

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 1975.

## 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, portant modification de l'Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.*

Par M. Jean AUBURTIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Fernand Lefort, Pierre Marcihacy, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert, Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1488 rectific., 1517 et in-8° 241.

Sénat : 257 (1974-1975).

---

Fonctionnaires et agents publics. — Travail des femmes - Emploi.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'histoire de la condition féminine peut se résumer dans l'application difficile et constamment contrariée d'un principe d'égalité entre les hommes et les femmes pourtant posé de très bonne heure et maintes fois répété.

Même si l'on met de côté, parce qu'il fut rédigé par des gens pour lesquels le problème de la condition féminine ne se posait guère, l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui postule que « tous... sont également admissibles à toute dignité, place et emploi public, selon leurs capacités et sans ordre de distinction que celle de leur vertu et de leur talent », le principe de l'égalité des droits de l'homme et de la femme a été très explicitement affirmé par le préambule de la Constitution française de 1946 : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ». Cette idée a été reprise au plan international, dans la Charte universelle des Droits de l'Homme de 1948, d'abord, puis dans une convention sur les droits politiques de la femme qui a été ouverte en 1953 à la signature des Etats membres de l'O.N.U. :

« Les parties contractantes souhaitent mettre en œuvre le principe de l'égalité de droit des hommes et des femmes contenu dans la Charte des Nations Unies,... ». Art. III. — « Les femmes auront, dans des conditions d'égalité, le même droit que les hommes d'occuper tous les postes publics et d'exercer toutes les fonctions publiques, établi en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination. »

La République française a signé cette convention dès 1957.

Au niveau de la fonction publique, à laquelle s'applique principalement le projet qui vous est soumis aujourd'hui, le principe de l'égalité de l'homme et de la femme a été exprimé de façon encore plus nette dans l'article 7 de la loi du 19 octobre 1946, repris, sous réserve de quelques modifications de forme, par l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires : « Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes, sous réserve de mesures exceptionnelles prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions ».

Malgré ces déclarations de principe constamment reprises, des résistances multiples ont fait que leur application les a réduites, dans beaucoup de cas, à des déclarations d'intention, et ce, malgré des tentatives incontestables pour les faire entrer dans la réalité : citons en

particulier la loi du 4 juillet 1970 qui ouvre aux candidats des deux sexes le concours d'entrée à l'École Polytechnique. La jurisprudence du Conseil d'Etat a, elle aussi, beaucoup fait pour réformer les nombreuses atteintes subies par ce principe à cause de certains actes administratifs. Le 22 avril 1960 (dame Legrand) par exemple, le Conseil d'Etat a annulé une disposition qui établissait une sorte de *numerus clausus* pour l'avancement des femmes dans le cadre de contrôleur des P.T.T.

Il reste que de nombreuses discriminations existent encore, qui se situent tant au niveau du recrutement — alors qu'elles ne sont pas toujours justifiées par la nature et les conditions d'exercice de la profession — qu'au niveau du déroulement de la carrière et de l'égalité des traitements. Le rapport fait par M. Burckel, au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale (n° 1517, p. 10 à 12), contient une liste de corps de fonctionnaires où ce genre de discrimination persiste aujourd'hui, sous des formes diverses et sans justification particulière.

Le projet de loi qui vous est soumis marque la volonté du Gouvernement de mettre un terme à ces anomalies dans le domaine sur lequel il possède l'autorité la plus directe, c'est-à-dire la fonction publique, mais aussi dans un domaine où se rencontre la plus forte proportion d'emplois occupés par les femmes.

En effet, alors que les femmes, au dernier recensement, représentaient 47 % de la population active, elles occupaient 60,4 % des emplois tertiaires et 44 % des emplois administratifs de l'Etat.

