

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale modifiant les articles L. 417 et L. 418 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.*

Par M. Charles BONIFAY,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Robert Schwint, *président* ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, *vice-présidents* ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, *secrétaires* ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Varlet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : 1326, 1395 et in-8° 326.

**Sénat** : 242 (1982-1983).

---

**Anciens combattants et victimes de guerre.** — Administration - Anciens combattants : Ministère - Emplois réservés - Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>I. — Les difficultés d'application de législation</b> .....	<b>3</b>
<b>A. — Les textes</b> .....	<b>3</b>
<b>B. — Les difficultés de mise en œuvre</b> .....	<b>5</b>
1. Une procédure d'attribution longue .....	<b>5</b>
2. Les aménagements apportés par le présente projet de loi .....	<b>5</b>
3. Une législation inadaptée .....	<b>5</b>
<b>II. — Des aménagements nécessaires</b> .....	<b>7</b>
1. L'amendement de la commission des Affaires sociales .....	<b>7</b>
2. L'avenir de cette législation .....	<b>7</b>
<b>Tableau comparatif</b> .....	<b>9</b>
<b>Examen en Commission</b> .....	<b>13</b>
<b>Amendements présentés par la Commission</b> .....	<b>15</b>

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi soumis aujourd'hui à votre examen modifie les articles L. 417 et L. 418 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Ces deux articles sont relatifs aux emplois réservés.

Les modifications apportées à cette législation par le présent projet de loi sont mineures : d'une part, à l'article L. 417, le caractère annuel d'établissement de la liste de classement aux emplois réservés est supprimé, d'autre part, à l'article L. 418, le délai laissé à l'administration pour nommer le candidat dans son emploi après sa désignation passe de six à deux mois.

Mais ce projet de loi permet de rappeler les difficultés d'application que connaît cette législation et la nécessité de procéder à une refonte d'ensemble du système.

## I. — LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION

### A. — Les textes.

La législation sur les emplois réservés constitue une procédure dérogatoire au mode de recrutement normal de la fonction publique. Elle doit permettre d'assurer le reclassement professionnel des victimes de guerre, des anciens militaires et des travailleurs handicapés.

— La loi du 30 janvier 1923 concerne les victimes de guerre, les pensionnés (civils ou militaires) et les veuves. La loi du 6 août 1955 a étendu le bénéfice de cette législation aux pensionnés et veuves au titre des opérations du maintien de l'ordre en Afrique du Nord, ainsi qu'aux victimes de dommages dus à des troubles survenus au Maroc, en Tunisie et à Madagascar. Cette législation, qui

constitue une forme complémentaire de réparation du préjudice subi par ses bénéficiaires, a un caractère temporaire, comme votre Commission le rappellera plus loin.

— Les anciens militaires (sous-officiers de carrière, engagés et membres des forces supplétives depuis la loi du 9 décembre 1974) bénéficient également de cette législation, dans les conditions fixées par la loi du 18 juillet 1924.

— Enfin, la loi du 23 novembre 1957 posait le principe de l'emploi obligatoire des travailleurs handicapés dans les secteurs public et privé. Le décret du 16 décembre 1965 précisait les conditions dans lesquelles les travailleurs handicapés pouvaient accéder aux emplois réservés. La loi d'orientation du 30 juin 1975 a confirmé l'ensemble de ces dispositions.

L'obligation d'emploi résultant de cette législation s'applique aux administrations de l'Etat, aux établissements publics, aux départements et aux communes de plus de 5.000 habitants (mais là, seulement pour les victimes de guerre et les travailleurs handicapés).

Les emplois « réservés » relèvent des catégories B, C et D de la fonction publique et sont répertoriés dans une nomenclature tenue à jour par le ministère des Anciens combattants qui fixe également les pourcentages de réservation dans chacun des corps (travailleurs handicapés : 3 %, ressortissants au Code des pensions militaires d'invalidité : 25 à 75 %).

Les conditions d'aptitude sont physiques et professionnelles. Du point de vue des connaissances, les emplois sont rangés en cinq catégories : niveau baccalauréat, B.E.P.C., C.E.P., connaissances élémentaires, et la cinquième exigeant seulement que le candidat sache lire, écrire et compter.

Après avoir satisfait aux examens d'aptitude physique et professionnelle, les candidats sont inscrits sur des listes de classement, établies par catégorie d'emploi. Ces listes sont distinctes selon qu'il s'agit de travailleurs handicapés ou de ressortissants au Code des pensions militaires d'invalidité. Chacun des candidats peut postuler pour un nombre illimité d'emplois, mais pour deux départements au maximum.

