

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DU SENAT : FRANCE ET OUTRE-MER : 16 F ; ETRANGER : 24 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 15^e SEANCE

Séance du Mercredi 2 Juin 1965.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 452).
2. — Renvoi pour avis (p. 452).
3. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 453).
4. — Statut général des fonctionnaires. — Adoption d'un projet de loi (p. 453).
Discussion générale : MM. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre ; Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois ; Jean Nayrou, Robert Vignon, Louis Namy.
Art. 1^{er} :
Amendement de M. Etienne Dailly. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Suppression de l'article.
Art. 2 :
Amendement de M. Etienne Dailly. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Adoption de l'article modifié.
Art. 3 :
Amendements de M. Etienne Dailly. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Adoption de l'article modifié.
Art. 4 :
Amendement de M. Etienne Dailly. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Suppression de l'article.
Modification de l'intitulé du projet de loi.
Adoption du projet de loi.
5. — Règlement de l'ordre du jour (p. 463).

PRESIDENCE DE M. ANDRE MERIC, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du mardi 1^{er} juin a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires sociales demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, modifiant et complétant l'article 36 de la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés (n° 147, 1964-1965), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 3 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Bernard Chochoy expose à M. le ministre de la construction que le récent congrès national des H. L. M. a mis l'accent sur :

La nécessité de promouvoir une politique du logement qui puisse répondre en quantité et en qualité à l'importance et à la nature des besoins de l'ensemble de la population française de condition modeste ;

L'état d'urgence ouvert face à l'accroissement rapide du nombre des demandes tant du fait de la crise présente que de l'aggravation que celle-ci ne manquera pas de prendre avec l'augmentation du nombre des jeunes ménages, conséquence de la natalité accrue enregistrée au lendemain de la dernière guerre ;

L'impérieuse nécessité d'une politique d'habitation urbaine et rurale qui soit en rapport avec nos besoins.

Il lui demande :

1° Les mesures que le Gouvernement compte prendre pour mettre fin aux impasses et aux difficultés auxquelles se heurtent présentement les organismes d'H. L. M., notamment du fait de la dégradation et de l'incohérence des mécanismes financiers sans la solution desquelles il est impossible d'envisager un large développement des programmes de logements sociaux ;

2° Les moyens que le Gouvernement entend mettre en œuvre, dans le cadre du V^e plan, pour atteindre l'objectif des 500.000 logements, étant entendu que, tant dans le secteur locatif que dans celui de l'accession à la propriété et de la modernisation de l'habitat, une part de 200.000 logements par an devrait revenir aux organismes d'H. L. M. (n° 134).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 4 —

STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES

Adoption d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. [N° 150 et 177 (1964-1965).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre.

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre. Mesdames, messieurs, la matière que nous abordons aujourd'hui, à l'occasion de ce projet de loi relatif à l'avancement des fonctionnaires, se situe dans un contexte malaisé et touche à des questions délicates. Elle nous oblige à faire la part du droit et celle de l'intérêt du service. Elle nous oblige donc tous à prendre un certain nombre de responsabilités.

Voici comment se présente la question : le sort des fonctionnaires a été régi successivement par la loi du 19 octobre 1946 et par l'ordonnance du 4 février 1959.

Ces deux textes reposent, quant à l'avancement des fonctionnaires, sur les mêmes principes. Il existe un avancement d'échelon et un avancement de grade. L'avancement d'échelon se fait en fonction de l'ancienneté et en fonction de la notation et l'avancement de grade se fait exclusivement au choix. Ces principes sont rappelés très clairement par les articles 26, 27 et 28 de l'ordonnance du 4 février 1959.

Cependant, cette clarté contenait une ombre qui venait de l'imprécision possible de la notion de choix. De cette imprécision allaient naître de sérieuses difficultés qui amènent aujourd'hui le Gouvernement devant votre Assemblée.

En effet, reprenant en cela les conclusions que l'on avait tirées des débats de 1946, un décret d'application de l'ordonnance du 4 février 1959, pris le 14 février suivant et qui règle tout le détail de l'avancement, porte en son article 1^{er} que les règles qu'il édictait « s'appliquaient à tous les corps de fonctionnaires dotés d'un statut, sauf dispositions spéciales dudit statut pris après avis du conseil supérieur de la fonction publique ».

Par conséquent, ce texte réglementaire de base admettait lui-même que l'on pouvait déroger dans certaines conditions à ses dispositions et notamment à la règle de l'avancement au choix. Quoi qu'il en soit, onze statuts particuliers relatifs à certains corps de fonctionnaires ont vu le jour, allant du corps des secrétaires adjoints du ministère des affaires étrangères à celui des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, en passant

par un texte fort important, celui du corps des attachés d'administration centrale.

Les caractéristiques de tous ces textes étaient notamment de créer un grade supérieur à l'intérieur du corps : le grade du principalat et surtout d'instaurer des règles d'accès basées sur des épreuves de sélection, des examens et des concours. Ces dernières dispositions reposaient à tout le moins sur une interprétation très libérale de la notion de choix et cela, je le répète, venait de ce que le rapporteur de la loi de 1946 semblait avoir admis, lors des travaux préparatoires et dans la discussion de l'article 2 de la loi, que l'on pourrait déroger à cette règle générale du choix. Cette pratique, acceptée d'avance en quelque sorte par le rapporteur, impliquait d'ailleurs *a contrario* que le texte législatif lui-même employait le mot « choix » dans son sens classique, c'est-à-dire dans un sens relativement étroit.

Il n'en demeure pas moins que tous les gouvernements de la IV^e et de la V^e République ont considéré qu'ils avaient la possibilité d'une interprétation très extensive de ce mot en fonction des besoins du service. Le malheur est que le statut du corps des attachés d'administration centrale a fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, qui l'a annulé pour illégalité. La Haute assemblée a considéré en effet que la substitution de la notion de concours à la notion de choix était une violation de la loi, que la substitution de la commission de sélection aux commissions paritaires était contraire à l'esprit du statut des fonctionnaires et enfin que l'accès au principalat par voie de concours rompait le principe de la continuité de carrière également prévu par la loi.

Comme toutes ces dispositions annulées figurent également dans les dix autres statuts, c'est donc l'ensemble qui pouvait désormais être remis en cause par la voie contentieuse et, avec les textes, toutes les situations existantes ou acquises en fonction de ces dispositions annulables.

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de porter remède, par la seule voie qui reste ouverte après le verdict du Conseil d'Etat, au trouble ainsi créé et qui touche quelque 180.000 fonctionnaires.

La première question que l'on pourrait se poser à l'occasion de ce texte est celle de sa constitutionnalité. Les dispositions du projet de loi en cause violent-elles ou non l'article 34 de la Constitution ?

L'article 34 de la Constitution dispose en effet que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires. On peut dès lors être tenté de soutenir que les règles relatives à ces garanties ne peuvent être prises par voie réglementaire. En fait, le Conseil constitutionnel a déjà fixé l'interprétation à donner à cette matière. Il a en effet précisé que, si le soin d'édicter les garanties fondamentales appartenait au législateur, la mise en œuvre de ces règles par la voie des statuts particuliers relevait du domaine réglementaire. Autrement dit, si l'établissement du principe du concours est du domaine de la loi, les conditions d'admission à ce concours sont du domaine du décret. Une distinction fort nette est donc établie par le Conseil constitutionnel entre la garantie elle-même et les conditions de sa mise en œuvre. La même distinction peut être faite entre l'aménagement de cette garantie et la mise en œuvre de cet aménagement.

En réalité, dans le projet de loi, le législateur laisse au pouvoir réglementaire une option entre des systèmes dont il fixe les principes et il ne paraît pas fondé de soutenir qu'il y a ici violation de l'article 34 de la Constitution par abandon par le législateur d'une prérogative qui lui serait attribuée par celle-ci.

Pour en terminer avec ces considérations juridiques, j'ajouterai qu'il n'y a pas à craindre non plus, en ce qui concerne l'article 2 du texte, un débordement du législateur sur le terrain réglementaire. Valider par une loi un texte réglementaire, c'est le soustraire au contentieux et limiter un recours ouvert aux citoyens relève essentiellement du pouvoir législatif.

Cela étant dit, il convient d'apprécier les données réelles de cette affaire. Certains pourraient, en effet, éprouver un scrupule très honorable à voter un texte qui leur paraîtrait tendre à faire échec à un arrêt du Conseil d'Etat et à revenir en quelque sorte sur l'autorité de la chose jugée.

Je voudrais rappeler ici que le rôle de la juridiction administrative est de veiller à ce que les décisions du pouvoir réglementaire ne soient jamais en contradiction avec le législateur. Le Conseil d'Etat n'est pas juge de la loi elle-même et encore moins du législateur, et le Parlement n'est pas juge et n'a pas à départager le Gouvernement et le Conseil d'Etat.

En l'espèce, la Haute Juridiction administrative n'a fait que déclarer illégal au regard de la loi le décret du 24 août 1962 et l'arrêté ministériel pris en exécution de celui-ci. Cette décision a constitué une surprise, car elle démentait une jurisprudence constante du Conseil d'Etat dans ses formations administratives. Mais, comme chacun le sait, le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'est pas lié par les avis administratifs qu'il est

appelé à donner au Gouvernement. Le Gouvernement, comme le Parlement, ne peut que s'incliner devant le jugement du Conseil d'Etat.

La manière dont le texte de 1959 doit s'interpréter est maintenant chose entendue et c'est précisément par une sorte de respect de la chose jugée que nous revenons aujourd'hui devant le Parlement pour que, tenant compte des effets d'une rédaction défectueuse de la loi, le Parlement en écrive une autre qui exprime plus clairement la volonté nationale. Le Gouvernement comme le Parlement ne saurait avoir le sentiment de mettre en cause, sans motif profond, la chose jugée et en l'espèce le Gouvernement peut même considérer que si une erreur juridique a été commise, les excuses ne manquent pas et qu'elles ont même un caractère quasiment absolutoire.

Par un premier point de vue, l'on peut observer que l'interprétation gouvernementale de la loi est en effet la continuation d'une pratique constante depuis trente ans et qui n'avait jamais soulevé de contestation.

Le statut des attachés d'administration centrale avait été promulgué sur la recommandation d'une commission d'enquête présidée par un conseiller d'Etat et la section administrative du Conseil d'Etat avait émis un avis formellement favorable à la création d'un grade assorti de conditions d'accès telles que le concours à l'intérieur de ce corps.

Le second point de vue peut s'apprécier à partir de cette considération que la décision qui vous est demandée aboutit en fait non seulement à diminuer les garanties fondamentales des fonctionnaires, mais à les diversifier selon les besoins du service.

Par ailleurs, si l'on ne votait pas ce texte et que seul demeurât l'arrêt du Conseil d'Etat, la première conséquence en serait que le sort de quelque 180.000 fonctionnaires resterait en suspens en attendant de nouveaux recours, tandis que l'avancement serait d'ores et déjà totalement bloqué en ce qui concerne les attachés d'administration.

A la limite, il resterait à l'administration la seule possibilité de créer de nouveaux corps de fonctionnaires, car, pour l'accès à un nouveau corps, le concours est la règle. Mais n'y a-t-il pas ici quelque absurdité à obliger ainsi le Gouvernement à morceler l'administration ?

Le troisième point de vue qui, me semble-t-il, est celui du bon sens, est qu'il est normal que le Parlement précise ce qu'il a voulu dire en affirmant que l'avancement de grade avait lieu au choix.

Pendant des décennies, l'administration a considéré que celui-ci pouvait résulter de l'inscription à un tableau ou d'une épreuve de sélection. Le Conseil constitutionnel ayant précisé que le concours était une garantie fondamentale, il appartient au Parlement, à l'occasion du problème d'interprétation soulevé par l'arrêt du Conseil d'Etat, de préciser définitivement que l'avancement se fonde sur l'une ou l'autre garantie, le tableau ou le concours.

C'est pourquoi, nous avons pensé qu'il était bon de pousser à son terme l'effort de clarification entrepris et de fixer, une fois pour toutes, les règles de l'avancement de grade. Le nouvel article 28 qui vous est proposé et qui a été voté par l'Assemblée nationale prévoit trois modes d'avancement : le choix, le choix subordonné à une sélection et, enfin, le concours. Il fixe donc dans leur ensemble les règles de l'avancement de grade.

La situation générale étant ainsi éclaircie, il convenait de régler les conséquences particulières provoquées par ces événements sur le corps des attachés d'administration. Le Gouvernement s'est arrêté ici à une formule d'avancement qui permet de concilier le principe de l'avancement au choix après avis de la commission paritaire et la nécessité d'une sélection par épreuve. Le système retenu combine en quelque sorte les deux procédés.

Il restait enfin à rétablir l'équité et l'harmonie entre ceux qui s'étaient présentés au concours aujourd'hui annulé par le Conseil d'Etat et ceux qui, par scrupule juridique, n'avaient point voulu s'y présenter. Il est prévu, à l'article 3 du texte actuel, que les attachés qui réunissaient les conditions pour être inscrits en 1963 au tableau d'avancement pourront, après avoir satisfait à une épreuve de sélection, figurer sur une liste d'aptitude pour 1963, leur nomination prenant effet à cette date.

Voilà donc les solutions que nous vous proposons à un problème difficile et délicat. Nous pensons par ce texte satisfaire aux exigences du droit et aux nécessités de l'équité. Les dispositions qui vous sont présentées sont essentiellement conformes à l'intérêt du service comme à celui des fonctionnaires intéressés. Votre vote mettra fin, aux moindres frais pour tous, à un trouble grave en soi et qui, en outre, paralysait le recrutement d'un corps indispensable à l'exercice de fonctions d'encadrement auquel nous nous proposons de donner, dans les années qui viennent, une situation améliorée et des responsabilités accrues. (*Applaudissements au centre droit.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois.

M. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, M. le secrétaire d'Etat vient de nous dire que le texte qu'il présentait à la haute Assemblée se plaçait dans « un contexte malaisé ». Je dirai plus simplement qu'il s'agit d'un mauvais texte pour résoudre un mauvais cas.

S'agissant d'un mauvais texte pour résoudre un mauvais cas, je m'efforcerai de rester fidèle à un certain cheminement de pensée qui a été celui de votre rapporteur et que la commission des lois lui a fait le très grand honneur de bien vouloir partager.

M. le secrétaire d'Etat vient de faire une analyse de la situation. Je voudrais la reprendre en la détaillant quelque peu.

Il a rappelé — et je n'ai rien à y ajouter — que le statut général des fonctionnaires était le fait d'une loi du 19 octobre 1946, reprise par une ordonnance du 4 février 1959, les parties devenues réglementaires en ayant bien entendu été disjointes du fait de la Constitution de 1958 puisqu'elle en a « délégalisé » — pour reprendre une expression que j'ai lue dans le cours d'un éminent professeur qui siège ici même, dont je me suis inspiré — puisqu'elle en a, dis-je, « délégalisé » certaines parties.