La proportion des femmes employées dans le secteur public ne cesse d'ailleurs de croître : de 1956 à 1962, le nombre de femmes employées dans ce secteur a progressé de 38 %, contre 16 % pour les hommes ; de 1962 à 1968, de 31 %, contre 23,8 % pour les hommes. Tout porte à croire que depuis 1968 cette évolution divergente s'est poursuivie, faisant de la fonction publique française la fonction publique la plus féminisée d'Europe. Il convient cependant de nuancer cette impression globale en analysant les proportions d'hommes et de femmes par catégorie. Il ressort des statistiques établies à l'heure actuelle, et que le rapport Burckel a reprises abondamment, que la proportion des femmes est surtout forte dans les catégories B et D. Les agents féminins, pour des raisons multiples, semblent pénalisés dans le déroulement de leur carrière.

Il ressort donc avec évidence des faits que l'amélioration de la condition féminine et l'avenir du travail féminin passent d'abord par une amélioration du statut de la femme dans la fonction publique.

Le présent projet de loi, malgré son caractère apparemment limité, a pour objet précisément de supprimer quelques-uns des obstacles juri-

diques s'opposant encore à l'instauration d'une véritable égalité entre les hommes et les femmes dans le secteur public et parapublic.

En effet, il vous propose de supprimer toute discrimination concernant le déroulement de la carrière entre les hommes et les femmes.

S'agissant du recrutement, il enferme les possibilités de dérogation au principe d'égalité dans des limites très strictes, s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans ce but, il instaure en particulier une procédure de dérogation qui semble, surtout après l'intervention de l'Assemblée Nationale, présenter toutes les garanties, même si l'on peut regretter qu'il n'ait pas été possible de supprimer purement et simplement toute possibilité de dérogation.

Ce même projet ne se contente pas de réaffirmer le principe d'égalité entre les hommes et les femmes au niveau de la fonction publique proprement dite. Il en tire une première conséquence dans le statut général des fonctionnaires. Désormais, la disponibilité spéciale pour raison de famille pourra être accordée aussi bien aux hommes qu'aux femmes.

En troisième lieu, il étend les dispositions précédentes à l'ensemble du secteur public et parapublic.

Votre Commission des Lois n'a pu que se rallier, sous réserve de deux modifications qui n'engagent pas le fond, au texte modifié par l'Assemblée Nationale car il constitue un nouveau progrès vers la disparition même de la notion de « condition féminine ».

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### Article premier.

Le nouvel article 7 proposé réduit au seul recrutement les possibilités de dérogation au principe de non-discrimination entre les sexes. C'est dire qu'il supprime toute possibilité de dérogation relative au déroulement de carrière. D'autre part, si son alinéa 2 prévoit tout de même des possibilités de dérogation en matière de recrutement, il entérine cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat en fondant ces possibilités de dérogation non seulement sur la nature de la fonction, mais également sur les conditions de son exercice.

Dans le texte initial il était prévu que ces dérogations ne pourraient être établies que par un décret en Conseil d'Etat. Cette procédure n'a pas paru présenter toutes les garanties à l'Assemblée Nationale qui a ajouté la nécessité de prendre l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires afin de favoriser la participation des intéressés. De même, au lieu de renvoyer aux statuts particuliers les possibilités de dérogation au niveau des recrutements et des conditions d'accès, les députés ont tenu à généraliser la nouvelle procédure qu'ils avaient introduite.

Il est apparu à votre Commission que la rédaction de cet article, telle qu'elle ressort des débats de l'Assemblée Nationale, avait le mérite de couvrir tous les cas possibles de dérogation, lesquels ne sont d'ailleurs pas très nombreux.

Par exemple, après l'adoption de ce texte, il ne subsistera que très peu de corps pour lesquels un recrutement exclusivement masculin ou féminin sera maintenu. Le meilleur exemple en sera le corps des Dames de la Légion d'honneur qui, par nature, ne peut être ouvert qu'aux femmes.

D'autres corps pourront connaître un recrutement exclusif en raison de ce que le Conseil d'Etat, habituellement, et le projet, aujourd'hui, appellent les « conditions d'exercice » de la fonction. Tel est le cas du corps des assistantes des douanes, chargé, entre autres fonctions, des opérations de fouille des voyageuses.

Enfin, les discriminations pourront être réduites à ce que le texte appelle « des recrutements et conditions d'accès distincts ». C'est le cas, bien évidemment, de corps tels que celui des professeurs de gymnastique pour lequel les barèmes de notation, par exemple, ne peuvent être les mêmes pour les hommes et pour les femmes.

