donc la lui transmet, n'est rendue que le 25 février 1981, soit plus de quatre ans après qu'il a été saisi.

C'est à ce niveau que l'on doit rechercher les causes de délais excessivement longs. Le point curieux de cette affaire c'est que le tribunal administratif se fonde sur l'article R. 74 du code des tribunaux administratifs pour transmettre le dossier au Conseil d'Etat. Or cet article vise justement à accélérer la procédure ! Ainsi, les textes qui partent d'une bonne intention peuvent-ils ne pas avoir l'application qu'en désirent !

Les deux derniers points que je veux évoquer ont trait à l'avenir.

Il n'est pas besoin d'insister longtemps sur les conséquences malheureuses qu'entraînent de telles annulations. Ainsi faudrait-il que les services administratifs fassent en sorte que de tels errements ne se reproduisent plus. J'ai noté avec plaisir que, devant le Sénat, vous avez, monsieur le garde des sceaux, donné l'assurance que la Chancellerie et l'administration de l'Ecole nationale de la magistrature veilleraient avec une attention redoublée au déroulement régulier des concours futurs. Il ne fait aucun doute que cela est nécessaire. Je suis sûr que la direction et l'ensemble du personnel de l'Ecole nationale de la magistrature, école qu'avec plusieurs de mes collègues de la commission des lois nous avons visitée à Bordeaux en mai de l'année dernière, appliqueront avec conscience ces nouvelles consignes.

Enfin, comme toujours dans le cas d'annulation de décisions de concours, se pose le problème des effets de la validation vis-à-vis des candidats non admis. En l'espèce, les conséquences inévitables susceptibles de résulter de la validation sont atténuées par deux considérations. D'une part, l'auteur du recours a finalement pu intégrer la magistrature dans le cadre du concours interne de décembre 1982, et il est actuellement auditeur de justice. D'autre part, vous avez déclaré devant le Sénat, monsieur le garde des sceaux, que l'application de la décision de justice obligerait l'administration à replacer les candidats dans la situation où ils se trouvaient au moment du

concours litigieux. En conséquence, le concours de 1976 n'entrera pas dans le décompte du nombre maximum de concours auquel un candidat peut se présenter. Par ailleurs, les intéressés pourront se présenter au premier concours de 1984 — soit huit ans après le concours de 1976 — même s'ils ont dépassé la limite d'âge. Nous rejoignons là une des conséquences néfastes de la longueur des délais. Plus court est le laps de temps s'écoulant entre la décision du jury et l'annulation d'un tribunal, meilleures sont les chances des candidats non admis de pouvoir être reçus à un concours ultérieur.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les remarques qu'appellent ces deux projets.

Sous ces réserves, la commission vous propose d'adopter, dans le texte du Sénat, le projet de loi organique n° 1574 et le projet de loi n° 1575.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs les députés, les deux projets de loi qui vous sont soumis, après avoir été votés le 9 juin dernier par le Sénat, relèvent du domaine des validations législatives.

Le Conseil d'Etat, comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, saisi par un candidat malheureux, a annulé par arrêt du 4 février 1983 la décision du jury du premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature pour 1976 fixant la liste des candidats admis à subir les épreuves orales de ce concours.

A la suite d'une erreur dans la détermination des documents utilisés par certains candidats d'un centre d'examen au cours de l'épreuve écrite de droit public interne le 3 septembre 1976, la haute juridiction a jugé qu'il y avait eu rupture d'égalité entre les candidats.

Les conséquences de cette décision sont évidemment importantes.

En effet, selon une jurisprudence administrative confirmée, lorsqu'un concours est annulé, les nominations et affectations, même non attaquées, prononcées à la suite de ce concours deviennent caduques.

L'arrêt du Conseil d'Etat entraîne ainsi la caducité des nominations en qualité d'auditeur de justice, puis de magistrat, des 232 personnes finalement déclarées admises à l'issue des épreuves orales du concours de 1976.

Par ailleurs, certaines des conséquences de l'arrêt du 4 février 1983 concernent des candidats qui, bien que n'ayant pas été déclarés admis à l'issue du concours, sont entrés au service de la justice en une autre qualité que celle de magistrat. En effet, le décret n° 67-472 du 20 juin 1967 relatif, notamment, au statut des greffiers en chef prévoit que les personnes admissibles au concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature et les personnes inscrites, à l'issue du concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, sur la liste complémentaire, peuvent être recrutées en qualité de greffier en chef, selon des procédures spéciales. Après le premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature pour 1976, seize personnes ont bénéficié de ces dispositions.

Les actes de nomination de ces agents de l'Etat sont, dès lors, eux aussi caducs.

Le Gouvernement, soucieux du bon fonctionnement du service public de la justice et de la nécessité de garantir aux magistrats et fonctionnaires concernés un déroulement normal de carrière, demande donc au Parlement de régulariser rétroactivement des situations dont l'instabilité serait évidemment dommageable aux justiciables.

Les deux projets de loi soumis à votre examen sont respectueux de la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 1980, qui détermine les conditions auxquelles est subordonnée la constitutionnalité des validations législatives.

La solution retenue pour régulariser la situation est semblable à celle qui est prise en compte dans la loi du 25 mai 1983 relative aux candidats admis au deuxième concours interne d'entrée à l'Ecole nationale d'administration, session de 1980.

Il s'agit d'une dérogation rétroactive, spéciale et passagère, aux règles normales de recrutement des auditeurs de justice et des greffiers en chef. La présence de deux catégories de personnes impose deux textes législatifs de nature différente. En effet, les règles de recrutement des auditeurs de justice étant inscrites dans un texte ayant valeur de loi organique, la loi de régularisation doit également revêtir un caractère organique.

Les textes concernant les personnes devenues greffiers en chef stagiaires relevant, eux, d'une loi simple, la régularisation ne doit résulter dans ce cas que d'une loi simple.

Vous avez souligné, monsieur le rapporteur, les graves difficultés qui résultent du caractère tardif, il est vrai, de la décision d'annulation.

J'en ai parfaitement conscience même si, pour partie, ce délai excessif résulte de la saisine par le requérant d'un juge incompétent. Mais les juridictions administratives comme les juridictions judiciaires sont, vous le savez, très encombrées.

Comme vous-même, monsieur le rapporteur, je suis soucieux de pallier les inconvénients de cette annulation tardive.

Sur le plan juridique, les mesures utiles seront prises pour qu'il soit effectivement accordé aux candidats évincés en 1976 une nouvelle chance, sans qu'il soit besoin d'ailleurs de prévoir, à cet effet, une disposition législative spéciale. L'application normale de la décision de justice impose à l'administration de replacer les candidats dans la situation où ils se trouvaient au moment du concours annulé. Ainsi, le concours de 1976 ne saurait être pris en compte pour l'application de la règle suivant laquelle une même personne ne peut participer à plus de trois concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature. Par ailleurs, les candidats éliminés au premier concours de 1976 pourront faire acte de candidature au premier concours de 1984, même s'ils ont dépassé la limite d'âge normale.

Mais il faut aussi considérer que les éventuels candidats ont pris depuis sept ans des orientations professionnelles qui ont pu les éloigner du monde judiciaire. Il convient donc de les mettre en mesure de préparer effectivement le concours de 1984 en les informant de cette situation le plus tôt possible.

Aussi ai-je demandé au directeur de l'Ecole nationale de la magistrature d'aviser les personnes concernées, individuellement et par lettre, de leurs droits, dès la parution de la loi organique, c'est-à-dire dans les semaines qui viennent, si l'Assemblée, comme nous l'espérons, approuve le projet de loi. De plus, l'avis de concours qui sera publié ultérieurement pour annoncer le concours de 1984 rappellera la possibilité ainsi offerte.

Les épreuves écrites du concours ayant lieu en général en septembre, les candidats disposeront d'un délai de préparation très supérieur à un an.

Je n'oublie pas pour autant que l'administration du ministère de la justice a mal fonctionné il y a sept ans. C'est pourquoi je puis vous assurer que la Chancellerie et l'Ecole nationale de la magistrature, très conscientes des graves inconvénients d'une telle situation, veilleront avec une attention redoublée au bon déroulement des concours et à leur régularité, afin que des événements tels que ceux dont nous avons aujourd'hui à connaître demeurent exceptionnels ou soient même, je l'espère, proscrits à tout jamais.

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

M. Jacques Toubon. Je rejoins le rapporteur et le garde des sceaux dans les appréciations qu'ils ont formulées à propos de ces deux projets de loi. Pour notre part, tout en regrettant les incidents qui sont survenus et en souhaitant qu'ils ne se renouvelent pas, nous ne pouvons évidemment qu'apporter notre concours à la remise en ordre qu'il nous est proposé d'opérer.

Cela dit, monsieur le garde des sceaux, je saisis cette occasion pour faire état d'une anomalie qui, d'après les informations publiées dans la presse à la fin de la semaine dernière, semble avoir été corrigée mais qui me paraît néanmoins appeler des observations de la part de la représentation nationale. A la suite d'un arrêté du 14 février portant votre signature et publié au *Journal officiel* du 18 février et, par ailleurs, d'un arrêté du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique daté du 11 mars et publié au *Journal officiel* du 18 mars, les épreuves d'admissibilité pour l'entrée à l'Ecole nationale d'administration et pour l'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature ont été — ou avaient été — fixées, pour cette année, la même semaine : les 5, 6, 7 et 8 septembre pour l'Ecole nationale de la magistrature et les 5, 6, 7, 8 et 9 septembre pour l'Ecole nationale d'administration.

Cette coïncidence de dates a soulevé un grand émoi parmi tous ceux — ils sont plusieurs centaines — qui souhaitent se présenter simultanément à ces deux concours, pour lesquels les « profils » exigés des candidats sont identiques et qui présentent une grande similitude d'épreuves. Sur 80 p. 100 des coefficients dans un concours et 75 p. 100 dans l'autre, les épreuves sont de même nature : culture générale, note de synthèse, droit constitutionnel, institutions administratives, sport et langues vivantes.

En outre, du fait des modifications résultant de la décision prise en septembre 1982 pour le concours d'entrée à l'E.N.A., certaines dispositions transitoires dont bénéficiaient ceux qui se présentent à ce concours ne sont applicables que pendant deux années. Par conséquent, si certains candidats à l'École nationale de la magistrature ne pouvaient se présenter simultanément à l'E.N.A., ils perdraient le bénéfice de ces dispositions.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les raisons pour lesquelles cette parfaite coïncidence de dates a légitimement ému ceux qui ambitionnent de préparer les deux concours d'entrée et qui méritent tout notre respect, car ils sont appelés à entrer demain dans la haute fonction publique ou dans la magistrature. Selon l'édition de vendredi d'un journal du soir, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique aurait décidé de repasser d'une semaine les épreuves d'admissibilité du concours d'entrée à l'E.N.A. Cette coïncidence de dates n'existerait donc plus.

Aussi la question que je voudrais vous poser n'a-t-elle d'intérêt que pour l'avenir, tout comme les réflexions que vous avez faites sur le fonctionnement insatisfaisant des services du ministère de la justice en ce qui concerne le concours de 1976. Comment deux membres du même gouvernement, tous deux responsables d'un nombreux personnel et dont l'un, le secrétaire d'Etat à la fonction publique, est chargé de coordonner l'ensemble des mesures relatives au personnel de l'Etat, même si les magistrats ne ressortissent pas au statut de la fonction publique, ont-ils pu prendre, dans l'ignorance de leurs décisions respectives, de semblables dispositions qui, si elles avaient été maintenues, auraient porté un sérieux préjudice aux candidats à ces deux concours ?

Puisque, depuis une vingtaine d'années, l'École nationale de la magistrature s'inspire étroitement, dans son organisation, de l'École nationale d'administration qui, elle, remonte à la Libération, ne pourrait-on pas, sans porter atteinte en aucune façon à l'indépendance de la magistrature, assurer un minimum de coordination entre les deux ministres de tutelle pour que de tels incidents ne se reproduisent pas ?

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je répondrai très rapidement à la question posée par M. Toubon, qui offre plutôt un intérêt de rétrospective et de prospective qu'un intérêt d'actualité, puisqu'elle a été réglée à la satisfaction des candidats.

Premièrement, j'insiste sur le fait que l'École nationale de la magistrature ne relève pas de la fonction publique.

Deuxièmement, s'agissant de l'organisation et de la date des épreuves, j'indique que, dès juin 1982, le secrétariat général de l'École nationale de la magistrature a écrit au secrétariat général de l'École nationale d'administration pour lui communiquer les dates de concours qu'il envisageait pour 1983. A l'automne, la direction de l'E.N.M. a téléphoné aux services de l'E.N.A. pour demander une réponse à sa lettre du mois de juin. Le 12 janvier 1983, une seconde lettre a été adressée à l'E.N.A. pour préciser que l'arrêté d'ouverture du concours de l'École nationale de la magistrature allait être soumis à ma signature, ce qui fut fait à la mi-février 1983. De notre côté, nous avons donc pris toutes les dispositions nécessaires.

Il est néanmoins apparu que les dates des deux concours coïncidaient. Même si la double candidature n'intéresse pas plusieurs centaines d'étudiants, monsieur Toubon, mais de quarante à cinquante seulement, du moins dans la région parisienne, ces candidats méritent évidemment tout notre intérêt et leur faible nombre ne justifie nullement qu'ils soient contraints de renoncer à un des deux concours. J'ai donc pris moi-même le soin d'appeler l'excellent directeur de l'École nationale d'administration et il a été remédié à cette anomalie en temps utile.

Pour l'avenir, nous avons décidé que les échanges de dates se feraient de manière aussi précise mais en veillant plus attentivement encore à éviter tout chevauchement de nature à nuire à la bonne préparation et à la bonne présentation aux épreuves des candidats valeureux qui préparent en même temps ces deux grandes écoles.

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

La discussion générale commune est close.

PREMIER CONCOURS DE 1976

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi organique, dans le texte du Sénat, est de droit.

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

Article unique.

M. le président. — Article unique. — Ont la qualité d'auditeurs de justice à la date du 24 janvier 1977, les personnes ayant figuré sur la liste des candidats déclarés admis à la suite des épreuves du premier concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (session 1976).

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi organique. (L'article unique du projet de loi organique est adopté.)

GREFFIERS EN CHEF STAGIAIRES

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi, dans le texte du Sénat, est de droit.

Article unique.

