

N° 302  
—  
S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1982.

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 MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959, relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.*

Par M. Félix CICCOLINI,

Sénateur.

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

**Voir les numéros :**

**Sénat** : première lecture : 24, 92 et in 8° 20 (1981-1982).

deuxième lecture : 253 (1981-1982).

**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : 616, 647 et in-8° 120.

**Fonctionnaires et agents publics. — Femmes.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est aujourd'hui appelé à examiner, en deuxième lecture, le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et, portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

Sans reprendre les développements consacrés au principe d'égalité par notre collègue, Mme Cécile Goldet, dans son excellent rapport au nom de la Commission des Lois, lors de la première lecture du texte, il convient de rappeler l'objet du projet de loi qui nous est soumis.

Tout en mettant le droit de notre fonction publique en conformité avec nos engagements communautaires, le présent projet de loi tend à réduire les obstacles juridiques qui entravent l'accès des femmes aux emplois publics.

Certes, la fonction publique a connu une féminisation croissante ; selon un rapport intitulé « les femmes en France dans une société d'inégalités », remis récemment à Mme le Ministre des Droits de la femme, 48,6 % des agents civils de l'Etat sont des femmes.

Mais l'importance quantitative des femmes dans le secteur public, qui joue un rôle pilote dans notre société, ne saurait faire oublier que le principe de l'égalité d'admission des femmes aux emplois publics représente une conquête récente.

Pendant de longues années, le juge a légitimé les obstacles juridiques qui empêchaient les femmes d'accéder aux emplois publics en invoquant le défaut d'accomplissement des obligations militaires et le refus du droit de vote.

Ce fut à la fin de la seconde guerre mondiale qu'intervint la reconnaissance du droit des femmes à l'accès à la fonction publique. Le troisième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des

droits égaux à ceux de l'homme ». Préalablement à l'affirmation de ce principe, l'article 7 du statut général des fonctionnaires, promulgué par la loi du 19 octobre 1946, avait prohibé toute distinction entre les deux sexes. Toutefois, le principe affirmé par l'article 7, modifié par l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, était assorti de tempéraments. En effet, des mesures exceptionnelles, « prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions », pouvaient déroger au principe de l'égle admissibilité aux emplois publics.

S'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait œuvré dans le sens d'une limitation des dérogations au principe d'égalité, la loi n° 75-599 du 10 juillet 1975 avait supprimé certains des obstacles juridiques qui s'opposaient à l'instauration d'une véritable égalité, entre les hommes et les femmes, dans le secteur public.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 7 du statut général des fonctionnaires entourait de garanties supplémentaires les possibilités de déroger au principe d'une égale admissibilité. Ainsi, les recrutements exclusifs d'hommes ou de femmes et les recrutements distincts pour les hommes et les femmes n'étaient autorisés que pour certains corps dont la liste était établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction publique et des Comités techniques paritaires et dans la mesure où la « *nature des fonctions ou les conditions de leur exercice* » le justifiaient.

Ce texte, qui constituait un progrès par rapport au droit antérieur, n'a pas empêché le maintien de procédures de recrutements exclusifs ou séparés. Actuellement, 29 corps dérogent au principe d'égalité entre les sexes en matière de recrutement. Si 22 corps sont accessibles aux femmes mais selon des modalités qui, sous une forme ou une autre, limitent leur nombre, 5 corps sont exclusivement réservés aux hommes et 2 aux femmes. Cette situation a entraîné un avis motivé, en date du 25 avril 1981, adressé à la France par la Commission de la Communauté économique européenne. Cet avis mettait la République française en demeure de rendre sa législation conforme à la directive n° 76-207 du Conseil des Communautés en date du 9 février 1976. L'article 2-2 de cette directive n'autorise les états membres à déroger au principe d'égalité que dans le cas d'activités professionnelles « pour lesquelles en raison de leur nature et des conditions de leur exercice, le sexe constitue une *condition déterminante* ».

Aussi, le projet de loi substitue-t-il la notion « de condition déterminante » à celle « de nature des fonctions et des conditions d'exercice de ces fonctions ». Cette terminologie rompt avec l'imprécision de la rédaction issue de la loi de 1975.

Désormais, les recrutements distincts ne seront autorisés que dans la mesure où l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constituera une *condition déterminante* pour l'exercice des fonctions assurées par les corps dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique et des Comités techniques paritaires.

