

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 août 1984.

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 EN NOUVELLE LECTURE, relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public,*

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 2106, 2167 et in-8° 600.
Commission mixte paritaire : 2327.
2^e lecture : 2325, 2329 et in-8° 666.

Sénat : 1^{re} lecture : 389, 494, 492 et in-8° 190 (1983-1984).
Commission mixte paritaire : 499 (1983-1984).
2^e lecture : 501 (1983-1984).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général.....	3
Tableau comparatif.....	11

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement a toujours exprimé ses préoccupations devant les projets de l'exécutif visant la haute Fonction publique. D'expérience, le législateur sait que l'équilibre des plus grands corps de l'Etat résulte d'un acquis de plusieurs républiques au cours desquelles la compétence et la neutralité de ses personnels ont été peu à peu reconnues puis assurées.

Dans ces conditions, tout projet de loi tendant à modifier le statut des plus hauts fonctionnaires de l'Etat devrait, pour le moins, faire l'objet d'une préparation sérieuse et de travaux législatifs complets. Cela n'a pas été le cas pour le présent projet relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Préalablement à la consultation du Parlement, aucune des instances supérieures de la fonction publique n'a été informée des intentions du Gouvernement, aucune des associations représentatives des magistrats et des fonctionnaires concernés n'a été consultée et aucun des chefs de corps intéressés n'a pu émettre un avis sur le projet.

Dès lors, on aurait pu estimer que le Gouvernement avait intérêt à s'en remettre à la procédure législative de droit commun qui, après plusieurs lectures entre les deux Assemblées, aurait permis de redresser les imperfections très nombreuses de ce texte. Il n'en a rien été puisque non seulement ce projet de loi fait l'objet d'une discussion après déclaration d'urgence, mais, pour des raisons qui apparaissent mal à votre rapporteur, le Gouvernement a également souhaité l'inscrire à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire.

*
* *

Votre Commission des Lois, comme elle l'a noté dans son rapport en première lecture, était profondément hostile au principe même de l'abaissement de la limite d'âge des hauts fonctionnaires.

D'une part, la conception égalitariste du texte, refusant de distinguer l'importance des services rendus à l'Etat par les très hauts fonctionnaires, ne semble pas de nature à encourager les éléments les plus brillants de ce pays à se consacrer au service public.

Et, d'autre part, votre Commission a tenu à rappeler que la limite d'âge de ces personnels n'avait jamais été fixée qu'en considération des intérêts de l'Etat qui a traditionnellement opéré sur ce point une conciliation entre l'exigence d'un recrutement de très haute qualité et la nature des missions assurées par chaque service public en cause.

Les plus hauts fonctionnaires représentent par leur expérience et leur connaissance des dossiers la mémoire de l'Etat et lui ont quelquefois servi de conscience.

En dépit de cette hostilité de principe, votre Commission des Lois, suivie par votre Haute Assemblée, a souhaité améliorer le texte compte tenu des conséquences fâcheuses de la réforme qui lui était proposée.

Cette volonté de dialogue trouvait, notamment, sa justification dans le précédent de la loi du 30 décembre 1975 à l'occasion de laquelle un compromis avait pu être dégagé entre le Parlement et le Gouvernement de l'époque ; ce dernier avait eu la sagesse d'accepter les amendements proposés par le législateur afin d'atténuer les effets les plus brutaux de l'abaissement de la limite d'âge qu'il proposait alors.

Cette fois, la voie médiane choisie par votre Commission des Lois n'a, semble-t-il, pas eu de succès puisque le Gouvernement n'a donné son accord à aucun des amendements qu'elle vous a présentés.

Or, les débats de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun aux deux Assemblées sur ce projet ont mis en évidence deux faits dominants.

Bien que les travaux du Sénat et de l'Assemblée aient été à l'origine assez différents sur ce texte, une convergence aurait pu être, semble-t-il, trouvée entre les deux Assemblées qui préserve l'essentiel.