M. le président. — Article unique. — Ont la qualité de greffiers en chef stagiaires à la date de leur nomination à ces fonctions les personnes qui ont bénéficié des dispositions des b et c du 2^e de l'article 7 du décret n° 67-472 du 20 juin 1967 modifié, à la suite des épreuves du premier concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (session 1976).

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

— 2 —

VALIDATION D'UN CONCOURS DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant validation des résultats du concours 1980 des charges de recherches (secteur sciences sociales) de l'Institut national de la recherche agronomique (nos 1573, 1596).

La parole est à M. Gréizard, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Léo Gréizard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'agriculture, mes chers collègues, ce projet de loi a pour unique objet de valider un acte administratif censuré par le juge en raison d'un vice de forme. Le jugement du tribunal administratif de Paris, en date du 14 mai 1982, est fondé sur l'irrégularité de la composition d'un jury de concours, sans qu'il y ait eu besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

Ce projet de loi se compose d'un article unique adopté conforme par le Sénat le 9 juin 1983.

Il est demandé au législateur de valider les résultats du concours 1980 des charges de recherches de l'Institut national de la recherche agronomique afin d'éviter que l'annulation des nominations ne cause aux intéressés, dont la qualité des épreuves et la compétence scientifique paraissent indiscutables, un préjudice de carrière contraire à l'équité.

En 1980, trois assistants de l'I.N.R.A., admis au concours ouvert par un arrêté du 23 avril de la même année, ont été nommés chargés de recherches de cet établissement. A la suite d'une requête formulée par deux agents de l'I.N.R.A., eux-mêmes candidats à ce concours, et par un syndicat de l'institut, ces trois nominations ont été annulées.

En application de l'article 6 du décret modifié n° 64118 du 4 février 1964, le jury doit comprendre deux personnalités proposées par le comité scientifique de l'I.N.R.A. Or ces personnes avaient été en fait choisies par les présidents et vice-présidents du comité sur une liste révisable chaque année, établie par le comité. Une telle pratique a été censurée par le tribunal administratif au motif « qu'une délégation de pouvoirs ne peut être décidée que par l'autorité réglementaire et doit être publiée pour être opposable aux intéressés ».

L'intervention du législateur est dès lors nécessaire pour permettre aux trois chargés de recherches de poursuivre normalement leur carrière au sein d'un corps auquel ils appartiennent

depuis près de trois ans et éviter qu'ils ne réintègrent leurs corps d'origine alors que ni leur compétence scientifique ni l'impartialité du jury ne peuvent être mises en cause.

La commission de la production et des échanges, qui a examiné le projet de loi le 17 juin 1983, n'a été saisie d'aucun amendement. Elle propose à l'Assemblée d'adopter sans modification l'article unique de ce texte.

M. Michel Sapin. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les raisons pour lesquelles je suis conduit à vous présenter aujourd'hui ce projet de loi voté en première lecture par le Sénat ont été amplement expliquées dans l'exposé des motifs de ce texte ainsi que par M. le rapporteur à l'instant. Je n'y reviendrai donc pas, tout cela est limpide.

Sans doute y a-t-il mieux à faire pour le Gouvernement et pour le Parlement aujourd'hui qu'à débattre de projets de loi dont l'unique objet est d'éviter que des errements administratifs ne se transforment en dénis de justice. Mais lorsque le droit ne se confond pas avec la justice, il n'y a probablement pas d'autre solution que celle qui consiste à demander au législateur de lire l'équité. Personne, en effet, ne conteste ni la réussite des candidats dont la nomination a été annulée au concours de recrutement de trois chargés de recherches à l'I.N.R.A. en 1980, ni la légitimité qu'il y a pour eux à poursuivre leur carrière au sein d'un corps auquel ils appartiennent depuis maintenant trois ans.

La position constante du Conseil constitutionnel en pareille matière consiste à reconnaître la possibilité pour le législateur de valider les effets de décisions administratives annulées par des décisions juridictionnelles, dès lors qu'il s'agit d'une question intéressant l'ordre public ou relevant de l'intérêt général. Je souhaiterais qu'en cette circonstance nous sachions faire preuve de davantage d'esprit d'équité et de hauteur de vues que Goethe lorsqu'il disait que, « entre l'injustice et le désordre, il choisissait l'injustice », puisqu'au bout du compte l'injustice est toujours génératrice de désordres.

En l'espèce, il n'y a pas d'intérêt général ni d'ordre public, mais un intérêt privé légitime brutalisé par des questions de forme réglementaire.

Je ne mets pas en cause la décision de la juridiction administrative qui est, dans la forme, fondée, mais il n'y a pas de raison de décider que l'absence d'intérêt public peut être opposable à des intérêts privés qui ne suscitent pas d'antagonismes légitimes.

Je le dis d'autant plus tranquillement qu'il s'agit de réparer une erreur administrative commise sous un gouvernement bien antérieur à celui que je représente ici.

Pour ces raisons, il me paraît à la fois juste, nécessaire et légitime de vous demander, en adoptant ce projet de loi, de ne pas léser les candidats reçus au concours de l'I.N.R.A. de 1980 pour le recrutement de chargés de recherches en sciences sociales.

M. Michel Sapin. Très bien !

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

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

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

Article unique.

M. le président. « Article unique. — Sont validées les nominations des trois candidats admis au concours de chargés de recherches de l'Institut national de la recherche agronomique (secteur Sciences sociales) ouvert par l'arrêté du 23 avril 1980 et organisé en application de l'article 6 du décret n° 64-111 du 4 février 1964 relatif au statut particulier des personnels des corps scientifiques dudit établissement. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

— 3 —

CAISSES DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la prorogation du mandat des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole (n° 1507, 1568).

La parole est à M. Pinard, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Joseph Pinard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'agriculture, mes chers collègues de la majorité — je constate que l'opposition est absente — le projet de loi soumis à l'Assemblée tend à proroger jusqu'au 31 décembre 1984 les mandats des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la mutualité sociale agricole, mandats qui, compte tenu des textes en vigueur, arrivent à expiration, respectivement les 14 octobre et 31 décembre 1983.

Pour la plupart, nous connaissons bien la mutualité sociale agricole, étant invités à ses assemblées générales départementales ou ayant eu à nous pencher sur le budget annexe des prestations sociales agricoles. Je rappellerai donc simplement que la mutualité sociale agricole est gérée démocratiquement et, d'après un récent rapport de l'inspection générale des affaires sociales, sagement. La démocratie s'exerce à travers une pyramide d'élus communaux, cantonaux, départementaux et nationaux ; au total, 75 000 représentants communaux, 14 000 délégués cantonaux et 698 administrateurs départementaux.

Pour prendre un exemple, celui du département que je représente, le Doubs comporte 1 885 délégués communaux, 210 délégués cantonaux et 18 administrateurs départementaux.

Tous ces représentants sont élus par trois collèges. Le premier, celui des exploitants familiaux, dénombre 1 661 975 inscrits en 1980 ; le deuxième, celui des salariés d'exploitations ou d'organismes agricoles, en comprend 713 039, soit un peu moins de la moitié du premier collège, et le troisième, celui des exploitants agricoles employeurs de main-d'œuvre, 114 276.

Or, au stade communal — pour prendre le degré le plus proche de la base — sont élus deux délégués du premier collège, un du deuxième collège et un du troisième collège. La disparité entre le nombre des électeurs et celui des sièges est à l'origine de propositions venant des salariés. Il est d'ailleurs à noter que ceux-ci participent moins aux consultations périodiques. En effet, le taux de participation n'était au dernier scrutin de 31 p. 100 pour le deuxième collège, alors qu'il atteignait 42,40 p. 100 pour le premier et 54,1 p. 100 pour le troisième. Il s'agit donc de mieux intégrer les salariés et de leur donner davantage de responsabilités.

Il y a accord sur le principe d'une réforme ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant d'une note que j'ai reçue de l'union des caisses centrales de la M.S.A. avec laquelle j'ai naturellement pris contact : « A l'heure actuelle dans la plupart des caisses, y compris les caisses centrales, le conseil d'administration comprend dix-huit membres, à savoir huit élus des exploitants non employeurs, quatre élus des exploitants et organismes employeurs, quatre élus des salariés et enfin deux membres désignés par l'union des associations familiales rurales. Or, les représentants élus des salariés agricoles ont récemment souhaité un renforcement de leur représentation au sein des conseils d'administration et une gestion de leur protection sociale par les seuls représentants des salariés et des exploitants employeurs, sans intervention des exploitants non employeurs. Le conseil d'administration des caisses centrales de mutualité de la M.S.A. a présenté à l'unanimité des propositions en ce sens. »

Cette note est récente, puisqu'elle est datée du 18 avril 1983. Il existe donc un accord sur le principe. Pour passer aux modalités, une concertation a été engagée. Il n'existe pas encore de projet de loi sur les modifications à apporter. Ce n'est donc pas notre problème d'aujourd'hui puisque, précisément, la réforme nécessite encore un travail préparatoire tendant au rapprochement des points de vue.

Faut-il alors, sur la base des textes actuels, articles 1004 et 1023 du code rural, organiser des élections cet automne et en hiver ? Cela ne paraît pas souhaitable ; il semble plus sage de proroger jusqu'au 31 décembre 1984 les mandats arrivant à expiration les 14 octobre et 30 décembre prochains.

Pour cela, il faut une loi et c'est l'objet de l'article unique de ce projet. Il conviendra ensuite, en temps utile, de se prononcer sur un autre projet touchant, cette fois, aux modalités d'élection.

Je veux simplement rappeler quelques enjeux.

Au-delà des prestations obligatoires, la M.S.A. représente un budget d'action sanitaire et sociale d'un montant de 731 millions de francs en 1981 ; ainsi, dans mon département, un budget de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des salariés agricoles, d'un montant de 80 millions de francs en 1981 ; ainsi, dans mon département, un plan quinquennal d'action sociale a été programmé pour les années 1984-1988, comportant notamment une campagne d'information relative à l'hygiène bucco-dentaire menée systématiquement canton par canton.

La M.S.A. c'est encore un ensemble d'établissements sanitaires et sociaux parmi lesquels — il convient de mettre l'accent sur cet aspect exemplaire — trente établissements pour handicapés de toute nature. La M.S.A. c'est enfin, même si l'institution n'est pas une fin en soi, 23 000 salariés.

Les chiffres que je viens de citer montrent la nécessité d'une réflexion approfondie avant de modifier éventuellement les structures. Le contenu très positif du récent rapport de l'inspection générale des affaires sociales, qui n'a pas l'habitude de faire preuve de complaisance dans ses investigations, doit être pris en compte.

Votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales, consciente de cet ensemble de faits, a donné, mes chers collègues, son accord au présent projet.

Qu'il me soit permis d'ajouter une question : pourquoi ce qui marche bien pour le secteur agricole ne serait-il pas valable pour les salariés ? M. Yvon Gattaz répond à beaucoup de questions, mais il ne s'est jamais prononcé sur celle-là. De fait, une campagne bien menée, avec de puissants moyens financiers, est engagée contre le retour aux élections dans le régime général, celui des salariés.

Au premier rang de cette campagne figure l'union nationale pour l'avenir de la médecine relayée par de nombreux journaux. Dans un article d'un hebdomadaire que je ne citerai pas pour ne pas lui faire de publicité, on est allé jusqu'à affirmer que les élections à la sécurité sociale coûteraient la moitié de ce que va rapporter l'impôt de 1 p. 100 sur le revenu de certains contribuables. Le caractère démagogique de cette campagne, appuyée par le C.N.P.F., apparaît très bien quand on constate que l'U.N.A.M. et ses nombreux relais de presse n'ont jamais protesté contre le mode de gestion de la M.S.A. qui a permis, d'une part, une gestion saine et, d'autre part, des initiatives incontestablement positives dans le domaine sanitaire et social.

Tels sont les éléments dont je tenais à vous faire part, en vous renvoyant au rapport écrit pour plus de précisions. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, plusieurs orateurs sont inscrits dans la discussion générale. Afin de faire gagner du temps à l'Assemblée, je ne m'exprimerai qu'une fois en répondant à leurs questions.

D'ailleurs, tout est dit dans l'admirable et très clair rapport de la commission.

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

M. Michel Couillet. La prorogation du mandat des administrateurs de la M.S.A. n'a de sens que si le délai supplémentaire est mis à profit pour améliorer et démocratiser les conditions de fonctionnement de cette institution, dont le dernier rapport de l'inspection générale des affaires sociales a souligné la qualité. Je suppose que telle est l'intention du Gouvernement puisqu'il a entrepris une large consultation.

Pour contribuer à cette réflexion, j'exprimerai trois préoccupations.

En premier lieu, il nous semble utile de renforcer le rôle des délégués locaux ou cantonaux dans la mise en œuvre ou le développement de services nouveaux. La réforme peut, en effet, être l'occasion d'adapter les structures de la M.S.A. aux réalités nouvelles du milieu rural qui ont deux caractéristiques essentielles : le vieillissement de la population et l'accroissement de son isolement.

Cette situation entraîne des exigences nouvelles.

On ne peut demander aux agriculteurs retraités de rattraper avec leur milieu, car chacun connaît leur attachement à la région et à leur mode de vie. Aussi devons-nous songer à accroître

l'intervention des organismes sociaux, et particulièrement de la M.S.A., en direction de cette population, tant pour animer les clubs de retraités, quelquefois dits du troisième âge, que pour organiser l'assistance à domicile, médicale ou familiale, source d'économies pour le régime social et chance pour la personne de rester dans son milieu.

Des services existent déjà, mais ils sont dispersés et insuffisants. Je crois que l'efficacité commande une plus grande participation des agriculteurs eux-mêmes à l'orientation de ces services au plan local. A cet effet, les délégués locaux et cantonaux de la M.S.A. pourraient jouer un rôle encore plus grand que précédemment.

Il devrait être clair, plus encore que par le passé, que dans la commune et le canton, ils ont en charge de relayer les actions de la M.S.A., d'animer la réflexion pour développer les services nouveaux et pour conduire sur place l'action des services compétents intervenant dans le milieu rural.

Les élus ont souvent beaucoup travaillé en ce sens, mais avec peu de moyens. Nous souhaitons qu'avant les prochaines élections ces actions nouvelles d'animation et d'assistance aient fait l'objet d'une étude attentive permettant de dégager, pour les futurs élus locaux, les missions et les moyens adaptés aux besoins actuels.