Les dispositions adoptées aujourd'hui devraient permettre cependant de faire tomber, de facto, les barrières dressées devant les candidates (parfois d'ailleurs par protection comme dans le corps des services des lignes des Postes et Télécommunications) dans 21 corps de l'Etat dont vous pourrez trouver ci-dessous une liste indicative :

- Géomètres du cadastre.
- Agents de constatation des brigades des douanes.
- Contrôleurs des brigades des douanes.
- Techniciens d'études et de fabrication (poudres et essences, marine et armée de l'air).
- Géomètres de l'Institut géographique national.
- Techniciens de la Météorologie nationale.
- Aides-techniciens de la Météorologie nationale.
- Inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre.
- Techniciens du contrôle des établissements de pêche.
- Syndics des gens de mer.
- Instructeurs techniques d'enseignement des écoles nationales de la marine marchande.
- Agents de surveillance des pêches.
- Techniciens d'encadrement des services du matériel de l'aviation civile (certaines spécialités seulement).
- Agents techniques des services des lignes des P.T.T.
- Mécaniciens, dépanneurs, conducteurs et contrôleurs du service automobile des P.T.T.
- Gérantes de cabines (réservé aux veuves et orphelins des P.T.T.).
- Contrôleurs des travaux mécaniques des P.T.T.
- Corps du service de la distribution et du transport des dépêches (P.T.T.).
- Commandants, officiers de paix et gardiens de la paix.

La seule modification que votre Commission vous propose pour cet article est purement rédactionnelle et se suffit à elle-même.

Art. 2.

Le but de cet article est de tirer une conséquence particulière du principe général d'égalité entre les hommes et les femmes posé à l'article premier. Il s'agit d'étendre à tous les fonctionnaires la possibilité d'obtenir, de droit, une disponibilité spéciale pour raison de famille. Jusqu'ici, cette possibilité était inscrite dans la loi et était réservée aux femmes.

Paradoxalement, dans ce texte inspiré par Mme le Secrétaire d'Etat à la Condition féminine, cet article, qui n'a rencontré aucune objection de fond ni à l'Assemblée Nationale ni au sein de votre Commission des Lois, semble ressortir plutôt à un secrétariat d'Etat à la condition masculine !

Le problème soulevé par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale à son sujet est un problème de répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement.

M. Burckel, rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, a contesté « la procédure employée par le Gouvernement, consistant dans un premier temps à supprimer les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959 et à les reprendre ensuite dans un décret ».

Le Gouvernement, au contraire, a prétendu que l'octroi d'une disponibilité spéciale ne relevait pas des « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ». Il s'est appuyé sur l'article 45 du statut général des fonctionnaires qui dispose en effet « qu'un règlement d'administration publique détermine les cas et la condition de la mise en disponibilité ». Les articles 24, 25 et 26 du décret n° 59-309 du 14 février 1959 énumèrent ainsi tous les cas de disponibilité et l'article 26 lui-même précise notamment les conditions d'octroi aux femmes de la disponibilité spéciale. D'après M. le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique, la possibilité de l'octroi d'une disponibilité spéciale au personnel féminin n'était inscrite dans la loi que parce que, précisément, l'article 45, alinéa 3 ne respectait pas le principe d'égalité entre les sexes posé à l'article 7 de cette même ordonnance de 1959. En revanche, dans la mesure « où la disponibilité spéciale pour raisons familiales en faveur du personnel féminin serait abrogé, le droit commun défini par l'article 45 du statut s'appliquerait de plein droit et la disponibilité spéciale, cette fois conforme au principe d'égalité, et étendue aux deux sexes, relèverait évidemment du domaine réglementaire ».

Une fois n'est pas coutume, votre Commission des Lois, dont on connaît la vigueur avec laquelle elle défend les prérogatives du Parle-

ment, et tout en regrettant une nouvelle fois les anomalies qui surgissent souvent de l'application du principe posé à l'article 34 de la Constitution, a estimé que les arguments en faveur du caractère réglementaire de ces dispositions étaient les plus pertinents.

