

N° 70

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1982.

R A P P O R T

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale, (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale.

Par M. Jacques EBERHARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1082, 1097 et in-8° 235.

Sénat : 14 (1982-1983).

Fonctionnaires et agents publics. — *Congé pour la formation syndicale - Rémunération - Statut général des fonctionnaires - Syndicats.*

SOMMAIRE ANALYTIQUE

Le projet de loi instaure la rémunération du congé pour formation syndicale. La Commission l'a adopté sous réserve d'un amendement prévoyant que le bénéfice de cette disposition est accordé à la demande du fonctionnaire intéressé.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi ne saurait être examiné sans faire référence à l'ensemble de la politique entreprise par le Gouvernement dans le domaine de la Fonction Publique et plus particulièrement aux mesures prises par décret le 22 mai 1982, relatives à l'élargissement des droits syndicaux.

Le texte, voté sans modification par rapport au projet du Gouvernement présenté par M. le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, concerne le droit au congé pour l'éducation ouvrière institué par la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957. Il change l'appellation de ce congé désormais qualifié de congé pour formation syndicale, et prévoit le maintien de la rémunération intégrale du fonctionnaire qui en bénéficie.

Les dispositions du présent projet de loi mettent ainsi fin au décalage existant entre les textes et l'application pratique de ceux-ci.

*
* *

La loi n° 57-821 du 23 juillet 1957 instituait au bénéfice des salariés, des fonctionnaires de l'État et des personnels communaux, un congé d'éducation ouvrière ou de formation syndicale afin de participer à des stages ou sessions proposés par des centres rattachés aux organisations syndicales représentatives à l'échelon national.

Ce congé, non rémunéré, accordé sur demande, ne peut dépasser douze jours ouvrables par an.

Il s'agit d'un droit reconnu à l'ensemble des salariés mais dont le législateur a entendu limiter la portée.

- les bénéficiaires.

Les dispositions relatives aux salariés du secteur privé, posées par l'article 1 de la loi 57-821, sont intégrées aux articles L. 451-1 à 451-5 du Code du Travail.

En ce qui concerne les agents de l'État des communes et des établissements publics, il convient de distinguer les agents titulaires et non titulaires.

En effet, les agents non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, ainsi que le personnel des entreprises publiques sont soumis aux règles posées par l'article L.451-1 à 451-5 du Code du Travail, complétées par les dispositions du décret n° 66-588 du 27 juillet 1966 relatif aux conditions d'attribution du congé d'éducation ouvrière aux agents non titulaires.

Les fonctionnaires peuvent également solliciter de leur administration l'obtention d'un congé de même nature. L'article 5 de la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957 a en effet été intégré sous la forme d'un article 88 bis à la loi du 19 octobre 1946 dont les dispositions ont été reprises pour l'essentiel à l'article 36-5° de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires :

« Le fonctionnaire en activité a droit :

« — 5° au congé destiné à favoriser l'éducation ouvrière d'une durée maximum de douze jours ouvrables ; pendant la durée de ce congé, qui lui est accordé sur demande, les émoluments du fonctionnaire sont réduits au montant des retenues légales pour retraite et sécurité sociale afférentes à son grade, l'intéressé conservant, en outre, ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille. »

Les conditions d'attribution de ce congé ont été précisées par le décret n° 62-1225 du 18 octobre 1962.

Pour les personnels communaux, le droit au congé d'éducation ouvrière prévu à l'article 5 de la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957 est inséré dans le code des communes à l'article L.451-8.

- Un droit d'une portée limitée.

Les limitations sont de deux ordres. Elles concernent d'une part la rémunération et, d'autre part, les conditions d'obtention du congé.

La restriction essentielle est posée par la loi qui prévoit la non-rémunération du congé d'éducation ouvrière. Pendant cette période, les émoluments sont réduits au montant des retenues légales pour retraite et sécurité sociale afférents au grade du fonctionnaire en congé auxquels sont ajoutés les suppléments pour charges de famille. Dans les faits, ce texte ne correspond plus à la réalité.

En effet, l'article 3 de la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957 précisait que pour les salariés du secteur privé les dispositions de conventions collectives pouvaient instituer des règles plus favorables que celles prévues par la loi.