Un deuxième axe de recherche nous semble fondé. Les délégués locaux ont déjà un rôle de relais avec la caisse départementale. Nous ne croyons pas que ce rôle soit suffisant. Quand un agriculteur rencontre des difficultés avec la caisse départementale, il est trop souvent laissé seul. L'élu de la M.S.A. n'ayant pas beaucoup plus de moyens et de temps pour s'informer et être en mesure d'aider efficacement le voisin. C'est pourquoi nous pensons aussi que le rôle de ces élus locaux comme relais avec la caisse devrait être renforcé.

En deuxième lieu, il faut favoriser la participation au conseil d'administration départemental des syndicats représentatifs.

Pour compléter cette structure originale, il nous semble utile de permettre la représentation, au conseil d'administration départemental, des organisations syndicales ayant des élus à la chambre d'agriculture, selon des modalités à définir en concertation avec les organisations intéressées. Les syndicats pourraient ainsi faire connaître leur opinion et participer à la fixation de la politique de la M.S.A.

En troisième lieu, il est indispensable de donner aux salariés une place prépondérante dans la gestion de leur régime.

La gestion du régime des salariés pose un problème particulier. Il semble acquis que la situation actuelle est inacceptable. Elle le serait encore plus après les prochaines élections dans le régime général. C'est pourquoi nous estimons absolument nécessaire de créer, pour les syndicats de salariés relevant du régime agricole, des conditions d'administration de leur régime comparables à celles prévues pour le régime général.

La prorogation du mandat des administrateurs donne le temps nécessaire à la mise au point de ces réformes.

Voilà, monsieur le ministre, dans quel esprit le groupe communiste accepte votre projet. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

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

M. Guy-Michel Chauveau. La M.S.A. n'est pas un régime de sécurité sociale comme les autres. Elle constitue une expérience originale, celle d'un service public obligatoire géré par une organisation professionnelle de droit privé. Créée par les agriculteurs pour les agriculteurs, elle s'adresse exclusivement à l'ensemble de la profession agricole : exploitants, salariés, artisans ruraux, membres des professions connexes à l'agriculture.

On considère certes que le régime de la mutualité agricole remonte à la deuxième moitié du XIX^e siècle, mais c'est dès le début du XVIII^e, à la suite d'incendies célèbres, que naissent et les premières expériences collectives de sécurité et l'idée de la constitution de fonds de réserve. Ainsi se créera le premier bureau des incendies, précurseur de la première compagnie d'assurance incendie fondée en 1754 et à laquelle participeront des professionnels peut-être plus soucieux de leur capital et de sa rentabilité que de solidarité.

En agriculture, cette protection contre l'incendie ne pourra bénéficier qu'aux riches propriétaires ; quant aux plus défavorisés du monde rural, ils ne pourront compter que sur eux-mêmes, sur les maigres secours recueillis par les quêtes charitables — et, plus tard, sur des dégrèvements d'impôts.

Il ressort de la Déclaration des droits de l'homme que les secours publics sont une dette sacrée. Mais il faudra attendre les années 1820 pour que les crédits alloués aux culti-

vateurs victimes de catastrophes — épidémies, incendie, grêle — soient alimentés par des centimes additionnels aux contributions foncières et affectés à un fonds. Ce secours n'atteindra jamais plus de 5 à 6 p. 100 des pertes.

Puis naîtront les mutuelles grêle, bétail, toujours à l'initiative des propriétaires ruraux.

L'ouverture, en 1848, du monde paysan à la politique, grâce au suffrage universel, l'accroissement de la demande alimentaire, les premières influences d'une économie de marché permettront l'ouverture du monde rural aux idées nouvelles, notamment aux idées associatives et à l'esprit de solidarité, qui concernera, il est vrai, d'abord le produit des champs dont vivent les agriculteurs.

Le 14 novembre 1881, Gambetta constitue le premier ministère de l'agriculture, ministère qui ne sera pas seulement celui de la production agricole, mais aussi, entre autres, celui des affaires sociales et du travail pour les paysans.

En 1894, pour résoudre le problème des crédits, le député Jules Méline, ami de Jules Ferry, fera voter la création des caisses locales, qui seront des coopératives de crédit. La même année, un projet de loi, déposé par le ministre de l'agriculture Albert Viger, tend à diffuser l'assurance par le biais de la mutuelle.

Mais c'est la loi de 1884 sur les syndicats qui offrira aux agriculteurs le cadre commode du syndicat professionnel. Pour son application seront créées 2 000 sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles.

Il s'avère très rapidement que le fonds commun est très insuffisant, et, chaque année, les chambres se trouvent dans l'obligation de voter des crédits spéciaux.

En 1886, une loi assure une compensation pour la destruction des bestiaux atteints de maladie contagieuse.

A partir de ces difficultés, dès 1890, de nombreuses propositions de loi sont déposées et le débat, présentement d'actualité, est déjà ouvert : faut-il décider une intervention de l'Etat, avec, par exemple, une caisse nationale alimentée par un impôt sur le capital ou confier l'assurance volontaire à l'initiative privée ? Aujourd'hui, M. Gattaz opterait plutôt pour la seconde solution.

Le projet d'Albert Viger a avorté en 1894, mais il sera à l'origine de la loi du 4 juillet 1900 portant constitution des sociétés ou caisses d'assurances mutuelles, qui compteront 4 millions d'adhérents en 1905. Celles-ci auront les caractéristiques suivantes : être constituées entre agriculteurs ; être assises sur la mutualité et avoir pour but de garantir leurs adhérents contre les événements et risques de la profession.

L'inconvénient majeur de cette loi de 1900 est qu'elle ne dit rien des règles de fonctionnement ni de l'organisation des sociétés ou des caisses. Il faudra attendre le décret du 2 août 1923, dont l'article 7 confie l'administration de ces sociétés à un conseil d'administration élu en assemblée générale des adhérents et dont les fonctions sont déterminées par les statuts.

Après la première guerre mondiale s'instaure une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et les organisations agricoles. Les mutuelles et les coopératives élargissent le domaine de leurs interventions à la protection sociale et aux préventions : protection sociale et prévention des risques, action éducative, formation, diffusion du progrès technique, amélioration des conditions de vie.

La loi du 5 avril 1928 proposant un régime commun de protection souleva de telles protestations, notamment du monde agricole — certains disaient même que, la ville étant plus malsaine que la campagne, les paysans allaient payer pour les ouvriers — que la loi du 30 avril 1930 laissera subsister les régimes particuliers existants et créera deux régimes : le régime général et le régime agricole. Elle confiera notamment la gestion des caisses d'assurances sociales agricoles aux associations professionnelles.

La loi du 11 mars 1932 institue un droit aux allocations pour le père de famille et une obligation de cotisation pour les employeurs en fonction de tout leur personnel. Elle sera étendue à l'agriculture le 5 août 1936.

En 1932, le code de la famille dissocie les prestations familiales de la notion de salaire : celles-ci seront désormais versées aux exploitants comme à tous les travailleurs indépendants.

Pour faire face à la situation créée par le gouvernement de Vichy, l'arrêté du 29 décembre 1944 instituera un comité d'administration provisoire des caisses centrales. Ce comité comprend deux sections : la première gère les quatre caisses centrales d'assurances mutuelles : incendie, accident, grêle,

bétail ; la seconde gère la caisse centrale de secours mutuels, la caisse autonome des retraites mutuelles et la caisse centrale d'allocations familiales.

Reprenant le programme élaboré par le Conseil national de la Résistance, le gouvernement du général de Gaulle et l'Assemblée, l'ordonnance du 4 octobre 1945, pierre angulaire du nouveau système de sécurité sociale, réorganise la protection sociale des salariés et de leurs familles. Elle règle le service des prestations concernant les assurances sociales, l'allocation des vieux travailleurs, les accidents du travail et les allocations familiales.

En octobre 1945, des arrêtés nomment les membres des comités d'administration provisoire des organismes régionaux et départementaux de la mutualité, qui remplacent les anciens conseils d'administration.

C'est la loi du 8 juin 1949 qui rétablit les élections des conseils d'administration à tous les échelons des caisses d'assurances mutuelles agricoles et à la M.S.A. où le principe de la démocratie n'avait pas été rétabli depuis la Libération. Ce système d'élection est à trois échelons, je n'y reviendrai pas. Je me contente de rappeler que, depuis la loi du 10 juillet 1952, la mise en œuvre du régime de l'allocation vieillesse des exploitants agricoles est confiée à la M.S.A.

Aboutissement des efforts et des démarches des organisations professionnelles unanimes, la loi du 5 janvier 1955 institue le régime de retraite vieillesse des exploitants agricoles.

La loi du 29 décembre 1959 crée le budget annexe des prestations sociales agricoles qui confirme l'égalité des prestations sociales entre les salariés agricoles et ceux des autres secteurs d'activité, instaure l'équivalence des prestations sociales des exploitants agricoles avec celles des salariés et assure le financement de ce régime, en tenant compte des possibilités contributives de la profession.

En 1968, les accords sont appliqués aux salariés de l'agriculture ; un décret leur reconnaît enfin les mêmes droits qu'aux membres des autres secteurs économiques. Il assoit notamment les cotisations d'assurances sociales sur la base du salaire réel.

La loi du 25 octobre 1972 institue un régime obligatoire de prévention et de réparation des accidents et maladies professionnelles des salariés agricoles. La loi du 29 septembre de la même année leur donne à tous la retraite complémentaire.

Cette énumération et ces rappels historiques sont un peu longs et je vous prie de m'en excuser, monsieur le ministre. Ils expliquent cependant en grande partie la situation actuelle du mutualisme en agriculture, et notamment la structure et le fonctionnement de la mutualité sociale agricole.

Cette tradition, résultant de l'organisation des groupements professionnels, a marqué depuis le début du siècle le monde agricole. Elle s'inscrit dans une évolution lente, mais solide, de la prise en compte par les agriculteurs des risques du métier, risques matériels d'abord, sociaux ensuite. Mais, depuis 1949 et 1960, le monde agricole a évolué et il faut en tenir compte. Ainsi il conviendra de reconsidérer le fonctionnement de certaines structures qui n'ont pas démérité, bien au contraire, mais qui peuvent être améliorées.

Le nombre des actifs diminue et l'objectif de 900 000 à 1 000 000 d'exploitants en 1990 devra être atteint pour que ne dépérisse pas notre secteur rural, encore riche de son originalité et de sa diversité.

L'âge moyen des exploitants augmente. Dans de nombreux départements il se situe aujourd'hui entre cinquante et cinquante-cinq ans. Cette évolution se retrouve dans la composition des conseils d'administration de la M.S.A. et l'on peut se demander si les différentes populations d'agriculteurs sont représentées au sein des conseils d'administration.

Y a-t-il adéquation ou plutôt identité concernant les spécialités, les productions, la représentativité géographique, entre la profession et sa représentation ? Les jeunes, les retraités sont-ils assez ou trop représentés ? Certains, des retraités notamment, ne le pensent pas puisqu'ils demandent, dans quelques cantons de mon département, par exemple, qu'il y ait un collège pour les retraités ; dès lors, ils n'auraient plus le droit de vote dans les autres collèges.

Ces quelques remarques témoignent de la volonté du monde rural d'améliorer un système dont il se sent pleinement responsable.

Pour l'essentiel, le pouvoir de gestion doit rester à ceux qui perçoivent le salaire indirect que constituent les prestations, c'est-à-dire aux assurés. Ils sont directement concernés par les choix qui doivent être effectués et par les priorités qu'il convient

de retenir, compte tenu de l'évolution de notre économie. Les décisions ne peuvent et ne doivent pas être imposées ni par la technocratie ni par ceux qui ont déjà le commandement dans la relation du travail.

Chaque travailleur doit être un citoyen dans l'exploitation ou sur son lieu de travail, et chaque citoyen doit devenir responsable et comptable de sa protection sociale. Le projet que vous nous présenterez renforcera la démocratie et cette responsabilité individuelle et collective. Nous nous en félicitons.

Pour que les uns, les exploitants, et les autres, les salariés, puissent mieux définir les besoins et les priorités de leur protection, pour que les uns et les autres puissent mieux participer à la gestion de leur caisse, il apparaissait souhaitable que les représentations de ceux-ci et de ceux-là soient plus clairement définies.

Ce sera l'objet des propositions que vous nous ferez et, en attendant l'automne, il convient en effet de proroger d'une année le mandat des administrateurs des caisses de la mutualité sociale agricole.

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

M. Jean-Louis Goasduff. Mesdames, messieurs, nous sommes appelés à nous prononcer sur une prorogation de mandat sans connaître l'intention véritable du Gouvernement.

En fait, je crois savoir que derrière cet article unique se cache une réforme plus profonde et plus dangereuse pour le monde agricole. Je crois également comprendre que le Gouvernement a besoin d'un délai supplémentaire pour affiner cette réforme. De modifications en modifications des structures, le Gouvernement n'arrive plus à agir à heure et à temps.

Je ne le regrette pas dans le cas présent ; mais je le déplore dans les domaines des politiques économique, monétaire et européenne où l'action du Gouvernement est à la traîne.

Nous avons déjà connu un précédent similaire à ce projet de loi : la prorogation des mandats des membres des chambres d'agriculture.

Souhaitons aujourd'hui que la prorogation des mandats des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole ne revête pas les mêmes objectifs politiques que ce précédent, ni les mêmes objectifs de déstabilisation d'un milieu professionnel dont la cession a déjà été maintes fois exprimée.

Souhaitons aussi que ce texte permette, contrairement à ce qui a été fait pour les chambres d'agriculture, de mieux prendre en compte les particularités et les spécificités d'un milieu socio-professionnel composé en majorité d'entrepreneurs responsables et non de salariés.

Monsieur le ministre, si, dans nos circonscriptions, nous déclarions aujourd'hui aux agriculteurs que le sujet de nos préoccupations concerne la mutualité sociale agricole, je suis persuadé que leur première réaction s'attacherait à un autre sujet que la réforme des structures.

Il est grand temps de nous atteler aux véritables problèmes qu'affrontent nos concitoyens et de ne plus nous détourner des sujets et des chemins sur lesquels ils voudraient nous voir travailler ou nous engager.

Les agriculteurs désirent surtout que l'on se penche sur leurs problèmes sociaux avant de réformer la structure qui en est la gestion. Le second problème ne peut faire oublier le premier.

