

N° 273

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rattache pour ordre au proces verbal de la seance du 11 fevrier 1992.

Enregistre a la Presidence du Senat le 31 mars 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi modifiant les articles L. 393, L. 394, L. 395, L. 402, L. 404 et L. 405 et abrogeant l'article L. 401 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Senateur

1) Cette commission est composee de : MM. Jean-Pierre Fourcade, president ; Louis Souvet, Marc Bieul, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice presidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secretaires ; Jose Balareillo, Mme Marie Claude Beaudou, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, Andre Buhl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gerard Cesar, Jean Cherioux, Francois Delga, Jean-Pierre Demerlat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie Fanny Gournay, MM. Roger Husson, Andre Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Francois Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missoffe, MM. Arthur Moulin, Joseph Ostermann, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudiere, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Seruaciat, Rene-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Vois le numero :

Senat : 240 (1991 1992)

Anciens combattants et victimes de guerre

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	9
I - LA LEGISLATION SUR LES EMPLOIS RESERVES	13
A. LA LEGISLATION EN VIGUEUR	13
1. Les bénéficiaires	14
a) <i>Les victimes de guerre</i>	14
b) <i>les anciens militaires</i>	17
c) <i>Les personnes handicapées</i>	17
2. Les organismes assujettis	20
3. Les conditions d'aptitude	22
B. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET ...	23
1. Le droit d'accès des invalides de guerre aux emplois réservés devient permanent	24
2. Le projet de loi procède, en outre, à un toilettage de certaines dispositions du code des pensions d'invalidité et des victimes de la guerre	26
II - LA PRATIQUE DES EMPLOIS RESERVES	31
A. LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES BENEFICIAIRES SONT ESSENTIELLEMENT D'ORDRE STRUCTUREL	31
1. Le déséquilibre catégoriel	32
2. Le déséquilibre géographique	32
3. La situation des personnes handicapées	32
B. LES AMENAGEMENTS RECENTS ET LES PERSPECTIVES D'AMELIORATION	33
1. La réforme réglementaire de 1990	33
2. Les projets de réforme à l'étude	37

	Pages
	-
EXAMEN DES ARTICLES	41
<i>Article premier</i> - Pérennisation et mise à jour de la législation sur les emplois réservés	41
Paragraphe I : <i>Invalides de guerre</i>	41
Paragraphe II : <i>Veuves de guerre</i>	48
Paragraphe III : <i>Orphelins de guerre</i>	49
Paragraphe IV : <i>Nomenclature des emplois réservés</i>	51
Paragraphe V : <i>Emplois communaux</i>	53
Paragraphe VI : <i>Obligation d'emploi s'appliquant aux entreprises industrielles ou commerciales</i>	55
Paragraphe VII : <i>Obligation d'emploi s'appliquant aux entreprises nationalisées</i>	56
Paragraphe VIII : <i>Abrogation de l'article L. 401</i>	57
<i>Art. 2</i> - Validation des listes et des nominations aux emplois réservés intervenues depuis le 27 avril 1989	58
TABLEAU COMPARATIF	61

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le Mardi 31 mars 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Claude Prouvoeur sur le projet de loi modifiant les articles L. 393, L. 394, L. 395, L. 402, L. 404 et L. 405 et abrogeant l'article L. 401 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Après avoir souligné que le Sénat est saisi de ce texte en première lecture, M. Claude Prouvoeur a rappelé l'état actuel de la législation sur les emplois réservés qui constituent une procédure dérogatoire au mode normal de recrutement dans la fonction publique.

On distingue trois catégories de bénéficiaires : les victimes de guerre (invalides, veuves et orphelins), les anciens militaires et, depuis 1957, les handicapés civils. Chaque catégorie dispose de règles propres, notamment en matière de quotas.

Les organismes assujettis sont en principe les administrations de l'Etat, des départements, des communes, des territoires d'outre-mer et des établissements publics. Toutefois, la nomenclature des postes réellement disponibles est fixée par voie réglementaire, notamment par les décrets n° 90-378 du 2 mai 1990 et n° 66-678 du 14 septembre 1966 (pour les emplois communaux).

Dans la pratique, la procédure d'attribution d'emplois réservés est assez longue et peut se dérouler sur plusieurs années. Toutefois, avec la modification de cette procédure intervenue en 1990, le délai d'attente entre l'inscription sur les listes de classement et la nomination devrait être ramenée à dix-huit mois. Celui-ci apparaît désormais difficilement compressible en raison des déséquilibres catégoriel et géographique constatés entre les vacances d'emploi et les demandes.

Puis, M. Claude Prouvoeur a présenté le contenu du projet de loi. Celui-ci vise, en premier lieu, à pérenniser l'article L. 393 du code des pensions. Comme cet article n'était en principe applicable que jusqu'au 27 avril 1989, il est proposé de valider les nominations et classements intervenus depuis cette date et d'abroger les dispositions qui devaient lui succéder. Il procède, en second lieu, à un toilettage partiel du chapitre IV du titre III du Livre III dudit code afin de tenir compte, d'une part, de l'évolution de l'organisation administrative française et, d'autre part, de la loi de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

M. Claude Prouvoyeur a formulé quatre remarques principales sur ce texte :

Premièrement, il a considéré que la pérennisation du dispositif relatif à l'accès des invalides de guerre aux emplois réservés était tout à fait justifiée pour trois raisons : l'existence d'un nombre de candidats potentiels non négligeable, le bénéfice de l'article L. 393 ayant été élargi aux victimes de toutes les opérations déclarées "campagnes de guerre" et aux sapeurs-pompiers non professionnels blessés en service ; la suppression du caractère provisoire de l'accès aux emplois réservés pour les veuves de guerre depuis 1987 ; la pérennisation de fait de ce dispositif à travers les prorogations successives intervenues depuis 1923.

Deuxièmement, il a estimé que l'actualisation de la liste des organismes assujettis à l'obligation de réservation d'emplois était incomplète puisqu'elle ne vise ni Saint-Pierre-et-Miquelon (alors que Mayotte est citée expressément) ni les groupements de collectivités territoriales qui sont appelés à se développer, notamment à la suite de la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale.

Troisièmement, il a constaté que le toilettage opéré par le projet était partiel puisqu'il ne tenait pas compte du caractère inapplicable de l'article L. 395 relatif aux orphelins de guerre. La rédaction abstraite de cet article qui leur réserve les seuls "emplois tenus par des mineurs", l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans et l'allongement de la durée des études font que leur droit aux emplois réservés est actuellement purement théorique.

Quatrièmement, il a indiqué qu'il convenait de mieux harmoniser les dispositions du code des pensions militaires d'invalidité avec celles du code du travail afin d'éviter les disparités de régime pour les personnes handicapées.

Dans la discussion générale, M. Jean Madelain est intervenu pour savoir si les anciens d'Afrique du Nord étaient visés par ce texte. M. Claude Prouvoyeur a précisé que leur régime n'était pas modifié quant au fond.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles.

Elle a d'abord rectifié une erreur matérielle introduite dans l'intitulé du projet de loi.

A l'article premier, elle a adopté six amendements. Au paragraphe premier de cet article, elle a adopté un amendement précisant que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que les groupements de collectivités publiques sont assujettis à l'obligation de réservation d'emploi.

Au paragraphe II, elle a adopté un amendement de coordination pour l'article L. 394 relatif aux veuves de guerre.

Au paragraphe III, après les interventions de MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Boyer, Guy Robert et Mme Hélène Missoffe, elle a adopté un amendement étendant aux orphelins de guerre et, sur proposition de MM. Jean-Pierre Fourcade et Guy Robert, aux enfants de certains agents publics dont la profession présente un risque particulier (militaires, pompiers, douaniers, etc.), le bénéfice des emplois réservés jusqu'à 25 ans.

Au paragraphe IV, elle a adopté un amendement de coordination avec l'amendement voté au paragraphe premier.

Au paragraphe VI et au paragraphe VII, après que Mme Hélène Missoffe et M. Jean-Pierre Fourcade aient rappelé le caractère théorique des obligations visées aux articles L. 405 et L. 406 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et le non-respect dans la pratique de l'obligation d'emploi de 6 % de personnes handicapées, tant dans les administrations que dans les entreprises, elle a adopté deux amendements tendant à l'harmonisation des dispositions du code du travail avec celles du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Elle a adopté l'article 2 sans modification.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, que le Sénat est appelé à examiner en première lecture, propose de modifier plusieurs articles du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre sur les emplois réservés.

Ces derniers constituent une procédure dérogatoire au mode normal de recrutement dans la fonction publique qui a pour but de faciliter le reclassement professionnel de certaines personnes.

La législation sur les emplois réservés remonte à la période révolutionnaire et a été consolidée sous le Premier Empire. Un décret du 8 mars 1811 a, ainsi, réservé l'attribution de certains emplois publics aux anciens militaires réformés par suite d'infirmités, d'accidents ou de blessures contractées en service ainsi qu'aux veuves et orphelins de militaires morts en service.

Mais cette législation s'est surtout développée après la première guerre mondiale responsable de millions de morts et d'infirmités. Par-delà le régime des pensions, le système des emplois réservés a constitué une forme complémentaire de réparation du préjudice subi du fait de ce conflit particulièrement dévastateur pour la population civile et militaire.

Initialement d'application provisoire, ces dispositions ont été régulièrement reconduites, alors que le nombre de bénéficiaires pour lesquels elles étaient prévues à l'origine devaient naturellement

décroître, compte tenu de la situation de paix que connaît la France depuis plusieurs décennies.

Cette pérennisation de fait est liée à plusieurs facteurs :

D'une part, la France a été engagée ultérieurement dans diverses opérations militaires qualifiées campagne de guerre (Indochine ...) qui ont ouvert de nouveaux droits et suscité de nouvelles candidatures.

D'autre part, cette législation a été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires. Ainsi, la loi du 6 août 1955 en a accordé le bénéfice aux pensionnés et veuves au titre des opérations de maintien de l'ordre en Afrique du Nord ainsi qu'aux victimes de dommages dus à des troubles survenus lors de la décolonisation. La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 a également ouvert l'accès aux emplois réservés aux sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service.

Enfin, la loi n° 87-1131 du 31 décembre 1987 a supprimé le caractère temporaire de la législation sur l'accès des veuves de guerre aux emplois réservés, tout en élargissant sa portée à d'autres conjoints.

La réforme des statuts de la fonction publique, tant de l'Etat que territoriale ou hospitalière, a également reconnu la législation sur les emplois réservés comme une des modalités permanentes, quoique dérogatoires, d'accès à la fonction publique.

La question se pose donc, aujourd'hui, du maintien ou de la disparition du caractère provisoire de la législation applicable aux invalides de guerre dont la portée est encore limitée dans le temps.