Lors de vacances à pourvoir, les administrations reçoivent un certain nombre de dossiers, compte tenu des propositions de réservation propres à chacune des catégories de bénéficiaires.

## B. — Les difficultés de mise en œuvre de la législation.

### 1. *La procédure d'attribution de ces emplois est longue.*

Beaucoup de candidats restent sans poste pendant des années, alors qu'ils sont en tête sur les listes de classement. C'est ainsi qu'actuellement le délai moyen entre la date de désignation d'un candidat à un ministère demandeur et la date de sa nomination effective est de quatre mois et demi.

### 2. *Les aménagements apportés par le présent projet de loi.*

— Afin d'accélérer ce processus, **l'article 2 du présent projet de loi** réduit de six à deux mois le délai laissé à l'administration, à compter de la désignation du candidat, pour le nommer dans son poste.

— De plus, **l'article premier du projet de loi** supprime le critère annuel retenu par la législation actuelle pour l'établissement des listes de classement, cela afin de permettre l'établissement de plusieurs listes au cours d'une même année. Le projet de loi initial ne prévoyait aucune périodicité, afin de laisser le maximum de souplesse aux services du Ministère. Mais l'Assemblée nationale a préféré introduire l'obligation minimale selon laquelle cette liste est établie au moins une fois par an.

Enfin, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, certaines dispositions figurant dans l'ancien article L. 417 n'ont pas été reprises, dans le souci d'alléger et de simplifier le texte législatif. C'est ainsi qu'il n'est plus fait référence à l'ordre de classement, à la notification de ce classement aux intéressés et à la reprise du reliquat des listes d'une année sur l'autre.

### 3. *Mais cette législation semble surtout inadaptée.*

Les statistiques montrent qu'en moyenne 12.000 vacances sont déclarées annuellement, 8.500 candidats s'inscrivent aux examens, 2.900 sont reçus, 1.500 sont désignés en vue de leur recrutement, et 1.000 sont effectivement nommés.

Le nombre de candidats désignés est nettement inférieur à celui des admis. Les causes essentielles de ce déséquilibre sont d'ordre catégoriel et géographique.

— Les emplois sollicités sont en majorité des emplois de bureaux, surtout dans les catégories inférieures et là il y a peu de vacances déclarées.

Par contre, les emplois à caractère technique sont peu demandés, alors qu'à l'inverse, les déclarations de vacances y sont plus importantes.

Par ailleurs, les travailleurs handicapés qui sont de plus en plus nombreux à solliciter des emplois, souffrent de ne pouvoir avoir accès aux emplois de la catégorie A. Cette revendication est ainsi soulignée dans le rapport annuel de la Cour des comptes (1982) qui fait un bilan de la politique menée en faveur des handicapés.

— Mais la principale cause de ce déséquilibre est géographique.

D'une part, 61 % des candidats inscrits sur une liste de classement, le sont en Bretagne, pays de la Loire et dans les quatre régions méridionales, alors que le nombre de vacances déclarées y est très faible, et ce, en raison de la priorité accordée aux demandes de mutations.

D'autre part, en ce qui concerne les travailleurs handicapés, ceux-ci, à cause de leur très faible mobilité géographique, refusent souvent l'emploi offert, en raison de sa localisation, alors même qu'il est situé dans le département de leur choix.

Le rapport de la Cour des comptes pour 1982, ainsi que le rapport au ministre de la Solidarité nationale, établi par M. Lasry, sur la politique menée en faveur des personnes handicapées (mai 1982), font état, en ce qui concerne la législation des emplois réservés, de la mauvaise application des textes. La réinsertion professionnelle, de façon générale, n'est pas effectivement menée à bien, alors même que les travailleurs handicapés font partie des catégories les plus démunies en cette période de chômage.

## II. — DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES

### 1. L'amendement proposé par la commission des Affaires sociales.

Tout d'abord en ce qui concerne les mesures législatives relatives aux victimes de guerre, pensionnés (militaires ou civils) et aux veuves de guerre, votre Commission vous propose d'en proroger l'application pour une durée de six ans.

La loi du 30 janvier 1923, ouvrant en quelque sorte un droit à réparation pour ses bénéficiaires, est en effet temporaire. Plutôt que de recevoir un caractère permanent, elle a été reconduite régulièrement. La dernière prorogation résulte de la loi du 4 mai 1977 et fixait la date du 27 avril 1983.

Il s'avère donc nécessaire, une fois encore, de reconduire cette législation dont les bénéficiaires potentiels sont encore nombreux.