Aucune catégorie socio-professionnelle n'a subi depuis trois ans une telle augmentation du poids des cotisations sociales. Là est le problème majeur. Et je souhaite, monsieur le ministre, que ce texte ne le fasse pas oublier.

Le déséquilibre de la pyramide des âges du monde agricole, qui rend déjà préoccupante l'évolution du fonctionnement et du financement de la mutualité sociale agricole, ne pourra pas être aggravé par un découragement des jeunes confrontés à une progression catastrophique des charges qui pèsent sur les exploitations.

Avant de réformer une structure, ne convient-il pas d'assurer son avenir, sa pérennité ?

Le projet de loi, s'il permettait de mieux mûrir la réflexion sur les particularités et sur la protection sociale du monde agricole, pourrait obtenir notre accord.

Au terme de cette discussion, j'espère, monsieur le ministre, que vous nous éclairerez sur les intentions réelles du Gouvernement.

Maïs l'expérience des précédentes réformes, qui reposaient sur une erreur de conception des réalités de l'exploitant agricole, ainsi que les dangers d'une assimilation d'un régime particulier à un régime général, nous incitent à la prudence.

C'est pourquoi le groupe du rassemblement pour la République, au nom duquel je m'exprime, s'abstiendra dans le vote de ce texte.

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. le ministre de l'agriculture. Mesdames, messieurs, je tiens tout d'abord à remercier M. le rapporteur pour la clarté et l'honnêteté de son rapport et aussi M. Chauveau pour son rappel historique qui était nécessaire et qui aura eu la vertu de nous remettre en mémoire que ce texte modeste, puisqu'il ne constitue qu'une pierre d'attente, traite d'institutions qui correspondent à une tradition très ancienne et très significative de la volonté et de la capacité de solidarité du monde agricole.

Mon propos pourrait être très bref, car tout est expliqué dans l'exposé des motifs de ce projet dont l'objectif est simple. L'article unique se propose en effet de proroger d'environ un an le mandat des administrateurs des caisses et du conseil central de la mutualité sociale agricole.

Mais puisque les orateurs ont abordé le fond de la question, je voudrais à mon tour, — ce n'en sera que plus clair — leur répondre sur le fond.

Monsieur Goasduff, quelle curieuse conception avez-vous de la concertation ! Vous regrettez que, à propos d'une demande de prorogation des mandats, destinée à parfaire une réforme que j'entends mener en concertation avec la profession, je n'aie pas développé toutes les intentions du Gouvernement, qui précisément entend les arrêter après concertation ! Si j'étais méchant, je pourrais en conclure que vous avez exprimé à cette tribune un profond mépris de la concertation avec les professionnels. C'est par réserve que je ne détaille pas la totalité des intentions du Gouvernement, qui est décidé à confronter, à écouter, à infléchir, voire à négocier.

Ce délai, que nous vous demandons, mesdames, messieurs les députés, est en effet nécessaire pour que soit préparée une réforme des structures actuelles de la mutualité sociale agricole, en associant davantage les salariés à la gestion de leur protection sociale. C'est une demande forte que la profession a entendue, dont elle reconnaît le principe. On n'en est plus à discuter que des modalités.

Si une large consultation a déjà été organisée, la concertation avec toutes les parties intéressées doit se poursuivre et aboutir à un projet de loi d'ensemble qui sera soumis au Parlement à la session d'automne. Je suis maintenant en mesure d'en prendre l'engagement ; le calendrier parlementaire est clair.

Je rappelle que la loi du 17 décembre 1982 a modifié la composition des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale — régime général — en donnant aux assurés sociaux salariés une place prépondérante et en rétablissant leur élection. M. Couillet demandait à l'instant que la mutualité sociale agricole s'inspire de cette réforme. Ce souci m'a paru tout à fait légitime.

Il est donc souhaitable et nécessaire de réfléchir sur une réforme qui, tout en conservant l'originalité des structures de la mutualité sociale — et j'en donne l'assurance à M. le rapporteur et à M. Chauveau — fera une plus grande place aux salariés dans les organes élus.

M. le rapporteur a rappelé la structure actuelle du régime où la protection sociale des salariés et des exploitants est gérée par des organismes uniques, à savoir les caisses de mutualité sociale agricole. Déjà depuis de nombreuses années et, avec plus d'acuité, depuis la réforme de la composition des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, se pose le problème de la représentation des salariés agricoles au sein du conseil d'administration d'un organisme dont la gestion est unique au plan administratif, mais pluraliste au niveau des branches techniques : assurances sociales, assurance vieillesse, accident du travail pour les salariés, assurance maladie et invalidité, assurance vieillesse pour les exploitants, prestations familiales pour les salariés et les exploitants. Cet ensemble est considérable pour un conseil unique. En effet, si la répartition des sièges au conseil peut correspondre globalement à une bonne représentation des différentes catégories d'assujettis en fonction de leur nombre, les salariés estiment à juste titre que les problèmes spécifiques les concernant — et il y en a — ne peuvent être examinés favorablement par des conseils, où ils sont minoritaires, sans l'adhésion des représentants des deux autres catégories appelées à défendre des intérêts communs souvent différents de ceux des salariés.

C'est dans ce contexte que les syndicats représentatifs des salariés agricoles ont estimé que ces derniers doivent participer à la gestion de leur protection sociale. Ce sentiment est d'ailleurs partagé par de très nombreux représentants de la

profession agricole. C'est pourquoi je suis optimiste sur la possibilité de terminer cette réforme dans des délais raisonnables, du moins quant à la nature du projet qui vous sera soumis. Les positions sont certes divergentes encore quant aux moyens à mettre en œuvre. Le Gouvernement a cependant retenu le principe politique d'une orientation qui doit maintenir une spécificité sociale des exploitants et des salariés agricoles, justifiant à la fois des législations et des organismes particuliers de protection sociale.

Pour les exploitants agricoles, cette spécificité est attestée notamment par l'existence du budget annexe des prestations agricoles, le célèbre B. A. P. S. A., mécanisme budgétaire indispensable à la mise en œuvre d'une législation très particulière et que tout député, qui a participé au moins à une session budgétaire, connaît fort bien.

Pour les salariés, sur le plan des prestations, la parité est atteinte car toutes les mesures prises dans le régime général s'appliquent sur la base des mêmes textes ou des textes spécifiques garantissant les mêmes droits. Il n'en reste pas moins que l'institution « mutualité sociale agricole » a su prendre en compte tous les aspects d'une véritable protection sociale des salariés qui, en raison même des structures agricoles existantes, se trouvent dispersés géographiquement dans des exploitations à faible effectif.

Ce service très décentralisé, favorisé par l'existence d'échelons locaux, a été confirmé dans un rapport récent de l'I. G. A. S. et je salue le fait que ce rapport ait été évoqué dans des termes positifs par M. Couillet et par M. le rapporteur.

Un régime particulier ne trouverait donc pas sa justification dans une extension des droits et garanties exorbitante de ceux des autres salariés. Il n'en est d'ailleurs pas question.

Dans les faits, le maintien de l'originalité de structures inspirées de celles existantes nous semble devoir correspondre le mieux, de par les modalités spécifiques de sa mise en œuvre et en tout état de cause dans l'immédiat, à la garantie d'une meilleure efficacité de la protection sociale des salariés agricoles.

Comme nous ne sommes pas tout à fait au terme de cette élaboration, dont j'ai été chargé, vous le savez, il y a peu de temps, le Gouvernement est conduit à demander au Parlement de lui accorder le délai nécessaire pour qu'il puisse, avec le concours de toutes les parties concernées, achever les travaux préparatoires dans un climat empreint de sérénité.

M. Goasduff a intenté à ce propos un procès d'intention qui m'a fait assez mal au cœur. Je ne crois pas que cette réforme puisse être le moins du monde dangereuse pour le monde agricole. J'estime au contraire, qu'en assurant une meilleure représentation des salariés, dont la condition fut difficile historiquement dans le monde agricole et dont l'écoute n'est pas une grande tradition nationale, nous améliorerons le consensus social dans cette profession. Je pense même y parvenir avec l'assentiment de l'essentiel de la profession.

Sur ce point, les consultations sont allées vite, monsieur Goasduff. Vous avez reproché au Gouvernement de ne pas agir à temps. N'adressez pas de griefs généraux, s'il vous plaît. Choisissez, pour ce faire, des exemples bien précis. Je ne pense pas, en l'occurrence, avoir mérité ce reproche.

Quant à l'élection aux chambres d'agriculture, il s'agissait non pas de déstabiliser un milieu — quel procès d'intention ! — mais d'y reconnaître un certain pluralisme, à moins, monsieur Goasduff, que vous ne soyez vraiment très mécontent des résultats de ces élections. C'est un message que je peux transmettre à ceux qui sont mes interlocuteurs les plus fréquents ! (Sourires.)

Les mandats des administrateurs de la mutualité sociale agricole seront donc prorogés, si l'Assemblée et le Sénat veulent bien nous suivre, pour ceux qui venaient à terme, jusqu'au 31 décembre 1984.

La réforme devra préserver l'unité de la mutualité sociale agricole tout en permettant aux salariés d'être mieux associés aux prises des décisions concernant leur protection sociale.

Nous avons invité les différents partenaires à réfléchir à un système où le conseil d'administration de la mutualité sociale agricole regrouperait les membres des comités de gestion de deux sections : l'une pour les salariés, l'autre pour les exploitants. Les représentants des salariés seraient majoritaires dans le comité de gestion de leur section qui assurera le service des prestations, identiques à celles du régime général. L'action sanitaire et sociale, pour sa part, fera l'objet d'une gestion paritaire. Et je ne vois aucun inconvénient à étudier la question du renforcement du rôle des délégués locaux et cantonaux. Ce n'est pas l'une des raisons prioritaires pour lesquelles la réforme a été mise en œuvre mais c'est un point sur lequel

nous devons sans doute réfléchir. Je ne prends aucun engagement immédiat mais, a priori, je ne formule pas d'objection ; si la profession juge que des améliorations sont possibles, pourquoi pas ?

L'efficacité de la mutualité sociale agricole devra être préservée afin d'assurer dans les meilleures conditions une couverture sociale diversifiée aux agriculteurs.

Tels sont, mesdames, messieurs, l'esprit et la portée de la réforme que nous engageons et qui justifie le délai de concertation que nous vous demandons d'accorder au Gouvernement en adoptant le présent modeste projet de loi, (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi, dans le texte du Gouvernement, est de droit.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — Par dérogation aux articles 1014 et 1238 du code rural, les mandats des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses et du conseil central de la mutualité sociale agricole arrivant à expiration respectivement le 14 octobre 1983 et le 30 décembre 1983 sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1984. »

Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

M. Jean-Louis Goasduff. Le groupe du rassemblement pour la République s'abstient.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

— 4 —

DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires (n^{os} 1552, 1588).

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

M. Georges Labazée, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, mes chers collègues, je rappellerai rapidement les grandes orientations du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires qui revient devant l'Assemblée nationale en deuxième lecture, après examen par le Sénat.

Son champ d'application est des plus larges, puisqu'il concerne l'ensemble des personnels titulaires des administrations de l'Etat, des régions, des départements et des communes. Il s'étend en outre aux personnels hospitaliers, aux personnels des offices publics qui sont, pour l'instant, régis par des dispositions particulières distinctes de celles du livre IV du code des communes.

Les garanties fondamentales dont traite le projet constituent des avancées par rapport aux dispositions existantes.

Deux sortes de garanties doivent être distinguées : celles qui concernent la citoyenneté des fonctionnaires au travers de la liberté d'expression, du droit syndical, du droit de grève, et celles qui concernent la garantie des carrières, l'égalité d'accès aux emplois publics, la distinction du grade et de l'emploi, le caractère national du statut avec la possibilité d'un recrutement et d'une gestion décentralisés ou déconcentrés, le passage, à statuts comparables, d'une fonction publique dans l'autre, la participation des fonctionnaires à la gestion de l'action sociale et culturelle des activités qu'ils organisent.

Droits, mais aussi obligations des fonctionnaires : obligation du respect du secret et de la discrétion professionnels, obligation d'informer le public, obligation pour les intéressés de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Le texte précise le caractère des sanctions disciplinaires qui peuvent frapper les fonctionnaires, évoque le problème des suspensions en cas de faute grave, la nécessaire obéissance hiérarchique et contient certaines dispositions que nous avons adoptées ici lors de la première lecture.

Ainsi se trouvent affirmés les grands principes qui régissent désormais l'ensemble des fonctionnaires de l'administration publique de la nation.

Le Sénat a apporté des modifications importantes à ce texte. Au moment de la discussion des articles, la commission proposera de revenir sur un grand nombre d'entre elles, car elles modifient trop profondément l'esprit du projet déposé par le

Gouvernement. Les amendements que je défendrais tendent à revenir au texte adopté par notre assemblée en première lecture.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je me contenterai de rappeler maintenant ce qui est apparu comme fondamental à la majorité de cette assemblée, les points sur lesquels nous ne pouvons transiger.

A l'article 1, le Sénat a exclu les établissements hospitaliers. Or nous avons bien précisé que, s'il n'y avait pas d'autre référence au personnel hospitalier, c'était parce que vous nous aviez indiqué qu'un titre IV viendrait sans doute en discussion devant l'Assemblée dans les mois à venir.

A l'article 4, le Sénat a introduit, pour le recrutement des fonctionnaires, la référence au critère de bonne moralité. Or nous savons ce que ce critère renferme de connotations et de subjectivité, et nous ne pouvons le retenir.

En ce qui concerne la liberté d'opinion - vaste débat - le Sénat a cherché à réduire celle des fonctionnaires. Il me semble que ce n'est pas par une codification rigide que l'on obtiendra des avancées en ce domaine, mais bien en se référant à la jurisprudence.

L'article 11 est l'un des pivots du texte, car il conditionne les titres II et III relatifs à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale. La rédaction à laquelle l'Assemblée était parvenue constituait un excellent équilibre, mais elle a été profondément modifiée par le Sénat, et elle ne nous donne pas satisfaction. Je vous demanderai donc de revenir au texte que nous avons adopté en première lecture.

Dans un article 12 bis A, le Sénat a créé une structure supplémentaire, sorte de super-commission mixte paritaire qui réunirait l'ensemble des deux fonctions publiques. Nous avons estimé que cela entraînerait un alourdissement du texte et donnerait un caractère bureaucratique aux structures de gestion des personnels, ce qui n'est pas l'intention ni du Gouvernement ni de la majorité.

