

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1980

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES (1) *sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, portant validation d'actes administratifs.*

Par M. Adolphe CHAUVIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* MM Léon Eeckhoutte, *président*, Henri Caillavet, Michel Miroudot, Jean Sauvage, Charles Pasqua, *vice-présidents*; Pierre Bouneau, Jacques Habert, Paul Seramy, Maurice Vérillon, James Marson, *secrétaires*; Henri Agarande, Jean de Bagneux, M^{me} Danielle Bidard, MM René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Boyer-Andrivet, Michel Caldagues, Jacques Carat, Adolphe Chauvin, Auguste Cousin, Jean David, Alexandre Dumas, Charles Durand, Maurice Fontaine, Claude Fuzier, Adrien Gouteyron, M^{me} Brigitte Gros, MM Robert Guillaume, Robert Lacoste, Christian de La Malène, M^{me} Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Roger Moreau, Dominique Padé, Sosefo Makape Papilio, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Emile Vivier.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) 1790 et 1817 et in-8° 320.

Sénat : 336 (1979-1980).

Enseignement supérieur. — Actes administratifs.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Examen en commission	5
Texte de l'article unique	6
Annexe : Arrêt du Conseil d'Etat en date du 19 avril 1980	7

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les dispositions combinées des décrets du 14 février 1959 et du 10 juin 1976 relatifs aux organismes paritaires de la fonction publique ont rendu obligatoire la constitution dans chaque ministère d'un comité technique paritaire chargé d'émettre des avis sur tous les projets de statut des personnels relevant de ces administrations.

Le ministère des Universités n'avait pas cru devoir constituer ce comité au motif qu'il existait en son sein d'autres organes pouvant remplir cette mission.

Telle ne fut pas l'opinion du Conseil d'Etat qui fit savoir qu'il refuserait d'examiner tout projet de texte statutaire qui n'aurait pas été pris après avis d'un comité technique paritaire conforme au droit commun. Le ministère des Universités dut s'incliner. Le décret n° 77-679 du 29 juin 1977 répondait à l'exigence posée par les décrets de 1959 et de 1976 précités et rappelés par le Conseil d'Etat. Toutefois la composition du comité offrait quelques particularités : les représentants des personnels y sont élus par les membres du comité consultatif et non pas désignés par les membres des syndicats les plus représentatifs comme c'est la coutume dans les autres administrations et services.

*
**

Ainsi constitué, le comité technique paritaire du ministère des Universités allait fonctionner et rendre des avis sur tous les décrets relatifs aux personnels intervenus depuis lors dont il n'est pas inutile de rappeler ici la liste tant ils sont nombreux et importants :

• **1977 :**

Décret n° 77-963 du 24 août 1977 relatif aux commissions de spécialistes des établissements publics à caractère scientifique et culturel.

Décret n° 77-1333 du 22 novembre 1977 relatif à l'avancement des chefs de travaux des universités (disciplines médicales).

• **1978 :**

Décret n° 78-216 du 2 mars 1978 relatif au régime de certaines positions de personnels enseignants titulaires de statut universitaire.

Décret n° 78-217 du 2 mars 1978 modifiant le décret n° 52-1378 du 22 décembre 1952 relatif aux règles de classement du personnel nommé dans les corps enseignants ou scientifiques des universités et de certains établissements d'enseignement supérieur ou scientifique.

Décret n° 78-226 du 2 mars 1978 modifiant le décret n° 60-1027 du 26 septembre 1960 portant statut particulier des maîtres-assistants des disciplines scientifiques, littéraires et de sciences humaines.

Décret n° 78-227 du 2 mars 1978 modifiant le décret n° 69-526 du 2 juin 1969 portant statut particulier des maîtres-assistants des disciplines pharmaceutiques.

Décret n° 78-228 du 2 mars 1978 modifiant le décret n° 62-114 du 27 janvier 1962 portant statut des maîtres-assistants des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion

● 1979 :

Décret n° 79-683 du 9 août 1979 portant statut particulier du corps des professeurs des universités.

Décret n° 79-684 du 9 août 1979 relatif au Conseil supérieur des corps universitaires et modifiant le décret n° 77-963 du 24 août 1977 relatif aux commissions de spécialistes des établissements publics à caractère scientifique et culturel.