Invalides et veuves de guerre pensionnés de moins de soixante ans :

Invalides .....	247.000
Veuves de guerre .....	9.500
Total .....	<u>256.500</u>

Votre Commission vous propose donc de proroger cette législation jusqu'au 27 avril 1989.

### 2. L'avenir de cette législation.

Mais de façon plus générale, la commission des Affaires sociales exprime le souhait, de voir bientôt prendre un certain nombre de mesures tant législatives que réglementaires permettant une meilleure adaptation des emplois réservés aux besoins recensés.

Un certain nombre de textes réglementaires sont actuellement à l'étude et qui portent sur des points techniques :

— modification de la date de dépôt des candidatures ;

— suppression de la limite d'âge de 50 ans fixée pour le dépôt des candidatures ;

— suppression de la nomenclature des emplois de bureaux, de l'emploi d'agent de bureaux qui n'offre plus de perspectives de recrutement.

Par ailleurs, un texte de nature législative est en préparation, qui doit améliorer les pourcentages de réservation prévus pour les handicapés et remédier au déséquilibre géographique.

Des taux minimaux de réservation seront fixés pour chaque corps et un pourcentage sera appliqué sur les recrutements annuels, afin que ces taux minimaux soient atteints en dix ans.

De plus, les handicapés bénéficieront, par département, à concurrence d'un pourcentage de 10 %, d'une priorité d'affectation par rapport aux mutations...

Ce texte est, à l'heure actuelle, étudiée par le ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives. Le présent projet de loi n'apporte donc que des modifications mineures à la législation actuelle dans l'attente d'une réforme plus générale.



Sous le bénéfice de ces commentaires et observations, votre Commission vous demande d'adopter le texte voté par l'Assemblée nationale et ainsi amendé.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p>	<p>Article premier.</p> <p>L'article L. 417 du Code des pensions militaires d'in- validité et des victimes de guerre est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
<p><i>Art. L. 417. — Une liste générale de classement par catégories, définitivement ar- rêtée par le ministre des Anciens combattants et Vic- times de guerre, est établie chaque année dans l'ordre fixé aux articles R. 429 à R. 431. Elle est valable jus- qu'à la publication de la liste générale de classement de l'année suivante.</i></p>	<p>• <i>Art. L. 417. — Une liste de classement par catégorie est arrêtée par le ministre des Anciens combattants.</i></p>	<p><i>Art. L. 417. — Une liste de classement par catégorie est arrêtée au moins une fois par an, par le ministre des Anciens combattants.</i></p>	<p><i>Art. L. 417. — Une liste de classement...</i></p>
<p>Dans chaque catégorie, et pour chaque emploi, les candidats sont classés par département et il leur est attribué un numéro de clas- sement : ce rang de clas- sement est définitif.</p>	<p>• Dans chaque catégorie, les candidats sont classés par emploi et par département.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>... par le ministre chargé des Anciens combat- tants.</p>
<p>Lorsque les circonstances l'exigent, le ministre des Anciens combattants et Vic- times de guerre peut établir, dans le courant de l'année, une liste provisoire complé- mentaire de classement. Cette liste est dressée dans les mêmes conditions que la liste annuelle.</p>	<p>• <i>Lorsqu'il y a lieu d'éta- blir une nouvelle liste de classement, le reliquat de la liste précédente est reporté, en respectant l'ordre de clas- sement, en tête de la nou- velle liste.</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Chaque année, en vue de l'établissement d'une nouvelle liste de classement, le reliquat de la précédente liste générale est, le cas échéant, fusionné par catégorie avec la liste provisoire complémentaire et un numéro de classement est ensuite donné à tous les candidats qui ont concouru à l'établissement de la liste.</p>	Alinéa supprimé.		
<p>Le classement est notifié à chaque intéressé, dans le mois qui suit la décision, avec l'indication du numéro du Journal officiel où a paru la liste de classement dans laquelle il est compris.</p>	Alinéa supprimé.		
<p>Dans les mêmes conditions, la décision de rejet de la demande de classement est notifiée à chaque intéressé, avec l'indication du motif du rejet.</p>	Alinéa supprimé.		
<p>Art. 1. 418. — Lorsqu'il y a lieu de nommer à un emploi réservé, le ministre ou l'administration dont relève l'emploi à pourvoir avise le ministre des Anciens combattants et Victimes de guerre. Ce dernier notifie aux administrations qui ont signalé des vacances d'emplois les noms des candidats classés appelés à combler ces vacances.</p>			
<p>Ces désignations sont opérées suivant le rang de classement en commençant par les emplois appartenant à la catégorie la plus élevée. Il n'est fait appel aux candidats figurant sur la liste provisoire qu'en cas d'épuisement de la liste générale annuelle.</p>			
<p>Les candidats sont informés de la notification prévue au premier alinéa et de la date à laquelle elle a été faite.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Les candidats désignés pour une nomination sont rayés de la liste de classement pour tous les autres emplois postulés.</p>	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
<p>Ils doivent obligatoirement être nommés aux emplois pour lesquels ils ont été désignés dans les six mois suivant la notification de leur désignation à l'administration intéressée.</p>	<p>A l'avant-dernier alinéa de l'article L. 418 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les mots « dans les six mois » sont remplacés par les mots « dans les deux mois ».</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>Pour les vacances revenant exclusivement aux candidats bénéficiaires du paragraphe 2 de la première section, il est fait appel aux seuls candidats de cette catégorie.</p>			Article additionnel.
<p>Art. L. 393. — Bénéficient, jusqu'au 27 avril 1983, d'un droit de préférence pour l'obtention des emplois réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes, de la ville de Paris, des territoires d'outre-mer :</p>			<p>La date du 27 avril 1989 est substituée à celle du 27 avril 1983 figurant au premier alinéa de chacun des articles L. 393 et L. 394, et à l'article L. 401 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p>
<p>Art. L. 394. — Peuvent, sans condition d'âge, jusqu'au 27 avril 1983, obtenir les emplois féminins réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes, y compris ceux de l'Algérie et des territoires d'outre-mer :</p>			
<p>Art. L. 401. — A partir du 27 avril 1983, le nombre des emplois énumérés aux articles L. 402 et L. 405 réservés aux bénéficiaires des articles L. 397 à L. 400 s'augmentera progressivement de celui des emplois qui cesseront d'être attribués aux invalides de guerre.</p>			
<p>Après l'expiration du même délai, les emplois communaux, dont l'attribution par</p>			