A l'article 12 bis, le Sénat a supprimé la formule de la grille commune à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale pour le classement des corps, des grades et des emplois. Or nous voulons précisément créer des passerelles entre les deux fonctions publiques. Si nous adoptions l'amendement du Sénat, cela deviendrait pratiquement impossible. Je vous proposerai de revenir au texte voté par l'Assemblée.

L'article 16, relatif à la notation, a suscité, aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat, un large débat.

Le rapporteur vous proposera le retour au texte adopté par l'Assemblée en première lecture, mais à celui du Gouvernement, avec un additif relatif aux statuts particuliers qui pourraient déroger aux dispositions de l'article 16 en ne prévoyant pas de système de notation.

Enfin, sur l'article 28 relatif à la suspension des fonctionnaires en cas de faute grave et aux conséquences de cette suspension sur le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial des fonctionnaires concernés, la commission a eu une longue discussion. Mais je pense que, dans sa sagesse, l'Assemblée reviendra au texte adopté en première lecture.

Telles sont les quelques précisions que je voulais fournir à l'Assemblée avant d'aborder la discussion des articles.

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

M. Roland Renard. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le Sénat nous renvoie un texte profondément remanié. Exception faite des modifications rédactionnelles, toutes les propositions sénatoriales doivent s'analyser comme une entreprise de « corsettement » des droits nouveaux des fonctionnaires et comme une négation des structures de la fonction publique que nous avons élaborées en première lecture. Que ce soit le principe de l'unicité de la fonction publique que respecte et met en œuvre la spécificité des fonctions d'Etat et territoriales, que ce soit le droit de grève, le droit d'opinion, l'obligation d'informer le public, aucun des principes novateurs n'a trouvé grâce aux yeux de la majorité réactionnaire du Sénat.

Cette démarche est intéressante à relever quand, dans le même temps, la droite, toutes tendances confondues, se présente comme le défenseur de fonctionnaires de police justement sanctionnés par le Gouvernement pour avoir non seulement transgressé l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle, que le Sénat veut réintroduire, et violé les obligations statutaires, que le Sénat veut plus contraignantes, mais surtout pour avoir attaqué les institutions républicaines que le Sénat prétend protéger.

Il est piquant de voir les mêmes formations politiques tenir dans le même temps des discours aussi contradictoires.

Mais je ne doute pas que la droite, revenant sur son vote de première lecture, adoptera un texte qui renforce les droits des fonctionnaires tout en garantissant la neutralité de l'administration.

Pour leur part, monsieur le secrétaire d'Etat, les députés communistes apportent leur soutien à ce texte qui réactive les grands principes de notre fonction publique en assurant une réelle parité des deux branches de celle-ci et vivifie notre administration par l'apport de fonctionnaires considérés comme citoyens.

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

M. Jacques Toubon. Monsieur le secrétaire d'Etat, sans vouloir engager une polémique, je dois signaler que le groupe du rassemblement pour la République, et l'opposition tout entière, apprécient particulièrement certaines des modifications que la Haute assemblée a apportées au texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Nous ne considérons pas que, sur nombre de points, le retour au texte adopté en première lecture soit une bonne mesure. Je souligne d'ailleurs que la commission des lois de l'Assemblée nationale a proposé, s'agissant d'articles dont le Sénat a sensiblement modifié le contenu, des formules « transactionnelles » dont nous avons eu l'occasion de dire, sous forme de boutade, qu'elles étaient, par avance, des formules de commission mixte paritaire.

Nous estimons qu'il conviendrait de retenir les propositions du Sénat sur les points suivants :

D'abord, à l'article 5, le Sénat entend assortir la liberté d'opinion, qui doit être garantie aux fonctionnaires, du respect de l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a suivi en partie le Sénat sur ce terrain puisqu'elle proposera d'insérer dans le texte l'obligation de réserve. Cette précision nous semble essentielle.

A l'article 8, le Sénat a proposé de limiter la portée du droit de grève en précisant que son exercice doit tenir compte des exigences spécifiques du service public et notamment du principe de continuité de son fonctionnement. Pour les usagers que nous sommes tous, il s'agit là d'une excellente disposition.

Dans un article 12 bis, le Sénat propose de supprimer la grille des rémunérations. Certes, cela représenterait une innovation considérable et véritablement révolutionnaire. Je vous rappelle cependant que l'opposition avait suggéré, en première lecture d'allier dans ce sens.

S'agissant de l'article 16 relatif à la notation des fonctionnaires, il importe d'affirmer de façon claire dans le texte qui nous est soumis en deuxième lecture l'existence de la notation et de l'appréciation générale. Il ne faut pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'on puisse avoir à l'avenir une fonction publique dans laquelle, en raison de l'absence de notation, il n'y aurait plus de critère objectif de comparaison. Les avancements et toute une série de décisions relatives à la gestion des carrières ne pourraient plus alors s'appuyer sur les éléments objectifs que constituent la notation chiffrée et l'appréciation générale.

A l'article 28, la proposition du Sénat tendant à revenir au système selon lequel le fonctionnaire suspendu peut subir une retenue sur son traitement nous paraît relever du bon sens. En effet, comment peut-on admettre que le fonctionnaire suspendu perçoive son traitement intégral ? Cette mesure peut, en droit, se discuter, mais elle heurte profondément le bon sens, car s'il y a eu faute grave et décision immédiate de suspension, il faut aussi prévoir la suppression de la rémunération.

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaite évoquer une affaire qui n'a pas manqué de faire du bruit au sein de cette assemblée. Il s'agit de l'article 28 bis introduit par le Sénat et qui a pour objet, dans le troisième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de préciser que, désormais, les fonctionnaires des assemblées parlementaires seront recrutés par concours. A partir de cette disposition, certains groupes de notre assemblée ont proposé que soit sensiblement modifié l'article 8 de l'ordonnance de 1958 sur le fonctionnement des assemblées et que, notamment, il soit prévu que leurs personnels seraient soumis, par leur statut, fixé naturellement par le bureau des assemblées, directement ou indirectement, selon la façon dont on lit le texte, aux principes et, en fait, aux dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Nous aurons l'occasion, le moment venu, d'examiner dans le détail les propositions qui nous sont faites, et qui, semble-t-il, ne sont pas encore, à l'heure où je parle, définitivement arrêtées puisqu'elles font l'objet de conversations, de négociations et de tractations.

Dans le cadre de la discussion générale, je me bornerai, monsieur le secrétaire d'Etat, à faire deux observations.

D'abord, le statut indépendant des personnels des assemblées parlementaires est partie intégrante du principe constitutionnel, je dirai même républicain, de la séparation des pouvoirs qui veut que l'exécutif n'interfère pas dans le fonctionnement du législatif.

Ce principe exige que les organes compétents des assemblées, et notamment le bureau, soient seuls habilités à déterminer les règles statutaires et à prendre les décisions individuelles relatives aux personnels et qu'une disposition ne puisse être introduite par voie législative qu'après avis conforme du bureau. Il est donc exclu, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'opposition s'associe — dans une affaire qui ne devrait pourtant pas être partisane et devrait recueillir un accord unanime dans cet hémicycle — à une proposition qui n'émanerait pas du bureau de l'Assemblée ou qui n'aurait pas reçu son accord exprès. On ne peut, dans ce domaine, décider en quelques heures de discussion. Une réflexion approfondie s'impose, car il s'agit d'une novation considérable, qui exige une délibération des organes constitutionnellement compétents pour décider du fonctionnement des assemblées parlementaires.

Ma deuxième observation porte sur le fond.

Pour sa part, l'opposition n'aurait jamais pris l'initiative d'une telle proposition, car sa position de fond est le maintien du *statu quo*. En tout état de cause, elle ne saurait accepter aucune proposition qui, directement ou indirectement, de près ou de loin, dans l'esprit ou dans la lettre, par la référence ou par le rattachement, conduirait à mettre les dispositions statutaires relatives au personnel des assemblées parlementaires à l'intérieur, dans le cadre ou sous l'autorité des dispositions statutaires relatives aux fonctionnaires de l'Etat, que ce soit dans le titre I^{er}, que nous discutons aujourd'hui, ou dans le titre II, que l'Assemblée examinera en deuxième lecture probablement à l'automne, après l'avoir adopté en première lecture voici quelques semaines. En particulier, les propositions actuellement présentées comportent une référence aux garanties fondamentales de l'article 34 de la Constitution qui nous paraît dangereuse. Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les observations que je voulais présenter sur ce point. J'ajoute que, dans l'état actuel de notre procédure, la première observation que j'ai présentée, et qui est relative au déroulement des événements dans ce domaine, est plus importante que la seconde, dans la mesure où elle est plus urgente. Je souhaite vivement que tout soit fait pour qu'aucune décision ne soit prise et aucune proposition élaborée en dehors du bureau de l'Assemblée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

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, mesdames, messieurs, j'ai dit que, pour qu'une réforme constitue la réponse adéquate aux besoins de notre société et qu'elle ait les meilleures chances de durer, il fallait que le Gouvernement ait le souci de rechercher un large accord allant au-delà des frontières parlementaires établies, au moins au niveau des principes généraux et des grandes règles qui les expriment.

Sur la base des déclarations émises, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, je ferai plusieurs constatations.

Premièrement, personne ne se place aujourd'hui sur le terrain qui était, il y a quelques années, celui du rapport Longuet, qui, s'il avait été appliqué, aurait défiguré la fonction publique française.

Deuxièmement, un accord très large existe sur les principes qui doivent servir de base au dispositif statutaire des fonctionnaires : égalité, indépendance, citoyenneté, neutralité, etc.

Les conditions sont donc apparemment réunies pour réaliser une réforme démocratique, solidement justifiée, à condition, bien entendu, qu'on fasse preuve de conséquence et de logique entre les principes et les dispositions législatives finalement formulées.

Malheureusement, force est de constater, si l'on se fonde sur le texte adopté par le Sénat, que la majorité du Sénat — qui correspond à l'opposition dans le pays — tout en se réclamant

des principes que je viens d'évoquer et des règles qui doivent gérer la fonction publique, n'en tire pas les conséquences logiques, mais, tout au contraire, des conséquences qui tournent le dos aux principes et aux règles de base.

J'en donnerai quelques exemples.

Le principe d'égalité veut que les citoyens, étant tous égaux, doivent avoir accès aux emplois publics dans des conditions égales pour tous. Cela n'empêche nullement de prendre en considération les différences qui existent au départ et de préciser que le concours, qui est la conclusion logique de l'application de ce principe, peut tenir compte de ces inégalités de situation. C'est ce qui nous a conduits, par exemple, à créer la « troisième voie d'accès » à l'E.N.A. Sur ce point, je défie quiconque de prouver que le projet du Gouvernement n'est pas conforme au principe d'égalité. Il lui est parfaitement conforme.

Ce n'est pas le cas, en revanche, des dispositions que l'opposition a fait adopter au Sénat sous forme d'amendements, selon lesquelles les incompatibilités entre l'accès à la fonction publique et les condamnations portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire seraient fixées par les statuts particuliers, selon lesquelles serait réintroduite la notion de bonne moralité, dont j'avais montré le caractère subjectif, selon lesquelles, enfin, on renouvellerait à établir une grille commune à l'ensemble des fonctionnaires, laquelle permettrait pourtant d'effectuer des comparaisons entre les différentes catégories et de mieux juger leurs spécificités et leurs différences. Ainsi donc, l'opposition proclame des principes, mais refuse leur application. C'est une position inconsciente.

Il en va de même du principe d'indépendance, qui trouve sa traduction dans la séparation du grade et de l'emploi, qui distingue la fonction publique française des fonctions publiques américaine ou allemande, ou encore de celle qui aurait résulté de la mise en œuvre du rapport Longuet. Cette séparation est nécessaire pour protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire hiérarchique, les pressions politiques ou les vicissitudes administratives. Elle n'exclut pas le souci d'une organisation fonctionnelle globale de la fonction publique. Tout cela se traduit par le système de la carrière, qui peut, et doit, prévoir l'organisation de l'ensemble des fonctionnaires en corps, lesquels peuvent être déconcentrés ou décentralisés, mais doivent être régis par des statuts nationaux.

Le projet du Gouvernement est conforme à cette démarche puisqu'il organise de façon cohérente les corps, les statuts et les carrières suivant les règles et les principes que je viens d'indiquer.

Ce n'est pas le cas des amendements qui ont été adoptés par la majorité du Sénat.

En effet, le texte qui nous est présenté exclut les personnels hospitaliers de ces garanties, refuse une application stricte de la garantie d'emploi pour tous les agents publics, prévoit que les statuts des corps de la fonction publique territoriale pourraient ne pas être nationaux, réalise une confusion du grade, de l'emploi et de la fonction, et, enfin, manifeste explicitement des réserves concernant l'organisation en corps.

Le Gouvernement, conséquent avec les principes et les règles sur lesquels il a bâti cette réforme, ne peut l'accepter. L'opposition fait la démonstration qu'elle se prosterner devant les règles et les principes, pour mieux les contourner. Il s'agit, là encore, d'inconséquence, sinon de duplicité.

Il en va de même du principe de citoyenneté.

Nous voulons un fonctionnaire citoyen qui maîtrise la plénitude de ses droits et de ses obligations. Un fonctionnaire doit être libre pour être responsable, et responsable pour être efficace. C'est pourquoi nous avons inscrit dans le statut des droits, des garanties, des libertés et des obligations : le droit syndical, le droit de grève, la liberté d'opinion, le droit à la formation en même temps que l'obligation de cette formation. Les obligations ont été, je le répète, explicitées et augmentées par rapport au dispositif statutaire actuel.

Le projet gouvernemental est bien conforme à cette volonté de citoyenneté du fonctionnaire, puisqu'il réalise un classement clair, mais sans aucune subordination, entre les droits et les obligations. En outre, un important travail législatif et réglementaire a déjà été accompli sur le problème des droits et obligations.

En revanche, les propositions de l'opposition tournent le dos à cette promotion de la citoyenneté du fonctionnaire puisqu'elles ouvrent la porte à des atteintes à la liberté d'opinion des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus, qu'elles réduisent les droits de négociation des organisations syndicales, qu'elles restreignent le droit de grève sous prétexte de continuité du service public, continuité qui n'est nullement mise en cause par le texte du Gouvernement.