Que disent les articles 26 à 28 de l'ordonnance du 4 février 1959 ? L'article 26 précise que « l'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade, qui ont lieu de façon continue d'échelon en échelon et de grade en grade ». Ainsi l'article 26 pose bien le principe de la continuité de la carrière.

L'article 27 stipule que « l'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la notation du fonctionnaire ».

L'article 28 concerne l'avancement de grade. « Le grade — précisez-t-il — est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés. »

L'avancement de grade a lieu exclusivement au choix.

Sauf pour les postes visés à l'alinéa 2 de l'article 3, l'avancement de grade ne peut avoir lieu qu'au profit de fonctionnaires inscrits, à raison de leur mérite, à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire.

Sous réserve des nécessités du service, les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau.

Tout fonctionnaire qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade.

Voilà les données législatives qui servent de base à notre débat.

Le texte du deuxième alinéa de l'article 28 concernant l'avancement de grade est bien clair : « l'avancement de grade a lieu exclusivement au choix ».

Bien entendu, cette ordonnance de 1959 a un inconvénient, comme toujours en matière d'ordonnance. C'est d'ailleurs pourquoi le Parlement sera souvent bien avisé en refusant de donner au Gouvernement le droit de légiférer par ordonnances en vertu de l'article 38 de la nouvelle Constitution.

Pourquoi un inconvénient ? Parce que toutes les ordonnances ne comportent pas de travaux préparatoires et qu'il est par conséquent impossible de s'y référer alors que, bien entendu, la loi de 1946, elle, en comportait.

Je voudrais en outre rappeler — j'y reviendrai tout à l'heure — que la loi de 1946 a été votée par l'Assemblée nationale constituante à une époque où il n'existait pas de Sénat. Je demeure convaincu que s'il avait à ce moment-là existé un Sénat, les travaux préparatoires au vote de cette loi eussent été probablement plus clairs, du moins en ce qui concerne ceux de la haute Assemblée.

M. Marcel Prélot. Très bien !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Tout repose en définitive sur une certaine interprétation, peut-être d'ailleurs un peu extensive — encore que là j'accorde certaines circonstances atténuantes au Gouvernement — des propos tenus à la tribune de l'Assemblée nationale constituante par le rapporteur de l'époque qui était, si ma mémoire est bonne, M. Yves Fagon.

C'est cette interprétation très large qui a été adoptée non pas seulement par votre Gouvernement, monsieur le secrétaire d'Etat, j'en conviens bien volontiers, mais par un certain nombre de gouvernements successifs de 1951 à 1964. J'ai en effet relevé parmi les signataires d'un certain nombre de décrets des noms de présidents du conseil qui, pourtant, ont toujours eu le plus grand souci des garanties fondamentales de la fonction publique.

Onze statuts ont donc été publiés de 1951 à 1964. A quoi visent-ils ? D'abord, à créer un nouveau grade, le principalat, puis à instaurer des règles particulières d'accès à ce grade basées sur des épreuves de sélection, des examens ou des concours, par conséquent sur un système qui est de toute évidence en contradiction avec les dispositions de l'article 28 que je vous ai rappelées tout à l'heure.

Ces statuts, qui ont été promulgués par décret, n'ont donné lieu à aucune espèce de recours sauf un, celui qui est relatif aux attachés d'administration centrale.

Le 24 août 1962, le Gouvernement a promulgué un décret qui prévoit, en son article 19, la création d'un grade d'attaché principal réservé aux fonctionnaires ayant satisfait aux épreuves d'un concours.

Dès la publication de ce texte, un certain nombre d'organisations syndicales de fonctionnaires ont fait des réserves sur la légalité des mesures prises ; mais le Gouvernement n'en a pas moins pris un arrêté en date du 6 août 1963 et signé du ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, arrêté qui précise les modalités d'application de l'article 19 du décret que je viens de citer.

Au mois de septembre 1963, la fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires a écrit au ministre compétent une lettre dénonçant l'illégalité des mesures qui étaient ainsi arrêtées. Cette fédération soulignait que ces mesures violaient les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires et elle demandait le rétablissement des règles normales d'avancement pour l'accession au grade d'attaché principal de deuxième classe.

Puis, ne recevant pas de réponse satisfaisante, ladite fédération a saisi le Conseil d'Etat par un pourvoi en date du 11 octobre 1963. Ce pourvoi visait l'arrêté du 6 août 1963 qui portait application de l'article 19 du décret et qui, par conséquent, réglait les modalités du concours.

Pour autant qu'il ait été donné à votre rapporteur d'analyser correctement les faits, il semble qu'à partir de ce moment on ait assisté à une sorte de compétition, j'allais dire de lutte entre le Gouvernement et certaines fédérations de fonctionnaires, le Gouvernement, comme c'est son droit, mettant en place le corps des attachés principaux et certaines fédérations organisant, avec plus ou moins de succès d'ailleurs, le boycott des épreuves du concours.

C'est ainsi qu'ont été publiées les circulaires des 21 novembre 1963 et 6 janvier 1964. Le concours a eu lieu. Le système incriminé a été mis en place et, les 6, 14 et 19 novembre 1964, étaient prononcées au total 44 nominations d'attachés principaux. J'insiste sur ce point parce que, comme vous pourrez le constater lorsque je vous en aurai donné le détail, 16 attachés principaux furent nommés au ministère de l'intérieur, 27 au ministère des finances, et un seul au secrétariat général de la marine marchande ; dans tous les autres départements ministériels il n'y eut aucune nomination.

C'est alors, le 27 novembre 1964, qu'est intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat. Cet arrêt annulait purement et simplement l'arrêté du 6 août 1963, déclarant que l'article 19 du décret du 24 août 1962 était contraire à la loi.

L'illégalité ainsi reconnue par le Conseil d'Etat se fondait, selon lui, sur trois motifs :

D'abord la substitution de la notion de concours à celle de choix pour la raison que j'ai indiquée, le Conseil d'Etat affirmant que cette substitution constituait une violation de l'article 28, paragraphe 2, que je vous ai lu de l'ordonnance du 4 février 1959, qui stipule que l'avancement a lieu exclusivement au choix.

Deuxième motif : la substitution d'une commission de sélection aux commissions administratives paritaires qui sont seules légalement compétentes en matière d'avancement. Cette modification apparut au Conseil d'Etat comme contraire au statut général des fonctionnaires et aux textes pris pour son application.

Enfin — troisième motif — l'accès au grade d'attaché principal par la voie d'un concours ouvert aux attachés de deuxième classe porte atteinte au principe de la continuité de la carrière d'échelon à échelon et de grade à grade que j'évoquais tout à l'heure et qui est expressément énoncé par l'article 26 du statut général de la fonction publique.

Bien entendu, l'arrêt du Conseil d'Etat ayant été publié, l'arrêté du 6 août annulé, le décret du 24 août 1962 ayant été déclaré illégal dans son article 19, aucune nomination n'est intervenue par la suite et, actuellement, des recours sont introduits devant le tribunal administratif de Paris contre les nominations prononcées par les arrêtés des 6, 14 et 19 novembre 1964, que j'évoquais il y a un instant.

Voilà, je crois, décrite d'une façon assez objective, monsieur le secrétaire d'Etat, la situation dont vous avez bien voulu dire à la fin de votre exposé qu'elle était « éclaircie ». Moi, je me borne à dire qu'elle est « décrite ». J'espère néanmoins l'avoir fait dans des conditions qui auront votre agrément.

Si vous le permettez — et avant de dire au Sénat ce que la commission des lois en pense — je crois qu'il faut procéder à une analyse rapide du projet de loi.

En gros, il vise deux objectifs et M. le secrétaire d'Etat, tout à l'heure, a quelque peu glissé sur le premier. Comme, ultérieurement, il va me falloir y revenir, je suis bien forcé

de braquer dès maintenant le projecteur sur ce premier aspect du projet de loi.

Le texte du Gouvernement visait en effet à faire légaliser, pour un très large secteur de la fonction publique — j'y reviendrai aussi tout à l'heure — une pratique d'avancement condamnée par le Conseil d'Etat.

Puis — j'en conviens parfaitement — le projet de loi vise à valider avec effet rétroactif l'ensemble des statuts particuliers non pas « applicables » — disait le Gouvernement ; c'est une expression mauvaise que l'Assemblée nationale a relevée, et elle a bien fait ; sinon, elle aurait fait passer le texte à côté de son objet principal — mais « publiés » à la date de la promulgation du présent projet de loi, dans la mesure où il sera adopté.

Sur un point particulier enfin, le projet concerne les attachés d'administration centrale de façon à permettre à ceux des fonctionnaires qui réunissaient les conditions exigées pour participer au concours, disons aux épreuves de sélection, et qui n'y ont pas participé, réputés qu'ils étaient de pouvoir prévoir l'illégalité de ce concours, d'être replacés par un dispositif spécial — l'article 3 — dans les mêmes conditions que ceux qui ont participé au concours qui a été institué au titre de l'année 1963 et de participer au concours qui serait institué, dans la mesure où vous adopteriez le texte, au titre de l'année 1964, puisque ce concours — cela va de soi — a été différé jusqu'à ce qu'une décision du Parlement puisse intervenir.

L'article premier — c'est là où je suis forcé de braquer un peu le projecteur — ne vise en définitive qu'à adopter les dispositions qui modifient de façon permanente les règles d'avancement général des fonctionnaires. Je vous ai dit tout à l'heure que le statut ne prévoit que l'avancement au choix.

L'article premier du texte gouvernemental prévoit, lui, trois modes d'avancement :

Premièrement, l'avancement classique au choix, les fonctionnaires étant inscrits, après avis de la commission mixte paritaire, sur un tableau annuel d'avancement ;

Deuxièmement, un avancement mixte subordonné à une sélection faite après concours ou examen, l'avis de la commission paritaire devant intervenir avant ou après les épreuves de sélection ;

Troisièmement, enfin, un avancement fondé exclusivement sur la sélection résultant d'un concours ou d'un examen.

Ces trois moyens prévus par la loi peuvent, bien entendu — vous l'avez compris — être utilisés par le Gouvernement à son libre choix. Je sais bien que, dans le cas numéro deux, celui de l'avancement mixte, je veux dire après épreuve de sélection et après avis des commissions paritaires, ou dans le cas numéro trois, sélection tout court, l'avis préalable du conseil supérieur de la fonction publique est requis. Mais ce n'est qu'un avis, nous y reviendrons tout à l'heure.

Je sais bien aussi — je vous en donne volontiers acte, monsieur le secrétaire d'Etat, et je considère qu'il est honnête de l'indiquer au Sénat — que le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative a donné à l'Assemblée nationale des précisions sur la façon dont il entendait mettre en application les modalités d'avancement nouvelles.

A ce propos, monsieur le secrétaire d'Etat, permettez que je vienne un peu à votre secours. Certes, nous aurions préféré, quelque sympathie que nous puissions avoir pour vous, que M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative soit présent car, sans nul doute, il eût songé, lui, à nous donner les mêmes précisions et peut-être les mêmes assurances.

Le Sénat a l'habitude de pallier les défaillances du Gouvernement. Je vais donc rappeler au Sénat ce que M. Joxe a déclaré devant l'Assemblée nationale et ce qu'il eût répété sans nul doute ici même :

« Dans notre esprit, le déroulement de l'opération se fera de la façon suivante : une première phase pour tous ceux qui seront candidats à cette sorte de passage vers la dernière étape de leur carrière consisterait en une présélection qui aura pour but de désigner les candidats qui, compte tenu de leur valeur professionnelle, de leur efficacité, de leur sens des responsabilités, paraissent dignes d'accéder au grade supérieur. Elle conduirait à retenir la moitié des candidats en présence. Par exemple — je m'excuse d'entrer dans le détail, mais il faut être clair — s'il y a cent candidats pour dix postes, la présélection désignerait cinquante candidats.

« La deuxième phase serait celle de la sélection. Après cette première élimination, la phase de sélection permettrait donc de vérifier la formation générale des candidats, leurs connaissances, leurs aptitudes aux fonctions supérieures. A l'issue de cette sélection au fond, on pourrait, conformément au droit commun, établir des tableaux d'avancement et y inscrire un nombre de candidats n'excédant pas 150 p. 100 des postes à pourvoir. Enfin, une troisième phase serait la nomination de ceux qui auraient satisfait aux diverses parties de cette sorte de *cursum honorum*.

« Je souligne, ajoute le ministre, ce que je vais dire, car la chose est capitale, c'est la pratique actuelle, améliorée et pré-

cisée. Naturellement, il appartient au ministre — car le contraire ne serait pas constitutionnel — d'effectuer le premier et le dernier choix, c'est-à-dire de désigner ceux qui méritent de se présenter aux épreuves, puis de nommer ceux qui apparaissent finalement les plus aptes, mais le ministre exerce ce droit selon la procédure classique en vigueur, c'est-à-dire après examen des notes des candidats, et dans les deux phases, après avis de la commission administrative paritaire.

« Quant à la phase intermédiaire, je voudrais qu'il fût bien entendu par tous ceux qui m'écoutent que cette épreuve n'est pas autre chose qu'un jugement sur les connaissances et la formation des candidats, non pas un examen ni un concours au sens universitaire du terme, non pas un examen ou un concours au sens que peut entraîner parfois son caractère universitaire, c'est-à-dire le « bachotage ».

J'ai pensé qu'il était important que le Sénat connaisse ces garanties certes toutes verbales — nous y reviendrons tout à l'heure — mais qui ont cependant été articulées par le ministre chargé de la fonction publique, pour l'application éventuelle de cet article premier.

L'article 2 du projet, d'une portée moins fondamentale que l'article premier mais tout de même très générale, tendait à valider rétroactivement, « en tant qu'ils comportaient des dispositions dérogoratoires à celles de l'article premier », dans la mesure où il serait adopté, tous les statuts particuliers applicables — nous retrouvons le même mot que tout à l'heure — à la date de la publication de la loi que nous étudions.

L'Assemblée nationale a fait observer — et elle a bien fait — que le statut des attachés d'administration ne se trouverait strictement pas couvert par ce texte puisque aussi bien il n'est plus « applicable » depuis l'arrêt du Conseil d'Etat et que, par ailleurs, l'arrêté prévoyant les mesures d'application du décret du 24 août 1962 portant statut ne serait pas davantage couvert si l'on ne visait pas expressément la validation des mesures réglementaires prises pour l'application de ce statut, motif pour lequel l'Assemblée nationale a substitué au mot « applicable » le mot « publié ». Au sens de la commission des lois, elle l'a fait à bon droit.

L'article 3 vise à mettre en ordre la situation des attachés qui, réputés pouvoir douter de la légalité des textes annulés ou n'ayant pas voulu concourir pour toute autre raison, s'étaient abstenus de le faire. Par cet article, pour reprendre une expression très en honneur dans le domaine salarial ces temps-ci, le Gouvernement a voulu permettre un « rattrapage », c'est-à-dire la nomination au « principalat » des attachés qui satisferaient au nouveau concours organisé au titre de l'année 1964 et qui attendent le vote du présent projet de loi.