Pourtant, les travaux de cette commission mixte paritaire n'ont pas abouti dans la mesure où il est apparu que la position du Gouvernement n'avait aucune chance de se modifier sur le principe même des amendements proposés par le Sénat, dont certains auraient pu être retenus par la Commission mixte paritaire.

En nouvelle lecture, l'Assemblée Nationale, sans tenir aucun compte des propositions du Sénat, s'est bornée à rétablir le texte qu'elle avait adopté en première lecture, sous réserve de l'adoption à l'article 7 d'un sous-amendement du Gouvernement, déjà présenté devant le Sénat, et qui tend à permettre aux fonctionnaires dont

la limite d'âge reste fixée à soixante-huit ans de continuer à présider des établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence en dérogation des dispositions de l'article 7 du projet de loi.

A ce stade du processus législatif, votre Commission des Lois aurait pu prendre acte de l'attitude intransigeante du Gouvernement et vous proposer de rejeter l'ensemble du texte. Elle souhaite pourtant persévérer dans sa démarche de conciliation, afin que les responsabilités prises par chacun dans le vote de dispositions qui présentent un danger grave pour le fonctionnement des plus hauts corps de l'Etat soient clairement identifiées.

*
* *

Indépendamment du bien-fondé du principe d'uniformisation de la limite d'âge dans la fonction publique, qui demeure le seul et bien mince motif avoué de ce projet, l'analyse du texte présenté par le Gouvernement a fait apparaître quatre risques majeurs à votre Commission des Lois.

1° Il s'agit d'un texte coûteux pour les finances publiques :

A l'origine, le chiffrage du coût annuel du projet ressortait, selon les déclarations de l'ancien Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, M. Anicet Le Pors, à 70 millions de francs par an. A l'occasion du changement de Gouvernement, de nouvelles estimations ont été données portant cette première évaluation à 160 millions de francs par an. Il semble, et l'audition du Ministre des Finances par votre Commission des Lois l'a confirmé, que ce chiffre ne constitue qu'une première approche.

Dans son rapport pour avis présenté au nom de la Commission des Finances, notre collègue, M. André Fosset, a montré, grille de calcul à l'appui, que les estimations retenues par le Gouvernement n'étaient pas réalistes.

Dans cette période de rigueur, il ne semble pas raisonnable d'engager des sommes qui atteindront plus d'un milliard de francs sur un lustre, en vue de faire appliquer une réforme dont ni l'urgence ni l'opportunité n'apparaissent clairement.

2° Il s'agit d'un projet tout à fait inopportun du fait des troubles de fonctionnement durables qu'il va créer dans les plus hautes juridictions de l'Etat :

Aussi bien le Conseil d'Etat — qui enregistre actuellement presque deux fois plus d'affaires qu'il y a dix ans et dont le stock de dossiers est de l'ordre de 18 000 — que la Cour des Comptes,

qui connaît une période transitoire difficile puisqu'elle doit assurer en même temps deux types de missions nouvelles, le contrôle du secteur public étendu et la mise en place des chambres régionales des comptes, sont menacés par ce texte.

Selon l'échéancier présenté par le Gouvernement, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, et confirmé depuis, les effets de l'abaissement de la limite d'âge seraient particulièrement graves et brutaux pour le Conseil d'Etat. Entre le 1^{er} juillet 1984 et le 31 décembre 1988, cinquante-quatre membres, soit les deux tiers des Conseillers d'Etat en poste, seraient contraints de partir à la retraite, contre vingt-neuf dans l'hypothèse d'un maintien des règles en vigueur.

