

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la Caisse des retraites des membres de l'ancienne Assemblée de l'Union française,*

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du 29 mai 1962, l'Assemblée Nationale a adopté sans débat le présent projet de loi dont le but est de rattacher la Caisse des retraites des membres de l'ancienne Assemblée de l'Union française à la Caisse des retraites de l'Assemblée Nationale.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huilier, Pierre Marilhac, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Modeste Zussy, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1668, 1724 et In-8° 396.

Sénat : 211 (1961-1962).

Cette disposition législative nouvelle est nécessaire pour légaliser une situation qui résulte des faits mêmes. En effet, la loi du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics a légalisé, dans son article 28, la Caisse des retraites de l'Assemblée Nationale et celle du Conseil de la République créées par résolution de la Chambre des Députés le 23 décembre 1905 et du Sénat le 28 juillet 1904. Le même article 28 déclarait, *in fine*, ces dispositions également applicables à la Caisse des retraites de l'Assemblée de l'Union française.

L'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement a repris, dans son article 5, les dispositions édictées par l'article 28 précité en faveur de l'Assemblée Nationale et du Sénat, mais elle a omis la Caisse des retraites de l'Assemblée de l'Union française disparue avec la nouvelle Constitution.

Or, cette ordonnance portant abrogation de la loi du 6 janvier 1950, il en résulte que se trouvent aussi abrogées les dispositions de cette loi relatives au fonctionnement de la Caisse des retraites de l'Assemblée de l'Union française.

En fait, le fonctionnement de cette Caisse est en tous points identique à celui de la Caisse des Députés et le budget de l'Assemblée de l'Union française ayant toujours constitué une annexe de celui de l'Assemblée Nationale, il est clair que c'est à cette dernière qu'il appartient de prendre en charge la gestion de la Caisse des retraites de l'Assemblée de l'Union française.

Un accord est d'ailleurs intervenu en ce sens entre les questures des deux Assemblées et le projet de loi qu'a déposé le Gouvernement et qu'a en première lecture adopté l'Assemblée Nationale n'a d'autre but que de donner à cet accord sa base légale en comblant l'involontaire omission qui s'était produite lors de la rédaction de l'ordonnance du 13 décembre 1958.

Votre Commission des Lois vous proposera donc d'adopter, sans modification, le texte voté par l'Assemblée Nationale.

A cette occasion, elle ne saurait manquer de s'associer à l'hommage rendu par le Rapporteur de l'Assemblée Nationale à l'œuvre considérable accomplie au cours de sa trop brève existence par l'Assemblée de l'Union française.

Dans son excellent rapport, notre collègue M. Paul Coste-Floret a fourni de multiples exemples de travaux intéressants effectués par cette Assemblée.

Ce rapport ayant été communiqué à tous les membres du Sénat, il paraît superflu de revenir sur ces exemples.

Ce qui doit être souligné, c'est la part qu'a prise l'Assemblée de l'Union française dans l'évolution qui a préparé la décolonisation pacifique et ordonnée de l'Afrique noire et de Madagascar, et ce non seulement par ses débats, que l'organisation constitutionnelle de la IV^e République avait placés, il faut bien le reconnaître, en porte-à-faux par manque d'une insertion suffisamment étudiée soit dans l'appareil exécutif, soit dans l'appareil législatif, mais surtout par son rôle de formation des élus africains et du lieu de rencontre extrêmement utile qu'elle a constitué pendant toute la durée de son existence.

Les relations qu'ont pu nouer au sein d'une même Assemblée les élites de la Métropole et celles des anciens territoires d'Outre-Mer (2 chefs de gouvernement, 9 ministres, 3 ambassadeurs des Républiques d'Afrique noire, 3 ministres actuels, un ancien ministre de la République française ont siégé à l'Assemblée de l'Union française), les travaux effectués en commun en vue de l'évolution des structures des Etats et de leurs relations entre eux ont certes plus fait pour le maintien de liens étroits d'amitié entre la France et les Etats africains et malgache devenus indépendants que les constructions juridiques dont la valeur théorique n'a de véritable efficacité que si elle traduit la réalité d'une situation unanimement acceptée et respectée.

Les travaux accomplis par l'Assemblée de l'Union française méritent la gratitude de la Nation.

Si l'on doit savoir gré au Gouvernement d'avoir, en déposant le projet de loi qu'il vous est demandé d'adopter, réparé une regrettable omission, il est permis de se demander pourquoi il n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour apporter une solution équitable au problème posé par la situation du personnel de cette Assemblée. Notre Commission, là encore, approuve totalement les commentaires de M. Coste-Floret.

C'est un décret du 12 mai 1959 qui a fixé les modalités de règlement de la situation du personnel de l'Assemblée de l'Union française non affecté à titre permanent, à la date du 30 juin 1959, dans un service public ou une entreprise nationale comportant un régime de retraite.