Le présent projet propose de reconnaître expressément le caractère permanent du droit d'accès des invalides de guerre aux emplois réservés et d'en tirer les conséquences sur les autres dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

A cette occasion, il procède également à un toilettage partiel du chapitre IV du Titre III du Livre III dudit code relatif aux emplois réservés.

Afin de mieux apprécier la portée du présent projet et le bien-fondé des modifications envisagées, on rappellera en premier lieu l'état de la législation sur ces emplois réservés pour aborder ensuite les difficultés que soulève actuellement la mise en oeuvre de celle-ci.

I. LA LEGISLATION SUR LES EMPLOIS RESERVES

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat ne modifie pas fondamentalement la législation actuelle en matière d'emplois réservés.

Cette législation qui s'est développée à l'occasion des conflits armés dans lesquels la France a été engagée, exprimait à l'origine la reconnaissance de notre pays envers ceux qui l'ont servi au péril de leur vie.

En dépit de la situation de paix que connaît la France depuis plusieurs décennies et qui aurait dû conduire à une diminution du nombre de bénéficiaires, cette législation ne semble pas devoir être remise en cause.

A. LA LEGISLATION EN VIGUEUR

Actuellement, les dispositions législatives relatives aux emplois réservés figurent, à titre principal, aux articles L. 393 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

D'origine militaire, cette législation a également inspiré le régime mis en place en 1957 pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Ainsi, on distingue aujourd'hui trois catégories de bénéficiaires : les victimes de guerre, les anciens militaires et les handicapés. Mais, à ces différentes catégories correspondent des dispositions et des modalités particulières.

1. Les bénéficiaires

a) Les victimes de guerre

Le régime applicable aux victimes de guerre est issu d'une loi du 30 janvier 1923. Il a été codifié par le décret n° 53-770 du 13 août 1953. Actuellement, il fait l'objet, à titre principal, des articles L. 393 à L. 396 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

1°) Les bénéficiaires de ce régime sont, en premier lieu, les officiers et hommes de troupes des armées de terre, de mer et de l'air, invalides de guerre.

Il s'agit des pensionnés, à titre définitif ou temporaire, par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par le fait ou à l'occasion du service au cours des guerres 1914-1918 et 1939-1945, ainsi qu'au cours des expéditions postérieures déclarées campagnes de guerre. C'est ainsi que le bénéfice de ce régime a été étendu aux pensionnés au titre des opérations en Afrique du Nord, en Indochine et, plus récemment, celles qui ont eu pour théâtre le Tchad, le Liban ou l'Irak.

Une des particularités du régime des invalides de guerre est qu'il est d'application temporaire, même si depuis 1923 il a été régulièrement reconduit. La dernière prorogation résulte de la loi n° 83-452 du 7 juin 1983 qui en a fixé le terme au 27 avril 1989.

Depuis cette date, l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre n'est plus, en principe, opposable aux administrations et établissements concernés.

La situation créée par l'expiration du délai d'application de ce dispositif est la principale justification du projet de loi examiné dans le cadre du présent rapport.

2°) Parmi les victimes de guerre bénéficiaires de la législation sur les emplois réservés figurent ensuite les veuves de guerre, c'est-à-dire les veuves de militaires morts au combat ou décédés des suites de leurs infirmités contractées et aggravées au combat. Cette extension est fort ancienne puisque le décret du 8 mars 1811 précité les assimilait déjà aux invalides pour l'accès à certains emplois civils.

L'article L. 394 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre vise actuellement :

- les veuves de guerre non remariées ainsi que les veuves remariées et redevenues veuves ou divorcées à leur profit,

- les veuves de guerre remariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs ou infirmes à leur charge issus de leur mariage avec un militaire mort pour la France,

- les mères non mariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, enfants reconnus d'un militaire mort pour la France,

- les femmes d'aliénés internés depuis plus de quatre ans dont la pension donne lieu à l'application de l'article L. 124 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

- les femmes de disparus bénéficiaires de la pension provisoire prévue en application de l'article L. 66 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

- les conjoints de certains fonctionnaires décédés en service.

En effet, la loi n° 97-1131 du 31 décembre 1987 a fait entrer dans le champ d'application de l'article L. 394 les conjoints de militaires, policiers, douaniers ainsi que ceux des personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des missions d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission.

Il convient de rappeler que cette loi est issue d'une proposition de loi déposée par MM. Roger Husson, Jean-Pierre Fourcade, Marcel Lucotte, Daniel Hoeffel, Jacques Pelletier et Roger Romani, adoptée à l'unanimité par les deux assemblées.

A l'occasion de discussion de cette loi, le caractère temporaire de l'article L. 394 a été supprimé alors que jusqu'en 1987, comme les invalides de guerre, les veuves ne bénéficiaient que d'un régime provisoire.

A l'époque, le rapporteur, M. Roger Husson, avait justifié cette mesure dans des termes qui méritent d'être rapportés ici : *"si on peut espérer qu'aucune guerre n'aura plus jamais lieu, évitant ainsi que s'accroisse à nouveau le nombre des veuves de guerre, il serait vain de croire en revanche que la catégorie des veuves de militaires décédés en service commandé pourra disparaître définitivement. C'est pourquoi une législation permanente est de beaucoup préférable à une législation provisoire, même prorogée régulièrement"*.

3°) Enfin, ont été assimilés à la catégorie des victimes de guerre :

- les membres de la Résistance, sous réserve de bénéficier d'une pension d'invalidité (L. 393),

- les orphelins de guerre, à la condition qu'ils soient mineurs (L. 395),

- les victimes civiles de guerre, les personnels du service de santé victimes de blessures reçues ou de maladies contractées dans le service (L. 396).

Dans la pratique, les emplois réservés aux victimes de guerre sont donc prioritairement attribués aux invalides, puis aux veuves et enfin aux catégories assimilées. Cette situation n'est pas rare puisque les invalides qui disposent en principe de 10 % des emplois offerts annuellement dans la fonction publique sont loin de disposer d'autant de candidats.

b) Les anciens militaires

Les dispositions actuelles accordant aux anciens militaires le bénéfice d'emplois réservés résultent de la loi du 18 juillet 1924, également codifiée en 1953. Sont ainsi visés par les articles L. 397 à L. 401 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, à condition qu'ils possèdent la nationalité française :

- les militaires engagés, rengagés ou commissionnés de l'armée de terre, de mer ou de l'air,

- les militaires (quel que soit leur statut) réformés ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées au service, dans la mesure où ils ne peuvent pas se prévaloir du régime des invalides de guerre,

- depuis la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974, les membres des forces supplétives françaises ayant participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962, possédant la nationalité française (anciens "harkis").

A l'exception de ces derniers, les candidats doivent formuler leur demande pendant leur présence sous les drapeaux ou dans les trois ans suivant leur libération et avoir moins de quarante ans.

Contrairement à celui des victimes de guerre, ce régime a toujours eu, par nature, un caractère permanent. Il vise à faciliter le renouvellement des cadres des armées et le reclassement des anciens militaires.

c) Les personnes handicapées

Les dispositions précédentes ont inspiré la législation relative à l'insertion professionnelle des handicapés civils.

C'est la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 qui, la première, a posé le principe de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans les secteurs public et privé.

Les modalités d'application de cette loi ont été déterminées par le décret n° 65-1111 du 13 décembre 1965 fixant les conditions dans lesquelles les travailleurs handicapés peuvent accéder aux emplois réservés.

La loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées a confirmé ces dispositions sans parvenir à faire respecter l'obligation d'emploi.

C'est la raison pour laquelle la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des handicapés, qui s'est substituée aux lois de 1924 et 1957 relatives aux obligations d'emploi des mutilés de guerre et des travailleurs handicapés, a apporté deux innovations majeures :

- elle a substitué à des procédures complexes et mal respectées une obligation de résultat : celle d'employer 6 % d'handicapés au terme d'une période transitoire de trois ans,

- elle a placé l'emploi des handicapés dans le champ de la négociation collective.

Cette loi de 1987 a été codifiée aux articles L. 323-1 et suivants du code du travail. Elle constitue une obligation de résultat mais laisse aux employeurs le choix des modalités de recrutement.

Actuellement, trois voies s'offrent donc aux personnes handicapées souhaitant postuler à un emploi public :

- le recrutement par concours selon les modalités de droit commun,

- le recrutement contractuel tel qu'il résulte de la loi du 10 juillet 1983 et de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat,

- le recrutement par examen d'accès aux emplois réservés dont les modalités sont restées fixées par voie réglementaire. Elles figurent essentiellement aux articles R. 323-98 et suivants du code du

travail qui n'ont pas été abrogés malgré la disparition de la loi de 1957.

Dans ce dernier cas, les candidats doivent avoir la qualité de travailleurs handicapés et être physiquement aptes à l'emploi public. Cette qualité relève de l'appréciation de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel de chaque département.

Il convient de souligner que l'article L. 323-3 du code du travail opère un rapprochement entre les différentes législations puisque dans l'énumération des différentes catégories susceptibles de bénéficier de l'obligation d'emploi, figurent :

1°) Les travailleurs reconnus handicapés par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel mentionnée à l'article L. 323-11 ;

2°) Les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire ;

3°) Les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée au titre du régime général de sécurité sociale, de tout autre régime de protection sociale obligatoire ou au titre des dispositions régissant les agents publics à condition que l'invalidité des intéressés réduise au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain ;

4°) Les anciens militaires et assimilés, titulaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

5°) Les veuves de guerre non remariées titulaires d'une pension au titre du même code, dont le conjoint militaire ou assimilé est décédé des suites d'une blessure ou d'une maladie imputable à un service de guerre ou alors qu'il était en possession d'un droit à pension militaire d'invalidité d'un taux au moins égal à 85 % ;

6°) Les orphelins de guerre âgés de moins de vingt et un ans et les mères veuves non remariées ou les mères célibataires, dont respectivement le père ou l'enfant, militaire ou assimilé, est décédé des suites d'une blessure ou d'une maladie imputable à un service de

guerre ou alors qu'il était en possession d'un droit à pension d'invalidité d'un taux au moins égal à 85 % ;

7°) Les veuves de guerre remariées ayant au moins un enfant à charge issu du mariage avec le militaire ou assimilé décédé, lorsque ces veuves ont obtenu ou auraient été en droit d'obtenir, avant leur remariage, une pension dans les conditions prévues au 5° ci-dessus ;

8°) Les femmes d'invalides internés pour aliénation mentale imputable à un service de guerre, si elles bénéficient de l'article L. 124 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

2. Les organismes assujettis

L'obligation résultant de la législation sur les emplois réservés concerne actuellement les administrations de l'Etat, les départements, les communes, les territoires d'outre-mer et les établissements publics.

Toutefois, l'obligation d'emploi en faveur des invalides de guerre ne s'applique qu'aux communes de plus de 5 000 habitants.

