

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

COMPTE RENDU INTÉGRAL

12^e SÉANCE

Séance du mardi 26 avril 1994

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 1223).
2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 1223).
3. **Communication du Gouvernement** (p. 1223).
4. **Fonction publique.** - Adoption d'un projet de loi (p. 1223).

Discussion générale : MM. André Rossinot, ministre de la fonction publique ; François Blaizot, rapporteur de la commission des lois ; François Lesein, Yves Guéna, Philippe Nachbar, Guy Allouche, Robert Pagès, Jacques Oudin.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 1241)

PRÉSIDENCE DE M. ROGER CHINAUD

Article 1^{er} (p. 1241)

Amendement n° 1 de la commission et sous-amendement n° 29 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le ministre, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendements n°s 21 de M. Claude Estier et 2 de la commission. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre, Michel Dreyfus-Schmidt. - Rejet de l'amendement n° 21 ; adoption de l'amendement n° 2.

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements identiques n°s 6 de la commission et 22 de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, Guy Allouche, le ministre, Robert Pagès. - Adoption.

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 1245)

Amendement n° 8 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 9 de la commission. - Adoption.

Amendements identiques n°s 10 de la commission et 23 de M. Claude Estier. - Adoption.

Amendements n°s 24 de M. Claude Estier, 11 de la commission et sous-amendement n° 20 de M. Jacques Oudin. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, Emmanuel Hamel, le ministre, Jacques Larché, président de la commission des lois ; Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques-Richard Delong. - Retrait de l'amendement n° 24 ; rejet du sous-amendement n° 20 ; adoption de l'amendement n° 11.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 *bis* (p. 1249)

Amendements n°s 28 de M. Claude Estier, 12, 30 (*priorité*), 13 et 14 de la commission ; amendements identiques n°s 15 de la commission et 25 de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre. - Demande de priorité de l'amendement n° 30 ; adoption de l'amendement n° 30 ; retrait de l'amendement n° 28 ; adoption des amendements n°s 12 à 15 et 25.

M. Emmanuel Hamel.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 1251)

Amendement n° 16 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 17 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 19 de M. Robert Pagès. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 26 de M. Claude Estier. - M. Guy Allouche. - Retrait.

Amendement n° 27 de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre, Philippe Marini. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 1253)

Amendement n° 18 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Guy Allouche. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 1254)

MM. Robert Pagès, Bernard Laurent, Guy Allouche, Jacques Habert.

Adoption du projet de loi.

M. le ministre.

5. **Communication de l'adoption définitive d'une proposition d'acte communautaire** (p. 1256).

6. **Transmission d'un projet de loi** (p. 1256).

7. **Dépôt de propositions de loi** (p. 1256).

8. **Dépôt de propositions d'actes communautaires** (p. 1256).

9. **Ordre du jour** (p. 1256).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

vice-président

La séance est ouverte à dix-sept heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Armand Coquart, qui fut sénateur du Nord en 1948.

3

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre une communication relative à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna sur le projet de loi relatif à la partie législative des livres I et II du code des juridictions financières et sur le projet de loi organique relatif à certaines dispositions législatives des livres I et II du code des juridictions financières.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

4

FONCTION PUBLIQUE

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 174, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées. [Rapport n° 351 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le texte qui vous est présenté aujourd'hui répond à une préoccupation essentielle pour la nation.

Il vise à conforter l'Etat républicain, d'une part, en assurant le sérieux et l'impartialité des recrutements par le tour de l'extérieur, comme M. le Premier ministre s'y était engagé lorsqu'il avait présenté le programme du Gouvernement, et, d'autre part, en garantissant une application effective des règles qui portent sur les départs de fonctionnaires dans le secteur privé.

Ce texte n'est pas isolé. Il forme un tout avec les autres actions qui sont menées au titre de la politique de la fonction publique que nous avons engagée.

A travers ce projet de loi, nous cherchons à rétablir les bases d'une éthique républicaine, d'une morale publique, qui est attendue par l'opinion et qui constitue une rupture avec les pratiques qui ont émaillé, trop souvent, les années récentes.

Nous cherchons aussi à mener une action de redressement de la situation de la haute fonction publique, qui a trop souffert, dans un passé récent, de la désinvolture avec laquelle elle était traitée. Cela est d'ailleurs à rapprocher de l'important travail que vient de me remettre M. Jean Prada sur les questions qui touchent à l'encadrement supérieur des administrations de l'Etat.

Son rapport, très attendu, a été immédiatement rendu public, et je conduirai, dans les prochains jours, une concertation avec les organisations syndicales et les associations de hauts fonctionnaires afin de préparer la mise au point d'une première série de mesures visant à améliorer la situation matérielle et morale des cadres supérieurs que les plans de revalorisation précédents avaient laissés de côté.

