

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, tendant à modifier l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du 10 juin 1965 l'Assemblée Nationale a voté, en deuxième lecture, le présent projet de loi, en adoptant les rédactions suivantes qui aboutissent en fait à confirmer la position qu'elle avait prise en première lecture.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marclhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2° législ.) : 1^{re} lecture : 1258, 1322 et in-8° 323.
2° lecture : 1419, 1428 et in-8° 346.

Sénat : 1^{re} lecture : 150, 177 et in-8° 78 (1964-1965).
2° lecture : 201 (1964-1965).

ANALYSE DU TEXTE

Article premier.

L'Assemblée Nationale a rétabli le texte de cet article supprimé par le Sénat, en l'amendant toutefois dans son huitième alinéa.

Cet amendement, proposé par la Commission et combattu par le Gouvernement, tend à accroître le contrôle du Conseil supérieur de la fonction publique sur les statuts particuliers pris conformément aux 2° et 3° du nouvel article 28 du statut général des fonctionnaires, tel qu'il résulte dudit article premier.

Article 2.

L'Assemblée Nationale a repris la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture.

Article 3.

Le premier alinéa, que le Sénat avait supprimé, a été rétabli ; le deuxième alinéa a été, en revanche, adopté tel que nous l'avions rédigé.

Article 4.

Cet article, qui, à notre étonnement, avait été accepté par la Commission des Lois malgré son caractère réglementaire, a été supprimé par le Sénat en première lecture. Il n'a pas été repris par l'Assemblée Nationale.

Il n'est donc plus en discussion

EXAMEN DU PROJET PAR LA COMMISSION

La position de votre Commission des Lois diffère de celle de l'Assemblée Nationale sur un point capital en ce sens que nous refusons de transformer un projet de loi déposé par le Gouvernement en vue d'obtenir la validation de textes annulés par le Conseil d'Etat en une loi de principe modifiant la conception générale de la fonction publique.

Si nous nous reportons aux explications fournies avec talent par le rapporteur de la Commission, M. de Grailly, l'article premier du projet tel qu'il nous revient de l'Assemblée Nationale ne constitue qu'un simple *assouplissement* des règles d'avancement de droit commun et n'est qu'une sorte de commodité rédactionnelle destinée à mieux présenter ces validations de décrets qui constituent en fait l'objet initial et principal de la loi.

Il nous est impossible de suivre M. de Grailly dans son exégèse et nous devons récuser ce terme d' « assouplissement ».

Par l'article premier, tel qu'il est proposé, il s'agit en réalité de modifier les règles fondamentales de l'avancement dans un très large secteur de la fonction publique, c'est-à-dire dans l'ensemble du secteur où ne peut s'appliquer aucune des possibilités dérogatoires résultant de l'article 2 du statut. Ces modifications concernent plus de 260.000 fonctionnaires.

Comme nous l'avons indiqué en première lecture, le Gouvernement met à profit la nécessité où il se trouve de demander au Parlement de valider une violation de la loi, sanctionnée par le Conseil d'Etat, pour se faire donner un véritable blanc-seing en matière d'avancement.

Notre approche du problème nous conduit dès lors à ne pas considérer les appréciations de M. le Rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale sur les règles d'avancement du statut de la Fonction publique actuellement en vigueur et auxquelles dérogeaient celles des statuts menacés par l'arrêt du Conseil d'Etat.

Nous n'avons d'ailleurs jamais estimé, comme il l'écrit, qu'elles étaient « acceptables ».

Nous ne les avons pas davantage qualifiées « d'inadmissibles ».

Nous nous sommes bornés à constater, après le Conseil d'Etat, qu'elles étaient illégales et, sans les qualifier d'aucune manière, nous avons simplement voulu les valider afin que cesse, dans l'intérêt de l'Etat et des fonctionnaires, un désordre préjudiciable à la marche convenable de l'Administration.

Ceci posé, nous estimons que si les règles d'avancement doivent être revues, leur revision ne peut être dissociée d'un ensemble et que c'est alors le fonctionnement général de la fonction publique qu'il est nécessaire de réexaminer globalement.

Nous ne pensons nullement que notre position pourrait avoir pour effet de *figer* dans leur application les statuts réglementaires par ailleurs validés.

Si le Gouvernement entend déroger dans certains cas, et pour améliorer le fonctionnement des services, aux règles d'avancement du droit commun, le Parlement ne refusera pas d'examiner les situations particulières. Il l'a d'ailleurs déjà fait à l'occasion de la loi du 2 juillet 1964 modifiant l'alinéa 3 de l'article 2 du statut général des fonctionnaires, à propos des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

Nous ne refusons pas plus d'étudier des règles d'avancement plus *diversifiées*.

Nous pensons seulement que lorsque le besoin s'en fera sentir, le Gouvernement devra les demander au Parlement dont le rôle n'est pas de se démettre surtout dans un domaine où la Constitution le fait gardien des garanties fondamentales des fonctionnaires.