Dans la pratique, la nomenclature de postes réellement offerts sont fixés par voie réglementaire, en vertu de l'article L. 402 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Il existe, en outre, une nomenclature spécifique pour les emplois communaux, conformément à l'article L. 404 dudit code.

Il s'agit d'emplois de début de carrière de catégorie B, C et D de la fonction publique. En effet, l'accès à la catégorie A par les emplois réservés est actuellement impossible.

En principe, les nomenclatures sont périodiquement mises à jour par les soins du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Elles mentionnent pour chaque emploi les pourcentages de réservation offerts aux ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Ces pourcentages sont aujourd'hui de 10 % (en flux) pour les bénéficiaires de la législation de 1923 (invalides de guerre) et de 5 à 50 % pour ceux de la législation de 1924 (anciens militaires). Quant aux personnes handicapées, plusieurs arrêtés interministériels ont fixé dans la limite de 3 à 10 % des vacances, le nombre de postes susceptibles de leur être réservés annuellement.

La nomenclature générale actuellement en vigueur a été fixée par le décret n° 90-378 du 2 mai 1990. En ce qui concerne les emplois communaux, la nomenclature n'a pas été modifiée depuis le décret n° 66-678 du 14 septembre 1966.

La première est annexée au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Les administrations et établissements visés sont actuellement les suivants :

- Administrations centrales
- Services extérieurs et établissements publics (par ministères)
- Département de Paris
- Ville de Paris
- Assistance publique de Paris
- Préfecture de police
- Etablissements sanitaires et sociaux (mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique)
- Banque de France
- Crédit foncier de France à Paris
- EDF-GDF
- RATP
- SNCF
- Aéroport de Paris
- Ports autonomes
- Tunnel routier sous le Mont-Blanc
- Etablissements tributaires de l'article L. 495 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (art. 7 de la loi du 30 janvier 1923)
 - . Compagnie générale des eaux
 - . Compagnie lyonnaise des eaux
 - . Compagnie des eaux et de l'Ozone
 - . Compagnie générale maritime
 - . Compagnie parisienne de chauffage urbain
 - . Société urbaine d'air comprimé
 - . Société Roblot S.A.
 - . Société lyonnaise de transport en commun
- Société des autoroutes Paris Rhin-Rhône
- Société de l'autoroute Paris-Normandie
- Société des autoroutes du sud de la France
- Société de l'autoroute Estere/Côte d'Azur
- Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France

3. Les conditions d'aptitude

Bien que bénéficiant d'un accès privilégié aux postes sus-mentionnés, les candidats aux emplois réservés doivent remplir des conditions d'aptitude physique et professionnelle.

Du point de vue de l'aptitude physique, les emplois sont rangés en huit groupes, l'aptitude requise allant en décroissant du 1er (service très actif requérant l'intégrité fonctionnelle des quatre membres et des organes des sens) au 8ème groupe (emplois ne nécessitant qu'une activité physique réduite).

La liste des infirmités compatibles est fixée, de manière indicative, par l'article D. 313 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Celui-ci est applicable aux ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et aux travailleurs handicapés.

Toutefois, s'agissant de ces derniers, l'article R. 323-114 du code du travail prévoit que cette liste peut être révisée par une commission spéciale instituée auprès du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

En ce qui concerne les victimes de guerre et les anciens militaires, l'appréciation de l'aptitude physique relève de la commission départementale prévue à l'article R. 405 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

S'agissant des travailleurs handicapés, leur aptitude est appréciée par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) siégeant dans la formation résultant du décret n° 78-392 du 17 mars 1978 qui doivent se réunir au minimum deux fois par an.

Quant à l'aptitude professionnelle, les emplois réservés sont rangés en cinq catégories différentes selon le niveau de connaissances exigé qui va en décroissant du baccalauréat aux connaissances élémentaires de français et de calcul. Des examens sont organisés, en principe chaque année. Aucun diplôme n'est en général exigé des candidats.

*

Jusqu'en 1990, l'attribution des emplois réservés se déroulait selon les étapes suivantes :

1°) Les administrations adressaient chaque année au SEAC des prévisions de vacances à pourvoir.

2°) Les candidats ayant satisfait aux examens d'aptitude étaient inscrits sur des listes de classement publiées au Journal Officiel. Les listes étaient établies par catégorie d'emploi et étaient distinctes selon qu'il s'agissait de ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité ou de travailleurs handicapés.

3°) Le secrétariat d'Etat adressait alors les dossiers aux administrations en tenant compte des proportions de réservation propres à chacune des catégories de bénéficiaires.

4°) Lorsque l'administration intéressée avait pris contact avec le postulant, celui-ci disposait d'un mois pour faire connaître sa réponse.

5°) Les administrations disposaient de six mois pour procéder à la nomination de l'intéressé.

Cette procédure a été sensiblement modifiée depuis 1990 par voie réglementaire. Elle sera étudiée dans le cadre du titre II relatif à la mise en oeuvre de cette législation.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET

La portée du projet de loi que le Sénat est appelé à examiner en première lecture est limitée.

Ce texte vise essentiellement à pérenniser le dispositif d'accès aux emplois réservés applicable aux invalides de guerre en supprimant toute référence à une date-limite d'application, alors que celui-ci est arrivé en principe à expiration depuis le 27 avril 1989. En conséquence, le présent projet propose de valider les décisions (nominations ou inscriptions) qui sont intervenues depuis cette date et de supprimer l'article L. 401 qui fixait les règles applicables après celle-ci.

Par ailleurs, à l'occasion de cette consécration, il est procédé à un toilettage partiel de la partie du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre consacrée à ce régime, afin de tenir compte notamment de l'évolution intervenue dans les structures administratives françaises depuis une trentaine d'années.

1. Le droit d'accès des invalides de guerre aux emplois réservés devient permanent

La législation sur les emplois réservés a été instituée à titre temporaire, principalement pour deux raisons :

- s'adressant à l'origine à des invalides ou des veuves de guerre, ses effets devaient nécessairement s'atténuer avec le temps dans la perspective d'une situation de paix durable,

- cette législation constitue une procédure dérogatoire au mode normal de recrutement dans la fonction publique, à savoir les concours. Compte tenu du nombre limité d'emplois publics offerts chaque année, l'accès privilégié de certaines personnes à ces postes constitue un préjudice pour les candidats recrutés selon le droit commun. Sa portée devait donc être strictement limitée quantitativement et dans le temps.

Toutefois, le maintien du caractère temporaire du dispositif est apparu au fil du temps de moins en moins fondé.

En premier lieu, comme le souligne l'exposé des motifs du projet, l'application de ces dispositions a continué à être sollicitée

d'une manière régulière par les intéressés. Chaque année, plus d'une cinquantaine de candidats en moyenne font acte de candidature au titre des victimes de guerre. L'extension de l'article L. 393 aux victimes des opérations déclarées campagnes de guerre a permis d'inclure les pensionnés au titre de conflits plus récents comme le Tchad ou l'Irak. Il existe donc encore de nombreux candidats potentiels.

En outre, ne plus permettre aux victimes des combats dans lesquels la France pourrait à l'avenir être engagée serait inéquitable. Cette rupture serait contradictoire avec l'esprit même de la législation sur les emplois réservés à laquelle est attachée l'idée de la réparation d'un préjudice subi et de la reconnaissance de la Nation pour les sacrifices consentis.

Deuxièmement, cette législation a été consolidée et étendue et en particulier par deux lois récentes :

- la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 l'a étendue aux sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service,

- la loi n° 87-1131 du 31 décembre 1987 a ouvert celle-ci aux conjoints de militaires, policiers, douaniers, décédés en service et aux conjoints de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des mesures d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission.

C'est cette dernière loi qui a supprimé le caractère temporaire de l'article L. 394, relatif aux veuves de guerre. Il ne serait pas logique de maintenir un régime provisoire pour les invalides de guerre alors que les veuves bénéficient d'un régime permanent.

Enfin, d'un point de vue pratique, cette législation a déjà été pérennisée de fait puisqu'elle a depuis son origine été reconduite régulièrement. Elle est si bien entrée dans les moeurs que, bien qu'officiellement caduque depuis le 27 avril 1987, toutes les administrations publiques ont continué à l'appliquer et une soixantaine d'invalides de guerre ont ainsi été nommés sans base légale.

La pérennisation ne signifie pas que cette législation sera immuable. Le moment venu, il sera toujours possible de revenir sur ce système par voie législative.

2. Le projet de loi procède, en outre, à un toilettage des dispositions anciennes.

A l'occasion de la pérennisation de ce dispositif des emplois réservés, désormais étendue à toutes les catégories de bénéficiaires, le présent projet procède à un toilettage partiel du chapitre IV du titre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Ce toilettage concerne essentiellement l'évolution de l'organisation territoriale française.

A cet égard, il apporte trois modifications principales.

Désormais, les régions figurent parmi les organismes publics assujettis à l'obligation d'emploi.

Cette extension est la conséquence logique de la transformation de celles-ci en établissements publics (loi du 5 juillet 1972) puis en collectivités territoriales par la loi du 2 mars 1982.

L'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct organisée par la loi du 10 juillet 1985 a définitivement consacré les régions dans l'organisation administrative française.

Le présent projet de loi propose donc logiquement de compléter la liste des organismes visés par la législation sur les

emplois réservés par les articles L. 393, L. 394, L. 395, L. 402 et L. 405, en y incluant les régions.

La seconde modification entrant dans ce cadre concerne les territoires d'outre-mer.

En effet, les territoires d'outre-mer sont, aux termes de la Constitution (art. 74) "une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République".

La France compte ainsi quatre territoires d'outre-mer, à savoir : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, les îles Wallis et Futuna et les terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.).

Chaque territoire dispose d'un statut différent, fixé par des lois spéciales. Ces lois précisent en particulier les domaines relevant de la compétence de l'Etat et des territoires.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont dotées d'un statut d'autonomie interne. Dans ces TOM, les autorités territoriales sont compétentes dans toutes les matières que la loi ne réserve pas à l'Etat et notamment la fonction publique territoriale.

La suppression des TOM proposée par le projet de la liste des organismes assujettis à la législation sur les emplois réservés constitue donc une conséquence directe de l'évolution de ces collectivités vers une plus large indépendance.

En tout état de cause, dans la pratique, il n'existe pas d'emplois offerts dans la fonction publique des TOM. Toutefois, dans la fonction publique d'Etat, les emplois réservés peuvent parfois être localisés en outre-mer.

La seule collectivité territoriale d'outre-mer que le projet maintient dans le cadre de la législation sur les emplois réservés est celle de Mayotte.

La situation de cette île apparaît, en effet, tout à fait spécifique.