Le caractère relativement objectif de la notion de « condition déterminante » permettra un renforcement du contrôle du juge administratif sur les dérogations au principe d'égalité.

En pratique, les recrutements distincts pourront s'effectuer soit par la voie de concours séparés, soit par un système de quotas dans le cadre d'un concours unique.

Mais l'apport du projet de loi ne se résume pas à cette mise en conformité de notre législation avec les dispositions de la directive européenne. En effet, le projet de loi constitue un facteur de progrès, dans la voie d'une véritable mixité de la fonction publique, *en ce qu'il supprime, de manière absolue, la possibilité de procéder à des recrutements exclusifs d'hommes ou de femmes.*

Telle est l'économie générale du projet de loi qui nous est soumis.

## I. — RAPPEL DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

### **La première lecture du projet de la loi au Sénat**

Lors de la première lecture du projet de loi, le Sénat avait transformé l'architecture du texte qui ne comportait, initialement, qu'un article unique. Les modifications introduites par le Sénat, à l'initiative de Mme Cécile Goldet, rapporteur de la Commission des lois, avaient permis d'améliorer sensiblement la rédaction du projet de loi.

Tout en admettant la nécessité d'une démarche progressive vers l'égalité complète des hommes et des femmes dans l'accès aux emplois publics, le Sénat avait isolé, dans l'article premier, le principe d'égalité pour lui conférer davantage de solennité et de force.

En conséquence, un article 2 (nouveau), insérait les possibilités de déroger au principe d'égalité dans un article 18 *bis* (nouveau) du titre II du statut général des fonctionnaires, relatif au recrutement. En outre, le Sénat avait prévu la consultation des comités techniques paritaires, préalablement à l'organisation d'épreuves ou à l'élaboration de cotations distinctes en fonction du sexe du candidat, lorsque des épreuves physiques sont prévues pour l'accès à un corps.

Par la création d'un article 3 (nouveau), le Sénat avait réparé une omission du projet de loi. En effet, le texte initial ne comportait pas de référence à l'article 3 de la loi n° 75-599 du 10 juillet 1975 dont l'objet était d'étendre le champ d'application du principe d'égalité à différentes catégories de personnels qui ne relèvent pas du statut général des fonctionnaires : les agents des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire et le personnel des Assemblées parlementaires.

L'article 3 introduit par le Sénat était donc destiné à coordonner l'article 3 de la loi du 10 juillet 1975 avec les nouvelles dispositions résultant du présent projet de loi. Le principe d'égalité, assorti des pos-

sibilités de dérogation, prévues par l'article 18 bis (nouveau) du statut général des fonctionnaires, continuait d'être applicable à ces catégories de personnels non soumises au statut général.

C'est également dans un souci de coordination que le Sénat a, sur proposition de sa Commission des lois, introduit un article 4 (nouveau) qui modifie le second alinéa de l'article L 411-14 du Code des Communes.

En outre, le Sénat, dans un article 5 (nouveau) a prévu que le Gouvernement déposera tous les deux ans, sur le bureau du Parlement, un rapport établi après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique, dressant le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes.

Enfin, le Sénat a décidé que ce rapport comporterait des indications sur l'application du principe d'égalité aux emplois et aux personnels des collectivités locales, des entreprises privées et des entreprises publiques, dont le personnel est soumis à un statut réglementaire.

### **L'examen du projet de loi par l'Assemblée Nationale**

Votre rapporteur se félicite de ce que, lors de son examen par l'Assemblée Nationale, le projet de loi, adopté en première lecture par le Sénat, n'ait connu que peu de modifications.

En effet, l'Assemblée Nationale a adopté les articles premier, 2 et 4 dans la rédaction du Sénat.

Quant à l'article 3, l'Assemblée Nationale a accepté le premier paragraphe de cet article. La discussion ne porte donc plus que sur le deuxième paragraphe de l'article 3 et sur l'article 5 du projet de loi.

Les observations de votre Commission ont porté sur les deux articles qui demeurent en discussion.

## II. — LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission des Lois a abordé l'examen des dispositions restant en discussion avec pragmatisme, afin de permettre l'adoption dans les meilleurs délais, d'un projet de loi qui constitue une étape importante dans l'instauration d'une véritable égalité entre les hommes et les femmes.