A l'analyser de près, l'article premier du projet de loi apparaît en effet comme une sorte de délégation de pouvoirs accordée par le Parlement au Gouvernement.

Mais, contrairement à celle qu'organise et prévoit l'article 38 de la Constitution, elle ne comporterait en fin de compte ni les garanties de délai ni celles de ratification qui assortissent les ordonnances en matière législative.

En proposant au Sénat de maintenir la position qu'il avait prise en première lecture, nous n'avons pas le sentiment de contraindre le Gouvernement à des solutions compliquées pour

rétablir l'ordre dans la fonction publique. Celle-ci est mouvante et s'il apparaît que ses règles doivent être modifiées, il appartient au Gouvernement d'étudier ces modifications dans leur ensemble et de les soumettre ensuite à l'examen du Parlement.

Pour ces raisons, votre Commission vous demande de reprendre les amendements qu'elle vous avait proposés en première lecture, exception faite pour le deuxième alinéa de l'article 3 que l'Assemblée Nationale a bien voulu adopter dans notre rédaction, et de voter, sous ces réserves, le projet de loi qui nous est transmis en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale.

EXAMEN DES

Projet du Gouvernement.

Article premier.

Il est inséré entre les articles 28 et 29 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 28 bis ainsi conçu :

« Art. 28 bis. — Par dérogation à l'article 28 (2^e alinéa) de la présente ordonnance, les statuts particuliers peuvent prévoir que l'avancement pour un grade déterminé est subordonné à une sélection par voie d'examen ou de concours.

« Ces mêmes statuts peuvent, par dérogation à l'article 26 du statut général, déterminer ceux des grades et échelons dont les titulaires sont admis à cette sélection et au bénéfice de l'avancement qui lui est subordonné. »

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Article premier.

Les articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 26. — L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 28, ces deux formes d'avancement ont lieu de façon continue d'échelon en échelon et de grade à grade.

« Art. 28. — Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

« Sauf pour les postes visés à l'alinéa 2 de l'article 3, l'avancement de grade a lieu :

« 1° Soit exclusivement au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, à raison de la valeur professionnelle des agents, après avis de la commission administrative paritaire ;

« 2° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et subordonné à une sélection par examen ou concours ;

« 3° Soit au choix opéré exclusivement par voie d'examen ou de concours.

Texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article premier.

Article supprimé.

ARTICLES

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

Article premier.

Les articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 26. — L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 28, ces deux formes d'avancement ont lieu de façon continue d'échelon en échelon et de grade à grade.

« Art. 28. — Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

« Sauf pour les postes visés à l'alinéa 2 de l'article 3, l'avancement de grade a lieu :

« 1° Soit exclusivement au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, à raison de la valeur professionnelle des agents, après avis de la commission administrative paritaire ;

« 2° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et subordonné à une sélection par examen ou concours ;

« 3° Soit au choix opéré exclusivement par voie d'examen ou de concours.

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Supprimer l'article.

Projet du Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture.

« Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les statuts particuliers fixent, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique, les modalités de la sélection et notamment les grades et échelons dont les titulaires sont admis à participer aux épreuves.

« Sous réserve des nécessités du service, les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau ou, à défaut, de la liste de classement.

« Tout fonctionnaire qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné, dans son nouveau grade. Sous réserve des dispositions de l'article 48, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou à défaut de la liste de classement. »

Art. 2.

Sont rétroactivement validés en tant qu'ils comportent des dispositions dérogatoires prévues à l'article précédent les statuts particuliers applicables à la date de la publication de la présente loi et les mesures prises pour l'application de ces statuts.

Art. 2.

Sont rétroactivement validés en tant qu'ils fixent des règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article précédent, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

Sont également validées rétroactivement toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts.

Art. 3.

A titre exceptionnel et transitoire, les attachés d'administration centrale qui réunissaient les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier pour être éventuellement inscrits, au titre de l'année 1963, au tableau d'avancement pour le grade d'attaché principal pourront, s'ils

Art. 3.

Les modalités de la sélection pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées, dans les conditions prévues à l'article premier, avec effet du 1^{er} janvier 1964.

A titre exceptionnel et transitoire, les attachés d'administration centrale qui réunissaient les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier pour être éventuellement inscrits, au titre de l'année 1963, au tableau d'avancement pour le grade d'attaché principal pourront, s'ils

Art. 2.

« Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils comportent des dispositions dérogatoires à celles des articles 26 et 28 (2° alinéa) de l'ordonnance du 4 février 1959, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

« Sont également validées, en tant que de besoin, toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts. »

Art. 3.

Supprimer le premier alinéa.