Mayotte n'est pas considérée comme un territoire d'outre-mer, ni un département, mais comme une collectivité territoriale sui generis. Ces deux statuts ont paru en effet inadaptés à la situation politique et internationale de ce territoire resté français en dépit de l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores, dont il fait géographiquement partie. Aussi, elle dispose depuis la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, d'un statut quasi-départemental, justifiant son maintien dans la législation sur les emplois réservés.

Le projet de loi ne précise pas, en revanche, la situation applicable dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la situation administrative est à bien des égards comparable.

Cette distinction apparaît d'autant plus injustifiable que, dans la pratique, selon les informations recueillies par le secrétariat d'Etat, il arrive que des emplois publics territoriaux soient proposés dans la collectivité.

Aussi, votre rapporteur vous proposera-t-il de préciser par amendement que les dispositions sur les emplois réservés s'appliquent à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

De même, le présent projet ne mentionne pas les emplois qui pourraient être réservés dans le cadre des groupements de collectivités publiques (entente, syndicats mixtes, communautés urbaines, etc.). Or, ces derniers sont appelés à se développer, notamment à la suite de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Par cohérence, votre rapporteur souhaite également que ces groupements qui prendront la forme juridique d'établissements publics soit également expressément visés.

Enfin, le présent projet propose de supprimer la mention expresse de l'applicabilité de la législation sur les emplois réservés à la ville de Paris.

Si pendant longtemps la capitale a joui d'un statut particulier traduisant la méfiance des pouvoirs publics à l'égard de cette ville turbulente, depuis la loi du 10 juillet 1964 son statut s'est considérablement rapproché du droit commun.

La loi du 31 décembre 1975, certes aménagée en matière de finances et de police par celle du 29 décembre 1986, a profondément réformé le statut de la ville en posant le principe que la commune de Paris est régie par le code des communes.

D'autre part, le territoire de la ville de Paris recouvre deux collectivités territoriales distinctes (une commune et un département) avec, pour chacune, un personnel propre. Or, depuis 1964, le département de Paris est également régi, selon le droit commun, par la loi du 10 août 1871 modifiée.

Autrement dit, en visant les communes et les départements, le présent projet de loi permet d'inclure les emplois publics de la capitale, qu'ils relèvent de la commune ou du département de Paris.

Point n'est besoin ainsi de rappeler que les dispositions relatives aux emplois réservés s'étendent à Paris, sauf à l'article L. 402 car il existe un régime spécial pour les emplois communaux.

Le toilettage opéré par le présent projet prend en compte également les avancées législatives intervenues ces dernières années en faveur des handicapés.

Ainsi les articles L. 405 et L. 406 du code des pensions militaires d'invalidité viseront désormais certains articles du code du travail relatifs à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés.

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, codifiée aux articles L. 323-1 et suivants du code du travail, a en effet créé une obligation d'emploi en faveur des personnes handicapées, pour tout employeur, public ou privé, occupant au moins vingt salariés, à hauteur de 6 % de ses effectifs.

Le présent projet soumet à cette proportion de 6 % les entreprises industrielles ou commerciales souhaitant obtenir une concession, un monopole ou une subvention des collectivités publiques ainsi que les entreprises nationalisées.

II. LA PRATIQUE DES EMPLOIS RESERVES

La mise en oeuvre de la législation sur les emplois réservés appelle quelques observations.

La principale critique portée sur celle-ci a trait à la longueur de la procédure d'attribution de ces emplois.

Il n'est pas rare que des candidats attendent plusieurs années avant d'être nommés effectivement à un poste, alors même que son nom figure dans les listes de classement publiés au Journal officiel.

A l'examen, il apparaît toutefois que ces difficultés sont d'ordre essentiellement structurel.

A. LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES BENEFICIAIRES SONT ESSENTIELLEMENT D'ORDRE STRUCTUREL

Avant 1990, on constatait qu'en moyenne pour 6 000 vacances déclarées chaque année, 12 000 candidats -toutes catégories confondues- s'inscrivaient aux examens, 3 500 étaient reçus, 1 500 étaient ensuite désignés en vue de leur recrutement mais 1 000 seulement étaient effectivement nommés.

Bien qu'admis officiellement à bénéficier des emplois réservés, environ un quart d'entre eux pouvait espérer accéder à ceux-ci. Les causes essentielles de ce déséquilibre sont d'ordre catégoriel et géographique.

1. Le déséquilibre catégoriel

Le déséquilibre catégoriel est lié au fait que la demande s'oriente en majorité vers les emplois de bureau. En revanche, les emplois à caractère technique (contrôleurs des services techniques du matériel, agents des travaux publics de l'Etat, infirmiers...) sont délaissés. Or, c'est dans cette dernière catégorie qu'on enregistre le plus grand nombre de vacances d'emploi.

2. Le déséquilibre géographique

A ceci s'ajoute un déséquilibre géographique. Alors que 60 % des candidats inscrits sur les listes de classement proviennent de Bretagne, des Pays de la Loire et des quatre régions méridionales (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provinces - Alpes Côte d'Azur), le nombre de vacances déclarées par les administrations dans ces régions est faible, principalement en raison de la priorité accordée aux demandes de mutation d'agents déjà titulaires.

3. La situation des personnes handicapées

En ce qui concerne les personnes handicapées, les problèmes d'application des emplois réservés ont été mis en relief en 1982 dans le rapport de M. Christian Hernandez relatif à l'insertion des handicapés dans la fonction publique.

Ces difficultés tiennent à trois causes principales :

- comme pour les autres catégories de bénéficiaires, le déséquilibre catégoriel entre les offres d'emplois réservés et les candidatures enregistrées,
- l'augmentation des candidatures de travailleurs handicapés par rapport à celles des autres bénéficiaires des emplois réservés, alors que la réserve d'emplois les concernant reste limitée,
- l'inadaptation du système de classement. Jusqu'à une date récente, le classement sur des postes et dans des administrations

était effectué sans qu'aucun lien soit établi avec les perspectives de recrutement.

Toutefois, grâce à certaines modifications réglementaires récentes, la situation est en train de s'améliorer.

B. LES AMENAGEMENTS RECENTS ET LES PERSPECTIVES D'AMELIORATION

Dans le but de mieux adapter la demande à l'offre d'emplois réservés, un groupe de travail interministériel a été constitué en 1989.

1. La réforme réglementaire de 1990

Quatre décrets en ont résulté. Ils visent à établir une certaine corrélation entre les demandes et les offres d'emplois de façon à réduire les délais d'attente constatés.

Le décret n° 90-378 du 2 mai 1990 a modifié la nomenclature des emplois réservés dont la dernière version remontait à 1985, pour tenir compte des modifications statutaires intervenues depuis cette date et pour actualiser la liste des emplois soumis à réservation. Ce texte a notamment supprimé ceux dans lesquels les nominations étaient très faibles, voire inexistantes.

Les trois autres décrets datent du 8 novembre 1990. Le décret n° 90-1006 a profondément réformé les procédures d'organisation des examens et de classement. En effet, il a supprimé le caractère obligatoire de l'organisation annuelle des épreuves et a limité les inscriptions sur les listes à des contingents de postes dont la répartition géographique est fixée par arrêtés du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et des victimes de guerre.

Le décret n° 90-1005 a étendu les dispositions qui précèdent aux travailleurs handicapés.

Enfin, le décret n° 90-1007 a remplacé la commission de classement actuelle par une commission plus restreinte chargée d'examiner les recours des candidats dont la demande a été rejetée.

La procédure d'attribution des emplois réservés est donc désormais la suivante :

Chaque année, des arrêtés du secrétariat d'Etat chargé aux anciens combattants déterminent le nombre, la nature et la répartition géographique des emplois réservés.

Ainsi informés, les candidats peuvent se présenter aux examens et épreuves d'aptitude organisés. Les demandes sont remises, soit au chef de corps ou de service lorsqu'il s'agit d'un militaire, soit au maire du lieu de résidence dans les autres cas. Les dossiers sont ensuite adressés au directeur interdépartemental des anciens combattants et victimes de la guerre.

Il appartient à ce dernier de faire procéder aux examens d'aptitude physique et d'aptitude professionnelle.

Les candidats ayant satisfait à ces examens sont inscrits sur des listes de classement publiées au Journal Officiel dans la limite des contingents fixés par les arrêtés susmentionnés.

Le classement des candidats est arrêté par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants sur proposition d'une commission spéciale dont la compétence est strictement limitée à l'appréciation morale des candidats et aux opérations de classement. Les listes concernant les travailleurs handicapés sont contresignées par le ministre du travail. Il est attribué un numéro au postulant pour les

emplois qu'il a demandés (nombre non limité) et pour le département d'affectation (deux choix au maximum).

Les candidats non retenus conservent le bénéfice de leur réussite au titre des deux années suivantes pour solliciter à nouveau leur inscription.

En vue de la désignation des candidats admis, les administrations publiques sont tenues de faire connaître au secrétariat d'Etat aux anciens combattants leurs prévisions relatives aux vacances de postes. Celles-ci doivent être confirmées au moment de l'ouverture des concours.

Au vu des résultats des concours, le secrétariat d'Etat adresse les dossiers des admis en tenant également compte des pourcentages de réservation prévus pour chaque catégorie de bénéficiaires (en particulier par la nomenclature générale).

Les postes non pourvus par les candidats sont remis à la disposition des administrations concernées qui peuvent alors les attribuer selon la voie normale.

Toutefois, les travailleurs handicapés, indépendamment des emplois qui leur reviennent en propre peuvent bénéficier, dans la limite de 10 %, des postes laissés vacants par les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité.

Pour accepter ou refuser leur nomination officielle, les postulants disposent d'un délai d'un mois.

En cas de réponse positive, les administrations procèdent à la nomination des intéressés dans les deux mois.

Dès sa nomination, le titulaire de l'emploi réservé est soumis aux seules règles statutaires régissant cet emploi.

Toutefois, la législation a prévu la possibilité d'un reclassement, notamment en cas d'aggravation de l'état physique de l'agent recruté par ces emplois réservés, en vertu des articles L. 431, L. 432 et L. 433 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Depuis l'application de cette procédure réformée par les décrets de 1990, on constate une certaine amélioration du fonctionnement de ce régime.

Les tableaux ci-après illustrent la rupture intervenue en 1990 au niveau du fonctionnement des emplois réservés.

**CONVOICATIONS, ADMISSIONS, DESIGNATIONS ET NOMINATIONS
CONCERNANT LES BENEFICIAIRES DU CODE DES PENSIONS MILITAIRES
D'INVALIDITE ET DES VICTIMES DE GUERRE ET CEUX DE LA LOI
DU 23 NOVEMBRE 1957**

ANNEES	CONVOQUES	ADMIS	DESIGNES	NOMMES
1986	15064	5176	1517	746
1987	17143	6180	1226	528
1988	12395	3556	1318	1280
1989	12189	3435	1900	722
1990	1605	151	1626	600
1991	3245	517	1653	178
TOTAL	46577	13839	7723	3308

N.B. : En application du décret n° 90-1006 du 8 novembre 1990, seul un examen de 1ère catégorie a été organisé en 1990 ; au cours du 1^{er} semestre 1991, un examen de 1ère catégorie et un examen de 2ème catégorie ont eu lieu.