L'abaissement de la limite d'âge affectera d'abord les sections administratives du Conseil d'Etat. La priorité dans le temps reconvenue aux fonctions consultatives contraindrait ainsi à prélever au sein de la section du contentieux les effectifs nécessaires au bon fonctionnement des sections administratives. Mais celui-ci serait également altéré par un changement trop rapide des personnes. La mémoire, la transmission du savoir jouent un rôle essentiel dans la qualité des avis rendus par le Conseil d'Etat ; or, d'ici à 1988, la section de l'intérieur perdrait sept des neuf Conseillers d'Etat qui y sont aujourd'hui affectés ; la section des travaux publics en perdrait neuf sur dix. Dans quatre ans, il ne resterait à la section de l'intérieur que deux Conseillers d'Etat ayant participé à la préparation des lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation ; il ne subsisterait à la section des travaux publics qu'un seul Conseiller d'Etat ayant pris part à l'élaboration de la loi sur les nationalisations.

De 1985 à la fin de 1988, l'application de la limite d'âge de soixante-cinq ans entraînerait cinquante-deux départs à la Cour des Comptes au lieu de dix-huit sous le régime actuel.

Si l'on tient compte du fait que les mesures envisagées ne concerneraient qu'un petit nombre de magistrats en service à l'extérieur de la Cour, on constate qu'elles auraient pour conséquence le départ de quarante-sept magistrats sur les soixante-dix-huit conseillers maîtres, soit 60 % de l'effectif affecté au contrôle.

Il convient également de relever que ces départs, massifs au regard des effectifs concernés, affecteraient une proportion importante de « chefs de vérification » ou de magistrats ayant acquis depuis de longues années une spécialisation dans le contrôle financier de secteurs d'activités éprouvés.

L'ensemble de ces inconvénients graves pourrait être atténué aussi bien pour la Cour des Comptes que pour le Conseil d'Etat par un étalement de l'échéancier d'application du projet.

3° Il s'agit d'un projet discriminatoire :

La loi précitée du 30 décembre 1975 a fixé deux types de périodes de transition applicables en fonction de la limite d'âge qui était alors celle des personnels intéressés. Or, l'ensemble des deux projets soumis au Parlement sur la baisse de la limite d'âge fixe quatre régimes transitoires :

— celui des dirigeants du secteur public appelés à partir à la retraite dès soixante-cinq ans dans les deux mois de la publication de la future loi ;

— celui des fonctionnaires civils de l'Etat dont la limite d'âge de soixante-cinq ans sera applicable dans un délai de quinze mois ;

— celui des membres de l'enseignement supérieur qui bénéficieront d'une entrée en vigueur de la limite d'âge de soixante-cinq ans, étalée sur une période de plus de trois ans ;

— et celui des magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation qui ne se verront appliquer la nouvelle limite d'âge que dans plus de quatre ans.

Il est surprenant qu'une démarche d'uniformisation aboutisse paradoxalement à créer des variations de situation d'une aussi grande amplitude. Votre Commission a relevé en première lecture, et elle se doit également de le faire maintenant, que l'ensemble de ces variations ne trouvent aucunement leur source dans les nécessités et l'intérêt du service et que le Gouvernement n'a pu apporter aucune explication satisfaisante à ces différences de traitement.

4° Il s'agit d'un projet dangereux par l'accroissement des pouvoirs de nomination discrétionnaires qu'il crée au profit de l'exécutif :

L'article 8 du projet de loi porte que les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle doivent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général sans autre condition que d'âge. La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au tiers des emplois vacants.

En rappelant que l'adoption de cet article aura pour résultat de mettre à la disposition du Gouvernement une réserve d'emplois publics dont l'usage pourrait, le cas échéant, être plus commandé par les circonstances que par l'intérêt du service, on doit également relever que l'article 8 posera de graves problèmes de gestion aux corps d'inspection et de contrôle visés.

Les fonctions exercées par les inspecteurs généraux des corps d'inspection sont parmi les plus techniques de l'Etat. Elles exigent des intéressés une grande expérience des services qu'ils sont chargés de contrôler et elles s'exercent individuellement. Ces caractéristiques en font des emplois qui ne peuvent être pourvus au tour extérieur que sous réserve de garanties de compétence sérieuses. Il est clair que l'unique condition d'âge prévue par le texte ne répond pas à cette nécessité.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, elle-même, a souhaité qu'une réflexion supplémentaire puisse être envisagée quant aux conditions prévues par la mise en œuvre de cette procédure (1).