Toutefois, le Gouvernement avait assorti ce rattrapage de dispositions telles que ce n'était qu'une sorte de demi-rattrapage puisqu'il disait que ces nominations ne devaient intervenir que dans la limite des postes d'attachés principaux pourvus à la suite du premier concours.

L'Assemblée nationale — à ce propos aussi elle a bien fait — a jugé le texte trop restrictif parce que, dans certaines administrations — je l'ai dit tout à l'heure et j'ai fait exprès de ventiler les quarante-quatre nominations intervenues — aucun poste n'a été pourvu, tandis que dans d'autres tous l'ont été — je crois que c'est le cas notamment pour le ministère de l'intérieur, si ma mémoire est bonne — et, dans certaines, ils l'ont été partiellement.

Cette inégalité de traitement serait en définitive injuste et les attachés qui pourraient en être victimes auraient sans doute le sentiment que la remise en ordre serait ainsi totale dans certains ministères, nulle dans d'autres et partielle dans quelques-uns. L'Assemblée nationale a donc supprimé les mots : « dans la limite des postes non pourvus en 1963 ».

Enfin, l'article 4 est d'origine parlementaire. Il résulte d'un amendement de M. Guéna que son auteur, soutenu par la commission à l'Assemblée nationale, a justifié dans des termes qui me paraissent décrire assez bien la situation. Nous ne sommes pas souvent d'accord avec M. Guéna, mais en l'occurrence nous partageons son souci et ses inquiétudes.

Cet amendement, sous forme d'article additionnel, a pour objet de mettre fin à quelques anomalies, a dit M. Guéna, et il a raison quand il s'exprime ainsi car il s'agit en fait de très peu nombreuses anomalies; je ne suis pas sûr qu'on ne pourrait pas les compter sur les doigts des deux mains. Ces anomalies se sont produites au sein du corps des attachés d'administration, à la suite des modifications intervenues dans le statut des administrateurs civils.

« Dans un premier temps, ce statut était régi par le décret du 14 mars 1962 qui, pour la promotion interne d'attachés d'administration dans le corps des administrateurs civils, avait prévu des règles relativement plus libérales: possibilité de recrutement du sixième et recrutement possible pour les simples attachés.

« Le décret du 26 novembre 1964, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1965, a édicté des règles plus sévères: proportion du neuvième au lieu du sixième et recrutement réservé aux attachés principaux.

« Il n'est naturellement pas question, ajoute avec juste raison M. Guéna, de revenir sur les dispositions de ces décrets, mais le décret du 26 novembre 1964 est entré en vigueur à une date telle qu'un certain nombre d'attachés, qui pouvaient espérer légitimement être promus sous l'empire du décret du 14 mars 1962, ne l'ont pas été pour des raisons tout à fait indépendantes de leur volonté et de leur capacité.

« Tout d'abord, parce que, dans certaines administrations, le nombre des administrateurs civils était si faible — ils n'en sont pas responsables — que la proportion du sixième n'a pu être atteinte que tout à fait à la fin de l'année 1964; ensuite, parce que les administrations ayant parfois tardé à réunir les commissions paritaires, les agents inscrits au tableau d'avancement n'auraient pu être promus que quelques jours après le 1^{er} janvier, date limite et fatidique. »

En définitive, cet amendement est légitime, encore que je n'aime plus cette expression (*Sourires.*), mais il est légitime parce que, finalement, il vise à faire échapper aux inconvénients des retards pris par les directions du personnel d'un certain nombre de ministères, retards dont le ministère des finances, lui, n'a pas manqué de prendre immédiatement argument pour refuser les crédits correspondants.

Par conséquent, si légitime qu'il soit — et il l'est — cet article est malheureusement anticonstitutionnel, car il empiète sans aucun doute sur le domaine réglementaire. Le Gouvernement s'y est opposé à bon droit devant l'Assemblée nationale, mais sans succès. Nous reviendrons tout à l'heure sur cet article et, à cet égard, je serai sans doute dans l'obligation de demander à M. le secrétaire d'Etat de faire une déclaration solennelle au Sénat.

Voilà l'examen de la situation, de la situation « décrite », mais non « éclaircie ». Voilà l'analyse du projet de loi. Il me faut maintenant vous dire ce que votre commission des lois en pense.

L'Assemblée nationale — et M. le secrétaire d'Etat, tout à l'heure, s'est laissé prendre au jeu — s'est livrée à propos de ce texte à une très longue exégèse constitutionnelle. Il ne nous a pas semblé opportun de la reprendre ici.

Oh, certes, l'occasion eût été bonne de souligner les difficultés incessantes qui résultent de la rédaction combien imparfaite de l'article 34 de la Constitution...

M. Antoine Courrière. Très bien !

M. Etienne Dailly. ...liée à celle, combien claire et impérative, du premier alinéa de l'article 37.

Certes, on aurait pu aussi relever cette sorte de contradiction de pensée, tout au moins, qui existe entre le premier alinéa de l'article 34: « La loi est votée par le Parlement » et les alinéas suivants qui s'empressent aussitôt de limiter étroitement les attributions du législateur, contrôlé de surcroît par le Gouvernement en raison des exceptions d'irrecevabilité qu'il peut soulever en vertu de l'article 41.

On aurait pu développer le contraste singulier qui existe entre la cristallisation de tout ce qui, dans la Constitution, concerne les droits du Parlement et cette interprétation évolutive, « latitudinaire » — pour reprendre l'expression du même éminent professeur de droit administratif que j'ai lu avec soin — de tout ce qui, dans la même Constitution, concerne les pouvoirs de l'exécutif, qu'il s'agisse de M. le Président de la République ou du Gouvernement.

On aurait pu aussi rappeler la longue liste de tous ces décrets soumis à la ratification du Parlement malgré la compétence limitée qui résulte, pour ledit Parlement, de la rédaction de l'article 34 que j'évoquais et les observations judicieuses faites à cet égard par le président de la commission des affaires économiques et du plan au moment de la discussion du projet de loi portant réforme du code des douanes.

On aurait pu, *a contrario*, dresser la liste de toutes les exceptions d'irrecevabilité qui ont été soulevées par le Gouvernement chaque fois que le Parlement débordait tant soit peu, si peu que ce soit, les limites qui lui sont consenties par les dispositions de l'article 34: quatorze fois, je crois, à l'Assemblée nationale, et dix fois au Sénat.

On aurait pu aussi développer tous les motifs pour lesquels — et ceci je le dis avec force et avec toute la conviction dont je suis capable — tous les motifs pour lesquels il devient urgent et nécessaire de préciser et de compléter les limites de la compétence du Parlement, grâce à cette loi organique qui est expressément prévue à cette fin au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution: « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ». On aurait pu rappeler à cet égard que si le Conseil d'Etat a finalement sur-

monté en 1958 son hostilité à cet article 34 élaboré par le comité consultatif constitutionnel, c'était en exprimant le vœu que soit prise le plus rapidement possible la loi organique dont s'agit.

On aurait pu, oui, on aurait pu faire tout cela. L'occasion était bonne, et le Sénat pourrait s'étonner que je ne l'ai point saisie, mais nous avons finalement pensé qu'il pouvait y avoir de meilleures occasions pour effectuer ce travail nécessaire de mise en ordre dans les esprits, et aussi, disons-le, un meilleur ouvrier que celui qui est à cette tribune en l'instant.

La commission des lois souhaite, sans aucun doute, qu'un jour l'un d'entre nous puisse nous conter « l'itinéraire du régime », nous rappeler « les incertitudes du texte », la « pluralité des sources », nous exposer « l'avortement du néo-parlementarisme », « les circonstances de l'affirmation présidentielle », nous définir le régime qui est devenu le nôtre et qu'il qualifie de « régime sans précédent ni référence » ; la commission des lois souhaite que celui-là nous décrive ce qu'il appelle « le président gouvernant », ce qu'il entend par « l'étendue du pouvoir », « l'effectivité du pouvoir », « la subordination du cabinet », qu'il nous dise ce qu'est « la démocratie semi-directe », « la démocratie semi-représentative ». (*Sourires.*)

La commission voudrait l'entendre plaider devant le Gouvernement « le Parlement limité », « la législation d'attribution » et la « limitation de l'autonomie réglementaire », tout cela étant les titres et les sous-titres d'un chapitre écrit par cet éminent professeur, qui est notre collègue, dans une certaine encyclopédie. La commission des lois le souhaite parce qu'il est particulièrement qualifié et qu'il a, de surcroît, l'oreille du Gouvernement pour faire partie de sa majorité (*sourires*) et c'est pour ne pas risquer de gâcher une telle occasion dont le Sénat demeurera friand, j'en suis convaincu, que je veux malgré la description elliptique mais admirative que je viens d'en faire — que notre collègue en soit persuadé — que je veux, dis-je, clore l'aspect constitutionnel de ce problème.

Je me bornerai donc à préciser, à propos de l'article 1^{er}, qu'il n'est pas question de le prétendre inconstitutionnel. Nous n'en voulons pas — je vais le dire tout à l'heure et on l'a déjà compris — pour d'autres raisons, mais il est parfaitement constitutionnel. Les garanties fondamentales qui résultent des principes généraux du droit coïncident avec celles qui sont inscrites dans le statut général des fonctionnaires.

L'avancement de grade exclusivement au choix constituait l'une de ces garanties. Si le texte du Gouvernement était adopté, les trois modes d'avancement constitueraient de nouvelles garanties fondamentales adoptées par le Parlement en conformité avec la compétence qui lui est dévolue par l'article 34 de la Constitution. Par conséquent, le jugement que nous émettons au fond sur cet article ne sera pas lié à des considérations d'ordre constitutionnel.

Les articles 2 et 3 sont aussi, sans aucun doute, constitutionnels en vertu de ce fait fondamental que, seule, la loi peut rétroagir, aussi désagréable qu'il soit de l'articuler. M. le secrétaire d'Etat a d'ailleurs bien fait de rappeler que la validation d'un décret par voie législative — et je souligne ce point — n'a pas pour conséquence de transformer celui-ci en loi.

M. Antoine Courrière. Très bien !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Il demeure, de par sa nature, réglementaire. La validation a pour seul effet d'empêcher que des recours nouveaux soient dirigés contre le décret incriminé. En fait, si le législateur, pour des raisons d'ordre public, ôte par ce moyen — et c'est en fait ce que l'on nous demande — aux intéressés la possibilité de se pourvoir contre un texte annulé parce qu'il a été contraire à la loi, le législateur, par là même, ne modifie pas l'essence du texte. J'ai d'ailleurs visé dans mon rapport un arrêt du Conseil d'Etat qui avait été pris à l'occasion d'un pourvoi du syndicat des chirurgiens dentistes de la Seine et qui l'établit de la façon la plus formelle.

Alors, mes chers collègues, de quoi s'agit-il ? Avec votre permission et, si je puis dire, avec votre concours, je voudrais ramener le problème à des données beaucoup plus simples et en définitive plus pratiques, et en même temps, au fond, à ses justes limites. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne m'en voudrez pas de vous le dire, puisque cela est vrai, sinon vous ne seriez pas là : comment avez-vous pu parler d'« un contexte malaisé » à l'occasion d'un texte dont j'ai dit que c'était un mauvais texte pour sortir d'un mauvais cas et que vous avez qualifié « un texte difficile et délicat » ? Le Gouvernement — disons-le — par un décret et par un arrêté a violé la loi. Le Conseil d'Etat l'a reconnu. Maintenant le Gouvernement est bien embarrassé. Alors que fait-il ? Il s'adresse au législateur. Voilà pourquoi vous êtes là. Vous avez la corde au cou et il est assez satisfaisant pour le Parlement de constater que, néanmoins, il est des circonstances que seul il peut dénouer.

M. Pierre de La Gontrie. Même le Sénat !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Même le Sénat, monsieur le président. Bien sûr !

Le Gouvernement a-t-il été de mauvaise foi ? Puisque l'on fait son procès, il importe, n'est-ce pas, de savoir si le Gouvernement était de bonne ou de mauvaise foi. Je serais tenté — et Dieu sait que ce n'est pas souvent le cas — de lui accorder certaines circonstances atténuantes.

Je les lui concède les circonstances atténuantes parce que — on l'a dit — tout est basé en l'absence d'un Sénat — je n'y reviendrai jamais assez — sur l'interprétation d'un propos tenu en 1946 par le rapporteur M. Yves Fagon. En effet, ce dernier, le 5 octobre 1946, s'exprimait en ces termes : « La commission rejette les deux amendements pour la raison suivante : ils sont évidemment inspirés par ce qui se passe dans certaines administrations et dont presque tous les auteurs désirent conserver les coutumes et les habitudes. Je leur fais cependant observer qu'aux termes de l'article 2 que nous avons voté, il sera possible, à titre exceptionnel et lorsque les nécessités du service l'exigeront, d'apporter des dérogations au présent statut et je puis affirmer qu'elles pourront très bien porter sur les modes d'avancement qui, alors, comprendraient l'examen et le concours, mais il est bien entendu que ce sera exceptionnel et à condition que cela soit exigé par les nécessités particulières de ces corps ou services ».

Voici les propos du rapporteur et pourquoi le Gouvernement pouvait se croire autorisé à faire ce qu'il a fait. Il pouvait s'y croire d'autant plus autorisé qu'en définitive il n'était pas le premier à le faire et que, de même que les dix autres statuts, le statut qui nous occupe avait été soumis pour avis au Conseil d'Etat et que celui-ci — il n'est pas d'usage d'évoquer le nom des conseillers d'Etat, mais j'ai sous les yeux les signatures du président de section, du rapporteur et du secrétaire qui ont eu à en connaître en section administrative — a donné un avis conforme. Il pouvait s'y croire d'autant plus autorisé que ces avis ne sont pas de pure forme et qu'il est des cas — et je l'ai d'ailleurs indiqué dans le rapport — où des statuts de fonctionnaires ont été soumis au Conseil d'Etat et où celui-ci, au contraire, a émis, en tant que donneur d'avis, des avis non conformes.

C'était le cas, par exemple, en 1964, pour un statut particulier : celui dont le Gouvernement avait essayé de doter le corps des contrôleurs divisionnaires des impôts.