**ANNEE 1991
CANDIDATS CONVOQUES - PRESENTS - ADMIS**

CATEGORIES	CONVOQUES					PRESENTS					ADMIS				
	C	D	E	TH	Total	C	D	E	TJ	Total	C	D	E	TH	Total
PREMIERE	18	651	1	659	1329	8	272	0	214	494	0	94	0	23	117
DEUXIEME	29	884	3	1000	1916	17	565	3	628	1213	2	252	0	146	400
TOTAL	47	1535	4	1659	3245	25	837	3	842	1707	2	346	0	169	517

C : Pensionnés de guerre D : Anciens militaires E : Veuves de guerre TH : Travailleurs handicapés

N.B. : aucun examen concernant les 3ème, 4ème et 5ème catégories n'a été organisé en 1991.

Les nouvelles dispositions ont été mises en oeuvre à l'occasion des examens de 1ère et 2ème catégories ayant eu lieu dans le courant de l'année 1991.

On peut constater que le tiers des candidats inscrits sur les listes de classement à la suite de leur réussite aux épreuves ont bénéficié d'une proposition d'emploi.

Le secrétariat d'Etat aux anciens combattants estime, d'une manière générale, qu'à l'avenir les délais d'attente imposés aux candidats ne devraient plus désormais excéder dix-huit mois.

2. Les projets de réforme à l'étude

Plusieurs projets sont actuellement à l'étude pour améliorer encore le fonctionnement du système des emplois réservés, en particulier en faveur des personnes handicapées.

Ces candidats sont actuellement particulièrement pénalisés par des problèmes de sous-qualification et leur mobilité réduite.

Une convention devrait être prochainement signée, d'une part, entre l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés et la fédération nationale des travailleurs handicapés et, d'autre part, entre cette dernière association et le secrétariat d'Etat aux anciens combattants pour permettre aux handicapés civils de bénéficier de la formation dispensée dans le cadre des écoles (actuellement au nombre de quinze) relevant de l'Office national des anciens combattants. Ces conventions prévoieront notamment un financement spécifique pour la rémunération des formateurs et pour celles des stagiaires.

Les écoles de l'ONAC obtiennent actuellement d'excellents résultats puisqu'environ 70 % de leurs élèves trouvent un emploi à la sortie. De plus, ces écoles entretiennent des contacts étroits avec de nombreuses entreprises qui connaissent la qualité de la formation des établissements gérés par l'ONAC, ce qui facilite beaucoup les placements.

Cette formation devra être sanctionnée par un diplôme de même valeur que ceux dispensés par l'Education nationale.

Un projet de décret actuellement en cours d'élaboration devrait prévoir prochainement que ces diplômes dispenseront leurs titulaires des examens d'aptitude professionnelle.

Par ailleurs, la fondation Garches pourrait ouvrir plus largement ses portes aux grands handicapés civils. Cette institution dispense des formations reconnues dans le domaine informatique dont il serait souhaitable de faire profiter un plus grand nombre de postulants aux emplois réservés.

Enfin, il pourrait être envisagé de donner une priorité d'affectation aux bénéficiaires des emplois réservés, et en particulier les handicapés, à l'occasion des mobilités. Il s'agit d'un dossier délicat actuellement examiné au niveau interministériel mais qui se heurte à certaines réticences, notamment de la part des syndicats de la fonction publique.

Toutes ces initiatives tendent à améliorer le fonctionnement des emplois réservés, même si, pour des raisons structurelles, il sera toujours difficile de donner satisfaction à tous les bénéficiaires potentiels.

D'un point de vue général, votre commission se félicite de la pérennisation du système des emplois réservés consacrée par le présent projet.

Toutefois, elle souhaite attirer l'attention sur l'inapplication par de très nombreuses administrations et entreprises des obligations légales en faveur de l'emploi des handicapés. Dans le dernier rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, il est précisé que le taux d'emploi actuel est seulement de 3,72 % au lieu des 6 % imposés par le législateur.

Si elle ne conteste pas le bien-fondé des textes qui, à l'exemple du présent projet, visent à actualiser les dispositions actuellement caduques, votre commission considère que ces derniers doivent s'accompagner d'un effort plus rigoureux pour faire respecter, dans la pratique, les règles en vigueur.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Pérennisation et mise à jour de la législation sur les emplois réservés

Cet article a pour objet de modifier huit articles du chapitre IV du titre III du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre relatifs aux emplois réservés.

Comme cela a été rappelé dans l'exposé général, ce texte vise principalement à conférer un caractère permanent aux dispositions concernant l'accès des invalides de guerre à ces emplois. A cette occasion, il est procédé au toilettage de certaines dispositions devenues caduques.

Paragraphe I

Invalides de guerre

Ce paragraphe vise d'une part, à supprimer le caractère temporaire de l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et, d'autre part, à tirer les conséquences de l'évolution récente de l'organisation administrative de notre pays.

L'article L. 393 institue un droit de préférence pour l'obtention d'un emploi dans les administrations publiques.

Les bénéficiaires de ce régime sont, à titre principal, des invalides de guerre, c'est-à-dire les officiers et hommes de troupe des armées, pensionnés définitifs ou temporaires par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par le fait ou à l'occasion du service au cours des guerres 1914-1918 et 1939-1945 ou au cours des expéditions postérieures déclarées campagnes de guerre. Les membres de la Résistance, sous réserve de bénéficier d'une pension d'invalidité du code des pensions militaires d'invalidité sont assimilés à cette catégorie.

Ce paragraphe appelle les observations suivantes :

1°) Depuis l'origine, c'est-à-dire la loi du 30 janvier 1923, ces dispositions ont toujours revêtu un caractère temporaire. L'article 393 n'était en principe applicable que jusqu'au 27 avril 1989. Cette prorogation résulte de la loi n° 83-45 du 7 juin 1983.

Le fait qu'initialement, le législateur n'ait pas jugé opportun de leur conférer un caractère permanent peut s'expliquer pour au moins deux raisons.

Premièrement, il s'agit d'un mode de recrutement dérogatoire par rapport à la règle du concours applicable dans la fonction publique. Limiter sa portée dans le temps est une façon de rappeler qu'il s'agit d'un privilège qui peut toujours être remis en cause.

Deuxièmement, le nombre de bénéficiaires potentiels était appelé logiquement à décroître, compte tenu de la situation de paix que connaît la France depuis plusieurs décennies.

Même si ces arguments conservent une certaine pertinence, divers éléments militent en faveur d'une pérennisation du bénéfice des emplois réservés pour les invalides de guerre.

En premier lieu, il convient de remarquer que ce régime continue à être sollicité par cette catégorie de bénéficiaires. En 1991, on a enregistré 47 candidats pensionnés de guerre. Cette situation n'est pas totalement surprenante dans la mesure où, depuis 1955, cette législation a été étendue aux pensionnés au titre des expéditions postérieures aux grands conflits mondiaux ainsi qu'aux victimes civiles de dommages dus aux troubles, survenus en particulier au Maroc, en Tunisie et à Madagascar.

Supprimer désormais l'accès aux emplois réservés pour cette catégorie de bénéficiaires créerait une inégalité de traitement injustifiable.

Cette suppression est d'autant moins envisageable que l'article 19 de la loi n° 97-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a étendu aux sapeurs-pompiers non professionnels atteints de maladies contractées ou de blessures reçues en service, le bénéfice des emplois réservés "en application de l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre".

L'intention du législateur a été clairement d'accorder le bénéfice de ce régime sans limitation dans le temps, de tels accidents pouvant survenir à tout moment.

Il convient de noter également que les emplois réservés constituent une vieille tradition française qui remonte à la période révolutionnaire, même si son véritable développement s'est produit après la première guerre mondiale, en raison du nombre de victimes civiles et militaires qu'elle a entraîné. Les reconductions successives ont, dans la pratique, pérennisé ce système.

Par ailleurs, la loi n° 87-1131 du 31 décembre 1987 a supprimé le caractère temporaire de l'article L. 394 qui concerne l'accès des veuves de guerre aux emplois réservés et dont l'application était également jusque là limitée dans le temps. Il est vrai que cette

loi a élargi le champ d'application de l'article L. 394 aux conjoints de certains agents décédés en service. Dans un tel cas, une législation permanente apparaît beaucoup plus adaptée qu'une législation provisoire, même prorogée régulièrement et c'est cette solution qui a été logiquement retenue.

Mais il n'y a aucune raison de maintenir une telle disparité entre le régime des invalides de guerre et celui des veuves de guerre.

Pour tous ces motifs, le maintien de dispositions temporaires pour les seuls invalides de guerre visés à l'article L. 393 n'apparaît donc plus fondé.

2°) En ce qui concerne la mise à jour de la liste des organismes publics assujettis à l'obligation de réservation d'emplois, le paragraphe I propose trois modifications :

- l'extension de l'obligation aux régions,
- sa suppression pour les territoires d'outre-mer à l'exception de la collectivité territoriale de Mayotte,
- la disparition de la Ville de Paris dans l'énumération des collectivités assujetties.

L'extension de l'obligation de réservation d'emplois aux régions apparaît pleinement justifiée. Les régions ont été instituées par la loi du 5 juillet 1972. Toutefois, jusqu'en 1982 au moins, ces régions ont été considérées comme des établissements publics. Pendant cette période, la législation sur les emplois réservés leur était applicable puisque tous les établissements publics y étaient assujettis.

La loi du 2 mars 1982 a érigé les régions en collectivités territoriales en spécifiant toutefois que cette transformation ne deviendrait effective que lorsque l'élection de leur assemblée délibérante serait réalisée en suffrage universel direct. L'élection des conseils régionaux a été effectivement organisée par les lois du

10 juillet 1985 et du 6 janvier 1986, et s'est réalisée pour la première fois le 16 mars 1986.

Pour tenir compte de cette évolution, il apparaît indispensable de viser expressément les régions en tant que collectivités territoriales.

Même s'il s'agit de collectivités offrant peu d'emplois, cette extension permet d'opérer une harmonisation avec le code du travail.

En effet, les régions sont actuellement soumises à l'obligation d'emplois des personnes handicapées instituée par la loi n° 97-517 du 10 juillet 1987. Le dernier rapport sur l'exécution de cette loi remis au Parlement fait état d'un taux moyen d'emploi de handicapés de 1,88 % en 1990 dans les régions ayant répondu à l'enquête. Un effort encore très important reste donc à réaliser au niveau de ces collectivités pour atteindre le pourcentage légal de 6 % et le présent projet peut y contribuer en rappelant clairement à celles-ci leurs obligations.