*
* *

Sur la base de cette analyse du texte, votre Commission des Lois, suivie en cela par le Sénat, avait proposé trois catégories d'amendements.

En premier lieu, il s'agissait d'aligner la période de transition de chacune des institutions concernées par les textes afin d'éviter des discriminations dont on a vu qu'elles s'expliquaient mal. Sur ce point, et dans le but de limiter les effets les plus néfastes du texte, votre Commission avait proposé de ne faire partir l'application de la réforme que le 1^{er} janvier 1986 et d'assortir sa mise en œuvre de l'échéancier d'application qui avait été choisi par le Gouvernement pour la Cour de Cassation. De la sorte, l'abaissement de la limite d'âge proposé par le Gouvernement n'aurait été effectif qu'à compter du 1^{er} janvier 1990.

Par ailleurs, et malgré les réticences exprimées par M. André Fosset, rapporteur pour avis de la Commission des Finances, votre Commission des Lois avait refusé l'extension du texte au secteur public, en particulier parce que l'Etat, qui est actionnaire majoritaire des sociétés et entreprises de ce secteur, a déjà la maîtrise des statuts de ces entreprises et peut, le cas échéant, faire jouer ceux-ci pour maintenir ou non leurs dirigeants au-delà de la limite de droit commun de soixante-cinq ans. Le Sénat avait donc adopté la suppression de l'article 7 qui portait extension de la réforme au secteur public.

En nouvelle lecture, votre Commission ne vous proposera pas, comme en première lecture, la suppression pure et simple de l'article 7.

(1) Rapport de M. Georges Labazée, Assemblée Nationale, n° 2329, page 3.

Dans un souci « d'efficacité », elle proposera de reprendre le texte adopté par l'Assemblée Nationale sous réserve d'un amendement précisant que si l'âge limite de soixante-cinq ans des autorités responsables du secteur public intervient au cours de la dernière année d'un mandat attribué pour une durée déterminée, cette limite d'âge ne prendra effet qu'à la date d'expiration de ce mandat.

Une telle disposition, qui ne fait évidemment pas obstacle à la révocation du mandat par l'autorité qui l'a conféré, en cas de faute du titulaire, serait analogue à celle prévue par l'alinéa 3 de l'article 3 du projet de loi, adopté conforme par les deux Assemblées et aux termes de laquelle les professeurs de l'enseignement supérieur restent en fonctions jusqu'à la fin de l'année universitaire quand ils sont atteints par la limite d'âge avant cette date.

Enfin, et il s'agit d'un des points les plus importants du texte, votre Commission avait trouvé inacceptable — parce que contraire à la tradition de neutralité de la haute fonction publique — et dangereux pour le fonctionnement des corps concernés qu'un tour extérieur fût institué à l'échelon du généralat dans les corps d'inspection et de contrôle sans d'autre condition que d'âge.

Aussi, avait-elle proposé que la création de ce tour extérieur soit assortie d'exigences portant sur la nature et la durée des services publics ou des fonctions à accomplir pour l'intégration dans ces corps, et de précisions sur la composition des comités de sélection des candidats.

De plus, votre Commission avait estimé qu'il était excessif d'ouvrir un tiers de ces emplois au tour extérieur et avait donc subordonné son acceptation de l'article 8 à une réduction de ce quota au quart et à l'adoption d'une disposition prévoyant que le cumul des tours extérieurs à plusieurs échelons des corps intéressés ne pouvait avoir pour résultat de porter les emplois pourvus par ce mode de recrutement à plus du tiers de leur effectif total.