Ces exemples illustrent l'inconséquence de l'opposition : elle se proclame d'accord sur les grands principes, mais propose de mettre en œuvre des principes opposés.

Je pourrais également trouver des justifications à cette affirmation en ce qui concerne le principe de neutralité. Nous sommes tous d'accord pour que le service public soit fondé sur un principe de neutralité des fonctionnaires entre eux et vis-à-vis des usagers du service public. Autrement dit, si les droits des fonctionnaires doivent être vastes, ils doivent cependant être « maîtrisés ». Je ne confonds pas le droit et l'abus du droit, pas plus que je ne sépare la liberté de la responsabilité dans l'exercice des droits.

Le projet du Gouvernement est donc tout à fait cohérent.

En revanche les propositions de l'opposition ne découlent pas de ces principes puisqu'elles tendent à pérenniser, en dépit de l'affirmation contraire, une fonction publique d'emploi dans la fonction publique territoriale, qu'elles opèrent des discriminations fondées sur l'expression des opinions à l'occasion d'une candidature ou d'un mandat, qu'elles maintiennent des dispositifs autoritaires dans le développement de la concertation. Ainsi, l'attitude de l'opposition sur la neutralité correspond à la conception bien connue du « fonctionnaire-sujet ». C'est une mutilation que nous refusons.

Ces propositions adoptées par le Sénat ne sauraient évidemment conduire à une fonction publique efficace et de qualité.

Ainsi que je l'ai souvent indiqué, je considère que la fonction publique a vocation à être le lieu privilégié des développements scientifiques les plus audacieux, des méthodes de gestion les plus élaborées, des avancées sociales les plus décisives. C'est pourquoi, à côté des droits du service public, le titre I^{er} prévoit des obligations. Les choses sont claires, et je me suis longuement exprimé au Sénat sur l'action de réforme administrative du Gouvernement. Nous avons établi à cet effet un programme prévoyant sept opérations majeures. Et le secrétariat d'Etat à la fonction publique développe une action de gestion prévisionnelle de l'emploi, tâche difficile et redoutable, mais qui mérite d'être menée, car l'Etat, premier employeur de France, doit donner l'exemple.

L'opposition propose, pour sa part, dès le début du titre I^{er}, une définition unique du fonctionnaire, ce qui reviendrait à uniformiser, à « caporaliser » les fonctionnaires qui servent dans les services de l'Etat, des régions, des départements ou des communes.

De même, le Sénat a adopté un amendement qui aurait pour conséquence une centralisation de tous les recrutements, ce qui serait inévitablement source d'une grande rigidité.

Je n'évoque que pour mémoire les propositions de certains porte-parole éminents de l'opposition visant à un blocage, sinon à une réduction des effectifs. Cela aurait un effet de sclérose sur l'ensemble du secteur public, dans la mesure où les jeunes se trouveraient éliminés.

Voilà, mesdames, messieurs les députés, l'essentiel des remarques que je souhaitais présenter après le débat qui a eu lieu au Sénat.

Le Gouvernement a procédé à une très longue concertation — près de quinze mois — avec les organisations syndicales et les associations d'élus. Sur la base de cette concertation, il est parvenu à élaborer un dispositif cohérent et bien équilibré. Cet équilibre est certes fragile, mais le Gouvernement veillera à le maintenir.

Cela n'exclut pas que nous prenions en compte des suggestions qui iraient dans le sens d'une amélioration, de forme ou de fond, du texte en discussion, mais nous tenons à ce que soit restauré dans sa cohérence le projet que nous avons présenté en première lecture. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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.

Article 1^{er} A.

M. le président. « Art. 1^{er} A. — La présente loi constitue, à l'exception de l'article 28 bis, le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} A est adopté.)

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Sous réserve des dispositions prévues aux articles 1^{er} des titres II et III, sont considérées comme fonctionnaires les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations, collectivités territoriales et établissements publics énumérés à l'alinéa suivant.

« La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 1 ainsi rédigé :

« Supprimer le premier alinéa de l'article 1^{er}. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. La commission propose de supprimer le premier alinéa de l'article 1^{er}, qui définit la notion de fonctionnaire. Or une définition en est donnée aux titres II et III, qui précisent la spécificité des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale.

L'alinéa introduit par le Sénat nous paraît donc inutile.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Avis favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

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

« Dans la première phrase du second alinéa de l'article 1^{er}, après les mots : « établissements publics », insérer les mots : « y compris les établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement a pour objet de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. J'ai expliqué les raisons de ce retour dans mon rapport oral.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Avis favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(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 3.

M. le président. « Art. 3. — Le fonctionnaire exerce au service de la collectivité les tâches qu'elle a décidé de prendre en charge ; il est, à son égard, dans une situation statutaire et réglementaire. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 3 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 3 :

« Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Nous proposons de revenir à la rédaction adoptée en première lecture. En effet, la précision introduite par le Sénat ne nous semble d'aucune utilité.

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° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 3.

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

« 1^{er} S'il ne possède la nationalité française ;

« 2^o S'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité ;

« 2^o bis Le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions dans les conditions prévues par les statuts particuliers ;

« 3^o S'il ne se trouve en position régulière au regard du code du service national ;

« 4^o S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa (2^o) de l'article 4, supprimer les mots : « et s'il n'est de bonne moralité ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Je me suis expliqué tout à l'heure sur les raisons qui ont conduit la commission à proposer la suppression des mots : « et s'il n'est de bonne moralité ».

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

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

M. Jacques Toubon. On n'a pas profité de l'examen de ce texte en deuxième lecture pour tenter d'améliorer l'article 4.

Je suis tout à fait d'accord pour accepter l'amendement de la commission tendant à revenir au texte de l'Assemblée et à supprimer la notion de bonne moralité qui a été réintroduite par le Sénat.

Mais nous n'avons pas résolu le problème du renvoi aux statuts particuliers. En fait, ce sont les administrations qui décideront si une personne peut ou ne peut pas entrer dans la fonction publique. Nous aurions dû profiter de l'occasion pour parvenir à un texte plus juste pour ceux qui veulent entrer dans la fonction publique et plus efficace pour la gestion de celle-ci.

Nous avions formulé ce souhait lors de la première lecture. Il n'en a pas été tenu compte et je le regrette.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je ne comprends pas bien le sens de votre intervention, monsieur Toubon. Si vous voulez contribuer à améliorer ce texte, rien ne vous interdisait de déposer un amendement que j'aurais examiné sans faire preuve d'ostentatisme.

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

M. Jacques Toubon. Lors de la première lecture, j'avais déposé en commission des amendements dont certains avaient été considérés comme ne devant pas être totalement rejetés.

En commission, nous avions modifié assez sensiblement le texte du Gouvernement : le rapporteur a participé à nos débats, ainsi que M. Sapin, ici présent.

Le texte auquel nous étions parvenus en première lecture n'est pas le meilleur qui se puisse concevoir, en particulier le 2^o bis nouveau de l'article 4. Je pensais donc qu'une concertation se serait instaurée entre la majorité et le Gouvernement afin de l'améliorer.

En effet, aux termes de ce 2^o bis, « Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire, le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions dans les conditions prévues par les statuts particuliers ». Cette rédaction se heurte à deux objections. Soit il faut récrire les 850 ou 1 000 statuts particuliers — on nous a opposé cet argument en d'autres occasions — soit, si on ne le fait pas, faute de temps, on s'en remet à l'administration du soin d'apprécier si une personne peut ou non accéder à la fonction publique eu égard aux mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire.

J'aurais donc souhaité que le Gouvernement et la majorité parviennent à un texte plus efficace.

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 28 ainsi rédigé :

« A la fin du quatrième alinéa (2^o bis) de l'article 4, supprimer les mots : « dans les conditions prévues par les statuts particuliers ».

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. J'ose espérer que cet amendement donnera, au moins partiellement, satisfaction à M. Toubon, qui sera peut-être enclin — qui sait ? — à le voter.

L'amendement n° 28 tend en effet, dans le 2^o bis de l'article 4, à supprimer la référence aux conditions prévues par les statuts particuliers : or il m'a semblé que c'était ce que demandait M. Toubon.

L'objet de la disposition initiale du projet de loi à laquelle le Gouvernement propose de revenir est de préciser que l'autorité administrative investie du pouvoir de nomination apprécie, sous le contrôle du juge, la compatibilité de l'accès à un corps de fonctionnaires d'un candidat ayant subi une condamnation inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire, mais jouissant néanmoins de ses droits civiques. Cette appréciation prendra évidemment en compte la nature des fonctions postulées, ce qui rend inutile le renvoi aux statuts particuliers.

En tout état de cause, on voit mal comment les statuts particuliers pourraient prévoir tous les cas de figure, car ceux-ci dépendent à la fois du quantum, de la condamnation et du délit commis. En supprimant la référence aux statuts particuliers, on résout largement le problème.

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

M. Georges Labazée, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais je l'accepte à titre personnel car les explications de M. le secrétaire d'Etat me semblent satisfaisantes.

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

M. Jacques Toubon. Je suis contre cet amendement qui aboutit à revenir, sous une autre forme, au texte initial du Gouvernement.

Aux termes du 2^o et du 2^o bis modifié par l'amendement n° 28 : « Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne jouit de ses droits civiques ; le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions. »

L'amendement du Gouvernement a au moins un mérite : il reconnaît que, pour être fonctionnaire, il faut de toute façon jouir de ses droits civiques, l'administration appréciant pour le reste en fonction des mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire. C'est un progrès par rapport au texte initial du Gouvernement, qui comportait en quelque sorte un « ou » entre la jouissance des droits civiques et l'appréciation des mentions portées au bulletin n° 2.

Si le fait de supprimer la référence aux statuts particuliers afin de ne pas avoir à les récrire tous représente un progrès, vous vous heurtez cependant à l'autre objection que j'ai signalée. Vous avez d'ailleurs reconnu, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'on s'en remettait à l'administration pour juger si l'on peut ou non recevoir le candidat fonctionnaire.

Je souhaiterais qu'on puisse définir un système dans lequel l'administration ne dispose pas d'un tel pouvoir d'appréciation. Vous avez indiqué que cette appréciation se ferait sous le contrôle du juge ; c'est là le droit connu et il ne s'agit nullement d'une innovation introduite par votre amendement ; le contrôle du juge, heureusement pour nous, est général et permanent.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Heureusement que votre chute a été bonne, monsieur Toubon, car j'avais l'impression que vous mettiez en cause et l'administration et le juge.

M. Jacques Toubon. Hé non ! Actuellement, sûrement pas !

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Cela aurait en effet été surprenant en ce moment !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

M. Jacques Toubon. Je le vote parce qu'il est tout de même un peu mieux que ce qu'on nous propose ! (Sourires.)

M. le président. Ce n'est pas ce que j'avais compris lorsque vous m'avez demandé la parole ! (Nouveaux sourires.)

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Elle doit s'exercer dans le respect de l'obligation de réserve et de l'obligation de discrétion professionnelle.

« Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.

« Toutefois, des recrutements distincts pour les hommes ou les femmes peuvent, exceptionnellement, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires concernés, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions. »

Je suis saisi de trois amendements identiques, n° 29, 31 et 32.

L'amendement n° 29 est présenté par le Gouvernement ; l'amendement n° 31 est présenté par MM. Ducoloné, Renard, Maisonnat et les membres du groupe communiste ; l'amendement n° 32 est présenté par M. Sapin et les membres du groupe socialiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer la seconde phrase du premier alinéa de l'article 5. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour soutenir l'amendement n° 29.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je demande à nouveau à l'Assemblée de ne pas faire figurer dans le texte l'obligation de réserve.

Le Gouvernement a introduit la liberté d'opinion ; il estime qu'il convient de conserver dans leur forme jurisprudentielle la liberté d'expression aussi bien que l'obligation de réserve, qui en constitue la limite.

M. le président. La parole est à M. Renard, pour défendre l'amendement n° 31.

M. Roland Renard. L'article 5 garantit la liberté d'opinion aux fonctionnaires. Le Sénat n'a pas hésité à assortir ce droit de conditions telles qu'il devient inopérant. L'obligation de réserve, jointe à l'obligation de discrétion professionnelle, fait des fonctionnaires de véritables muets du sérail.

La commission souhaite supprimer la référence à l'obligation de discrétion professionnelle mais le maintien de l'obligation de réserve ne nous paraît pas apporter toutes garanties à l'exercice du droit d'opinion. En effet, la notion jurisprudentielle d'obligation de réserve étant en évolution incertaine, il ne convient pas de l'inscrire dans la loi, car elle risquerait de lamener le droit d'opinion.

Nous avons déjà présenté un amendement semblable en première lecture et notre proposition me semble tout à fait judicieuse.

Mieux vaudrait parler de droit d'expression car je vois mal comment la liberté d'opinion pourrait se concilier avec l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle. Notre amendement s'inspire du même souci que celui du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Sapin, pour défendre l'amendement n° 32.

M. Michel Sapin. Cet amendement tend aux mêmes fins et pour les mêmes raisons que les deux amendements identiques qui viennent d'être défendus.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Georges Labazée, rapporteur. La commission a examiné uniquement l'amendement n° 31.

Elle propose de supprimer la référence, introduite par le Sénat, à l'obligation de discrétion professionnelle, mais de maintenir l'obligation de réserve.

En qualité de rapporteur, je ne puis que défendre cette position ; cependant, à titre personnel, je me rallie à ces amendements identiques.

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

M. Jacques Toubon. La commission avait pourtant bien travaillé...

M. Michel Sapin. Il faut croire que non !

M. Jacques Toubon. Le fait que certains de ses membres reviennent sur des positions prises à tête reposée, jeudi dernier, ne me paraît pas de très bonne méthode et réduit à néant la collaboration qui avait abouti à des positions que l'on pouvait qualifier de communes.

Il n'y a aucune raison pour que l'Assemblée n'adopte pas la rédaction retenue initialement par la commission des lois.

M. le secrétaire d'Etat estime que, pour l'obligation de réserve, il faut s'en tenir à la construction jurisprudentielle ; c'est aux tribunaux administratifs et au Conseil d'Etat qu'il convient d'apprécier cas par cas, si un fonctionnaire a ou non enfreint cette obligation. Mais le fait d'inscrire le principe dans la loi ne réduirait en rien le pouvoir d'interprétation du juge en la matière. Les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat auront la même latitude demain qu'aujourd'hui pour juger si l'obligation de réserve a été respectée ou non.