La suppression de toute référence aux territoires d'outre-mer, à l'exception de la collectivité territoriale de Mayotte, soulève en revanche certaines interrogations.

Les territoires d'outre-mer disposent, aux termes de la Constitution, d'une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres.

Chaque territoire a donc son statut fixé par des lois spéciales. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont même dotées d'un statut d'autonomie interne selon lequel les autorités de ces territoires sont compétentes dans toutes les matières que la loi ne réserve pas à l'Etat.

Or, les règles relatives à la fonction publique territoriale n'étant pas de celles réservées explicitement à l'Etat, les dispositions

concernant le recrutement à ces emplois entrent dans le domaine de compétence des territoires. Les assemblées territoriales des TOM n'ont d'ailleurs pas été consultées. Ce texte prend donc en compte, à juste titre, cette évolution juridique.

Toutefois, le projet prévoit que la législation sur les emplois réservés s'appliquera à la collectivité territoriale de Mayotte sans évoquer la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette distinction apparaît contestable.

En effet, Mayotte comme Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités territoriales sui generis soumises à un statut quasi-départemental.

Pour Mayotte, régie par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 prorogée par la loi n° 79-1113 du 29 décembre 1979, la qualité de département a été refusée pour éviter les complications internationales avec la République des Comores dont il fait géographiquement partie.

Les Iles de Saint-Pierre et Miquelon ont perdu leur qualité de DOM depuis la loi du 11 juin 1985, essentiellement pour des raisons économiques.

La mise à l'écart de cette dernière collectivité territoriale apparaît d'autant plus injustifiée que les dispositions du statut de la fonction publique territoriale y sont applicables (article 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Or, ce statut prévoit expressément (article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) que "... les fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours : a) en application de la législation sur les emplois réservés".

Enfin, selon les indications recueillies auprès du secrétariat d'Etat dans la pratique, la législation sur les emplois réservés s'applique actuellement dans cette collectivité, contrairement aux territoires d'outre-mer stricto sensu.

Votre commission vous propose donc d'étendre expressément la liste des organismes publics assujettis à l'obligation de réservation d'emplois à la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon.

Enfin, la disparition de la référence expresse à la Ville de Paris, parmi les collectivités assujetties, ne signifie pas que celle-ci soit dispensée de l'obligation précitée. Là encore, le projet tire les conséquences de l'évolution statutaire de Paris. En effet, depuis la loi du 31 décembre 1975, le territoire de la Ville de Paris recouvre deux collectivités distinctes : la commune de Paris est régie par le code des communs, même si elle dispose d'un régime aménagé en matière de finances et de police, et le département de Paris régi, quant à lui, selon le droit commun par la loi du 10 avril 1871, modifiée.

Autrement dit, en visant les communes et les départements, le présent projet inclut indéniablement, tant les emplois publics relevant de la commune de Paris que ceux relevant du département de Paris. Il n'est effectivement plus utile de viser la Ville de Paris comme lorsqu'elle disposait d'un statut particulier.

Votre commission a donc adopté un amendement qui vise à préciser que les invalides de guerre peuvent accéder aux emplois publics de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'à ceux des groupements des collectivités territoriales qui, notamment à la suite de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, sont appelés à se développer.

Ces groupements prennent actuellement la forme d'établissements publics qui relèvent de plusieurs collectivités puisqu'ils facilitent la coopération entre elles et aucune raison ne justifie leur mise à l'écart du dispositif de l'article 39.

Votre commission vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi amendé.

Paragraphe II

Veuves de guerre

Ce paragraphe tire également les conséquences de l'évolution des structures administratives sur la liste des organismes publics susceptibles d'offrir des emplois réservés aux bénéficiaires de l'article L. 394 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Ces bénéficiaires sont actuellement :

- les veuves de guerre non remariées ainsi que les veuves de guerre remariées et redevues veuves ou divorcées à leur profit,

- les veuves de guerre remariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs ou infirmes à leur charge issus de leur mariage avec un militaire mort pour la France,

- les mères non mariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, enfants reconnus d'un militaire mort pour la France,

- les femmes d'aliénés internés depuis plus de quatre ans bénéficiaires de la pension de veuve au taux normal au titre de l'article L. 124 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

- les femmes de disparus bénéficiaires de la pension de veuve à titre provisoire en application de l'article L. 66 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

- enfin, depuis la loi n° 87-1131 du 31 décembre 1987, les conjoints de militaires, policiers, douaniers, décédés en service et les conjoints de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire, et appelés à participer à titre habituel ou occasionnel sont décédées au cours d'une telle mission.

A cette occasion, la loi précitée de 1987 a déjà opéré un toilettage de l'article L. 394.

Sur la forme, elle a supprimé la référence aux emplois réservés de l'Algérie, périmée depuis l'accession de celle-ci à l'indépendance.

Sur le fond, la loi de 1987 a supprimé, comme cela a été rappelé précédemment, le caractère provisoire de l'application de cet article.

Elle a, par ailleurs, substitué le terme de "conjoint" à celui de "veuve" pour le mettre en conformité avec la législation sur l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, déjà appliquée dans les faits pour les emplois réservés.

Ce paragraphe appelle les mêmes observations que le paragraphe I quant aux organismes assujettis à l'obligation de réservation d'emploi.

*

Votre commission a adopté un amendement de coordination avec l'amendement exposé au précédent paragraphe qui actualise la liste des organismes publics visés à l'article L. 394.

Elle vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi amendé.

Paragraphe III

Orphelins de guerre

L'article L. 395 modifié par le paragraphe III concerne les orphelins de guerre.

A l'heure actuelle, cette catégorie bénéficie théoriquement d'une priorité d'emploi dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, des départements, des communes, des territoires d'outre-mer ainsi que dans les entreprises nationalisées ou ayant obtenu une concession, un monopole ou une subvention de ces

collectivités publiques. Toutefois, cette priorité ne peut concerner que les "emplois tenus par des mineurs".

L'article L. 395 prévoit également que les orphelins de guerre concourant pour des emplois de bureau pourvus par voie de concours bénéficient de la majoration d'un dixième de points obtenus à ce concours.

Le présent projet de loi propose seulement, comme pour les précédents articles, de mettre à jour la liste des collectivités publiques et des établissements soumis à l'obligation de réservation d'emplois.

L'article L. 395 appelle néanmoins plusieurs observations.

Il convient de souligner que cet avantage est purement formel. En effet, il n'existe pas dans le code du travail ou les statuts de la fonction publique d'emplois qui, par nature, sont destinés aux mineurs. De plus, l'allongement de la durée des études a en règle générale retardé l'entrée des jeunes dans la vie active.

Or, la perte de leur père est pour les fils et filles des militaires morts un handicap pour ces enfants et un préjudice qui mérite réparation ou, du moins, une mesure de solidarité nationale. Actuellement, la seule mesure qui s'applique est la majoration d'un dixième des points obtenus aux concours administratifs par les orphelins de guerre candidats dans les conditions de droit commun.

Votre commission a adopté un amendement destiné à assouplir le régime de l'article L. 395. Il lui a semblé, en effet, difficile de maintenir un article sans aucune portée pratique alors même qu'il est précisé dans l'exposé des motifs du présent projet de loi que celui-ci vise à modifier les dispositions devenues caduques.

Cet amendement étend le bénéfice des dispositions relatives aux emplois réservés en faveur des invalides et des veuves de guerre aux orphelins de guerre et aux enfants de certains agents

publics appelés à participer à des missions dangereuses (militaires, policiers, douaniers, etc...). Les conjoints de ces derniers bénéficient d'ailleurs depuis 1987 de l'accès aux emplois réservés (L. 394).

Cet avantage sera réservé aux jeunes de moins de 25 ans afin de favoriser l'entrée dans la vie active de ces derniers sans empiéter sur les droits des autres catégories puisque ces emplois seront pris sur le quota des victimes de guerre actuellement très supérieur aux candidatures.

L'âge de vingt-cinq ans correspond dans la pratique à l'âge limite d'application dans la pratique pour les orphelins de presse de la loi du 26 avril 1924 sur les pensionnés de guerre relevant de l'ONAC lorsque ceux-ci poursuivent des études ou effectuent leur service militaire.

L'amendement procède par ailleurs à une modification, purement rédactionnelle, des autres dispositions de l'article L. 395 destinée à les actualiser.

Votre commission vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi modifié.

Paragraphe IV

Nomenclature des emplois réservés

L'article L. 402 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit que la nomenclature des emplois réservés sera précisée par décret.

Cette nomenclature, annexée au chapitre IV du titre III du livre III dudit code, se présente sous forme de tableaux dans lesquels sont précisés :

1°) les emplois ouverts par les administrations ou les établissements publics. Il existe cinq catégories d'emplois, numérotées en ordre décroissant en fonction de la qualification

requis. Ainsi, la première catégorie correspond à des emplois de la catégorie B de la fonction publique.

2°) Le groupe auquel appartient l'emploi offert en fonction du degré d'invalidité admis. Les emplois sont, à cet égard, répartis en huit groupes.

3°) La proposition d'emplois réservés en termes de flux d'embauches. Les bénéficiaires de la loi de 1923 disposent, sauf quelques rares exceptions (ex : personnel de gestion de Radio France) de 1/10ème (10 %) des postes offerts annuellement. La proportion accordée aux bénéficiaires de la loi de 1924 (anciens militaires) varie dans des proportions assez élevées, entre 1/20ème et 1/2 (5 à 50 %).

4°) Les conditions d'accès, soit par l'examen commun à tous les candidats bénéficiaires des emplois réservés, soit à des conditions spécifiques (production d'un diplôme d'Etat ou examen spécifique d'aptitude professionnelle ou physique).

5°) Le cas échéant, des observations diverses concernant en particulier le lieu d'exercice de l'emploi offert.

Cette nomenclature a été modifiée pour la dernière fois par le décret n° 90-378 du 2 mai 1990. Toutefois, quoique relativement récente, celle-ci devrait prochainement être actualisée pour tenir compte notamment des évolutions statutaires intervenues dans la fonction publique où le cadre des adjoints administratifs a été substitué à celui de commis (catégorie C).

Il convient de souligner toutefois que, concrètement, la nomenclature de 1990 vise essentiellement les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat, le département et la Ville de Paris, les établissements publics, sanitaires et sociaux, ainsi que les établissements et entreprises nationalisés.

Cela ne signifie pas, toutefois, que les autres collectivités publiques ne recrutent pas de bénéficiaires des emplois réservés. En effet, ces derniers sont comptabilisés dans le pourcentage de 6 % des effectifs fixé par la loi du 10 juillet 1987 (art. L. 323-1 du code du travail) devant revenir aux travailleurs handicapés et assimilés.