Par conséquent, on peut sans doute admettre — et je crois qu'il faut l'admettre — que le Gouvernement pouvait se croire autorisé — je vous demande, messieurs, d'apprécier les nuances — (*Sourires.*) à prendre le texte qu'il a pris. Il pouvait sans doute s'y croire d'autant plus autorisé qu'en définitive le statut qui nous occupe n'est que le huitième parmi onze statuts : le premier, du 14 septembre 1951, concerne les secrétaires adjoints des affaires étrangères ; le deuxième, du 30 août 1957, les inspecteurs des douanes et droits indirects ; le troisième, de même date, les inspecteurs des impôts ; le quatrième, de même date, les personnels des catégories A des services extérieurs du Trésor ; le cinquième, du 22 avril 1960, les attachés de préfecture ; le sixième, du 13 avril 1962, les personnels administratifs supérieurs des services extérieurs de la construction ; le septième, du 20 août 1962, les attachés d'administration universitaire ; le huitième, du 24 août 1962 — celui qui nous occupe, les attachés d'administration centrale ; le neuvième — je vous rends attentifs au fait que le Gouvernement pouvait se croire autorisé à poursuivre, puisque l'arrêt du Conseil d'Etat n'était pas encore rendu — le neuvième, du 30 octobre 1962, les attachés d'intendance universitaire ; le dixième, du 4 janvier 1963, l'inspection de la sécurité sociale ; et le onzième, du 30 juillet 1964 — l'arrêt du Conseil d'Etat est du 27 novembre — les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

Quoi qu'il en soit, que le Gouvernement ait pu s'y croire autorisé ou non, le résultat est le même : il se trouve dans une situation embarrassante et le voilà devant nous, qui vient nous demander de l'en sortir. Je vous le disais : c'est un mauvais texte pour résoudre un mauvais cas.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous dis très clairement que, s'il ne s'agissait que de la situation des 44 fonctionnaires qui ont été les heureux lauréats — et des lauréats sans doute très méritants — du concours qui se trouve incriminé, je ne suis pas certain que je rapporterais dans le même sens. Seulement, par-delà ces 44 fonctionnaires, il y en a 1.112 autres du même corps ; puis, surtout, il y a ceux des dix autres statuts, soit, avec ceux-là, 31.500 fonctionnaires en tout dont l'avenir est maintenant incertain. Si, demain, le Gouvernement nomme, par arrêté, en vertu des décrets ayant institué son statut particulier, tel ou tel fonctionnaire à tel ou tel principalat, nul doute que des recours pourront être introduits, désormais à bon droit, et que de tels arrêtés pourront être annulés en partant de la jurisprudence très nette qui vient d'être établie par le Conseil d'Etat.

Par conséquent, nous autres, législateurs, nous ne pouvons pas escamoter ce problème. Nous sommes bien forcés, si désa-

gréable que ce soit, de nous confronter avec lui parce que c'est le sort de 31.500 fonctionnaires qui est en cause, sans compter qu'il en est d'autres qui risquent de tomber sous le coup de ces dispositions. En effet, seuls dérogent aux règles d'avancement de la fonction publique ceux qui relèvent de l'alinéa 3, article 2, du statut, c'est-à-dire les membres des corps recrutés par la voie de l'école nationale d'administration, du corps enseignant et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, et il n'est pas évident qu'à l'intérieur de l'administration des postes et télécommunications, il n'y a pas certaines catégories de fonctionnaires qui ont été jusqu'ici considérés à tort comme appartenant à un corps technique.

En effet, mesdames, messieurs, c'est le moment de le dire, qu'est-ce que la fonction publique ? C'est 936.537 fonctionnaires : 308.000 exercent la fonction enseignante, soit 33 p. 100 ; 108.000, c'est-à-dire 11,5 p. 100 exercent des fonctions techniques, c'est-à-dire travaux publics, industrie, agriculture, construction et armée ; 220.000 sont dans les postes et télécommunications avec l'éventuel litige que je viens d'indiquer, et puis le solde, c'est-à-dire 32 p. 100, soit 300.000, ont des fonctions administratives.

Les trois premières catégories sont soumises à des règles d'avancement qui, en exécution des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 2, peuvent déroger aux règles d'avancement du statut.

A l'exception de 5.000 fonctionnaires issus de l'école nationale d'administration que vous avez également exclus, par une loi, l'an dernier, et des 31.500 fonctionnaires qui font l'objet des décrets que je viens d'indiquer, soit 36.500, les autres, c'est-à-dire 263.500 fonctionnaires, bénéficient de l'avancement classique au choix après avis des commissions paritaires. Ce sont ceux-là qu'on vous demande aujourd'hui, en définitive, de livrer au blanc seing du Gouvernement, en modifiant ces règles fondamentales de leur avancement.

Cela nous ne pouvons l'accepter.

Valider par la loi les dispositions que vous avez prises, même si elles portent atteinte à l'autorité de la chose jugée, nous l'admettons. Il est impossible de faire autrement. D'ailleurs, dans le rapport, pour vous donner meilleure conscience, mes chers collègues (*Sourires.*), j'ai établi un relevé de la plupart des validations législatives qui étaient intervenues. Je les ai scindées en deux catégories, celles qui sont intervenues avant 1958 et celles intervenues après 1958.

Oh ! je l'ai fait pour deux raisons, monsieur le secrétaire d'Etat. En définitive, avant 1958, lorsqu'on violait quelquefois la loi, c'était sérieux (*Rires.*) mais cela demeurait tout de même relativement véniel. Pourquoi ? Mais, vous le savez, mes chers collègues, parce que les Assemblées étaient maîtresses de leur règlement et de leur ordre du jour et pouvaient par conséquent, si elles le voulaient, rétablir les choses. Par contre, violer la loi, depuis 1958, depuis qu'existe cette cloison étanche qu'instituent l'article 34 et les dispositions du premier alinéa de l'article 37, cela devient beaucoup plus grave parce que le Parlement, étant limité dans ses attributions, limité jusque dans la liberté, je viens de le rappeler, d'établir son règlement et de fixer son ordre du jour, n'est plus en mesure de prendre les initiatives qui lui permettraient de s'ériger en juge suprême, comme vous venez pourtant lui demander de le faire aujourd'hui.

M. Pierre de La Gontrie. Très bien !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Dès lors, si nous pouvons envisager de valider les dispositions qui ont été prises parce qu'elles mettent en péril la situation de 31.500 fonctionnaires et sans doute plus, tout en insistant de la façon la plus solennelle sur la répugnance avec laquelle le Sénat procédera, tout à l'heure, à cette validation, par contre le Sénat se doit d'affirmer que si le Parlement, limité par l'article 34 et contrôlé par l'article 41 de la Constitution, est obligé, lui, de respecter le domaine réglementaire, le moins qu'on puisse demander au Gouvernement est de respecter dans ses règlements la loi dont le domaine s'est trouvé singulièrement restreint depuis 1958.

Le problème étant ainsi « cerné », et non pas « éclairci », votre commission vous demande de supprimer l'article 1^{er}.

Nous nous trouvons en effet, vous l'avez bien compris, mes chers collègues, dans la situation où le Gouvernement, j'allais dire « non content » ce n'est pas l'expression qui convient, mais « peu soucieux », ou mieux « insuffisamment contrit », oui voilà bien l'expression qui convient puisque tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat nous a dit qu'il s'agissait d'un texte « absolu » ; mais, monsieur le secrétaire d'Etat, quand on vient demander l'absolution, il est d'usage, en général, de réciter un « bon » acte de contrition (*Rires.*) ; j'ajoute qu'il y a deux sortes de contritions, la contrition parfaite et la contrition imparfaite (*Sourires.*) et je suis bien forcé de constater, sinon même de dénoncer ici le caractère très imparfait de la contrition gouvernementale. Insuffisamment contrit, dis-je, d'avoir violé la loi sur un point concernant l'avancement, le Gouverne-

ment nous demande, par cet article, de l'autoriser à pouvoir la violer définitivement pour 263.500 fonctionnaires de plus. Cela, vous m'excuserez de vous le dire, votre commission des lois pense — je me résume d'un mot — que ce n'est pas convenable.

Je sais bien que le ministre d'Etat chargé de la fonction publique a tenu, à l'Assemblée nationale, les propos que j'ai tenus à vous rapporter. Je sais aussi que les moyens d'avancement numéros 2 et 3 supposent l'avis du conseil supérieur de la fonction publique ; seulement, cet avis, d'une part, on n'est pas forcé de le respecter et, d'autre part, le conseil supérieur de la fonction publique, mes chers collègues, je l'indique au Sénat, s'est réuni une fois en 1958, une fois en 1959, deux fois en 1960, 1961, 1962, 1963, trois fois en 1964. C'est peu et nous souhaitons que cette progression soit géométrique.

En face du désordre qui a été causé, peut-être involontairement, je n'y reviens pas, par l'action du Gouvernement, votre commission des lois veut permettre à celui-ci de rétablir la marche normale de l'administration, mais le Parlement ne peut, à son sens, aller au-delà actuellement.

L'article 2 tel que votre commission vous le propose répond exclusivement à cette nécessité de validation, que nous croyons urgente en notre état actuel du droit, de « passer l'éponge » et de la passer largement — qu'on me pardonne cette expression commune — parce qu'il y a des statuts déjà très anciens, qui n'ont d'ailleurs jamais donné lieu à contestation mais qui, compte tenu de la jurisprudence qui vient d'intervenir, ne manqueraient pas d'être l'objet de recours.

A l'article 3, premier alinéa, votre commission vous demande une modification de forme : plus besoin d'alinéa 1^{er} puisqu'il se réfère à l'article 1^{er} que nous vous proposons de supprimer ; quant à l'alinéa 2, tel qu'il résulte du texte de l'Assemblée nationale, il subsisterait — il est d'ailleurs plus libéral que le texte initial du Gouvernement ainsi que je l'ai dit tout à l'heure — puisque les mots : « dans la limite des postes pourvus » ont été supprimés.

Votre commission a toutefois voulu supprimer également le membre de phrase « et justifiant en outre de qualités professionnelles et de services rendus ». Vous comprenez très bien pourquoi. Cet alinéa stipule en effet qu'« à 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, et justifiant en outre de qualités professionnelles et de services rendus, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963... »

Ces derniers mots : « et justifiant en outre de qualités professionnelles et de services rendus » confèrent au Gouvernement une possibilité supplémentaire d'appréciation que rien ne justifie.

Quant à l'article 4, avec beaucoup de tristesse, messieurs, votre commission en demande la suppression, parce qu'il est incontestablement réglementaire. Ceci ne veut pas dire que nous n'avons pas été sensibles à la situation pénible qui est faite à des attachés d'administration particulièrement méritants et que, je le souligne, d'ailleurs, la rédaction actuelle de l'article 4 tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale ne couvre pas tous, notamment à l'éducation nationale.

Les quelques personnes intéressées, je l'ai dit et je le répète — parce que je vais poser au Gouvernement une question — ces quelques personnes sont les victimes de leur administration centrale, qui n'a pas procédé en temps voulu aux formalités requises et de la rigueur simultanée du ministre des finances, qui a aussitôt sanctionné ce retard sans se préoccuper le moins du monde du caractère humain de ce problème.

Il nous paraît particulièrement injuste de faire supporter à ces fonctionnaires le poids des erreurs des directions du personnel concernées. En fait, monsieur le secrétaire d'Etat, l'amendement de notre collègue le député Guéna ne vise qu'à régler un litige entre ces directions négligentes et un ministre des finances qui tire argument de ces négligences pour se refuser à régulariser ces situations, avec les quelques conséquences pécuniaires qu'elles comportent.

Eh bien ! nous ne trouvons pas convenable que le Gouvernement oblige sa majorité — excusez ma franchise — à déposer un texte contraire à la Constitution, simplement parce que les ministres ne peuvent pas ou ne veulent pas se mettre d'accord entre eux. (*Sourires.*)

Sur la suggestion de notre éminent collègue M. le professeur Prélôt, qui n'a jamais été cité depuis le début de ce rapport, comme chacun l'a bien compris (*Sourires.*), la commission des lois demande instamment que le Gouvernement fasse tout à l'heure devant le Sénat une déclaration claire à cet égard et s'engage à régulariser ces situations.

Vous nous avez assez dit, monsieur le secrétaire d'Etat — je m'excuse de vous le rappeler — que le Gouvernement était soli-

daire. Chaque fois en effet que nous nous sommes étonnés que, par exemple, M. le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports soit qualifié pour venir défendre ici — c'est un exemple qui ne s'est pas produit mais qui, si je suis bien informé, a été à deux doigts de se réaliser dernièrement — pour venir défendre ici, dis-je, un texte sur la fiscalité des entreprises (*Nouveaux sourires*), chaque fois vous nous avez répondu : « Le Gouvernement est solidaire, point besoin de ministres, je remplace tout le monde ». Alors, puisque vous remplacez ici tout le monde, le ministre des finances et les ministres intéressés dont les directions du personnel ont été négligentes, il va falloir, la commission vous le demande, que vous fassiez au Sénat une déclaration claire à ce sujet ; car si nous entendons, nous, respecter la Constitution et par conséquent supprimer l'article 4, nous n'entendons pas — et notre collègue M. Prelot a bien fait de demander à la commission des lois que ceci soit affirmé ici — nous désintéresser du sort de ces fonctionnaires qui sont souvent exceptionnellement méritants.

En terminant, je voudrais enfin évoquer un amendement que notre collègue Bruyneel a présenté en commission et que nous n'avons pas pu retenir pour le même motif d'inconstitutionnalité, amendement aux termes duquel il eût souhaité que les attachés d'administration centrale, admissibles à l'Ecole nationale d'administration, fussent dispensés du concours prévu par leur statut. La commission, pour les raisons que je viens de dire, n'a pas pu retenir cet amendement. Elle n'en méconnaît pas l'intérêt et elle le soumet à l'attention du Gouvernement.

Mes chers collègues, il me reste à conclure. Je le fais en trois phrases.

Nous acceptons, parce que cela est nécessaire en notre état du droit, de réparer le désordre causé par la violation de la loi commise par le Gouvernement.

Nous constatons, non sans une certaine satisfaction, que, quelles que soient les limites dans lesquelles la Constitution a voulu enserrer les pouvoirs du législateur, celui-ci n'en demeure pas moins appelé à jouer un rôle de juge suprême dans l'intérêt de tous et nous nous demandons si la définition profonde de la loi, malgré la compétence d'attribution qui paraît la caractériser dans la présente Constitution, n'est pas qu'elle est un acte voté par le Parlement et contre lequel il n'y a point de recours juridictionnel dès lors qu'elle est promulguée.

Ceci posé, nous nous refusons, à l'occasion de l'examen d'un texte qui en définitive est mineur dans son véritable objet ou dans sa causalité première — parce que nous avons le sentiment que le Gouvernement accessoirement s'est dit à l'occasion d'un tel texte qu'après tout si jamais ce texte passait le reste suivrait — nous nous refusons de remettre en cause les dispositions essentielles de la loi, les règles générales d'avancement de la fonction publique. C'est là un problème important et, s'il doit se poser, la commission des lois entend qu'il fasse l'objet d'un texte spécial. Il ne peut pas en effet être question pour nous de modifier les règles de l'avancement de façon aussi profonde sans réexaminer simultanément l'ensemble du statut des fonctionnaires.