L'argument qui consiste à ne pas vouloir faire figurer ce principe dans la loi afin de conserver une plus grande souplesse n'est donc pas un bon argument.

Au fond, ceux qui sont le moins attachés au respect de l'obligation de réserve souhaitent tout simplement que celle-ci ne soit pas sanctifiée par une référence législative, afin, peut-être, de l'écorner davantage.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n° 29, 31 et 32.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 5 de la commission devient sans objet.

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 6 ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 5, supprimer les mots :

« , pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires concernés ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une disposition qui figure dans les titres II et III et qui, compte tenu de la spécificité de la fonction publique de l'Etat, d'une part, et de la fonction publique territoriale, d'autre part, ne peut être mis en facteur commun dès le titre I^{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° 6.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 5, modifié par les amendements adoptés.

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

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus au Parlement, à l'assemblée des communautés européennes, à un conseil régional, général ou municipal, au conseil supérieur des Français de l'étranger, ou membres du Conseil économique et social, ne peut, en aucune manière et de ce seul fait, être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat.

« Les prises de position des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne sauraient avoir une influence sur la carrière des intéressés. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 7 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 6, supprimer les mots : « et de ce seul fait ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une précision introduite par le Sénat mais dont l'utilité n'est pas évidente et qui pourrait même être source d'ambiguïtés.

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° 7.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 34 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le second alinéa de l'article 6 :

« De même, la carrière des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne saurait être influencée par les positions qu'ils y ont prises. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Il s'agit là encore d'éviter toute ambiguïté.

Cet amendement tend à bien marquer que la garantie prévue dans le second alinéa de l'article 6 est identique à celle qui est mentionnée au premier alinéa et à l'étendre aux institutions qui, telle la commission nationale Informatique et liberté, sont créées par la loi sans pour autant constituer des organismes consultatifs placés auprès des pouvoirs publics.

La rédaction que je propose a été adoptée à l'unanimité par la commission.

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° 34.
(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 6, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 6, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 6.

M. le président. M. Jean-Louis Masson a présenté un amendement, n° 26, ainsi rédigé :

Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Les fonctionnaires mise en position de mise à disposition ou de détachement pour occuper des fonctions syndicales ou électives bénéficient de l'avancement moyen des fonctionnaires du même corps.

« Ces dispositions ne peuvent avoir pour effet d'augmenter l'effectif des fonctionnaires du même corps bénéficiant d'un avancement moyen tel qu'il résulte de leurs statuts. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice devant toute juridiction. Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

« Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat.

« Toute organisation syndicale de fonctionnaires est tenue d'effectuer, dans les deux mois de sa création, le dépôt de ses statuts et de la liste de ses administrateurs auprès de l'autorité hiérarchique dont dépendent les fonctionnaires appelés à en faire partie. »

M. Labazée, rapporteur, et M. Forni ont présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« A la fin du troisième phrase du premier alinéa de l'article 7, supprimer les mots : « devant toute juridiction ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une précision, introduite par le Sénat, dont l'utilité n'a pas paru évidente à la commission.

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° 8.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 9 ainsi rédigé :

A la fin du deuxième alinéa de l'article 7, substituer aux mots : « du pouvoir d'achat », les mots : « pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Le texte du Sénat nous a semblé trop restrictif, voire aller à l'encontre de notre volonté de négociation et de débat. Nous proposons donc à l'Assemblée de revenir au texte qu'elle a adopté en première lecture.

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° 9.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 10 ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'article 7. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement tend également à revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture, en supprimant l'obligation de déclaration auprès de l'autorité hiérarchique faite à toute organisation syndicale de fonctionnaires, introduite par le Sénat.

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° 10.
(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 7, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)

Article 7 bis.

M. le président. « Art. 7 bis. — Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes paritaires consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

« Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 11 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 7 bis, supprimer le mot : « paritaires ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Il faut tenir compte du fait que tous les organismes consultatifs n'ont pas forcément un caractère paritaire.

Nous proposons de revenir à la rédaction de l'article 8 bis adopté par l'Assemblée en première lecture.

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° 11.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, et M. Forni ont présenté un amendement n° 12 ainsi rédigé :

« A la fin du second alinéa de l'article 7 bis, supprimer les mots : « ou qu'ils organisent ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une précision qui n'a pas semblé indispensable à la commission.

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

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

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

M. Michel Sapin. Le groupe socialiste considère au contraire que cette précision est utile et nécessaire. Il demande donc à l'Assemblée de repousser cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 7 bis, modifié par l'amendement n° 11.
(L'article 7 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Article 8.

M. le président. « Art. 8. — Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent, compte tenu des exigences spécifiques du service public et notamment du principe de continuité. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« A la fin de l'article 8, supprimer les mots : «, compte tenu des exigences spécifiques du service public et notamment du principe de continuité. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. L'article 8 adopté par le Sénat apporte des restrictions à l'exercice du droit de grève des fonctionnaires, ce qui est pour le moins inopportun. En outre, sa constitutionnalité est douteuse. La commission propose donc d'en revenir au texte du Gouvernement.

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° 13.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 8, modifié par l'amendement n° 13.
(L'article 8, ainsi modifié, est adopté.)

Article 8 bis.

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 8 bis.

Article 9.

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

CHAPITRE III

Des carrières.

« Art. 9. — Le grade est distinct de l'emploi et de la fonction.
« Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

« Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement n° 14 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 9, supprimer les mots : « et de la fonction ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Nous avons eu de longs débats sur la séparation du grade et de l'emploi.

Par cet amendement, la commission propose de supprimer la référence à la fonction, afin de garder au texte toute sa souplesse.

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° 14.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 9 par l'alinéa suivant :

« En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. En cas de suppression d'emploi, la rédaction du Sénat interdirait pratiquement à tout fonctionnaire de retrouver un nouvel emploi.

La commission, dans sa sagesse, propose à l'Assemblée de rétablir le texte qu'elle a adopté en première lecture.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement partage cette sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(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.)

Article 11.

M. le président. « Art. 11. — Les corps qui relèvent de la fonction publique d'Etat relèvent de statuts particuliers à caractère national.

« Les corps qui relèvent de la fonction publique territoriale sont régis par des statuts qui tiennent compte de leurs spécificités.

« La gestion des corps de fonctionnaires peut être, selon le cas, déconcentrée ou décentralisée. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 16, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 11 :

« Les corps de fonctionnaires, qu'ils relèvent de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale, sont régis par des statuts particuliers à caractère national. Le recrutement et la gestion de ces corps peuvent être, selon le cas, déconcentrés ou décentralisés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. En première lecture, l'Assemblée a tenu à adopter une rédaction équilibrée, qui instituait des corps dotés d'un statut national mais permettait une gestion déconcentrée ou décentralisée de ceux-ci. Aussi, la commission vous propose de rétablir cette rédaction.

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° 16.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 11.

Article 12.

M. le président. « Art. 12. — La mobilité des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales au sein de chacune de leurs fonctions publiques, ainsi que l'accès direct de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale et de fonctionnaires territoriaux à la fonction publique d'Etat constituent une garantie fondamentale de leur carrière.

« L'accès direct des fonctionnaires de l'Etat aux autres corps de la fonction publique de l'Etat et aux corps et emplois de la fonction publique territoriale, d'une part, des fonctionnaires territoriaux aux autres corps et emplois de la fonction publique territoriale et aux corps de la fonction publique de l'Etat, d'autre part, est prévu et aménagé dans l'intérêt du service public ; celui-ci est apprécié par l'un des organismes créés en vertu de l'article 7 bis. A cet effet, une procédure de changement de corps est organisée, dans le respect du déroulement normal des carrières, entre les membres des corps qui ont le même niveau de recrutement et dont les missions sont comparables. L'intégration dans le corps d'accueil a lieu à égalité de niveau hiérarchique, selon des modalités et des proportions déterminées par les statuts particuliers.

« Les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales appartenant à des corps comparables bénéficient de conditions et de modalités d'intégration identiques. Les fonctionnaires intégrés conservent les avantages acquis en matière de traitement et de retraite. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 17, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 12 :

« L'accès de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale et de fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces deux fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Par cet amendement, la commission propose de revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture, dans la mesure où la modification, essentiellement de forme, apportée par le Sénat, ne nous a pas paru d'une utilité évidente.

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° 17.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 12. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Par cet amendement, nous entendons marquer que l'appréciation de l'intérêt du service ne saurait relever de la compétence des organismes consultatifs créés en application de l'article 7 bis.

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° 18.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 12, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 12, ainsi modifié, est adopté.)

Article 12 bis A.

M. le président. « Art. 12 bis A. — Une commission mixte paritaire comprenant des membres des conseils supérieurs ou des commissions paritaires des diverses catégories de fonctionnaires visés à l'article premier de la présente loi est présidée par le Premier ministre, ou son délégué, ou par délégation de celui-ci soit par le ministre chargé des collectivités territoriales, soit par le ministre chargé de la fonction publique.

« Elle comprend à parité :

« 1° Des représentants des diverses catégories de fonctionnaires.

« 2° Des représentants des administrations et établissements publics visés à l'article premier de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Elle est consultée à la demande du Gouvernement ou du tiers de ses membres sur les projets de décret fixant le statut particulier des corps de fonctionnaires, des diverses administrations ou établissements visés à l'article premier de la présente loi, ainsi que sur toutes les questions de caractère général intéressant à la fois l'ensemble des fonctionnaires concernés par la présente loi.

« La commission mixte est compétente pour connaître des conditions générales d'application des procédures de changement de corps instaurées entre les diverses administrations et établissements publics visés à l'article premier de la présente loi, et appliquer les dispositions de l'article 12. Elle peut formuler toutes propositions tendant à favoriser l'équilibre des mouvements de personnels catégories par catégories, entre les diverses fonctions publiques.

« Elle établit un rapport annuel qui dresse un bilan des mouvements enregistrés entre elles.

« Les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la désignation des membres de la commission mixte paritaire sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 12 bis A. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Dans mon intervention générale, j'ai précisé pourquoi il n'était pas souhaitable d'adopter l'article 12 bis A introduit par le Sénat. Il crée une technocratie bureaucratique supplémentaire à laquelle nous nous opposons.

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° 19.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 12 bis A est supprimé.

A-ticle 12 bis.

M. le président. « Art. 12 bis. — Il est établi un tableau de classement des corps, grades et emplois correspondant à la structure générale des carrières.

« Les fonctionnaires appartenant à des corps équivalents de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale bénéficient de rémunérations identiques.

« Le Gouvernement dépose tous les deux ans, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur les rémunérations versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions du présent titre.

« Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant financé les rémunérations, énumère les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que la proportion de ces indemnités par rapport au traitement. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 12 bis, après le mot : « emplois », insérer les mots : « sur une grille commune à la fonction publique de l'Etat et à la fonction publique territoriale et ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Accepter la rédaction du Sénat reviendrait à supprimer toute possibilité de passage de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'Etat et inversement.

La commission propose donc de revenir au texte adopté par l'Assemblée.

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° 20.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 21, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 12 bis, substituer au mot : « équivalents » le mot : « comparables ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. En dépit des doutes émis par notre collègue M. Tabanou, la commission vous propose de revenir au texte du Gouvernement. J'espère que M. Tabanou me pardonnera.

M. Pierre Tabanou. Votre collègue vous pardonne. (Sourires.)

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. D'accord. Le Gouvernement préfère son texte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 12 bis, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 12 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Avant l'article 13.

M. le président. Le Sénat a supprimé la division du chapitre IV et son intitulé.

Article 16.

M. le président. « Art. 16. — Il est attribué, chaque année, à tout fonctionnaire en activité ou en service détaché, une note chiffrée suivie d'une appréciation générale exprimant sa valeur professionnelle. Le pouvoir de notation appartient au chef de service. La note et l'appréciation générale exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire sont communiquées à celui-ci selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Certains statuts particuliers pourront déroger expressément à ces dispositions. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 22 rectifié ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 16 :

« Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées.

« Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. L'article 16, qui concerne les notations et les appréciations générales attribuées aux fonctionnaires, a donné lieu à de nombreux débats.

En première lecture, l'Assemblée a amendé le texte. Toutefois après réflexion le commissaire a décidé d'en revenir à la rédaction initiale. C'est ce qu'elle vous propose dans le premier alinéa de son amendement. Néanmoins, elle tient à préciser, dans un second alinéa, que : « Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation. » En effet, certains corps ne pratiquent pas la notation.

Je pense que cet amendement satisfera le Gouvernement.

M. le président. Le Gouvernement est-il satisfait ?

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Non, monsieur le président. (Sourires.)

L'article 16 a soulevé, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, nombre de polémiques, toutes relatives aux modalités de la notation des fonctionnaires. La notation doit-elle être obligatoire ou prévue par les seuls statuts particuliers ? Doit-elle être chiffrée ou littérale ? Doit-elle être annuelle ? Etc.

Ces questions sont essentielles et le Gouvernement ne veut pas les éluder. Cependant, le débat sur ce sujet ne doit pas avoir lieu à propos de l'examen du titre I^{er} qui traite des droits et obligations des fonctionnaires, mais lorsque seront abordées les modalités de la notation des fonctionnaires aux titres II et III.

La rédaction initiale de l'article 16 du titre I^{er} avait pour objet de garantir que les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées, afin qu'ils puissent ainsi exercer leur droit d'en demander la révision dans les conditions prévues. Cette rédaction représentait un progrès pour les fonctionnaires puisque la communication ne portait plus seulement sur les notes, mais aussi sur les appréciations générales.

La commission des lois vous proposant, par le premier alinéa de son amendement n° 22 rectifié, de revenir à la rédaction initiale du projet de loi, le Gouvernement ne peut que l'approuver.

En revanche, le Gouvernement est défavorable à l'adoption du second alinéa de cet amendement car ce n'est pas le statut particulier qui détermine le système de notation.

En conséquence, monsieur le président, je demande le vote par division de l'amendement n° 22 rectifié.

M. le président. Nous allons donc procéder au vote par division.

Je mets aux voix la première phrase de l'amendement n° 22 rectifié.

(La première phrase de l'amendement est adoptée.)

M. le président. Je mets aux voix la deuxième phrase de l'amendement n° 22 rectifié.

(La deuxième phrase de l'amendement est adoptée.)

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'amendement n° 22 rectifié.

(L'ensemble de l'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 16.

Article 17.