Dans le dernier rapport au Parlement sur l'exécution de cette loi, on constate que les départements et les régions emploient en moyenne moins de 2 % de bénéficiaires de la loi de 1987. Faute de statistiques plus complètes, les auteurs estiment que seules les villes importantes et leurs établissements publics se rapprochent actuellement de l'objectif des 6 %.

Le présent paragraphe vise seulement à harmoniser la rédaction de cet article avec les précédents articles du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre modifiés par le présent projet.

Pour les raisons déjà exposées, votre commission a adopté un amendement de coordination avec le paragraphe I afin de couvrir l'ensemble des emplois publics.

Elle vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi modifié.

Paragraphe V

Emplois communaux

L'article L. 404 qui est modifié par le présent paragraphe précise que les invalides de guerre bénéficient d'un avantage supplémentaire pour l'accès aux emplois de début (c'est-à-dire au premier grade) dans les communes de plus de 5 000 habitants et, plus généralement, aux emplois ne requérant pas de connaissances professionnelles spéciales acquises dans l'exercice d'un autre emploi communal.

La loi prévoit que la moitié des postes susvisés doit être réservée aux invalides de guerre visés à l'article L. 393 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et qu'aucune condition d'âge n'est requise des candidats dans cette hypothèse.

Le paragraphe V propose logiquement de supprimer la mention d'applicabilité aux communes des territoires d'outre-mer, compte tenu des nouvelles conditions statutaires de ces dernières.

Ce faisant, il ne fait que tirer les conséquences du paragraphe I qui écarte expressément les TOM du champ de la législation des emplois réservés. En revanche, le rapprochement avec l'article L. 393 modifié conduit à penser que les communes des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon sont également soumises à cette obligation dès lors que leur population dépassera 5 000 habitants.

Trois points méritent, par ailleurs, d'être soulignés.

D'une part, un certain nombre d'emplois continuent à être dégagés de cette obligation, à savoir les emplois de secrétaire de mairie, les emplois de bureau relevant directement du secrétariat de mairie, les emplois de police et les emplois de voirie. Ces postes requièrent, en effet, des conditions spécifiques d'aptitude physique ou professionnelle.

D'autre part, la Ville de Paris est maintenue à l'écart de cette obligation. Elle est, en revanche, soumise à l'obligation générale d'emplois et mentionnée à l'article L. 402.

Enfin, la procédure d'attribution des emplois communaux fait aujourd'hui l'objet des articles L. 422 à L.424 et non plus des articles L. 417 à L. 424, d'où la modification introduite dans le nouvel article L. 404.

Comme dans le paragraphe précédent, votre commission a adopté un amendement de coordination avec la paragraphe premier.

Elle vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi amendé.

Paragraphe VI

Obligation d'emploi s'appliquant aux entreprises industrielles ou commerciales

Ce paragraphe modifie l'article L. 405 du code des pensions militaires d'invalidité. Il vise à actualiser la liste des collectivités publiques qui doivent vérifier avant d'accorder une concession un monopole ou une subvention à une entreprise industrielle ou commerciale, que celle-ci respecte l'obligation légale d'emplois des travailleurs handicapés visée à l'article L. 323-1 du code du travail.

Il appelle plusieurs observations.

L'actualisation de cette liste devrait être complétée, à l'instar des précédentes modifications afin d'y inclure, et pour les mêmes raisons, la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon. Toutefois, la référence aux groupements de collectivités territoriales s'impose moins dans la mesure où les établissements publics n'ont jamais été assujettis à l'obligation résultant de l'article L. 405.

Par ailleurs, la fixation d'un nouveau pourcentage d'emplois réservés dans les entreprises visées par l'article L. 405 répond à un souci louable d'harmonisation, même si, à première vue, ce pourcentage apparaît moins élevé. En effet, le présent paragraphe propose de substituer à la proposition fixée actuellement, en vertu de l'article 3 de la loi du 26 avril 1924, à savoir 10 % de l'effectif de ces entreprises, celle prévue par la loi de 1987 sur l'emploi des travailleurs handicapés, à savoir 6 %.

Toutefois, actuellement, le quota des 10 % est loin d'être atteint. Il convient de souligner que celui-ci bénéficie théoriquement aux seuls mutilés de guerre et anciens militaires dont le nombre a, fort heureusement, beaucoup décru depuis l'institution de cette règle en 1924.

Le choix d'une harmonisation des taux avec l'article L. 323-1 du code du travail apparaît justifié. Toutefois, votre commission a estimé que l'harmonisation était incomplète et devait être plus cohérente afin d'éviter des disparités de législation.

En premier lieu, l'obligation d'emploi prévue par l'article L. 323-1 ne vise actuellement que les établissements occupant au moins vingt salariés, alors que l'article L. 405 en vigueur ne prévoit aucun seuil. De plus, en vertu de l'article L. 323-8-3 du code du travail, ils peuvent s'en acquitter par un versement au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés une contribution annuelle.

En second lieu, le code du travail ouvre le bénéfice d'obligation d'emploi, tant aux travailleurs handicapés, aux titulaires d'une pension d'invalidité, aux anciens militaires, qu'aux veuves et orphelins de guerre. La modification proposée par le présent projet ne prend pas en compte le champ des bénéficiaires de l'article L. 323-1 du code du travail aux handicapés civils.

Aussi, votre commission a-t-elle adopté un amendement de coordination afin d'harmoniser l'article L. 405 avec les dispositions en vigueur du code du travail sur l'obligation d'emploi des handicapés.

Elle vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi modifié.

Paragraphe VII

Obligation d'emploi s'appliquant aux entreprises nationalisées

Comme le paragraphe précédent, ce paragraphe propose de remplacer la proportion de ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité fixée par la loi du 26 avril 1924 aujourd'hui partiellement caduque pour la remplacer par le pourcentage fixé par la loi de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés et codifié à l'article L. 323-1 du code du travail.

Considérant cette harmonisation comme parfaitement justifiée pour les mêmes raisons que celles sus-mentionnées, votre commission a adopté un amendement rédactionnel à ce paragraphe tendant à rapprocher les dispositions du code du travail avec celles du code des pensions militaires, d'invalidité et des victimes de la guerre.

Elle vous propose d'adopter ce paragraphe ainsi amendé.

Paragraphe VIII

Abrogation de l'article L. 401

Le présent paragraphe abroge l'article L. 401 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Ce dernier organise l'attribution des emplois réservés à l'expiration de l'article L. 393 dont le terme avait été fixé au 27 avril 1989.

La pérennisation du dispositif de l'article L. 393 au profit des invalides de guerre tend à rendre inopérantes les règles prévues pour succéder au régime antérieur. Il convient de noter à cet égard que, malgré l'expiration de la date d'application de l'article L. 393, les autorités administratives et notamment le secrétariat d'Etat aux anciens combattants ont continué d'appliquer la législation antérieure.

On a rappelé qu'initialement l'attribution d'emplois réservés présentait un caractère temporaire lié à l'évolution du nombre d'invalides de guerre visés à l'article L. 393, susceptibles d'être candidats à ces emplois.

Les modifications intervenues depuis quelques années ont élargi le champ des bénéficiaires pour les emplois réservés, de sorte

que le maintien du caractère provisoire de l'article L. 393 n'apparaît plus fondé.

En supprimant l'article L. 401, le présent projet tire logiquement les conséquences de cette nouvelle situation et votre commission vous propose d'adopter ce paragraphe sans modification.

Art. 2

Validation des listes et des nominations aux emplois réservés intervenues depuis le 27 avril 1989

Cet article propose de valider les inscriptions sur les listes de classement mentionnées à l'article L. 417 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et les nominations intervenues depuis le 27 avril 1989, date d'expiration de l'article L. 393 relatif à l'accès des invalides de guerre aux emplois réservés.

En effet, depuis cette date, il n'existe plus de base légale à de telles opérations, même si dans les faits cet article est resté en application.

Ainsi, depuis le 27 avril 1987, 60 invalides de guerre ont été nommés dans le cadre de cette législation et 1343 sont actuellement inscrits sur les listes de classement.

Les administrations et notamment les services du secrétariat d'Etat aux anciens combattants ont continué à en tenir compte notamment parce que la prorogation de l'article L. 393 avait été décidée dès 1989. Pour diverses raisons, le projet de loi qui devait y procéder n'a pu être présenté au Parlement dans de meilleurs délais.

La validation rétroactive proposée par cet article tire donc les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article L. 393 et vise à

légaler des opérations qui, à défaut, pourraient, le cas échéant, être contestées.

Toutefois, il convient de relever qu'aucune contestation des nominations d'invalides de guerre par la voie des emplois réservés n'a, depuis cette date, été enregistrée ni par les services du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, ni pas les instances juridictionnelles.

Cette situation tend à démontrer que la légitimité de cette législation, du moins en ce qui concerne cette catégorie de bénéficiaires, n'est guère contestée.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</p>	<p>Projet de loi modifiant les articles L. 393, L. 394, L. 395, L. 402, L. 404, et L. 405 et abrogeant l'article L. 401 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p>	<p>Projet 404, L. 405 et L. 406 et abrogeant guerre.</p>
	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>
	<p>Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est modifié ainsi qu'il suit:</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 393. - Bénéficient, jusqu'au 27 avril 1989, 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>I. - A l'article L. 393, le premier membre de phrase du premier alinéa est remplacé par le membre de phrase suivant: "Bénéficient d'un droit de préférence pour l'obtention des emplois réservés de l'Etat, des régions, des départements, des communes, de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et de ces collectivités:" (la suite sans changement).</p>	<p>I. - A l'article... ... suivant: "Bénéficient...</p>
<p>Les officiers et hommes de troupe des armées de terre, de mer et de l'air, invalides de guerre, c'est-à-dire pensionnés définitifs ou temporaires par suite de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par le fait ou à l'occasion du service au cours des guerres 1914-1918 et 1939-1945 ou au cours des expéditions postérieures déclarées campagnes de guerre par l'autorité compétente;</p>		<p>... communes, des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que de leurs établissements publics et de leurs groupements : " (la suite sans changement).</p>
<p>Les membres de la Résistance, bénéficiaires du titre II du livre II du présent code.</p>		

Texte en vigueur

Toutefois, pour les militaires visés au titre des expéditions déclarées campagnes de guerre, un délai de dix ans court à partir du jour de leur admission à pension.

Les demandes des intéressés sont recevables pendant toute la durée du délai prévu à l'alinéa 1er du présent article.

On postule les emplois réservés sans condition d'âge, ni de durée de service.

Les officiers et hommes de troupe peuvent être classés et nommés même s'ils ne possèdent pas leur titre définitif de pension.

A défaut de militaires remplissant les conditions indiquées ci-dessus, les emplois sont attribués aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air engagés et rengagés, commissionnés ou appartenant au cadre de maistrance.