Sur les 275 personnes que comptait le cadre des fonctionnaires de l'Assemblée de l'Union française, 13 avaient, au 13 juin 1959, été recrutés par l'Assemblée Nationale. Encore convient-il de préciser qu'il ne s'agissait pas d'un « reclassement » puisque les intéressés ont dû y recommencer leur carrière à la base. Une dizaine d'entre eux sont à l'heure actuelle en service au Sénat, après avoir franchi les épreuves des concours.

Quant aux autres fonctionnaires, le décret prévoyait, selon leur ancienneté de service, leur mise à la retraite ou leur licenciement dans des conditions excessivement rigoureuses.

En dépit du regret exprimé par la Commission chargée de la préparation des mesures d'ordre administratif nécessitées par la suppression de l'Assemblée de l'Union française devant « le refus implicite du Gouvernement d'intégrer dans les administrations publiques des personnels n'ayant jamais démérité et auxquels ne pouvait être déniée la qualité d'agent de l'Etat appartenant à un cadre permanent », le Gouvernement, tout en se défendant d'une attitude de principe à l'égard d'agents « qui ont servi avec compétence les pouvoirs publics », a estimé devoir prendre ces mesures « parce que le statut de la Fonction publique s'oppose à un reclassement dans les cadres de l'Etat ».

En reconnaissant, par un arrêt du 21 novembre 1960, la légalité du décret du 12 mai 1959, le Conseil d'Etat a été plus nuancé puisque sur ce point il considère : « Aucun principe général du droit applicable même en l'absence du texte n'impose au Gouvernement l'obligation, en cas de suppression d'emplois publics, de reclasser les agents titulaires de ces emplois dans d'autres emplois publics ou semi-publics équivalents ou de fixer les règles selon lesquelles le reclassement serait effectué pour certaines catégories desdits agents. »

Ainsi, la Haute Assemblée administrative a jugé que les dispositions du décret sont légales parce que la loi n'impose pas le reclassement, mais le Gouvernement avait justifié ces mêmes dispositions en indiquant que la loi ne le lui permettait pas. La nuance est d'importance. En bonne logique, cet arrêt aurait dû déterminer un gouvernement qui reconnaissait les mérites des intéressés à atténuer l'excessive rigueur de sa première interprétation et à favoriser leur reclassement.

La brutalité avec laquelle a été réglé le sort des fonctionnaires concernés paraît encore moins justifiable si on la considère à la lumière des nombreux textes intervenus depuis pour le reclassement et le dégagement d'autres catégories de fonctionnaires, et notamment des textes pris en vertu des décisions découlant de l'article 16 à l'égard des agents de l'Etat ayant manqué gravement aux devoirs de leur charge.

L'examen de ces textes et du décret du 12 mai 1959 oblige à constater que les agents de l'Etat qui ont oublié leurs devoirs ont été beaucoup mieux traités que des fonctionnaires qui ont servi avec compétence les pouvoirs publics.

Sans doute, l'Assemblée de l'Union française ne faisait pas partie du Parlement et, de ce fait, ses fonctionnaires ne pouvaient invoquer les garanties traditionnelles accordées aux personnels des Assemblées parlementaires depuis l'an VIII, et constamment respectées depuis. Il s'agissait cependant d'une Assemblée constitutionnelle, et son personnel, qui avait la qualité de fonctionnaire d'Etat, aurait dû en toute équité bénéficier des garanties que l'Etat accorde à ses agents, qu'ils servent l'exécutif, le législatif ou le judiciaire.

Bien que leur situation statutaire soit différente de celle des fonctionnaires d'Outre-Mer, l'ordonnance du 29 octobre 1958 relative à la situation des personnels relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer donne l'exemple des dispositions qui pourraient être adaptées au personnel de l'Assemblée de l'Union française, notamment à celui recruté par voie de concours.

C'est pourquoi votre Commission des Lois unanime souhaite que le Gouvernement puisse, en faisant part de ses intentions à cet égard, assurer le Sénat qu'une solution juste et honorable sera rapidement donnée à ce délicat problème. Elle n'en approuve pas moins la réparation que le projet de loi qui vous est soumis apportera à une regrettable omission. Elle vous demande, en conséquence, de l'adopter sans modification.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les anciens conseillers de l'Union française reçoivent des pensions qui sont calculées dans les conditions auxquelles sont soumises, à la date de promulgation de la présente loi, les pensions des députés.

Art. 2.

Le service de ces pensions continue d'être assuré par la Caisse des retraites des membres de l'Assemblée Nationale, qui reçoit à cet effet l'actif de la Caisse des retraites des membres de l'Assemblée de l'Union française ainsi que des subventions budgétaires, en tant que les revenus de cet actif sont insuffisants.

Art. 3.

La Caisse des retraites des membres de l'Assemblée de l'Union française est supprimée.