L'idée que l'on se fait de la fonction publique commande à la fois les règles de son recrutement et celles qui définissent les carrières. Modifier les règles d'avancement dans le sens qui est proposé dans l'article 1^{er} voté par l'Assemblée nationale, c'est modifier la conception même de la fonction publique.

Ceci mérite un examen sérieux et ne peut pas être entamé par un biais.

Et puis il nous paraît qu'il n'est pas possible, lorsqu'on vient de violer la loi et qu'on en est réduit à demander l'absolution, comme M. le secrétaire d'Etat l'a dit, d'exiger par surcroît des pouvoirs supplémentaires.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous demande d'adopter le texte que j'ai eu l'honneur de présenter, mais assorti, bien entendu, des différents amendements que j'ai annoncés et que j'aurai à défendre tout à l'heure devant le Sénat. (*Applaudissements prolongés.*)

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

M. Jean Nayrou. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après l'exposé à la fois clair et précis de M. le rapporteur, il me sera permis de ne pas aller dans le détail ; aussi mon propos sera-t-il bref.

Un petit projet de loi, qui par son faible volume pourrait paraître anodin, a provoqué chez les éminents juristes de la majorité un regain subit d'intérêt pour l'article 34 de la Constitution.

Le Parlement est appelé à délibérer sur un texte dont on peut penser à bon droit qu'il est du seul domaine réglementaire puisqu'il intéresse seulement certains points du statut particulier de la fonction publique. Aussitôt, on a fait remarquer combien ce fait était capital, car il constituait un élément sans

précédent d'interprétation des textes constitutionnels et qu'il était le premier pas vers l'extension des pouvoirs du Parlement.

Il est certain que l'élaboration de l'article 34 de la Constitution, les longues délibérations du comité constitutionnel de 1958 et la rédaction dudit article ont été toujours traduites par le pouvoir dans un sens restrictif et je le déplore. Mais aujourd'hui la question n'est pas là ; le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale tendent ni plus ni moins de porter un grave problème sur un terrain qui n'est pas le sien. Croyant que nous seront sensibles à la flatterie qui consiste à faire miroiter à nos yeux des prérogatives que l'on nous a si souvent refusées, on porte le premier coup de pioche à un édifice qui n'est certes pas parfait mais qui est tout de même solidement construit : on commence à saper le statut général de la fonction publique.

La plus haute juridiction administrative, le Conseil d'Etat a annulé comme étant illégales des mesures prises par le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Par un procédé qui tend un peu trop à se généraliser, le Gouvernement propose de valider ces mesures, battant ainsi en brèche l'autorité de la chose jugée. Oh ! bien sûr, on ne manquera pas et on n'a pas manqué de faire observer qu'il y a eu des précédents sous la III^e et la IV^e République, M. le rapporteur en fait loyalement état dans son rapport. Peut-être nous citera-t-on des noms de ministres ou de présidents du conseil. Eh bien ! mes chers collègues, nous acceptons la confrontation.

Tout à l'heure, M. le rapporteur a exposé admirablement les aspects différents sous lesquels se présente l'affaire. Je vous dis en toute honnêteté que je suis sensible au fait que des fonctionnaires ont des mérites reconnus, que certains d'entre eux ont accepté de passer des examens ou des concours non réglementaires et qu'ils ont par conséquent accompli un effort digne de considération. Je veux bien l'admettre, encore que je comprends moins bien le choix dont ils avaient fait l'objet pour être admis à subir leurs épreuves.

Ce qui ne s'était jamais produit, c'est qu'à la faveur d'une validation de nominations ou de promotions, on mette en cause des principes que nous tenons pour essentiels et qui constituent les bases du statut de la fonction publique. Je n'hésite pas à dire que les garanties fondamentales des fonctionnaires sont en péril, du fait que sont mises en cause les dispositions essentielles du statut.

Le Conseil d'Etat a rappelé dans son arrêt quelles étaient ces garanties : la garantie de l'avancement de grade exclusivement au choix après avis des commissions paritaires ; la garantie de l'avancement continu de grade à grade ; la garantie de la participation du personnel à la vie administrative ; le rôle des commissions administratives paritaires dans les avancements de grade.

Garantie de l'avancement de grade exclusivement au choix ? Cela résulte de l'article 28 de l'ordonnance du 4 février 1959. Grâce au fonctionnement de ces commissions paritaires, le choix permet de tenir compte de tous les éléments valables d'une carrière : ancienneté, mérite, entre autres.

Garantie de l'avancement continu de grade à grade ? C'est la certitude que des carrières fulgurantes ne pourront s'édifier, pour des motifs parfois inavouables, au détriment de fonctionnaires consciencieux mais mal placés pour attirer l'attention sur eux.

Un sénateur au centre. Très bien !

M. Jean Nayrou. Les deux derniers points, enfin, sont essentiels à nos yeux pour assurer la survivance de l'esprit démocratique dans la fonction publique : garantie de la participation du personnel à la vie administrative et rôle des commissions administratives paritaires.

C'est ici qu'apparaît le souci des auteurs du projet de diviser les fonctionnaires et d'amenuiser l'influence du syndicalisme. La voie de la politisation de la fonction publique est ouverte. En réalité, en enrobant le projet dans des considérations juridiques qui peuvent répondre, de prime abord, aux désirs des parlementaires, on veut nous faire avaliser des mesures très graves qui détruisent, comme je l'ai déjà dit, les garanties fondamentales des serviteurs de l'Etat.

Pourquoi le conseil supérieur de la fonction publique n'a-t-il pas été saisi ? Pourquoi a-t-on mis en sommeil le comité technique paritaire interministériel ? Pourquoi n'a-t-on pas tenu compte du vœu du Conseil supérieur de la fonction publique du 20 juin 1961 qui demandait, pour les attachés, un classement indiciaire unique ?

Je suis persuadé qu'il était possible de trouver une solution sur le plan réglementaire en tenant compte des avis du Conseil d'Etat.

Le vrai mobile du projet, c'est de modifier sur un point particulier des règles qui ont précédemment fait leurs preuves. Mais attention ! Ce premier coup étant porté, le reste viendra à son tour et la mise en condition de l'administration se poursuivra sur un rythme soutenu. Je n'en veux pour preuve que

l'introduction dans la loi de cette notion aberrante de « services rendus ».

Services rendus ? Quand ? Comment ? Et par qui ? Nous vous avons compris. (*Sourires.*)

Nous voulons, nous, conserver comme un fruit sain cette fonction publique qui, à travers les bons et les mauvais jours, assure l'administration du pays avec compétence et dévouement. Nous voulons mettre les fonctionnaires à l'abri de l'injustice et de l'arbitraire. C'est pour cela que le groupe socialiste ne votera pas le projet de loi qui nous est soumis. (*Applaudissements à gauche et sur divers autres bancs.*)

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

M. Robert Vignon. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après notre rapporteur, je tiens à appeler la bienveillante attention du Gouvernement sur la situation de certains attachés d'administration centrale.

L'article 4 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale visait à régler la situation de quelques-uns d'entre eux qui subissent un préjudice de carrière à la suite des modifications apportées au statut des administrateurs civils. Le décret du 14 mars 1962 relatif au statut particulier des administrateurs civils prévoyait que des nominations au choix pouvaient être effectuées dans la limite du sixième des titularisations d'anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration, la moitié au moins de ces nominations devant être faite parmi les attachés d'administration centrale.

Au cours de l'année 1964, on a voulu montrer aux attachés — et nous nous en félicitons — que cette possibilité de promotion interne était réelle et, ainsi que l'a précisé à l'Assemblée nationale M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, dix attachés ont été nommés administrateurs civils dans différents ministères.

Mais quelques ministères ne purent procéder que tardivement à ce choix. D'abord, parce que le chiffre de six nominations d'anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration ne fut atteint qu'au mois de juin. Ensuite, parce que ces opérations sont particulièrement délicates et que l'on cherche à obtenir, au sein des commissions administratives paritaires, l'accord à la fois des différents chefs de service et des représentants du personnel. Si bien que les listes d'aptitude ne purent être arrêtées par certains ministres que vers la fin de l'année. Compte tenu des délais de transmission et des jours fériés, les projets de décret portant promotion de ces quelques attachés ne purent parvenir au secrétariat général du Gouvernement avant le 1^{er} janvier 1965. Or, depuis cette date, un nouveau statut des administrateurs civils s'applique et les règles de nomination sont différentes. C'est ainsi que, maintenant, il faut être attaché principal pour pouvoir être nommé administrateur civil au choix, après avis d'une commission interministérielle. Mais nous savons que les conditions d'accès au grade d'attaché principal sont à revoir. Nous nous trouvons donc dans une période où, en fait, aucun des deux statuts ne peut être appliqué. Il était, par suite, nécessaire de proroger les dispositions de l'ancien statut pendant quelques mois. Je crois savoir qu'un décret avait été préparé à cet effet, mais il n'a pas vu le jour.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative a déclaré, devant l'Assemblée nationale, que l'on pouvait chercher à résoudre la difficulté par la voie réglementaire et que, « devant cette quadrature du cercle » il n'était pas « sans espérance ». Je cite ses propres paroles.

L'article 4 du projet de loi apportait la solution recherchée par le Gouvernement. Celui-ci a fait valoir que cette question ne relevait pas du pouvoir législatif. Je le veux bien ; mais alors, puisque le Gouvernement pense que la question peut être réglée par voie réglementaire, je souhaiterais que son représentant prenne devant l'Assemblée l'engagement de résoudre cette situation anormale par la voie réglementaire et dans le sens des dispositions de l'article 4.

Il est en effet choquant que des fonctionnaires dont les mérites ont été reconnus ne puissent, pour une simple question de quelques jours de délai, bénéficier d'une promotion qu'ils auraient obtenue, dans les mêmes conditions que leurs dix collègues déjà nommés, si leurs administrations respectives avaient apporté plus de diligence à effectuer les opérations qu'imposait la procédure.

C'est à ce sujet que je souhaiterais recevoir des apaisements de votre part, monsieur le secrétaire d'Etat. (*Applaudissements au centre droit et sur divers bancs.*)

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

M. Louis Namy. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais, au nom du groupe communiste, présenter sur ce projet de loi quelques brèves observations qui seront d'ailleurs autant d'explications de vote sur les amendements de la commission, les articles et l'ensemble de ce texte.

Dans son rapport écrit, puis dans son rapport oral, au nom de la commission des lois, M. le rapporteur a fort bien analysé, d'une façon très substantielle, les dispositions du projet qui nous est soumis aujourd'hui. En fait, ce texte portant modification du statut général des fonctionnaires a été déposé par le Gouvernement pour faire échec à l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1964, annulant l'arrêté gouvernemental du 6 août 1963, qui déterminait des modalités illégales de sélection pour l'accès au grade d'attaché d'administration principal. Mais, profitant de l'occasion, comme l'a dit le rapporteur M. Dailly, et voulant faire d'une pierre deux coups, le Gouvernement nous demande aussi, par ce biais, de modifier des dispositions fondamentales du statut général des fonctionnaires. Ce sont là, à notre avis, les deux aspects essentiels de ce texte.

En ce qui concerne le premier point, nous considérons qu'elle est détestable et lourde de conséquences cette méthode qu'a le Gouvernement de venir faire appel au Parlement chaque fois qu'un arrêt du Conseil d'Etat met en échec une de ses décisions, prise à la légère ou en violation de la loi, comme c'est le cas avec l'arrêté du 6 août 1963. Il veut avoir ainsi le dernier mot, après avoir mis le Parlement devant une sorte de chantage au désordre, s'il ne prenait pas de décisions législatives pour réparer.

Tout cela nous paraît très grave parce qu'on prive ainsi les fonctionnaires et que l'on peut priver aussi tous les citoyens des garanties fondamentales qu'ils peuvent avoir et faire respecter en se pourvoyant devant la plus haute juridiction administrative contre des décisions arbitraires et illégales. C'est une atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée et au fonctionnement démocratique de nos institutions.

Cela est d'autant plus inadmissible que de tels conflits ne se produiraient pas si le Gouvernement, pour l'élaboration des statuts particuliers, puisque c'est de cela qu'il est question, discutait préalablement, prenait des accords avec les organisations syndicales et, pour ce qui concerne notamment les modalités d'accès au principalat, avec l'association représentative des attachés d'administration. Il est évident que, s'il en avait été ainsi, l'arrêté du 6 août 1963 n'aurait pas été mis en cause devant le Conseil d'Etat et il n'y aurait pas eu non plus, par conséquent, ce texte de loi.

On nous dit qu'il s'agit maintenant de régulariser les résultats de cette erreur, à savoir la situation de 66 agents sur 1.200, la majorité de ces derniers s'en tenant à la loi et ayant refusé de subir les épreuves de sélection.

Pour notre part, nous n'entendons pas donner notre accord à la validation demandée, parce que ceux qui peuvent être lésés dans une telle affaire sont ceux qui précisément se sont tenus aux termes de la loi. Il appartient, à notre avis, au Gouvernement de s'incliner devant l'arrêt du Conseil d'Etat et d'élaborer, en accord avec les organisations des intéressés, des statuts particuliers, en prévoyant les dérogations et les aménagements nécessaires. Ainsi donc il n'y aurait plus de problème et ce texte, dans ces conditions, à notre avis, est sans objet.

On nous dit que la situation de nombreux autres fonctionnaires serait en cause, ceux des catégories A, B et C. Nous ne le pensons pas. Comme le disait mon ami Garcin à l'Assemblée nationale, s'agissant de ces corps de fonctionnaires, jamais une organisation syndicale, ni un agent à titre individuel, n'a attaqué au contentieux un système d'avancement qui, faisant intervenir les commissions paritaires, semble bien adapté aux besoins. Une autre solution que celle proposée par ce texte est donc possible. C'est avec les organisations des intéressés eux-mêmes que le Gouvernement peut la trouver.

En ce qui concerne l'article 1^{er}, portant modification aux dispositions d'ordre général relatives aux règles d'avancement de grade des fonctionnaires, nous n'entendons pas non plus déferer au désir du Gouvernement qui nous demande, en réalité, carte blanche dans ce domaine fondamental de la fonction publique. On peut craindre, en effet, que l'avancement ait lieu par la suite, non plus au choix selon les deux premiers termes de l'article 23, mais presque exclusivement selon le troisième, à savoir la sélection résultant d'un concours ou d'un examen.

Oh ! certes, nous ne disons pas qu'il faille rester figés sur ce point, encore qu'il soit parfaitement valable et judicieux. Qu'une évolution soit nécessaire, nous l'admettons, mais il ne faudrait pas prendre le biais d'un tel projet, d'apparence anodine, mais, en réalité, grave de conséquences.

Si un texte précis et clair est soumis au Parlement après consultation et avis des organisations syndicales intéressées et du Conseil supérieur de la fonction publique, nous en discuterons. Comme on l'a dit très justement, tout à l'heure, c'est un problème trop important pour être traité dans de telles conditions.