Décret n° 79-686 du 9 août 1979 modifiant les décrets n° 60-1027 du 26 septembre 1960, n° 62-114 du 27 janvier 1962 et n° 69-526 du 2 juin 1969 relatifs aux statuts des maîtres-assistants.

● 1980 :

Décret n° 80-113 du 31 janvier 1980 modifiant le décret n° 79-684 du 9 août 1979 relatif au Conseil supérieur des corps universitaires.

Décret n° 80-370 du 20 mai 1980 modifiant le tableau I des limites d'âge (catégorie A) annexé au décret du 25 septembre 1936 pris en exécution de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté.

Sur la base de ces textes, des transformations d'emploi, des nominations individuelles, sont intervenues.

*

**

Or, le décret n° 77-679 du 29 juin 1977 fut déféré au Conseil d'Etat par trois organisations syndicales qui contestaient le mode de désignation des membres du comité technique paritaire.

L'arrêt rendu par la juridiction administrative suprême n'a pas repris les moyens présentés par les plaideurs. Elle a néanmoins annulé ce décret, le 18 avril 1980 (1). Il est fait grief au ministre des Universités de n'avoir prévu, au sein du comité technique paritaire, que des représentants des professeurs ou des maîtres-assistants. Or, le Conseil d'Etat a estimé que, pour être valablement constitué, il fallait que les autres corps de fonctionnaires titulaires de l'enseignement supérieur (assistants titulaires de sciences, de pharmacie et chirurgie dentaire) en fassent également partie.

L'arrêt ainsi rendu entraîne deux séries de conséquences :

— tous les décrets pris depuis 1977 sont entachés d'irrégularité puisque le comité technique paritaire chargé de rendre un avis sur chacun d'eux n'était pas valablement constitué. Ils font à ce titre l'objet de recours contentieux;

(1) On en trouvera le texte en annexe

— toutes les mesures d'ordre individuel intervenues sur la base de ces décrets sont entachées d'irrégularité et doivent être reprises.

La présente proposition de loi a donc un double objet :

— d'une part, elle tend à empêcher que les actes individuels — nominations, promotions, etc. — ne soient intégralement à reprendre pour être valables,

— d'autre part, que les décrets publiés entre 1977 et 1980 soient légalisés, bien qu'ils n'aient pas été pris conformément au droit commun, puisque le comité technique paritaire n'était pas constitué valablement ainsi qu'on l'a vu.

Cette proposition de loi aura en outre pour effet de mettre en échec tous les recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat contre ces décrets, lesquels auraient été sans nul doute annulés pour vice de forme selon une jurisprudence constante.

*
**

Votre commission des Affaires culturelles affectionne assez peu les textes de cette nature. Ils mettent en échec le principe de la séparation des pouvoirs, fondement de toutes les institutions démocratiques de ce nom. Elle s'est toutefois rangée à donner un avis favorable à son adoption pour tenir compte des impératifs d'équité envers les personnels nommés ou promus sur la base de ces décrets et dont la situation serait rendue précaire. Dans un même mouvement, elle a accepté d'étendre les effets de ce texte aux décrets pris entre 1977 et 1980.

Elle considère en effet que ces textes risquant d'être annulés uniquement pour des vices de forme, une nouvelle intervention du législateur serait inéluctable.

*
**

S'il est nécessaire de régler les situations passées et de prévenir des contentieux multiples, la commission est soucieuse de l'exécution par l'administration des décisions juridictionnelles. Elle demande que le gouvernement s'engage à prendre immédiatement les mesures appropriées pour tenir compte des conséquences de l'arrêt du 18 avril 1980.

Examen en commission

La commission s'est réunie le vendredi 27 juin 1980 sous la présidence de M. Michel Miroudot, Vice-Président. Elle a désigné M. Adolphe Chauvin, rapporteur pour la proposition de loi (n° 336, 1979-1980) adoptée par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence portant validation d'actes administratifs, et procédé à l'examen du rapport.