M. le président. « Art. 17. — Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

« Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis et recommandations émis par les conseils de discipline ou le conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.

« Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

« Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 23, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa de l'article 17. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. L'objectif visé par le deuxième alinéa de l'article 17 est déjà atteint par le premier alinéa. En outre, sa rédaction n'est pas cohérente avec les dispositions des autres titres. Nous en demandons donc la suppression.

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° 23.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 17, modifié par l'amendement n° 23. (L'article 17, ainsi modifié, est adopté.)

Article 18.

M. le président. « Art. 18. — Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

« Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

« L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 18.

(L'article 18 est adopté.)

Article 24 bis.

M. le président. Je donne lecture de l'article 24 bis.

CHAPITRE IV**Obligations.**

« Art. 24 bis. — Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

« Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 24 bis.

(L'article 24 bis est adopté.)

Article 25.

M. le président. « Art. 25. — Sous le contrôle de leur chef de service, les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 24 bis de la présente loi. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 24, ainsi libellé :

- « Rédiger ainsi le début de l'article 25 :
- « Les fonctionnaires... » (Le reste sans changement.)

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Par cet amendement, la commission propose de revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée en première lecture, et de supprimer la précision apportée par le Sénat.

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° 24. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 25, modifié par l'amendement n° 24. (L'article 25, ainsi modifié, est adopté.)

Article 26.

M. le président. « Art. 26. — Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées et des ordres qu'il a donnés. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

« Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »

M. Labazée, rapporteur, a présenté un amendement, n° 25, ainsi rédigé :

- « A la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article 26, supprimer les mots : « et des ordres qu'il a donnés ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Labazée, rapporteur. Le deuxième alinéa de l'article 26 précise que le fonctionnaire n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. La précision apportée par le Sénat, au premier alinéa, selon laquelle le fonctionnaire est responsable non seulement de l'exécution des tâches qui lui sont confiées, mais aussi des ordres qu'il a donnés, n'apparaît donc pas utile. En conséquence, la commission vous demande de la supprimer.

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° 25. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 26, modifié par l'amendement n° 25. (L'article 26, ainsi modifié, est adopté.)

Article 28.

M. le président. « Art. 28. — En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

« La décision prononçant la suspension du fonctionnaire doit préciser si l'intéressé conserve, pendant le temps où il est suspendu, le bénéfice de son traitement, de l'indemnité de résidence, et du supplément familial de traitement ou déterminer la quotité de la retenue qu'il subit qui ne peut être supérieure à la moitié du traitement et des prestations précitées; en tout état de cause, il continue à percevoir les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions.

« Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée à l'alinéa précédent. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 30 et 33.

L'amendement n° 30 est présenté par le Gouvernement ; l'amendement n° 33 est présenté par M. Sapin et les membres du groupe socialiste.

Ces amendements sont ainsi libellés :

- « Rédiger ainsi les deux premières phrases du deuxième alinéa de l'article 28 :

« Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour soutenir l'amendement n° 30.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. La parole est à M. Sapin, pour soutenir l'amendement n° 33.

M. Michel Sapin. Par cet amendement, le groupe socialiste exprime sa volonté de revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture.

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

M. Georges Labazée, rapporteur. La commission n'a pas examiné ces deux amendements. A titre personnel, j'y suis favorable.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n° 30 et 33.

(Ces amendements sont adoptés.)

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

Je mets aux voix l'article 28, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 28, ainsi modifié, est adopté.)

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, en accord avec la commission des lois, le Gouvernement demande le report de la discussion de l'article 28 bis et, par voie de conséquence, du vote sur l'ensemble du projet de loi, à la fin de la séance de demain matin.

Le Gouvernement a le souci de faire en sorte que le bureau de l'Assemblée nationale puisse se prononcer sur les dispositions de cet article, ainsi que le souhaitent plusieurs députés.

M. le président. En accord avec la commission, le Gouvernement demande que l'examen de l'article 28 bis du projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires et le vote sur l'ensemble de ce texte soient reportés à demain en fin de matinée.

Il en est ainsi décidé.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Ne pourrait-on pas, monsieur le président, fixer dès maintenant à douze heures trente l'heure à laquelle nous reprendrons l'examen de ce texte ?

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, il m'est difficile de fixer une heure précise, étant donné que d'autres textes doivent venir en discussion au cours de la séance de demain matin, et que la durée de la réunion du bureau de l'Assemblée nationale n'est inconnue. Disons donc : à partir de midi.

— 5 —

MAINTIEN DES DROITS DES TRAVAILLEURS EN CAS DE TRANSFERT D'ENTREPRISES, D'ETABLISSEMENTS OU DE PARTIES D'ETABLISSEMENT

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant mise en œuvre de la directive du Conseil des communautés européennes du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissement (n° 1542, 1581).

La parole est à M. Coffineau, suppléant M. Moulinet, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Michel Coffineau, rapporteur suppléant. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, mes chers collègues, sur rapport de M. Jean Madelain, rapporteur de la commission des affaires sociales, le Sénat a examiné et adopté au cours de sa séance du mardi 31 mai 1983 le projet relatif au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissement.

A la suite d'une rencontre entre les préoccupations du Gouvernement et celles de la commission sénatoriale, la seconde assemblée a adopté deux modifications au texte que nous avons voté en première lecture.

La première concerne les exceptions afférentes à une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens : notre assemblée avait décidé que le transfert des obligations ne jouait pas si la modification dans la situation juridique de l'employeur « résultait » d'une telle procédure. Le souci du Sénat et du Gouvernement a été d'éviter une interprétation trop restrictive de ce texte et « d'exonérer de l'obligation nouvelle, non seulement la masse des créanciers en cas de poursuite de l'exploitation, mais aussi le repreneur, que la reprise s'effectue par location-gérance ou par rachat de l'entreprise ». Aussi un amendement du Gouvernement indiquant qu'étaient exclues les modifications de situation juridique « intervenant dans le cadre » des procédures judiciaires susvisées a-t-il été adopté.

La deuxième modification concerne la substitution du terme « employeurs » à celui de « prestataires de services ». Le rapporteur du Sénat a craint que la formulation du projet de loi, que nous avons retenue, n'apparaisse trop restrictive, et le Gouvernement est convenu qu'elle pourrait entraîner un « contentieux préalable sur le point de savoir si l'activité en cause a bien la nature d'une prestation de services ». Le recours à un vocable plus général est de nature à lever ces difficultés.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et son rapporteur sont favorables à ces deux modifications. Ils vous demandent donc d'adopter l'article unique de ce projet de loi dans le texte du Sénat.

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. Mesdames, messieurs les députés, M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, empêché, m'a demandé de le remplacer. En son nom, je me félicite de l'accord intervenu sur ce texte dont le contenu vient d'être rappelé par M. le rapporteur.

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des dispositions pour lesquelles les deux assemblées du Parlement ne sont pas parvenues à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

Avant l'article unique.

M. le président. M. Touhon a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Avant l'article unique, insérer le nouvel article suivant :
« L'article L. 122-12 du code du travail est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne sont pas applicables en cas de succession d'employeurs titulaires de marchés publics ou privés de fournitures ou de travaux intervenue sans qu'il y ait eu de convention entre lesdits employeurs. »

La parole est à M. Touhon.

M. Jacques Touhon. La proposition formulée dans cet amendement nous paraît importante, pour nombre d'entreprises, notamment les petites et les moyennes.

Le texte complétant l'article L. 122-12 du code du travail a pour objet d'assurer le transfert automatique des contrats de travail en cas de modification dans la situation juridique d'une entreprise — par exemple, la vente ou la fusion de cette entreprise. Le projet de loi complète les dispositions en vigueur par un article L. 122-12-1 qui organise aussi le transfert des dettes relatives aux contrats de travail. Très judicieusement, et d'ailleurs

conformément à la directive européenne, le cas de substitutions d'employeurs non liés entre eux par un contrat est exclu de la nouvelle mesure.

Cependant, en mentionnant ce cas, qui ne figure pas dans l'article L. 122-12 actuel du code du travail, le nouveau texte vise une jurisprudence qui, débordant cet article, a étendu le bénéfice du transfert des contrats de travail à l'hypothèse de succession d'entreprises distinctes réalisant des prestations de service simples, telles que le balayage des rues, en ce qui concerne les marchés publics, ou la restauration sur le lieu de travail, pour ce qui a trait aux contrats privés.

La consécration officielle ainsi donnée par le nouveau texte, indirectement mais nettement, à la jurisprudence et, qui plus est, l'emploi du terme très général d'« employeur » ont craint une nouvelle extension qui pourrait toucher, abusivement à notre sens, les marchés de travaux immobiliers d'entretien, par exemple les marchés d'entretien urbain, ce qu'on appelle les baux d'entretien du service des ponts et chaussées, les travaux d'entretien des voies de la R. A. T. P., de la S. N. C. F. ou des installations d'E. D. F. - G. D. F., entre autres.

De graves inconvénients naîtraient de cette extension de la jurisprudence, car les entreprises intéressées pourraient se refuser à supporter les risques liés à l'embauche forcée d'un personnel éventuellement nombreux et dont elles ne connaissent rien des rémunérations, ou des avantages, par exemple. Elles risqueraient d'avoir à supporter de lourdes indemnités de licenciement en cas de surnombre. En conséquence, les entreprises titulaires glisseraient de ce fait vers une espèce de position de monopole. A l'opposé, les entreprises qui oseraient prendre le risque à leur charge se couvriraient largement, ce qui signifie qu'elles augmenteraient sensiblement leurs prix pour ces travaux d'entretien.

Enfin, par de telles dispositions seraient battues en brèche les règles fondamentales de la concurrence, ainsi que l'a souligné à plusieurs reprises la commission centrale des marchés. Nous proposons donc de préciser le texte proposé pour prévenir toute interprétation erronée qui étendrait abusivement la jurisprudence et ne correspondrait pas à la volonté qui a animé le législateur dans la discussion de ce projet.

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

M. Michel Coffineau, rapporteur suppléant. La commission n'a pas examiné cet amendement qui vient de nous être distribué. Toutefois, je donnerai très brièvement mon sentiment personnel en la matière.

Je n'ai pas l'impression que l'article unique de ce projet de loi soit de nature à justifier les inquiétudes formulées par M. Touhon, qui craint une extension trop grande de la jurisprudence actuelle, notamment s'agissant de marchés publics. En effet, l'article 122-12 lui-même n'est pas modifié par le projet de loi. Effectivement, s'il y avait une interprétation trop extensive, voire abusive, de la notion de concurrence et de la notion de marché cela mériterait, au niveau de la jurisprudence, je le reconnais volontiers, qu'on y prête attention.

Actuellement, si je me place du point de vue de M. Touhon et du danger qu'il redoute, il ne me semble pas y avoir plus de craintes à éprouver aujourd'hui qu'hier. L'inquiétude exprimée à propos du texte proposé pour l'article L. 122-12-1 ne me paraît pas justifiée.

Donc, si la commission n'a pas pris formellement position, il me semble qu'elle n'aurait pas été favorable à l'adoption de cet amendement.

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

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je crois que l'exposé qui a été fait, lors de la première lecture de ce texte devant votre assemblée, par le représentant du Gouvernement, M. Courrière, me dispense d'un long développement sur cet amendement.

Ce projet de loi n'entend nullement modifier l'article L. 122-12. Je ne peux donc pas suivre l'auteur de l'amendement quand il dit que la rédaction de l'article L. 122-12-1 a pour effet d'élargir, par *a contrario*, la portée de l'article L. 122-12.

Je dis que le texte du Gouvernement ne modifie en rien l'interprétation que la jurisprudence donne de l'article L. 122-12, ni pour y ajouter ni pour en retrancher quoi que ce soit. Cela doit être bien clair.

Dans ces conditions, je ne peux pas me rallier à un amendement qui a, lui, pour objet, précisément, de remettre en cause cette jurisprudence en l'écartant dans un certain nombre de cas.

Qu'il soit opportun ou non de la remettre en cause, je ne me prononcerai pas sur ce point : ce n'est de toute façon pas là-dessus que porte notre débat d'aujourd'hui. Il porte uniquement sur une disposition de mise en conformité avec la directive de 1977.

C'est pourquoi je demande à l'auteur de l'amendement de le retirer.

M. le président. Monsieur Toubon, maintenez-vous votre amendement ?

M. Jacques Toubon. Si j'entends bien les explications du rapporteur et du Gouvernement — qui feront autorité en matière de travaux préparatoires —, l'article L. 122-12-1 du code du travail n'aurait, en aucune façon, pour effet de donner une plus grande extension à la jurisprudence actuelle.

S'il en est ainsi, comme vient de l'affirmer le secrétaire d'Etat avec force et précision, mon amendement n'a plus d'objet, car mon intention n'était naturellement pas de remettre en cause, à l'occasion de l'examen de ce projet, les acquis de la jurisprudence actuelle. Je voulais seulement éviter qu'elle ne soit étendue à d'autres entreprises et à d'autres situations. Si le Gouvernement me donne l'assurance que ni l'esprit ni la portée du projet n'auront pour effet une extension de la jurisprudence actuelle, je suis prêt à retirer l'amendement n° 1.

M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat. Je vous en donne l'assurance, monsieur Toubon.

M. Jacques Toubon. Je vous en remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

Je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — Il est inséré au chapitre II du titre deuxième du livre premier du code du travail un article L. 122-12-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-12-1. — A moins que la modification visée au deuxième alinéa de l'article L. 122-12 n'intervienne dans le cadre d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation des

biens, ou d'une substitution d'employeurs intervenue sans qu'il y ait eu de convention entre ceux-ci, le nouvel employeur est en outre tenu, à l'égard des salariés dont les contrats de travail subsistent, des obligations qui incombait à l'ancien employeur à la date de cette modification.

« Le premier employeur est tenu de rembourser les sommes acquittées par le nouvel employeur en application de l'alinéa précéder sauf s'il a été tenu compte de la charge résultant de ces obligations dans la convention intervenue entre eux. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi qui, après le retrait de l'article additionnel, se limite à l'article unique.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Le Gouvernement demande, en accord avec la commission, que la discussion en deuxième lecture du projet de loi relatif à l'organisation et à la démocratisation du secteur public ne débute que ce soir à vingt et une heures trente.

En conséquence, ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1564 relatif à l'organisation et à la démocratisation du secteur public (rapport n° 1585 de M. Michel Coffineau, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures cinquante.)

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

LOUIS JEAN.