C'est ainsi que, lors de l'examen de la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 3 du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, votre Commission a constaté la suppression de la dernière phrase de l'alinéa mentionné qui, dans sa rédaction initiale, faisait référence « au régime particulier des Assemblées parlementaires tel qu'il est prévu par l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires ».

Votre Commission des Lois a considéré qu'une telle discussion ne présentait qu'un intérêt juridique mineur dans un texte dont le principal objet est de favoriser l'égal accès aux emplois publics.

Aussi, votre Commission vous propose-t-elle d'adopter l'article 3 du projet de loi.

En ce qui concerne l'article 5 du projet de loi, votre Commission des Lois a approuvé la consultation de la Commission nationale paritaire du personnel communal et celle des organismes paritaires des personnels des collectivités locales, préalablement à l'établissement du rapport. Cette adjonction intéresse les personnels locaux (personnels des services d'incendie, d'organismes d'H.L.M...) qui ne relèvent pas de la Commission nationale paritaire.

De même, votre Commission est favorable à ce que le rapport biennal fournisse, également, des indications sur l'état d'application des dispositions relatives au temps partiel dans les emplois publics.

En ce qui concerne la dernière phrase du premier alinéa de l'article 5, l'attention de votre Commission a été attirée par cette disposition qui pourrait présenter le caractère d'une injonction au Gouvernement,

en lui faisant obligation de réviser, au vu des conclusions de son rapport, les dispositions dérogatoires « évoqués » dans l'article 18 bis de l'ordonnance du 4 février 1959.

Mais cette rédaction résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement. En l'espèce, il s'agit donc d'une obligation que le Gouvernement se crée lui-même.

Cette « innovation juridique » présente le mérite de souligner, incidemment, le caractère temporaire des dérogations, prévues par l'article 18 bis du statut général des fonctionnaires. Le principe d'égalité entre les hommes et les femmes se trouve ainsi fortifié.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 5 dans la rédaction de l'Assemblée Nationale.

En définitive, votre Commission des Lois, qui vous propose d'adopter le texte qui nous revient de l'Assemblée Nationale, se félicite de cette heureuse conclusion.

Elle espère que ce projet permettra de rechercher progressivement les conditions d'une égalité de situation entre les hommes et les femmes, dans le déroulement de leur carrière professionnelle.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Projet de loi modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.	Sans modification.	Sans modification.
Articles premier et 2.		
..... Conformes .....		
Art. 3 (nouveau). I. — Au début du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 75-599 du 10 juillet 1975, les mots : « Le principe posé au premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959... » sont remplacés par les mots : « Le principe posé par l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959... »  II. — Au début du second alinéa de l'article 3 de la loi précitée du 10 juillet 1975, les mots : « Dans les limites autorisées par l'alinéa 2 du même article » sont remplacés par les mots : « Dans les limites autorisées par l'article 18 bis de l'ordonnance susvisée du 4 février 1959 ».	Art. 3 1. — Sans modification  II. — Le second alinéa de l'article 3 de la loi précitée du 10 juillet 1975 est remplacé par les dispositions suivantes :  « Des dérogations à ce principe pourront être apportées, selon les procédures propres à chaque catégorie d'organismes ou d'institutions visés ci-dessus, dans les limites prévues à l'article 18 bis de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.  « Ces dérogations feront l'objet d'un rapport annuel présenté aux organes de concertation des institutions ou organismes visés ci-dessus. »	Art. 3 Sans modification.
Art. 4		
..... Conforme .....		

**Texte adopté  
par le Sénat  
en première lecture**

Art. 5 (nouveau).

Le Gouvernement déposera tous les deux ans sur le bureau du Parlement un rapport établi, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique, dressant le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique.

Ce rapport comportera en outre des indications sur l'application de ce principe aux emplois et aux personnels des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire.

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

Art. 5

Le Gouvernement..

... de la fonction publique, de la Commission nationale paritaire du personnel communal et des organismes paritaires des personnels des collectivités locales, dressant...

... fonction publique. Le Gouvernement révisera, au vu des conclusions de ce rapport, les dispositions dérogatoires évoquées dans l'article 18 *bis* de l'ordonnance du 4 février 1959 précitée.

Ce rapport comportera des indications sur l'application de ce principe aux emplois et aux personnels de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire. Le rapport mentionnera en outre l'état d'application des dispositions relatives au temps partiel dans les emplois publics.

**Propositions  
de la Commission**

Art. 5

Sans modification.