Aussi, comme le propose la commission des lois, nous voterons la suppression de cet article 1^{er} pour les raisons que je viens de développer rapidement. Nous ne voterons pas la validation rétroactive proposée par l'article 2, modifié par l'amendement de la

commission. Nous voterons la suppression de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 qui est logique après la suppression de l'article 1^{er}.

Mais alors, je voudrais poser une question à M. le secrétaire d'Etat. D'autres statuts particuliers sont, paraît-il, en cours d'élaboration. Le Gouvernement a-t-il l'intention d'associer les organisations syndicales à la préparation de ces statuts ? L'expérience montre que cela n'est pas inutile, mais au contraire bien souhaitable et dans tous les cas conforme à l'esprit du législateur de la loi du 19 octobre 1946.

Nous voterons la suppression de l'article 4 qui est effectivement du domaine réglementaire, en insistant cependant, comme vous l'avez fait, monsieur le rapporteur, auprès du Gouvernement pour que soient prises les dispositions réglementaires qui ont motivé le dépôt à l'Assemblée nationale de cet amendement qui a donné naissance à cet article 4.

Enfin, le groupe communiste votera contre l'ensemble de ce projet de loi, même dans la forme où il se présente avec les amendements de la commission des lois car il lui apparaît comme sans objet si le Gouvernement est décidé à tenir compte de l'arrêt du Conseil d'Etat et en tout cas comme dangereux pour la fonction publique. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Au moment où va se clore la discussion générale qui a permis de cerner et par conséquent d'éclaircir le problème, je vais me borner à présenter deux brèves observations qui permettront ensuite d'aborder la discussion des articles.

En réalité, vous avez bien compris qu'il y a dans notre texte et dans la discussion d'aujourd'hui deux questions. L'article 1^{er} modifie le statut général de la fonction publique et les dispositions qu'il préconise ont un caractère permanent. Les articles 2 et 3, au contraire, constituent le règlement d'une situation présente et même d'une situation passée en soustrayant un certain nombre de textes réglementaires à la possibilité d'une annulation. L'un est donc assez différent des autres.

Pour ce qui concerne l'article 1^{er}, le Gouvernement part de l'idée que le rôle du législateur aux termes mêmes de la Constitution est d'assurer aux fonctionnaires des garanties qui permettent de soustraire leur avancement et leur nomination à l'arbitraire et d'assurer l'égalité de leurs droits. Le devoir du Parlement est de définir ces règles.

Dans la situation actuelle, quelles sont ces règles ? Il existe une sorte de garantie double qui se fonde sur une distinction au demeurant assez arbitraire qui veut que l'avancement à l'intérieur d'un corps se fasse au choix tandis que l'accès à ce corps peut parfaitement se faire par voie de concours ou d'examen.

L'article 1^{er} a pour objet de fixer les règles d'avancement d'ensemble pour les fonctionnaires en s'efforçant d'harmoniser les règles, les pratiques, je dirais presque les usages, qui existent déjà dans la fonction publique, à savoir, le tableau d'avancement, le choix combiné avec une sélection, enfin l'examen ou le concours. Dans l'esprit du Gouvernement, M. le rapporteur l'a souligné et je le répète, le choix continuera à demeurer le procédé le plus normal, mais pour l'accès aux grades supérieurs, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, d'autres procédés doivent être possibles, permettant une adaptation, par la voie de statuts particuliers, tous pris après avis du Conseil d'Etat, aux nécessités particulières de certains services.

Garanties verbales, a dit M. le rapporteur ; bien entendu, dans ce domaine, les garanties ne peuvent être que verbales. Cependant, dans une pareille matière, je souligne que ces garanties constituent de la part des gouvernements, du gouvernement actuel comme des gouvernements futurs, une sorte d'assurance morale. Tel est l'aspect de la « législation », pour reprendre le terme de votre rapporteur, que propose le Gouvernement en vous invitant sur ce point à un débat aussi ample et général que nécessaire en une matière sur laquelle le Gouvernement a mûrement réfléchi, sur laquelle sa religion est faite et dont l'adoption, en outre, est devenue une nécessité. Aucun autre débat n'apportera un seul changement sur le fond ou un complément dans les explications. Aujourd'hui, vous avez tout en main. Le dossier est suffisant pour permettre de trancher ici-même une affaire qui concerne l'ensemble des fonctionnaires.

Les articles 2 et 3, qui consolident le passé, posent la question juridique de la validation et pourraient permettre à certains — l'un des orateurs l'a effectivement soutenu — qu'il y a là une mise en cause de la chose jugée.

En fait, je voudrais préciser qu'il y a deux terrains différents : la validation est un acte qui se situe sur le terrain législatif et qui d'ailleurs n'implique en aucune manière le passage d'un texte du terrain réglementaire au terrain législatif, mais qui limite les droits du citoyen à exercer un recours contentieux, ce qui est bien du domaine de la loi. Le conseil d'Etat juge de la régularité, de la légalité des actes du pouvoir

exécutif au regard de la volonté nationale, c'est-à-dire de la loi. Le Conseil d'Etat n'a jamais discuté la possibilité pour le législateur de préciser sa volonté, de prendre donc des lois de validation. D'ailleurs, lorsqu'il est saisi d'une affaire au contentieux qui tombe sous le coup d'une loi de validation, il rend régulièrement des arrêts de non-lieu.

Bien sûr, le caractère rétroactif peut être considéré comme assez malheureux, mais il s'agit en l'espèce d'un problème dominé, non pas par des mesures d'absolution demandées par le Gouvernement, mais par des circonstances absolutoires indépendantes de sa volonté, car il faut considérer l'aspect pratique des choses. Si rien n'était validé, ceux qui ont été nommés attachés principaux ne le seront plus et ceux qui ne l'ont pas été ne pourront plus l'être. Le mécanisme de l'avancement serait ainsi complètement bloqué. Au fond, dans cette affaire, ce qui apparaît le plus nettement, c'est qu'il n'est pas possible de légaliser le passé sans légaliser l'avenir.

Il n'est pas en fin de compte de bonne moralité de renier brusquement des méthodes qui ont toujours été élaborées avec l'accord des formations administratives du Conseil d'Etat, et il n'est pas, au niveau le plus élevé, de l'intérêt de la fonction publique de créer les conditions d'un malaise ou d'une inquiétude pour un très grand nombre de fonctionnaires.

Je terminerai en observant que le Conseil d'Etat lui-même, consulté sur le texte qui vous est soumis, a émis un avis favorable au projet de loi dont vous allez commencer la discussion. (*Applaudissements au centre droit et sur divers bancs à droite.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

[Article 1^{er}.]

M. le président. « Art. 1^{er}. — 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 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. »

Par amendement n° 1, M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, je ne développerai pas longuement cet amendement puisque je l'ai déjà fait en présentant mon rapport.

Ainsi que je vous l'ai déjà dit tout à l'heure, la commission des lois se refuse, à l'occasion de ce texte, en fait relativement mineur, à mettre en cause les dispositions essentielles des règles générales d'avancement dans la fonction publique et, en fait, à faire porter la faculté dérogatoire prévue par le troisième alinéa de l'article 2 du statut sur l'ensemble de la fonction publique. Nous nous refusons à livrer à l'arbitraire de la sélection les 263.500 fonctionnaires qui, seuls, sont encore soumis à la règle du choix après avis des commissions paritaires.

Nous pensons que ce n'est ni le moment, ni le moyen pour le demander et que si les règles fondamentales d'avancement

de la fonction publique doivent être un jour discutées, il conviendra de le faire en toute clarté dans un texte spécial qui portera précisément sur cet objet et, d'une façon générale, sur le statut général des fonctionnaires tout entier. La commission vous demande donc de repousser l'article 1^{er}.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Je m'excuse, mesdames, messieurs les sénateurs, de monter pour une troisième fois à cette tribune. Je n'ai pas l'habitude de prolonger les débats ; je m'efforce de les rendre aussi brefs que possible, mais nous voici bien au cœur de la question et je voudrais ajouter à tout ce qui a été dit un certain nombre de considérations qui concernent tout particulièrement cet article 1^{er}.

En premier lieu, la proposition de votre commission limite, vous le constatez, la portée de la loi à un simple acte de validation. C'est déjà beaucoup ; mais il crée en même temps, pour l'avenir immédiat, une situation paradoxale et extrêmement difficile. En effet, le texte de l'article 1^{er} est dans la logique de votre mission de législateur. Il explicite cette notion de choix en lui donnant son acceptation la plus large, que le conseil d'Etat, lui, n'a pas cru devoir tirer de la loi actuelle, mais qui correspond aux usages et pratiques de la fonction publique.

Le rejet de cet article 1^{er} affaiblit en réalité la position prise par le législateur. Le projet de texte présenté par votre commission, je le dis encore une fois, tel qu'il est, est une simple loi de validation. Certes, ceci est important pour le Gouvernement, mais ne règle pas tout ce qui pourrait être fait aujourd'hui.

En second lieu, j'observe que le rejet de l'article 1^{er} entrave gravement l'action du Gouvernement dans un domaine qui est celui de l'exécutif. Quelles seraient les conséquences de ce texte ? Non seulement le Gouvernement ne pourrait pas étendre à des corps nouveaux le procédé d'avancement par sélection — il a d'ailleurs déclaré tout à l'heure qu'il n'userait pas et n'abuserait pas des possibilités qui lui étaient ainsi données — mais il ne pourrait pas davantage modifier le système d'avancement des corps qui disposent actuellement d'un mode d'avancement particulier. C'est ainsi que pour les P. et T. par exemple, qui pratiquent le système du concours, il ne serait même pas possible d'adopter une procédure intermédiaire entre le concours et le tableau d'avancement. Il est clair que cette rigidité est contraire aux intérêts des agents comme à ceux de l'administration. Il est d'autre part tout à fait choquant juridiquement que l'action administrative soit entravée alors même que l'organisation des corps et des services est confiée par la Constitution au pouvoir réglementaire. Le rejet de l'article 1^{er} condamnerait l'administration à un immobilisme qui ne peut être que préjudiciable à l'intérêt général.

Le rejet par votre assemblée de l'article 1^{er} n'apporterait en fait aucune garantie réelle aux fonctionnaires. Un simple artifice parfaitement légal permettrait au Gouvernement d'instituer un système de concours : pour telle catégorie de fonctionnaires, il ne lui serait sans doute pas possible de mettre en place un grade auquel on accéderait par concours, mais il lui suffirait de transformer ce grade en corps pour pouvoir faire application du principe général de notre fonction publique selon lequel le mode d'accès normal à un corps est le concours.

Si par exemple on voulait définir un principalat ouvert au concours pour un corps imaginaire de « rédacteurs », l'administration pourrait, sans le moindre obstacle juridique, créer un corps de « rédacteurs principaux » qui, lui, serait très légalement recruté par la voie du concours.

Le rejet de l'article 1^{er} du projet de loi aurait donc de graves conséquences, puisqu'il générerait l'action administrative sans donner de garanties d'avenir au personnel. Il interdirait en fait une solution raisonnable pour les fonctionnaires mêmes qui sont ici en cause, c'est-à-dire les attachés d'administration centrale dont le statut, je le précise pour M. Namy, avait été élaboré très exactement après 33 réunions avec les syndicats intéressés.

Enfin, je voudrais attirer très fermement votre attention sur le fait que le rejet de l'article 1^{er} va compromettre les efforts faits par le Gouvernement pour donner au cas de ces attachés d'administration une solution qui soit acceptable par la majorité d'entre eux.

M. le rapporteur a bien voulu indiquer toute l'attention que méritait le cas des attachés et rappeler les déclarations du ministre d'Etat chargé de la réforme administrative devant l'Assemblée nationale relatives à l'application qu'il entendait donner pour les attachés aux modalités d'avancement nouvelles. Il vous a indiqué également le schéma de ce système original en trois phases qui combinent la sélection, l'intervention des commissions paritaires et le pouvoir de nomination du ministre. Ce procédé, plus souple que celui qui existe actuellement, présente le caractère d'une solution transactionnelle qui, telle qu'elle a été esquissée, a déjà très largement recueilli l'assentiment des fonctionnaires intéressés.

Or, si le Sénat rejetait l'article 1^{er}, cette solution acceptable par la majorité des intéressés ne serait plus possible. Le Gouvernement ne pourrait pas, selon la rédaction actuelle du statut général et l'interprétation donnée tant par le Conseil d'Etat que par les assemblées, mettre en place cette solution transactionnelle. Il ne pourrait que maintenir le système actuel, qui n'est pas accepté par les personnels, ou revenir à la règle classique du tableau d'avancement, qui est contraire aux objectifs poursuivis par l'administration.

Par le rejet de l'article 1^{er}, on aboutirait donc à cette situation paradoxale que le Sénat, en voulant apporter une garantie aux personnels, ruinerait en fait la solution qui lui apparaît comme la plus favorable.

Je désirerais, enfin, faire justice d'un grief que l'on trouve en quelque sorte en pointillé dans le rapport de M. Dailly et selon lequel le Gouvernement choisirait le biais d'une loi de validation pour procéder à une modification du statut général. La qualité de l'analyse à laquelle s'est livré M. le rapporteur, les éclaircissements que j'ai tenté de donner au Sénat sont, je pense, la preuve que le Gouvernement, non seulement n'a pas choisi un biais, mais qu'il a entendu ici même engager un débat au fond sur le principe de la modification de l'article 26 du statut général.

Le Gouvernement vous a fait part de toutes les données du problème, sans rien laisser dans l'ombre, car il pense que le Parlement doit être pleinement informé de ce qui constitue l'une des conditions de la bonne marche de l'administration. Le Gouvernement a entendu, avec l'aide du Parlement, vider une fois pour toutes l'abcès qui entretient un malaise parmi les personnels et gêne la marche des services. Il l'a fait en toute loyauté et en abordant les questions de front.

Je crois que c'est davantage l'éventuel rejet par votre assemblée de cet article 1^{er} qui constituerait un biais. Ce serait, en effet, biaiser avec la difficulté que se contenter de valider un texte sans se préoccuper de compromettre par là la situation des personnels intéressés.

C'est pour l'ensemble de ces raisons dont chacune me paraît déterminante que je vous demande de voter l'article 1^{er} du projet de loi qui vous est présenté. (*Applaudissements au centre droit.*)

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole pour répondre à M. le secrétaire d'Etat.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat, je crains d'avoir eu bien raison tout à l'heure de dire que votre contrition était imparfaite. Je me demande jusqu'à quel point il existe même des traces de contrition chez vous. (*Sourires.*)

Vous avez commencé par nous dire que ce texte ne faisait qu'harmoniser des dispositions qui existent déjà, puis vous nous avez démontré pourquoi le Gouvernement considérait que les novations résultant de cet article 1^{er} étaient indispensables. Vous avez dit que repousser l'article 1^{er} serait consacrer un immobilisme. Je récusé formellement. Repousser l'article 1^{er}, mesdames, messieurs les sénateurs, cela veut simplement dire que lorsque le Gouvernement désirera déroger aux règles de l'avancement normal de la fonction publique il lui faudra venir en demander l'autorisation au Parlement, exactement comme il l'a fait l'an dernier, les 11 et 25 juin 1964, pour modifier l'alinéa 3 de l'article 2 du statut général des fonctionnaires. Le texte de cet alinéa était le suivant :

« En ce qui concerne les membres du corps enseignant et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pris en la forme indiquée ci-dessus peuvent déroger, après avis du conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 15 ci-après, à certaines dispositions de la présente ordonnance qui ne répondraient pas, etc. ».