M. Chauvin, après avoir fait l'historique de la situation qui conduit au dépôt de la proposition de loi, a demandé à la commission d'adopter l'article unique dans le texte de l'Assemblée. Deux raisons majeures militent en faveur de cette décision :

— Il faut sauvegarder les situations individuelles des personnels qui ont été nommés sous l'empire des décrets pris entre 1977 et 1980.

— Il convient de prévenir des contentieux multiples qui auraient pour conséquences de faire adopter par le Parlement une série de validation.

M^{me} Bidard a estimé que l'intervention est fondée partiellement pour ce qui tient aux problèmes des personnels. Elle est en revanche résolument hostile à ce que le législateur remette en cause une décision juridictionnelle. La justice administrative constitue une protection et participe à la sauvegarde des libertés publiques. Toute atteinte portée à ses décisions ne peut que rencontrer son opposition.

M. Taittinger a considéré qu'il convenait d'agir pour régler les problèmes posés par les nominations dans l'intérêt bien compris des personnels.

Le rapporteur, en réponse, a indiqué qu'il était soucieux que l'administration — le ministère des Universités en l'occurrence — respecte les décisions du Conseil d'Etat, étant lui-même profondément attaché aux libertés publiques. Il demandera au Ministre de prendre l'engagement public de tirer les conséquences de l'arrêt du 18 avril 1980 en constituant, dans les meilleurs délais, un Comité technique paritaire conformément aux prescriptions du Conseil d'Etat.

Sous le bénéfice de ces observations, la proposition de loi a été adoptée dans le texte de l'Assemblée Nationale.

Article unique.

Sont validés les décrets pris après consultation du Comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire institué par le décret n° 77-679 du 29 juin 1977 ainsi que les actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets.

ANNEXE

ANNEXE I

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux,
(séance du 21 mars 1980, lecture du 18 avril 1980)

Sur le rapport de la 4^e Sous-Section de la Section du Contentieux,

Vu, 1^{re} enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 1^{er} août 1977 sous le n° 9102, la requête présentée par le Syndicat national de l'enseignement supérieur (F.E.N.) dont le siège est à Paris, 78, rue du Faubourg-Saint-Denis (X^e), représenté par son secrétaire général en exercice, et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un décret du 29 juin 1977 relatif au comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire;

Vu, 2^e enregistrée le 28 août 1977 sous le n° 9399, la requête présentée par la Fédération générale C.F.T.C. des syndicats chrétiens des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et assimilées, dont le siège est à Paris (X^e), 13, rue des Ecluses-Saint-Martin, représentée par son président en exercice, et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un décret et d'un arrêté du secrétaire d'Etat aux Universités, en date du 29 juin 1977, relatifs au comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire;

Vu, 3^e enregistrée sous le n° 9425, les 30 août 1977 et 13 février 1978, la requête sommaire et le mémoire complémentaire présentés par le Syndicat général de l'éducation nationale (C.F.D.T.), dont le siège est à Paris (9^e), 5, rue Mayran, représenté par son secrétaire général en exercice, et tendant à l'annula-

tion pour excès de pouvoir du décret du 29 juin 1977, relatif au comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire, et de l'arrêté du secrétaire d'Etat aux Universités du même jour pris pour l'application de ce décret;

.....
Vu les autres pièces produites et jointes aux dossiers;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958;

Vu l'ordonnance du 4 février 1959 modifiée par la loi du 2 juillet 1964;

Vu la loi du 26 décembre 1964;

Vu la loi du 2 novembre 1968;

Vu le décret n° 59-306 du 14 février 1959 et le décret n° 59-307 du 24 février 1959, modifié par le décret du 10 juin 1956;

Vu le décret du 6 novembre 1952;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1954 et le décret du 30 septembre 1953;

Vu la loi du 30 décembre 1977,

Après avoir entendu le rapport de M. J. Théry, Maître des Requêtes et les conclusions de M. Massot, Commissaire du Gouvernement.