*
* *

Votre Commission, en dépit de l'échec de la commission mixte paritaire, vous propose d'adopter le projet de loi sous le bénéfice de ces amendements.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture.	Propositions de la Commission.
<p>Art. 2.</p> <p>A titre transitoire, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat, visés au premier alinéa de l'article premier ci-dessus, est fixée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> — soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ; — soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ; — soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ; — soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ; — soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989. <p>Pendant cette période transitoire, les personnes atteintes par la limite d'âge demeurent en fonctions jusqu'à la fin de l'année civile en cours.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <ul style="list-style-type: none"> — soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984 ; — soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 30 juin 1985 ; — soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985. <p>— <i>Supprimé.</i></p> <p>— <i>Supprimé.</i></p> <p><i>Alinéa supprimé.</i></p>	<p>Art. 2.</p> <p><i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.</i></p>
<p>Art. 5.</p> <p>A titre transitoire, la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supérieur, des directeurs de recherche et des personnels assimilés, visés à l'article 3 ci-dessus, est fixée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> — soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ; — soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ; — soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ; — soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ; — soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989. 	<p>Art. 5.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <ul style="list-style-type: none"> — décembre 1984 ; <p>— <i>Supprimé.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — décembre 1985 , — décembre 1986 ; — décembre 1987. 	<p>Art. 5.</p> <p><i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.</i></p>

Texte adopté par le Sénat
en première lecture.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en nouvelle lecture.

Propositions de la Commission.

Art 7

Supprimé.

Art. 7.

Nonobstant toute disposition contraire, est fixée à soixante-cinq ans la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux, directeurs ou membres de directoire des sociétés, entreprises et établissements du secteur public visés à l'article premier de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, même si le nombre de leurs salariés est inférieur à 200.

La même limite d'âge s'applique dans les établissements publics de l'Etat quelle que soit leur nature et dans les autres sociétés dans lesquelles l'Etat, les collectivités ou personnes publiques ou la caisse des dépôts et consignations, ou les personnes morales visées au premier alinéa ci-dessus détiennent ensemble plus de la moitié du capital et dans lesquelles les nominations aux fonctions énoncées au premier alinéa sont prononcées, approuvées ou agréées par décret.

La limite d'âge de soixante-cinq ans s'applique à la date de l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, aux présidents de conseil d'administration, aux directeurs généraux, directeurs et membres de directoire en fonction dans les sociétés, entreprises et établissements mentionnés aux deux alinéas précédents.

Toutefois, les fonctionnaires ou magistrats dont la limite d'âge reste fixée à soixante-huit ans par application de l'article premier de la présente loi continuent à présider, jusqu'à ce qu'ils soient atteints par la limite d'âge, les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence.

Art 7.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

La limite...

... alinéas précédents. Cependant si cette date intervient au cours de la dernière année d'un mandat attribué pour une durée déterminée, la limite d'âge prend effet à la date d'expiration de ce mandat.

Alinéa sans modification.

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

Art 8.

Par dérogation aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle doivent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en Conseil des Ministres. Ces statuts fixent les conditions d'âge et précisent la nature et la durée des services publics ou des fonctions privées à accomplir pour l'intégration dans ces corps. Ils déterminent la composition des comités de sélection des candidats qui comporteront, outre des représentants des corps concernés, une majorité de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes. La proportion des emplois ainsi pourvus ne peut excéder le quart des emplois vacants.

Dans les corps d'inspection et de contrôle, les dispositions de l'alinéa précédent et celles qui prévoient la nomination à un grade inférieur à celui d'inspecteur général ou de contrôleur général par dérogation aux principes posés par l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ne peuvent avoir pour résultat de porter les effectifs recrutés au tour extérieur à plus du tiers de l'effectif total.

Intitulé du projet de loi.

«Projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique.»

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en nouvelle lecture.**

Art. 8.

Par dérogation ..

... par décret en Conseil des Ministres sans condition autre que d'âge. La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au tiers des emplois vacants.

Alinéa supprimé.

Intitulé du projet de loi.

«Projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.»

Propositions de la Commission.

Art. 8.

Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Intitulé du projet de loi.

Sans modification.