L'administration remplit, plus que jamais, un rôle essentiel au service de la nation pour le maintien de la cohésion sociale. Il est indispensable qu'elle soit pleinement confortée dans ses missions et rassurée sur sa condition, dans toutes ses dimensions.

La fonction publique est au service de l'Etat républicain. Il importe de lui donner, à tous les niveaux hiérarchiques, la considération et la place qui lui reviennent en

contrepartie du rôle important qu'elle joue au service de tous les citoyens.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui prend pleinement sa place dans ce dispositif.

J'aborderai successivement ses deux aspects.

S'agissant, en premier lieu, de ce qu'il est convenu d'appeler le « tour extérieur », il faut redire ici que le mode normal d'accès à la fonction publique est le concours, comme l'affirme pour la fonction publique de l'Etat l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 portant statut général.

La possibilité dont dispose le Gouvernement de nommer dans certains corps des personnes appartenant déjà à la fonction publique, résultant de l'article 24 de la même loi, constitue déjà une première exception, de même que la faculté de nommer discrétionnairement dans ce que l'on appelle les « emplois supérieurs », comme les directeurs d'administration centrale, et qui est prévue à l'article 25.

Il faut noter cependant que les deux dispositions que je viens de mentionner portent, l'une, sur la nomination de personnes qui sont déjà fonctionnaires et, l'autre, sur celle des personnes qui, si elles ne sont pas fonctionnaires, n'ont pas vocation à être titularisées.

Tout autre est le dispositif issu de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984, qui a ouvert la possibilité de nommer dans les grades d'inspecteurs généraux des personnes « sans condition autre que d'âge ».

Si ce système, à propos duquel les auteurs de la loi ont soutenu, à l'époque, qu'il reproduisait une disposition applicable au grade de conseiller d'Etat, renoue avec une ancienne tradition du tour extérieur qui était en vigueur avant la Deuxième Guerre mondiale, il faut convenir que les circonstances ont changé et que notre époque n'accepte plus les mécanismes qui ne présentent pas toutes les garanties de transparence et d'impartialité dans l'accès aux charges publiques.

L'entrée dans des grands corps de l'Etat de personnalités parfois étrangères à l'administration n'est pas choquante en soi. Elle constitue, en général, un apport enrichissant pour les corps en question, en faisant voisiner des fonctionnaires qui sont des professionnels du secteur avec des personnes d'origine différente qui peuvent apporter une expérience, une approche nouvelle, une originalité, parfois, que le recrutement purement interne n'assure pas nécessairement.

Pour peu qu'il soit entouré de garanties, le tour extérieur est donc une source de renouvellement et d'enrichissement mutuel. Pour autant, il convient évidemment d'opérer une conciliation entre la nécessaire ouverture des grands corps à des cultures différentes et la nécessaire vérification de l'impartialité et de la compétence des nouveaux venus.

Cela ne fait d'ailleurs que rejoindre le principe posé par l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel tous les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Cependant la pratique récente a montré que le risque était grand de voir le tour extérieur être utilisé à des fins qui ne sont pas justifiées par le souci de la bonne administration, et qu'un usage contestable de cette procédure avait pu être parfois commis.

Il convenait d'apporter à la fois la transparence et la sérénité dans ces matières, et c'est l'ambition du présent projet de loi.

Les trois premiers articles du texte, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, visent à apporter les garanties indispensables pour assurer la neutralité et le sérieux des recrutements.

Le Gouvernement avait prévu, dans le texte qu'il avait déposé, que le sens de l'avis que doit prononcer, depuis 1987, la commission interministérielle sur les propositions d'intégration dans les inspections générales serait rendu public.

De façon concomitante, l'article 2 du projet de loi prévoyait que devrait être rendu public le sens des avis émis par les organes compétents du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, ainsi que des trois inspections interministérielles que sont l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales, sur les candidatures qui leur sont présentées.

En outre, en vue d'harmoniser la procédure avec celle qui s'applique pour les nominations dans les corps d'inspection relevant de l'article 1^{er} du projet de loi, il était prévu de communiquer ces avis à toute personne qui en ferait la demande.

L'Assemblée nationale a maintenu inchangées les dispositions prévues à l'article 2 pour les juridictions et les trois inspections générales interministérielles. Elle a toutefois modifié le dispositif prévu par l'article 1^{er} pour les autres corps de contrôle, en décidant que le texte intégral de l'avis de la commission serait publié au *Journal officiel*.

Il apparaît au Gouvernement que cette clause comporte un risque pour l'honneur et pour la réputation de personnes qui se verraient opposer un avis défavorable.