Par conséquent, lorsque le Gouvernement a voulu, l'an dernier, faire bénéficier les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration de dispositions dérogatoires d'avancement, il est venu en demander la permission au Parlement. Cela a donné lieu à un débat fort intéressant. Je me souviens parfaitement du rapport de notre éminent collègue M. Marcihacy qui avait formulé à cet égard toute une série de réserves, ainsi que de l'intervention fort pertinente de M. Filippi.

Où est donc le mal ? Où est donc l'immobilisme, monsieur le secrétaire d'Etat ? Non, je n'accepte pas cette expression. Ce n'est pas cela. Nous, nous voulons en demeurer à ce que j'appellerai « une politique d'accompagnement » qui n'a rien à voir avec une politique d'immobilisme. Vous, vous voulez les clés de la maison, définitivement.

Encore une fois le statut de la fonction publique couvre 936.000 fonctionnaires. Tous sauf 263.500 sont intéressés par l'alinéa 3 de l'article 2 du statut de la fonction publique qui accorde des possibilités dérogatoires. Eh bien ! quand, pour telle ou telle catégorie, pour tel ou tel corps de ces 263.500 fonctionnaires, vous aurez besoin de déroger aux règles normales

d'avancement, de prévoir des formules de sélection ou de concours, vous viendrez demander au Parlement la permission de le faire.

Vous ne feriez alors, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'associer le Parlement à une meilleure définition de certaines règles d'avancement dans des cas particuliers et jamais le Parlement ne se refusera, j'en suis convaincu, mes chers collègues, à un examen objectif de vos propositions.

Quant à dire nous disposons d'un artifice : créer de nouveaux corps, je réponds que ces corps devront satisfaire aux règles générales d'avancement du statut. Et puis j'ajoute que si l'artifice existe et est si expédient, on se demande vraiment pourquoi vous êtes là, présentement devant nous, en quête d'absolution.

J'ajoute que lorsque vous dites : « Attention ! si vous repoussez l'article 1^{er} cela aura les plus graves conséquences pour le personnel et cela ira à l'encontre des garanties dont il a besoin », jusqu'à plus ample informé nous sommes nombreux ici à considérer que les meilleures garanties donc ces fonctionnaires peuvent avoir besoin, c'est en définitive auprès du Parlement qu'ils les trouvent et qu'ils les trouveront.

C'est pourquoi la commission, demeurant fidèle à son point de vue, demande au Sénat de bien vouloir accepter son amendement et, par conséquent, de supprimer l'article 1^{er}.

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Sans prolonger au-delà de ce qui convient cette discussion, je tiens à faire observer à M. le rapporteur qui est tout doucement en train de glisser sur un terrain que je crois inconstitutionnel.

L'exemple qu'il donne concerne, en effet, non pas un statut particulier, mais un texte portant sur un ensemble de mesures relatives à un ensemble de corps, ce qui n'a rien à voir avec le statut particulier de certains fonctionnaires qui, en vertu d'un texte général autorisant la dérogation, tombe dans le domaine réglementaire et ne peut par conséquent pas venir devant le Parlement.

Il faut éviter cet écueil, cet abîme, dirai-je, qui, avec le désir de trop bien faire, conduirait à une sorte d'incursion du législateur dans le domaine réglementaire.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole pour répondre à M. le secrétaire d'Etat.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je ne voudrais pas, moi non plus, prolonger le débat. Je désire tout de même faire observer à M. le secrétaire d'Etat que si les statuts particuliers sont effectivement du domaine réglementaire et si le Gouvernement peut les promulguer par décrets sans venir devant le Parlement, il lui faudra bien venir devant le Parlement chaque fois qu'un article de ces décrets dérogera aux règles d'avancement du statut général de la fonction publique.

C'est d'ailleurs ce qu'a conclu le Conseil d'Etat. En effet, dans le cas particulier que prétendent valider les articles 2 et 3, il a affirmé que l'article 19 du décret du 24 août 1962 était illégal. Il n'a jamais dit que le décret était illégal, ni moi non plus !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé.

[Article 2.]

M. le président. « 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. »

Par amendement n° 2, M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, propose de 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je ne veux pas laisser l'attention du Sénat. J'ai déjà défendu cet amendement au cours de mon rapport. Je n'insisterai donc pas.

Dès lors que l'article 1^{er} est supprimé on ne peut plus valider rétroactivement des statuts en tant qu'ils fixent des

règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article 1^{er}. On ne peut, bien entendu, que valider des statuts en tant qu'ils comportent des dispositions dérogatoires à celles des articles 26 et 28 du statut général des fonctionnaires.

Si nous avons réuni dans un alinéa spécial les mesures réglementaires prises pour l'application desdits statuts, c'est parce que nous avons eu l'occasion de prendre connaissance d'une consultation demandée au Conseil d'Etat ; celle-ci nous donne le sentiment qu'il est souhaitable de scinder les deux corps de phrase de telle façon que l'ensemble des textes réglementaires concernés soient bien couverts et non pas seulement ceux qui peuvent avoir été pris au seul bénéfice des articles 26 et 28 du statut général de la fonction publique.

Monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des lois, ce faisant, n'a pas voulu risquer de donner une absolution fragmentaire ; elle a voulu vous donner une absolution générale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 ?

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Sur le plan de la logique, le texte présenté par votre commission est évidemment la conséquence du vote que vous avez émis sur l'article 1^{er}. Par conséquent, en la forme, le Gouvernement ne s'oppose pas à son adoption. Mais, sur le fond, il fait toutes réserves pour la suite de la discussion au cours des navettes.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2 présenté par la commission des lois.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.

[Article 3.]

M. le président. « 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 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. »

Par amendement n° 3, M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, propose de supprimer le premier alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Mes chers collègues, il s'agit simplement de mettre en harmonie le texte de l'article 3 avec la suppression de l'article 1^{er}. En effet, dès lors que le premier alinéa de cet article, dans le texte de l'Assemblée nationale, se réfère à l'article 1^{er} que nous venons de supprimer il convient de le faire disparaître, lui aussi.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Je réitère ce que j'ai dit à propos de l'article précédent.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le premier alinéa de l'article 3 est supprimé.

Par amendement n° 4, M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, propose, au deuxième alinéa du même article 3, de supprimer les mots :

« et justifient en outre de qualités professionnelles et de services rendus. »

(Le reste de l'alinéa sans changement.)

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Le deuxième alinéa du texte de l'Assemblée nationale comporte les mots : « et justifient en outre de qualités professionnelles et de services rendus ». Nous pensons que ces mots peuvent être supprimés, car ils ménagent au Gouvernement une possibilité supplémentaire d'appréciation que rien ne justifie. Nous voudrions que les attachés qui voudront se présenter au concours qui sera organisé au titre de l'année 1964 se trouvent dans des conditions identiques à celles des attachés qui se sont présentés en 1963.

Nous voudrions, par conséquent, que puissent s'y présenter tous ceux qui remplissaient en 1963 les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier. C'est tout.

Tel est l'objet du présent amendement.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3 modifié par les votes que le Sénat vient d'émettre.

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

[Article 4 (nouveau).]

M. le président. « 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. »

Par amendement n° 5, M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. J'ai déjà eu l'honneur d'exposer au Sénat les motifs pour lesquels cet article 4 était contraire à la Constitution, parce que du domaine réglementaire. Personne d'ailleurs ne l'a contesté, ni le Gouvernement, ni l'Assemblée nationale, ni les différents sénateurs qui ont pris la parole tout à l'heure. Mais tous, à quelque groupe qu'ils appartiennent, ont — au moins j'en ai eu l'impression — appuyé la position de la commission des lois que j'ai déjà exposée.

Elle consiste à demander au Gouvernement de faire à cet égard une déclaration claire.

En tout état de cause la rédaction retenue par l'Assemblée nationale n'est pas bonne. Il n'eût point fallu écrire : « Les attachés d'administration centrale qui auront été inscrits avant le 3 décembre 1964 sur une liste d'aptitude à l'emploi d'administrateur civil... » mais plutôt : « Les attachés d'administration centrale qui auront été inscrits sur une liste d'aptitude à l'emploi d'administrateur civil dressée au titre de l'année 1964 ». En effet, et je vois M. le professeur Prélôt qui semble opiner dans ce sens, certaines listes d'aptitude n'ont été dressées qu'après le 1^{er} janvier.

Si ledit article était constitutionnel, c'est dans ce sens que nous l'aurions amendé. Puisqu'il ne l'est pas, la commission des lois demande au Sénat de le supprimer.

Mais puisque le Gouvernement est solidaire et que M. le secrétaire d'Etat le représente ici tout entier, aussi bien M. le ministre des finances que les ministres techniques compétents, je lui demande de bien vouloir nous déclarer solennellement, comme y ont insisté M. Namy, M. Nayrou et M. Vignon, que la situation de ces fonctionnaires sera régularisée dans les moindres délais.

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

M. Jean de Broglie, secrétaire d'Etat. Naturellement le Gouvernement suit votre commission dans l'appréciation juridique qu'elle donne à ce texte. Ce texte est du domaine réglementaire, il ne doit donc pas figurer dans la loi.

Le Gouvernement ne conteste pas non plus l'existence de certaines anomalies, peu nombreuses mais dignes d'intérêt. Il ne nie pas l'intérêt, l'opportunité, de régler ces cas individuels en tenant compte de leur aspect humain. Visiblement, toutes les personnes qui sont dans ce cas sont victimes de leur propre

administration et de la rigueur de l'administration des finances. Il n'en demeure pas moins que leurs cas posent des problèmes administratifs assez complexes.

Si complexes soient-ils, je puis renouveler ici l'affirmation de M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative devant l'Assemblée nationale: nous pouvons chercher à résoudre ces problèmes.

Je ne suis pas sans espérance.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 4 est donc supprimé.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. A ce point du débat, je voudrais indiquer au Sénat que, compte tenu des amendements qu'il a adoptés...

M. le président. Je devine votre suggestion et j'allais en faire part au Sénat, monsieur le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Excusez-moi, monsieur le président, de vous avoir devancé.

...je pense qu'il est utile de modifier l'intitulé du projet de loi qui nous est soumis. Au lieu de « Projet de loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires », nous vous proposons l'intitulé suivant, plus conforme à la portée que vous venez de donner au texte :

« 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 ».

Il s'agit d'un amendement de la commission que je transmets à l'instant à la présidence en la priant de m'excuser de ne pas l'avoir déposé plus tôt, dans l'impossibilité où je me trouvais de préjuger la décision du Sénat.

M. le président. La présidence avait bien compris les conséquences des modifications apportées à ce projet de loi quant à son intitulé.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement de la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'intitulé du projet de loi est donc ainsi rédigé.

Personne ne demande la parole ?...

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

(Le projet de loi est adopté.)

— 5 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel pourrait être l'ordre du jour de la prochaine séance publique précédemment fixée au jeudi 3 juin à dix heures :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande. [N° 156 et 172 (1964-1965). — M. Victor Golvan, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan.]

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

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

Le Directeur du service de la sténographie du Sénat,
HENRY FLEURY.

Errata

au compte rendu intégral.

1° De la séance du 20 mai 1965.

INSTITUTION D'UN CODE DE JUSTICE MILITAIRE

Page 316, 1^{re} colonne, 7^e ligne avant la fin :

Au lieu de : « Titre III »,

Lire : « Titre II ».

Page 317, 1^{re} colonne, article 3, à la 3^e ligne du 3^e alinéa de cet article :

Au lieu de : « ...règles prévues par... »,

Lire : « ...règles prévues pour... ».

Page 319, 1^{re} colonne, à la 3^e ligne de l'article 23 et à la 3^e ligne de l'article 24 :

Supprimer la virgule entre les mots : « sous-officiers » et les mots : « commis-greffiers ».

Page 322, 1^{re} colonne, article 68, à la 4^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...présents... »,

Lire : « ...présentes... ».

Page 322, 2^e colonne, article 81, à la dernière ligne de cet article :

Au lieu de : « ...de leurs subordonnés... »,

Lire : « ...de leur subordonné... ».

Page 327, 2^e colonne, article 137, à la 4^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...que la procédure ultérieure... »,

Lire : « ...que de la procédure ultérieure... ».

Page 329, 1^{re} colonne, article 164, 1^{re} et 2^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...conditions spécifiques... »,

Lire : « ...conditions spécifiées... ».

Page 332, 2^e colonne, article 211, à la 4^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...est entendu dans ses réquisitoires... »,

Lire : « ...est entendu dans ses réquisitions... ».

Page 333, 1^{re} colonne, article 212, à la dernière ligne de cet article :

Au lieu de : « ...ses dispositions... »,

Lire : « ...des dispositions... ».

Article 213, à la 1^{re} ligne de cet article :

Au lieu de : « ...L'examen de la cause et des débats... ».

Lire : « ...L'examen de la cause et les débats... ».

Page 337, 1^{re} colonne, article 254, à la fin de cet article :

Au lieu de : « ...code de procédure civile »,

Lire : « ...code de procédure pénale ».

Page 338, 2^e colonne, article 271, à la 8^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...les dispositions des témoins... »,

Lire : « ...les dépositions des témoins... ».

Article 277, à la 4^e ligne de cet article :

Au lieu de : « Si ce condamné... »,

Lire : « Si le condamné... ».

Page 340, 1^{re} colonne, 32^e ligne, rétablir comme suit le libellé du chapitre V :

« Des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat en temps de guerre. »

Deuxième colonne, article 308, à la 10^e ligne de cet article :

Au lieu de : « ...peuvent, par autorisation écrite... »,

Lire : « ...peuvent, par une autorisation écrite... ».

Page 341, 1^{re} colonne, 20^e ligne avant la fin :

Au lieu de : « § 3. — Du jugement. »,

Lire : « § 4. — Du jugement. »

Deuxième colonne, article 328, à la 3^e ligne du 2^e alinéa de cet article :

Au lieu de : « ...A ce titre, il a droit... »,

Lire : « ...A ce titre, il a le droit... ».

Article 332, à l'avant-dernière ligne de cet article :

Au lieu de : « ... le chas échéant,... »,

Lire : « ...le cas échéant,... ».