Considérant que les requêtes susvisées contestent la légalité du même décret; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre le décret du 29 juin 1977 relatif au comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire :

Sur les moyens tirés d'irrégularités de procédure :

Considérant, en premier lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait que le décret attaqué fût pris soit après la consultation des organisations syndicales, soit après celle du Conseil Supérieur de l'Education Nationale, dès lors que la réglementation d'un organisme consultatif dont la compétence est limitée aux questions statutaires ne soulevait aucune « question » d'intérêt national concernant l'enseignement ou « l'éducation », au sens de la loi du 26 décembre 1964;

Considérant, en deuxième lieu, que le décret attaqué ne déroge à aucune disposition de l'ordonnance du 4 février 1959; que, si l'article 2 du décret n° 59-306 du 14 février 1959 donne notamment

au Conseil Supérieur de la fonction publique « le rôle d'organe coordonnateur à l'égard » des comités techniques paritaires, il n'imposait pas de consulter ce Conseil avant de prendre le décret attaqué;

Considérant, en troisième lieu, que l'article premier du décret n° 59-307 du 14 février 1959 déclare la réglementation qu'il édicte en matière de comité technique paritaire applicable « dans toutes les administrations dans « tous les services et établissements occupant du personnel » soumis à l'ordonnance du 4 février 1959, sous la seule réserve, pour les administrations civiles, « des exceptions et dérogations qui pourront être prononcées... par application de l'article 2, alinéa 3, de ladite ordonnance »; que cette prescription a pour seuls objet et effet de rappeler que, lorsque le Gouvernement » propose, dans un statut particulier pris par décret en Conseil d'Etat, d'adopter des dispositions différentes de celles qui doivent être prises, par règlement d'administration publique et l'ont été effectivement, il ne peut se dispenser du recours à ce règlement qu'après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique; qu'il s'ensuit que cette prescription ne peut être utilement invoquée à l'encontre du règlement d'administration publique attaqué qui, pris comme le décret du 14 février 1959 sur le fondement de l'article 15 de l'ordonnance, pouvait légalement limiter le champ d'application de ce décret;

Considérant, en quatrième lieu, que si, dans le cas où, sans y être légalement tenue, elle demande au sujet d'un projet de texte, l'avis d'un organisme consultatif, l'autorité compétente doit procéder à cette consultation dans des conditions régulières, elle conserve la faculté d'apporter à ce projet, après cette consultation, toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans avoir l'obligation de saisir à nouveau le même organisme que ni la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne faisaient obligation à l'Administration de recueillir l'avis du Conseil National de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la création d'un comité technique paritaire central des personnels de statut universitaire; que, par suite, le fait, à le supposer exact, que le décret attaqué comporte des dispositions qui ne figuraient pas dans le projet soumis au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, n'est pas de nature à en affecter la légalité;

Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution « les actes du Premier Ministre sont « contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés « de leur exécution », que le

ministre des Affaires étrangères, qui n'a pas à signer les actes réglementaires ou individuels que comporte nécessairement l'exécution du décret attaqué, n'avait pas à le contresigner ;

Sur les autres moyens des requêtes :

Considérant que l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, n'a pas inscrit au nombre des garanties fondamentales des fonctionnaires titulaires de l'Etat la désignation par les organisations syndicales les plus représentatives des représentants du personnel aux comités techniques paritaires; que, si cette ordonnance prévoit que les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires seront élus, cette prescription n'empêche pas que les représentants du personnel aux comités techniques paritaires ne puissent eux aussi être élus; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le Gouvernement aurait porté atteinte aux « garanties fondamentales des fonctionnaires » au sens de l'article 34 de la Constitution, et excédé sa compétence, en décidant, par le règlement d'administration publique attaqué, que les représentants du personnel au « comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire » seraient, non pas désignés par les organisations syndicales les plus représentatives, mais élus par leurs collègues;