C'est pourquoi elle vous propose, par voie d'amendement, de revenir au texte initial, non sans que votre rapporteur se soit assuré que le décret d'application nécessaire était déjà préparé et pourrait paraître dès la publication de la loi qui devrait sortir des débats des deux Assemblées.

### Art. 3.

Cet article est un article nouveau, introduit par un amendement de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Il a pour objet de combler une lacune du projet de loi. Il étend les dispositions précédentes aux différentes catégories d'agents ne relevant pas du statut général des fonctionnaires, c'est-à-dire 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.

\*  
\*\*

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des deux amendements proposés, votre Commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la Commission
Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.	Article premier.  L'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :	Article premier.  Alinéa sans modification.	Article premier.  Conforme.
« Art. 7. — Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes, sous réserve des mesures exceptionnelles prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions. »	« Art. 7. — Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes.	« Art. 7. — Alinéa sans modification.	« Art. 7. — Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les hommes et les femmes.
	« Cependant, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, il peut être prévu un recrutement exclusif d'hommes ou de femmes lorsque la nature des fonctions ou les conditions de leur exercice le justifient.	« Cependant, lorsque la nature des fonctions ou les conditions de leur exercice le justifient, il peut être prévu, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, un recrutement exclusif d'hommes ou de femmes ou, à titre exceptionnel, selon les modalités prévues dans le même décret, des recrutements et conditions d'accès distincts pour les hommes et les femmes. »	Alinéa conforme.
	« A titre exceptionnel, les statuts particuliers peuvent pour les mêmes motifs prévoir des recrutements et conditions d'accès distincts pour les hommes et les femmes. »	Alinéa supprimé.	Suppression conforme.

Texte en vigueur

« Art. 44. — La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

« La disponibilité est prononcée soit à la demande de l'intéressé, soit d'office à l'expiration des congés prévus à l'article 36 (2° et 3°) ci-dessus.

« Le personnel féminin bénéficie en outre d'une disponibilité spéciale. »

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est abrogé.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale

Art. 2.

Le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Tout fonctionnaire peut bénéficier en outre d'une disponibilité spéciale pour raisons de famille. »*

Art. 3 (nouveau).

*Le principe posé au premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 est de plein droit applicable aux candidats aux emplois et aux personnels des Assemblées parlementaires, des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire.*

*Dans les limites autorisées par l'alinéa 2 du même article, des dérogations pourront, le cas échéant, être établies selon les procédures propres à chaque catégorie d'institution ou d'organismes visés ci-dessus. Toutefois, cette procédure ne fait pas obstacle à l'application du régime particulier des Assemblées parlementaires, tel qu'il est prévu par l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif au fonctionnement des Assemblées parlementaires.*

Propositions  
de la Commission

Art. 2.

*Le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est abrogé.*

Alinéa supprimé.

Art. 3 (nouveau).

Conforme.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Article premier.

**Amendement :** Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, remplacer les mots :

« ... les deux sexes... »

par les mots :

« ... les hommes et les femmes... »

---

### Art. 2.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est abrogé.

---

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

L'article 7 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 7. — Pour l'application de la présente ordonnance, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes.

« Cependant, lorsque la nature des fonctions ou les conditions de leur exercice le justifient, il peut être prévu, pour certains corps dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, un recrutement exclusif d'hommes ou de femmes ou, à titre exceptionnel, selon les modalités prévues dans le même décret, des recrutements et conditions d'accès distincts pour les hommes et les femmes. »

### Art. 2

Le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Tout fonctionnaire peut bénéficier en outre d'une disponibilité spéciale pour raisons de famille. »

### Art. 3 (nouveau).

Le principe posé au premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 est de plein droit applicable aux candidats aux emplois et aux personnels des Assemblées parlementaires, des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire.

Dans les limites autorisées par l'alinéa 2 du même article, des dérogations pourront, le cas échéant, être établies selon les procédures propres à chaque catégorie d'institutions ou d'organismes visés ci-dessus. Toutefois, cette procédure ne fait pas obstacle à l'application du régime particulier des Assemblées parlementaires, tel qu'il est prévu par l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif au fonctionnement des Assemblées parlementaires.