2° De la 2^e séance du 25 mai 1965.IMPOSITION DES ENTREPRISES ET REVENUS
DES CAPITAUX MOBILIERSPage 404, 2^e colonne, article 32, amendement n° 19 rectifié de M. Pellenc (21^e ligne avant la fin) :

Au lieu de : « 4° Dans toute entreprise... »,

Lire : « ... 3° Dans toute entreprise... ».

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 2 JUIN 1965

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

660. — 2 juin 1965. — M. Jacques Delalande attire l'attention de M. le ministre des travaux publics et des transports sur l'accroissement du nombre des accidents de circulation survenant aux carrefours de voies publiques non classées à grande circulation et des chemins privés desservant à la campagne des exploitations agricoles ou des propriétés privées. En l'absence de signalisation, ces carrefours sont souvent difficiles à déceler à temps et les usagers de la voie publique sont excusables de les ignorer. A tout le moins, il est impossible à ces usagers de savoir si le chemin privé dont ils ont pu déceler l'existence est ouvert à la « circulation générale », critère jurisprudentiel actuel, sujet à interprétation et à controverses, de l'application des règles de la priorité. Il en résulte souvent des accidents graves, souvent mortels pour les usagers habituels des chemins privés, notamment des enfants, abordant la voie publique en bicyclette ou en vélomoteur, et aussi des poursuites pénales parfois imméritées contre les automobilistes circulant sur la voie publique. Il lui demande, en conséquence, de compléter sur ce point le code de la route par des règles précises, et il préconise que les règles de la priorité soient applicables aux seules sorties de chemins privés comportant une signalisation du carrefour et que, d'une façon générale, tous les carrefours comportant l'application des règles de la priorité, quelle que soit la nature des voies, fassent l'objet d'une signalisation.

661. — 2 juin 1965. — M. Raymond Bossus demande à M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative : 1° si, dans le cadre de l'action continue que le Gouvernement mène depuis plusieurs années pour améliorer la situation des retraités de l'Etat (déclaration de M. le ministre des finances et des affaires économiques à la séance du 6 octobre 1964 de l'Assemblée nationale), le Gouvernement envisage d'inscrire une mesure nouvelle : l'intégration progressive de l'indemnité de résidence dans le traitement soumis à retenue pour pension, étant donné que, depuis l'application du décret n° 51-618 du 24 mai 1951, ladite indemnité a le caractère d'un véritable complément de traitement ; 2° dans l'affirmative, à quelle date et selon quelles modalités.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 2 JUIN 1965

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel,

qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

5200. — 2 juin 1965. — **M. Joseph Yvon** expose à **M. le ministre des finances et des affaires économiques** qu'un fonctionnaire a été muté deux fois en cours d'année. Sa femme exerçant une profession libérale ne peut changer le lieu de son activité, et en conséquence le domicile reste inchangé. Il lui demande si les frais exposés pour les voyages quotidiens du mari pour se rendre à son travail peuvent être déduits des revenus déclarés par celui-ci ou s'il peut en être tenu compte comme frais nécessités par l'exercice de la profession de l'épouse.

5201. — 2 juin 1965. — **M. Joseph Yvon** expose à **M. le ministre des finances et des affaires économiques** que les chirurgiens dentistes dans leur majorité ont opté pour le régime de l'évaluation administrative en ce qui concerne la détermination de leur revenu. Cette évaluation est en conséquence basée sur les relevés d'honoraires fournis à l'administration pour chaque praticien par les différentes caisses de sécurité sociale. Pour arriver à la fixation du revenu, l'administration affecte les chiffres ainsi obtenus de certains coefficients de majoration, sans tenir compte de l'existence ou non de conventions avec la sécurité sociale, au motif que les praticiens dépasseraient systématiquement les tarifs fixés. Il lui demande, en conséquence, de préciser comment sont fixés les coefficients et s'il ne trouve pas anormal que l'administration fiscale considère que les conventions ne sont pas respectées alors qu'il appartiendrait à la sécurité sociale de s'assurer du respect de ces conventions. Si ces coefficients correspondent à des moyennes de dépassement de tarif il fait observer que ceux qui respectent ces conventions sont pénalisés pour ceux qui les dépassent et demande en conséquence comment un chirurgien dentiste peut éviter l'application de ces majorations, étant remarqué que les commissions départementales comprennent des praticiens syndiqués et que tous les chirurgiens dentistes n'appartiennent pas au syndicat.

5202. — 2 juin 1965. — **M. Jacques Delalande** demande à **M. le ministre de la justice** si les membres des commissions consultatives du retrait des permis de conduire sont astreints au secret des délibérations de ces commissions.

5203. — 2 juin 1965. — **M. Léon David** appelle l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur le fait qu'il n'existe pas de statistique récente indiquant la répartition en France des exploitations agricoles selon leur superficie. Dans une réponse à la question écrite n° 4950 de **M. Jean Bardol** (J. O. du 3 avril 1965, Débats parlementaires, Sénat, page 52), il était toutefois donné pour 1963 et pour le Pas-de-Calais, une répartition des exploitations selon la superficie (bois et territoire agricole non compris) résultant d'une enquête « Echantillon maître » (sondage). Il lui demande si cette enquête porte sur l'ensemble du pays et dans l'affirmative de bien vouloir lui communiquer la répartition des exploitations agricoles suivant leur superficie cultivable, pour les catégories suivantes : 0 à 5 hectares, 5 à 10 hectares, 10 à 15 hectares, 15 à 20 hectares, 20 à 30 hectares, 30 à 40 hectares, 40 à 50 hectares, 50 à 100 hectares, 100 à 200 hectares et plus de 200 hectares.

5204. — 2 juin 1965. — **M. Michel de Pontbriand**, se référant à l'article 11 des statuts types des coopératives agricoles, qui traite en ses paragraphes 1 et 2 des responsabilités financières des membres sortants, demande à **M. le ministre de l'agriculture** comment se calcule la part des dettes sociales mises à la charge des adhérents qui, pour une cause quelconque, quittent une société coopérative agricole; comment s'estiment leurs responsabilités financières à l'égard des autres membres et du crédit agricole; faut-il notamment, pour engager cette responsabilité, que le bilan fasse nécessairement apparaître, à l'époque du retrait, une insuffisance de ressources à l'actif pour faire face au passif, ou si on peut faire entrer en compte et séparément, les dettes existant à l'égard des tiers et spécialement celles contractées auprès du Crédit agricole; enfin et, dans le cas où une liquidation interviendrait moins de cinq ans après les retraits, et en présence d'une insuffisance d'actif, pour faire face au passif, le capital dû aux sociétaires démissionnaires ou exclus doit-il être payé dans son intégralité et, par priorité, à celui appartenant aux autres membres restés dans la société.

5205. — 2 juin 1965. — **M. Michel Kauffmann** expose à **M. le ministre du travail** le problème particulier que présentent les invalides de la Sécurité sociale postulant à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité. Lorsque ces invalides ont des charges familiales, ils se voient appliquer le même plafond que pour les ménages sans enfant et les couples de vieillards. Il semble y avoir là une anomalie. Il lui demande comment il envisage le règlement de ce problème qui défavorise ces grands invalides aux revenus déjà insuffisants sans mettre en cause le principe d'unification des plafonds de ressources.

5206. — 2 juin 1965. — **M. Michel Kauffmann** signale à **M. le ministre du travail** qu'au mois de janvier dernier il lui avait fait part qu'un projet de décret était à l'étude afin de permettre plus largement l'exercice d'une activité aux invalides sociaux dont l'état de santé est compatible avec une reprise d'activité. Il lui demande quand sera promulgué ce décret qui tendrait à rattraper le retard pris par la législation invalidité Sécurité sociale face aux grands infirmes travailleurs relevant de l'aide sociale puisque, pour ces derniers, leur effort de travail n'est compté comme ressources que pour moitié.

5207. — 2 juin 1965. — **M. Roger Lagrange** demande à **M. le ministre des finances et des affaires économiques** si l'acquisition d'un droit au bail commercial, destiné à être donné en paiement d'une indemnité de résiliation d'un bail de local commercial situé dans une zone de rénovation urbaine, peut bénéficier des exemptions de droits d'enregistrement prévus par l'article 1373 ter du code général des impôts et par la réponse ministérielle du 27 avril 1963 étendant la portée de cet article.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

MINISTRE D'ETAT CHARGE DES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

5158. — **M. Lucien Bernier** demande à **M. le ministre d'Etat chargé des départements et des territoires d'outre-mer** de bien vouloir lui faire connaître les raisons qui s'opposeraient à l'extension aux départements d'outre-mer des dispositions législatives et réglementaires concernant le statut des agents généraux d'assurance, tel qu'il est en vigueur en métropole. (Question du 19 mai 1965.)

Réponse. — Le problème du statut des agents généraux d'assurance des départements d'outre-mer, évoqué par l'honorable parlementaire, n'a pas été négligé par le ministère d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, qui a été amené à rappeler cette affaire aux autres départements ministériels concernés, à l'occasion d'une réunion interministérielle récente consacrée à l'examen de textes à intervenir en vue d'assurer l'extension ou l'adaptation de la législation et de la réglementation métropolitaines aux départements d'outre-mer. Toutefois, il ne sera possible de fournir à l'honorable parlementaire une réponse précise et circonstanciée que lorsque les études en cours seront achevées.

AGRICULTURE

5012. — **M. Roger Lagrange** signale à **M. le ministre de l'agriculture** l'émotion soulevée parmi les organismes de la mutualité sociale agricole par un projet de décret élaboré par ses soins concernant l'organisation du contrôle médical des législations sociales agricoles. Il lui demande : 1° si la promulgation de ce texte prévu par la loi du 21 janvier 1961 concernera, non seulement la branche maladie des exploitants, mais les autres branches de la législation sociale agricole; 2° si l'élaboration d'un statut des médecins-conseils de la mutualité sociale agricole est envisagée; 3° si le contrôle médical restera dans le cadre de l'institution sous l'autorité de ses conseils d'administration, tout en sauvegardant l'indépendance des médecins sur le plan médical; 4° si l'autorité du directeur sur l'appareil administratif du service médical sera reconnue; 5° si la publication du décret envisagé aura préalablement fait l'objet de pourparlers suivis entre les représentants de son ministère, du conseil central de la mutualité sociale agricole et du syndicat des médecins-conseils. (Question du 3 mars 1965.)

Réponse. — Un projet de décret relatif au contrôle médical du régime agricole de protection sociale a été, en exécution des dispositions de l'article 1106-10 du code rural, préparé par le département de l'agriculture. Mais aucun texte n'est encore arrêté par le Gouvernement ; en conséquence, il ne saurait être répondu à l'ensemble des questions concernant l'organisation du contrôle médical. Toutefois, la promulgation de ce texte prévue par la loi du 21 janvier 1961 doit concerner non seulement la branche maladie des exploitants, mais également les autres branches de la législation sociale agricole. De même, en ce qui concerne l'autorité des conseils d'administration, il n'a jamais été envisagé de soustraire l'activité du service de contrôle médical à cette autorité. Enfin, il convient d'observer, en ce qui concerne la procédure, que des consultations longues et approfondies ont été faites auprès des différents groupements d'assureurs. En tout état de cause, l'affaire est à l'heure actuelle à l'étude et des échanges de vues continuent d'avoir lieu à ce sujet entre les départements ministériels intéressés.

FINANCES ET AFFAIRES ECONOMIQUES

5059. — **M. André Maroselli** demande à **M. le ministre des finances et des affaires économiques** de lui faire connaître le texte législatif qui aurait échappé à son attention en vertu duquel il est désormais possible au Gouvernement de distinguer les parlementaires ayant droit à tous les égards, des élus que le pouvoir entend ignorer. Comme il ne voudrait pas mettre en doute la politesse et l'élégance si complaisamment vantées par une certaine presse, il ne peut, en effet, que supposer l'existence d'un texte de loi qui lui permette d'informer, dès le 24 janvier, le député U. N. R. de Lure que le lycée de Luxeuil va être nationalisé, alors que le sénateur radical-socialiste, maire de Luxeuil, n'en a été lui-même informé par le préfet de la Haute-Saône que le 26 mars. (*Question du 31 mars 1965.*)

Réponse. — La lettre du 21 janvier 1965, et non du 24, répondant à l'intervention de son destinataire en faveur de la transformation du lycée municipal en lycée national, lui faisait connaître que le projet établi à cet effet venait d'être signé au ministère des finances et des affaires économiques. L'honorable parlementaire est assuré que s'il avait exprimé la même demande il aurait reçu la même information.

JUSTICE

5108. — **M. Raymond Boin** expose à **M. le ministre de la justice** la question suivante : l'article 93 de la loi du 27 ventôse, an VIII, précise : « Il sera établi près chaque tribunal d'appel, près chaque tribunal criminel, près chacun des tribunaux de grande instance un nombre fixe d'avoués qui sera réglé par le Gouvernement, sur l'avis du tribunal auquel les avoués devront être rattachés. » L'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 1941 stipule : « Le garde des sceaux décide, par arrêté, des créations, transferts et suppressions d'offices. » Le décret du 20 janvier 1950 prévoit la mise au concours des offices publics ou ministériels rendus vacants, après publicité et appel de candidatures par les soins du parquet. L'article 15 du décret n° 58-1282 du 22 décembre 1958 prévoit la suppression par décret des offices d'avoués devenus vacants par suite du décès ou de la démission de leurs titulaires, lorsque ceux-ci exerçaient dans une localité où n'a pas été créé un tribunal de grande instance et qu'ils n'ont pas transféré leur résidence. L'article 18 du même texte prévoit qu'après l'expiration d'un délai de trois ans, un décret fixera le nombre des avoués devant chaque tribunal de grande instance ; il n'apparaît pas que ce décret ait été pris. Deux avoués exerçant devant un tribunal supprimé par la réforme de 1958 ont transféré leurs offices au siège du tribunal rattachant en 1959. Ils sont tous deux décédés en 1962. Leurs offices ont été supprimés malgré l'opposition de la chambre départementale des avoués intéressés sans qu'il ait été fait application des dispositions du décret du 20 janvier 1950. Cette suppression est intervenue par décret du 9 décembre 1964 et non par arrêté, ce qui implique l'exclusion de la loi du 16 décembre 1941. Le décret du 22 décembre 1948 est, par ailleurs, inapplicable puisqu'il s'agissait d'offices transférés près le tribunal rattachant. Il lui demande : 1° en vertu de quel texte le décret de suppression du 9 décembre 1964 a-t-il été pris ; 2° pourquoi les dispositions du décret du 20 janvier 1950 n'ont-elles pas été appliquées ; 3° quelles sont les règles qui ont présidé à la répartition de l'indemnité de suppression entre les avoués en exercice. (*Question du 27 avril 1965.*)

Réponse. — La chancellerie a répondu à cette question précise déjà posée par l'honorable parlementaire le 19 janvier 1965. Il y a donc lieu de se reporter à la réponse qui a été publiée le 3 avril 1965 au *Journal officiel*, Débats parlementaires.