Considérant que l'ordonnance du 4 février 1959 se borne, dans son article 15, à prévoir la création de comités techniques paritaires et renvoie à des règlements d'administration publique le soin d'en fixer « la compétence, la composition, les modalités de désignation des membres, l'organisation et le fonctionnement »; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en retenant sur ces divers points pour le « comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire » des solutions différentes de celles qui sont inscrites dans le décret précité du 14 février 1959 modifié par le décret du 10 juin 1976, le règlement d'administration publique attaqué aurait apporté à cette ordonnance des dérogations qui, en vertu de l'alinéa 3 de son article 2 dans la rédaction que lui a donnée la loi du 2 juillet 1954, n'auraient pu être légalement adoptées que s'il était établi que les dispositions écartées du décret du 14 février 1959 « ne répondaient pas aux besoins propres de ces corps ou services »; que le Gouvernement pouvait légalement par un règlement d'administration publique déroger aux dispositions générales prises dans la même forme par le décret du 14 février 1959; que l'opportunité des prescriptions ainsi retenues, qui ne portent pas atteinte aux libertés syndicales, qui ne

sont entachées d'aucune discrimination illégale à l'encontre des organisations syndicales et dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles soient entachées de détournement de pouvoir, n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir;

Considérant, toutefois, que, dès lors qu'il décidait de faire élire les représentants des personnels au « comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire », auquel l'article 2 du décret attaqué donne compétence « pour l'élaboration et la modification des règles statutaires régissant les corps de personnels enseignants titulaires de l'enseignement supérieur normalement affectés aux Universités », à l'exclusion seulement « des corps dont les membres relèvent du Conseil des observatoires astronomiques et des instituts et observatoires de physique du globe », le Gouvernement ne pouvait, *sans méconnaître le principe d'égalité devant le service public, exclure du corps électoral certaines catégories de personnels titulaires* et n'a donc pu légalement prescrire que ces représentants seraient désignés par les membres élus du comité consultatif des Universités, qui, en vertu du décret du 6 novembre 1972, en vigueur à l'époque où a été pris le décret attaqué, ne comprenait *aucun représentant élu des assistants titulaires de sciences, des assistants titulaires de pharmacie et des professeurs titulaires de chirurgie dentaire*;

.....

En ce qui concerne les conclusions des requêtes n° 9.399 et 9.425, dirigées contre le titre premier de l'arrêté du secrétaire d'Etat aux Universités, en date du 29 juin 1977 relatif aux conditions d'élection des membres du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire;

Considérant que le titre premier de l'arrêté du secrétaire d'Etat aux Universités, en date du 29 juin 1977, édicte des dispositions permanentes relatives à l'élection des membres du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire qui sont détachables des opérations électorales; que les syndicats requérants sont tout à la fois recevables et fondés à en demander l'annulation en conséquence de l'annulation des dispositions du décret du même jour relatives à l'élection des représentants du personnel dont ledit arrêté faisait application;

En ce qui concerne les conclusions des requêtes n° 9.399 et 9.425, dirigées contre le titre II du même arrêté :

Considérant que des dispositions du titre II du même arrêté, qui ont pour seul objet de convoquer les électeurs en vue d'élections fixées aux 8, 11, 12 et 13 juillet 1977 et de déterminer en conséquence la date limite de dépôt des candidatures, ne sont pas détachables des opérations électorales et ne peuvent être utilement contestées qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre lesdites opérations devant le juge de ces élections, que, par suite, les conclusions dirigées contre le titre II de l'arrêté du 29 juin 1977 ne sont pas recevables;

D É C I D E :

Article premier. — Les alinéas 2 et suivants de l'article 3 et les articles 4 et 10 du décret du 29 juin 1977, relatif au comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire, ainsi que le titre premier de l'arrêté du secrétaire d'Etat aux Universités, en date du 29 juin 1977, relatif aux conditions d'élection de membres de ce comité, sont annulés.

Art.2. — Le surplus des conclusions de la requête n° 9.102 du Syndicat national de l'enseignement supérieur (FEN), de la requête n° 9.399 de la Fédération générale C.F.T.C. des syndicats chrétiens de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et assimilées et de la requête n° 9.425 du Syndicat général de l'Education nationale (C.F.D.T.) est rejeté.

Art. 3. — La présente décision sera notifiée au Syndicat national de l'enseignement supérieur (FEN), à la Fédération générale C.F.T.C. des syndicats chrétiens de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et assimilées, au Syndicat général de l'Education nationale (C.F.D.T.), au Premier Ministre, au Ministre des Universités, au Ministre de la Santé et de la Famille, au Ministre du Budget et au Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre (Fonction Publique).