Art. L. 394. - Peuvent, sans conditions d'âge, obtenir les emplois réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes et des territoires d'outre-mer:

-- Les veuves de guerre non remariées;

-- Les veuves de guerre remariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs ou infirmes à leur charge, issus de leur mariage avec un militaire mort pour la France;

-- Les veuves remariées et redevenues veuves ou divorcées à leur profit;

Texte du projet de loi

II. - A l'article L. 394, le premier membre de phrase du premier alinéa est remplacé par le membre de phrase suivant :
"Peuvent, sans condition d'âge, obtenir les emplois réservés de l'Etat, des régions, des départements, des communes, de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et de ces collectivités: " (la suite sans changement).

Propositions de la commission

II. - A l'article ...

... suivant :

"Peuvent, ...

... communes, des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que de leurs établissements publics et de leurs groupements : " (la suite sans changement).

Texte en vigueur

- Les conjoints de militaires, policiers, douaniers, décédés en service et les conjoints de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des missions d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission;

.. Les mères non mariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, enfants reconnus d'un militaire mort pour la France;

.. Les femmes d'aliénés internés depuis plus de quatre ans dont la pension donne lieu à l'application de l'article L. 124;

.. Les femmes de disparus bénéficiaires de la pension provisoire prévue à l'article L. 66.

.. En ce qui concerne les bénéficiaires des emplois réservés visés au cinquième alinéa du présent article, un délai de dix ans court à dater de l'avis officiel de décès.

Art. L. 395. - Dans les administrations et établissements de l'Etat, des départements, des communes et des territoires d'outre-mer et dans les établissements privés visés aux articles L. 405 et L. 406 disposant d'emplois tenus par des mineurs, la priorité est réservée, pour le recrutement de ce personnel des deux sexes, aux orphelins de guerre qui réunissent les conditions d'aptitude physique exigées des autres candidats.

Toutefois, les orphelins de guerre candidats à des emplois de bureau, pourvus par voie de concours, sont astreints aux mêmes concours que les autres candidats, les notes qu'ils obtiennent à ces concours sont majorées dans la proportion d'un dixième du maximum des points.

L'acte du projet de loi

III. - Le premier alinéa de l'article L. 395 est rédigé ainsi qu'il suit:

"Dans les administrations et établissements de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de la collectivité territoriale de Mayotte et dans les établissements privés visés aux articles L. 405 et L. 406 disposant d'emplois tenus par des mineurs, la priorité est réservée, pour le recrutement de ce personnel des deux sexes, aux orphelins de guerre qui réunissent les conditions d'aptitude physique exigées des autres candidats."

Propositions de la commission

III. - L'article L. 395 est ainsi rédigé :

"Les dispositions des articles L. 393 et L. 394 du présent code sont applicables aux orphelins de guerre ainsi qu'aux enfants de militaires, policiers, douaniers, décédés en service, et aux enfants de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des missions d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission, âgés de moins de vingt-cinq ans.

"Lorsque les bénéficiaires visés à l'alinéa précédent sont candidats aux concours de la fonction publique dans les conditions de droit commun, les notes qu'ils obtiennent à ces concours sont majorées dans la proportion d'un dixième.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Dans chaque département, l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre procède au classement périodique des demandes et veille à la nomination des orphelins de guerre aux emplois dont la priorité leur est réservée par le présent paragraphe. Les conditions d'application du présent article sont fixées aux articles R. 440 à R. 443.

Art. L. 402. - La nomenclature et la proportion des emplois réservés de l'Etat, des établissements publics, des départements, de la ville de Paris et des territoires d'outre-mer, sont fixés par les tableaux établis par décrets contresignés par le ministre des anciens combattants et victimes de guerre, le ministre de l'économie et des finances et le ministre chargé de la fonction publique.

Ces tableaux figurent en annexe au présent chapitre (troisième partie).

Au moment de la création de tout emploi de début, le ministre ou l'administration dont relève l'emploi doit chercher avec le ministre des anciens combattants et victimes de guerre la possibilité de la réserver en partie ou en totalité aux bénéficiaires de la présente section. Après accord, l'emploi est, le cas échéant, ajouté à ceux des tableaux susvisés.

Avant la suppression ou la transformation de tout emploi figurant dans la nomenclature, le ministre ou l'administration dont relève l'emploi en avise le ministre des anciens combattants et victimes de guerre.

IV. - Le début du premier alinéa de l'article L. 402 est ainsi rédigé: "La nomenclature et la proportion des emplois réservés de l'Etat, des régions, des départements, de la ville de Paris, de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et de ces collectivités sont fixées..." (la suite sans changement).

IV. - Le début...

... rédigé:

"La nomenclature ...

... Paris, des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que de leurs établissements publics et de leurs groupements sont fixées..." (la suite sans changement).

Texte en vigueur

Art. L. 404. - Pendant le délai indiqué à l'article L. 393, les invalides de guerre visés audit article bénéficient d'un droit de préférence pour l'obtention, dans les conditions indiquées aux articles L. 417 à L. 424, des emplois réservés des communes de plus de 5 000 habitants, autres que la ville de Paris, en France et dans les territoires d'outre-mer. Ne sont pas compris dans la nomenclature des emplois de cette catégorie : l'emploi de secrétaire de mairie, les emplois de bureau relevant directement du secrétariat de la mairie, les emplois de police, les emplois de voirie municipale et vicinale.

Tous les emplois de début des communes, autres que ceux énumérés ci-dessus et généralement tous ceux qui sont accessibles aux candidats n'ayant pas à faire preuve de connaissances professionnelles spéciales obligatoirement acquises dans l'exercice d'un autre emploi communal, sont réservés dans la proportion de moitié aux invalides de guerre visés à l'article L. 393.

On postule ces emplois sans condition d'âge.

Les bénéficiaires de l'article L. 394 exercent seulement dans le département où elles sont domiciliées leur droit de préférence aux emplois féminins des communes. Leurs demandes sont reçues et instruites et le classement et les nominations effectués dans les conditions prescrites pour les invalides de guerre, sauf en ce qui concerne l'aptitude physique. L'ordre de priorité est déterminé selon les règles prévues à l'article L. 413.

Texte du projet de loi

V. - Au premier alinéa de l'article L. 404, la première phrase est remplacée par la phrase suivante: "Les invalides de guerre mentionnés à l'article L. 393 bénéficient d'un droit de préférence pour l'obtention, dans les conditions indiquées aux articles L. 422 à L. 424, des emplois réservés des communes de plus de 5 000 habitants, à l'exception de la Ville de Paris."

Propositions de la commission

V. - Non modifié

Texte en vigueur

Art. L. 405. - Aucune entreprise industrielle ou commerciale ne peut obtenir une concession, un monopole ou une subvention de l'Etat, du département, de la commune et des territoires d'outre-mer, de l'Algérie qu'à la condition de réserver aux invalides de guerre et aux militaires engagés, rengagés, commissionnés, un certain nombre d'emplois à déterminer au cahier des charges dont la proportion par rapport à l'effectif total du personnel de l'entreprise ne doit pas être inférieure à la proportion fixée en vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de la guerre à l'égard des établissements industriels ou commerciaux.

Les cahiers des charges énumèrent à titre d'indication les blessures ou les catégories de blessures ou d'infirmités compatibles avec les emplois, ainsi que les conditions d'aptitude physique et professionnelle à ces emplois.

Aux entreprises déjà bénéficiaires d'une concession, d'un monopole ou d'une subvention, les dispositions qui précèdent sont appliquées à l'occasion des avenants qui interviennent à leurs cahiers des charges.

Art. L. 406. - Les entreprises ou établissements nationalisés, qui ne sont pas assujettis aux dispositions de la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de guerre, sont tenus de réserver aux bénéficiaires de la section I des emplois de début dans les proportions qui, en ce qui concerne les victimes de guerre, ne peuvent être inférieures à celles qui sont fixées à l'article L. 405.

Texte du projet de loi

VI. - Au premier alinéa de l'article L. 405, les mots: "du département, de la commune, de l'Algérie et des territoires d'outre-mer" sont remplacés par les mots: "de la région, du département, de la commune et de la collectivité territoriale de Mayotte", et les mots: "de l'article 3 de la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de la guerre" sont remplacés par les mots: "de l'article L. 323-1 du code du travail".

VII. - Au premier alinéa de l'article L. 406, les mots: "de la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de la guerre" sont remplacés par les mots: "des articles L. 323-1 à L. 323-8 du code du travail".

Propositions de la commission

VI. - Le premier alinéa de l'article L. 405 est ainsi rédigé :

"Aucune entreprise industrielle ou commerciale ne peut obtenir une concession, un monopole ou une subvention de l'Etat, d'une région, d'un département, d'une commune et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qu'à la condition de réserver aux bénéficiaires de la section I, un certain nombre d'emplois dans les conditions fixées aux articles L. 323-1 à 323-8-8 du code du travail.

VII. - Le premier alinéa de l'article L. 406 est ainsi rédigé :

"Les entreprises et établissements nationalisés assujettis aux dispositions de l'article L. 323-1 du code du travail, sont tenus de réserver aux bénéficiaires de la section I des emplois de début dont le pourcentage ne peut être inférieur à celui visé à l'article L. 405.

Texte en vigueur

La nomenclature, les proportions réservées et les conditions d'accès relatives aux différents emplois visés au précédent alinéa sont fixées par décret pris sur la proposition des ministres désignés à l'article L. 402 et du ministre du travail et de la sécurité sociale.

Art. L. 401. - A partir du 27 avril 1989, le nombre des emplois énumérés aux articles L. 402 et L. 405 réservés aux bénéficiaires des articles L. 397 et L. 400 s'augmentera progressivement de celui des emplois qui cesseront d'être attribués aux invalides de guerre.

Après l'expiration du même délai, les emplois communaux, dont l'attribution par 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 1956, 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.

Art. L. 417. - Une liste de classement par catégorie est arrêtée, au moins une fois par an, par le ministre des anciens combattants.

Dans chaque catégorie, les candidats sont classés par emploi et par département.

Lorsqu'il y a lieu d'établir une nouvelle liste de classement, le reliquat de la liste précédente est reporté, en respectant l'ordre de classement, en tête de la nouvelle liste.

(Art L. 393. - voir ci-dessus Art premier I)

Texte du projet de loi

VIII. - L'article L. 401 est abrogé.

Art. 2

Sont validées les inscriptions sur les listes de classement prévues à l'article L. 417 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et les nominations prononcées depuis le 27 avril 1989 par application de l'article L. 393 du même code en tant qu'elles seraient contestées pour avoir été faites sans base légale entre cette date et celle de promulgation de la présente loi.

Propositions de la commission

VIII. - Non modifié

Art. 2

Sans modification