A titre exceptionnel et transitoire, les attachés d'administration centrale qui réunissaient les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier pour être éventuellement inscrits, au titre de l'année 1963, au tableau d'avancement pour le grade d'attaché principal pourront, s'ils

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.**

« Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les *décrets portant statuts particuliers*, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique, fixent les modalités de la sélection et notamment les grades et échelons dont les titulaires sont admis à participer aux épreuves.

« Sous réserve des nécessités du service, les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau ou, à défaut, de la liste de classement.

« Tout fonctionnaire qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné, dans son nouveau grade. Sous réserve des dispositions de l'article 48, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou à défaut de la liste de classement. »

Art. 2.

Sont rétroactivement validés *en tant qu'ils fixent des règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article précédent*, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

Sont également validées rétroactivement toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts.

Art. 3.

Les modalités de la sélection pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées, dans les conditions prévues à l'article premier, avec effet du 1^{er} janvier 1964.

Conforme.

Texte proposé par la Commission.

Art. 2.

« Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils comportent des dispositions dérogatoires à celles des articles 26 et 28 (2° alinéa) de l'ordonnance du 4 février 1959, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

« Sont également validées, en tant que de besoin, toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts. »

Art. 3.

Supprimer le premier alinéa.

Conforme.

Projet du Gouvernement.

satisfont aux épreuves de sélection organisées, au titre de l'année 1964, et justifient en outre de qualités professionnelles et de services rendus, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963. Leur nomination, prononcée dans la limite des postes d'attaché principal qui n'ont pas été pourvus en 1963, prendra effet à la date à laquelle ils remplissaient, au cours de l'année 1963, les conditions d'ancienneté visées ci-dessus.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.**

satisfont aux épreuves de sélection organisées, au titre de l'année 1964, et justifient en outre de qualités professionnelles et de services rendus, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963. Leur nomination prendra effet à la date à laquelle ils remplissaient, au cours de l'année 1963, les conditions d'ancienneté visées ci-dessus.

Art. 4 (nouveau).

Les attachés d'administration centrale qui auront été inscrits, avant le 31 décembre 1964, sur une liste d'aptitude à l'emploi d'administrateur civil seront nommés dans cet emploi nonobstant les dispositions du décret n° 64-1174 du 26 novembre 1964.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture.**

satisfont aux épreuves de sélection organisées, au titre de l'année 1964, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963. Leur nomination prendra effet à la date à laquelle ils remplissaient, au cours de l'année 1963, les conditions d'ancienneté visées ci-dessus.

Art. 4.

Supprimer l'article.

C'est dans ces conditions que, sous réserve des amendements ci-dessus, votre ture, par l'Assemblée Nationale.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.

Conforme.

Art. 4.

Article supprimé.

Texte proposé par la Commission.

Conforme.

Commission vous propose d'adopter le texte du projet de loi voté, en deuxième lec-

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils comportent des dispositions dérogatoires à celles des articles 26 et 28, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 4 février 1959, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

Sont également validées, en tant que de besoin, toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts.

Art. 3.

Amendement : Supprimer l'alinéa premier de cet article.

Nouveau titre du projet de loi :

Projet de loi validant les statuts particuliers de la fonction publique dérogeant aux articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale, en deuxième lecture.)

Article premier.

Les articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 26. — L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 28, ces deux formes d'avancement ont lieu de façon continue d'échelon en échelon et de grade à grade.

« Art. 28. — Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

« Sauf pour les postes visés à l'alinéa 2 de l'article 3, l'avancement de grade a lieu :

« 1° Soit exclusivement au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, à raison de la valeur professionnelle des agents, après avis de la commission administrative paritaire ;

« 2° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et subordonné à une sélection par examen ou concours ;

« 3° Soit au choix opéré exclusivement par voie d'examen ou de concours.

« Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les décrets portant statuts particuliers, pris après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique, fixent les modalités de la sélection et notamment les grades et échelons dont les titulaires sont admis à participer aux épreuves.

« Sous réserve des nécessités du service, les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau ou, à défaut, de la liste de classement.

« Tout fonctionnaire qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. Sous réserve des dispositions de l'article 48, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou à défaut de la liste de classement. »

Art. 2.

Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils fixent des règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article précédent, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

Sont également validées rétroactivement toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts.

Art. 3.

Les modalités de la sélection pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées, dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, avec effet du 1^{er} janvier 1964.

A titre exceptionnel et transitoire, les attachés d'administration centrale qui réunissaient les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier pour être éventuellement inscrits, au titre de l'année 1963, au tableau d'avancement pour le grade d'attaché principal pourront, s'ils satisfont aux épreuves de sélection organisées, au titre de l'année 1964, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963. Leur nomination prendra effet à la date à laquelle ils remplissaient, au cours de l'année 1963, les conditions d'ancienneté visées ci-dessus.

Art. 4.

(Supprimé par les deux Assemblées.)

.....