**Texte en vigueur**

—

préférence aux invalides de guerre est prévue par l'article L. 404 sont attribués, concurremment et dans les mêmes conditions aux militaires et marins visés par l'article L. 397.

Les emplois visés par les articles L. 394 et L. 395 seront attribués après le 27 avril 1983 concurremment et dans les mêmes conditions, aux veuves et aux orphelins des militaires ou marins de tous grades morts par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par le fait ou à l'occasion du service.

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale  
en première lecture**

—

**Propositions  
de la Commission**

—

## EXAMEN EN COMMISSION

---

La commission des Affaires sociales, réunie sous la présidence de M. Robert Schwint, président, a examiné ce projet le 20 avril 1983.

Le Rapporteur a souligné le caractère mineur des dispositions du présent projet de loi, qui modifie les articles L. 417 et L. 418 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, relatifs à l'établissement des listes de classement, et aux délais laissés à l'administration pour nommer les candidats dans leur emploi à compter de leur désignation. Ces deux mesures, a rappelé M. Bonifay, doivent permettre d'alléger et d'accélérer la procédure d'attribution des emplois réservés.

Le Rapporteur a, à ce sujet, insisté sur la nécessité de procéder à une réforme d'ensemble de cette législation sur les emplois réservés, en rappelant à la Commission les inadaptations catégorielles et géographiques que présentent les dispositions actuellement en vigueur. Il a fait état en ce domaine des projets de textes tant réglementaires que législatifs qui sont à l'heure actuelle étudiés par les ministères.

Il a enfin proposé à la commission des Affaires sociales de modifier le texte voté par l'Assemblée nationale, en introduisant un article tendant à proroger la législation permettant aux victimes de guerre pensionnées et aux veuves de guerre d'accéder aux emplois réservés. La loi du 30 janvier 1923 présente en effet un caractère temporaire et a fait l'objet de prorogations successives. Etant donné le nombre de bénéficiaires potentiels encore élevé (256.500), il s'avère nécessaire de proroger cette législation jusqu'au 27 avril 1989. La commission des Affaires sociales a donc sur la proposition de son Rapporteur adopté cet amendement.

Elle a ensuite, sous réserve d'un amendement de forme présenté par M. Schwint, adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Article premier.

#### **Amendement :**

Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ministre des Anciens combattants ».

par les mots :

« ministre chargé des Anciens combattants ».

---

### Article additionnel (*nouveau*) (*in fine*).

#### **Amendement :**

A la fin du projet de loi, ajouter un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

La date du 27 avril 1989 est substituée à celle du 27 avril 1983 figurant au premier alinéa de chacun des articles L. 393 et L. 394, et à l'article L. 401 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.