Il est en outre généralement reconnu que des indemnités compensatrices de pertes de salaire peuvent être versées par le Comité d'entreprise (Cour de Cassation — 20 mai 1965 syndicat Métallurgie CFTC, c/établissements J.J. Carnaud et Foyes de Basse-Indre).

Dans la pratique, les congés d'éducation ouvrière sont rémunérés aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Dans ce dernier, le maintien de la rémunération a été admis à partir de 1970.

D'autres restrictions ont été posées par voie de décret. Elles sont relatives aux conditions d'attribution du congé d'éducation ouvrière.

L'administration, à laquelle une demande écrite doit être adressée un mois à l'avance, peut en effet refuser d'accorder ce congé si les nécessités du services l'imposent. Elle doit alors consulter la commission administrative paritaire siégeant en formation plénière.

Chaque année, le nombre des fonctionnaires bénéficiant de ce congé ne peut dépasser 5 % de l'effectif budgétaire total du corps.

Dans la pratique, cette limite est très loin d'être atteinte et la durée des congés est souvent très inférieure aux douze jours accordés par la loi.

L'ensemble de ces dispositions ont pour objet de ne pas désorganiser l'Administration, mais elles limitent singulièrement la portée du droit au congé d'éducation ouvrière institué par la loi du 23 juillet 1957.

D'autre part, seuls certains organismes, dont la liste est définie une fois par an par arrêté du ministre chargé de la Fonction Publique, peuvent accueillir les fonctionnaires désireux de participer à ces stages.

*

* *

Le projet de loi qui vous est soumis met fin au décalage existant entre les textes et la pratique instituée dans les faits.

L'article premier substitue la notion de formation syndicale à celle d'éducation ouvrière et précise que les congés accordés dans ce cadre sont rémunérés. Cette nouvelle appellation correspond mieux à la réalité des faits. Afin de compléter la rédaction de cet article, la commission des lois du Sénat vous propose d'adopter un amendement qui précise que le congé pour formation syndicale est accordé sur la demande du fonctionnaire.

L'article 2 étend aux agents non titulaires de l'État l'ensemble des dispositions prévues pour les fonctionnaires.

L'article 3 tire la conséquence du précédent article en limitant l'application des dispositions des articles L. 451-1 à L. 451-4 aux seuls agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Lors de l'examen en commission, le rapporteur s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les personnels communaux ne bénéficiaient pas de la réforme introduite par le présent projet de loi.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois vous propose d'adopter le texte ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte voté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires	Article premier	Article premier	Article premier
Art.36. Le fonctionnaire en activité a droit :	Le 5° de l'article 36 de l'ordonnance n° 59- 244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est remplacé par les dispositions suivantes :	Sans modification.	Alinéa sans modification.
5° Au congé destiné à favoriser l'éducation ouvrière, d'une durée maximum de douze jours ouvrables ; pendant la durée de ce congé qui est accordé sur demande, les émoluments du fonctionnaire sont réduits au montant des retenues légales pour retraite et sécurité sociale afférentes à son grade, l'intéressé conservant, en outre, ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.	« — 5° A un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année. »	« — 5° A un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année. »	« 5° — sur sa demande à un congé... (le reste sans changements.)
Code du travail	Art. 2	Art.2	Art. 2
Art. L.451-5. Les conditions d'application des dispositions ci-dessus aux agents non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, au personnel des entreprises publiques énumérées par le décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du Code du Travail, sont déterminées par un décret en Conseil d'État.	Les agents non titulaires de l'État en activité bénéficient dans les mêmes conditions que les fonctionnaires d'un congé pour la formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de douze jours ouvrables par année.	Les agents... ... bénéficient, dans les mêmes conditions que les fonctionnaires,... ... par année.	Sans modification.
Code du travail	Art.3	Art. 3	Art. 3
Art. L.451-5. Les conditions d'application des dispositions ci-dessus aux agents non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, au personnel des entreprises publiques énumérées par le décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du Code du Travail, sont déterminées par un décret en Conseil d'État.	A l'article L. 451-5 du Code du travail, les mots : « aux agents non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics », sont remplacés par les mots : « aux agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics ».	Sans modification.	Sans modification.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement : Rédiger ainsi le début du deuxième alinéa de l'article premier :

« 5° sur sa demande à un congé... (le reste sans changement).