D'ailleurs, la commission des lois, sur proposition de son rapporteur, a bien voulu adopter un amendement tendant à rétablir le dispositif initial. Je l'en remercie et j'indique d'ores et déjà que le Gouvernement soutiendra cet amendement au cours de la discussion des articles.

Le projet de loi renforce également les conditions exigées des candidats, en prévoyant que l'avis tiendra compte des fonctions antérieurement exercées par les candidats et de leur expérience, le contrôle du juge sur les nominations étant ainsi étendu.

Enfin, le projet de loi prévoit d'instituer pour la Cour des comptes un comité de sélection qui appréciera les mérites des candidats au grade de conseiller référendaire ; cela rejoint les souhaits exprimés par cette institution. Un dispositif analogue a d'ailleurs été introduit pour les sous-préfets.

J'aborderai maintenant la seconde partie du texte, qui traite des départs des fonctionnaires dans le secteur privé.

L'article 3 du projet de loi vise à renforcer les dispositions destinées à permettre le contrôle de ces départs, dispositions qui résultent, d'une part, des textes statutaires et, d'autre part, du code pénal.

Les statuts généraux des trois fonctions publiques prévoient le principe de l'interdiction, pour les fonctionnaires cessant leurs fonctions de façon temporaire ou définitive, d'exercer dans le secteur privé certaines activités jugées incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

L'article 432-13 du nouveau code pénal, qui succède lui-même à l'article 175-1, prévoit des sanctions très lourdes applicables en cas de prise de fonctions dans des entreprises qui étaient sous la surveillance ou le contrôle des intéressés, ou avec lesquelles ceux-ci ont conclu des contrats pendant leurs anciennes attributions, sans qu'un délai de cinq ans ne se soit écoulé.

Ainsi que je l'ai indiqué devant l'Assemblée nationale, il ne s'agit pas ici de jeter le doute sur le comportement de l'immense majorité des fonctionnaires, qui remplissent avec honneur et probité leurs fonctions, pas plus qu'il n'est question d'entraver, par quelque artifice que ce soit, la possibilité dont disposent les agents publics, comme tous les citoyens, de changer de métier en rejoignant une entreprise ou en embrassant une profession libérale.

Néanmoins, il convient, en sens inverse, de s'assurer que sont correctement appliqués les textes qui ont pour objet d'empêcher certains comportements qui, même s'ils sont peu répandus, jettent le discrédit sur la fonction publique et sur le service public, tout en faussant les règles de la concurrence normale.

Un décret du 17 janvier 1991 tendait à aller en ce sens en créant une commission interministérielle dont la compétence s'étendait uniquement aux administrations de l'Etat et qui, à la demande de celles-ci, émettait un avis sur la compatibilité de l'activité privée envisagée avec les précédentes fonctions de l'agent.

La grande faiblesse de ce dispositif résidait dans le caractère facultatif de l'appel à la commission, d'autant que la circulaire adressée aux ministres par le chef du gouvernement de l'époque leur demandait de ne saisir la commission que dans des cas très limités.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption a inscrit la commission dans un texte de nature législative et a étendu sa compétence à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

Même s'il constitue une amélioration du dispositif antérieur, le système issu de la loi du 29 janvier 1993 présente une faiblesse dans la mesure où la saisine de la commission par les administrations reste facultative.

Afin d'assurer une application effective des dispositions destinées à garantir la déontologie des agents publics, la consultation de la commission par les différentes administrations de l'Etat est rendue obligatoire par le projet de loi qui est soumis au Sénat aujourd'hui.

L'Assemblée nationale a apporté une modification importante au texte initial en prévoyant que l'avis de la commission de déontologie devait lier l'administration.

Le point de vue du Gouvernement est que la responsabilité finale de la décision d'autoriser un fonctionnaire à partir dans le secteur privé doit appartenir à l'autorité gestionnaire, c'est-à-dire au ministre dont relève le fonctionnaire. La commission des lois du Sénat partage le même avis. Je m'en félicite et l'en remercie.

Telle est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'économie générale du texte qui vous est soumis aujourd'hui par le Gouvernement. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la complication croissante des mécanismes économiques et sociaux est une caractéristique de notre époque. Confrontés à cette évolution de notre société, la plupart de nos contemporains estiment qu'il appartient d'abord à l'Etat d'en gérer les conséquences.

L'Etat est donc de plus en plus considéré comme le moteur, le régulateur premier de l'activité nationale. Son action s'exerce par l'intermédiaire de l'administration, c'est-à-dire de la fonction publique, en sorte que, dans

l'esprit des citoyens, le fonctionnaire personnifie l'Etat, dont il détient et exerce une fraction du pouvoir.

C'est dire l'importance qui s'attache à ce que la fonction publique, identifiée à l'Etat, bénéficie, dans l'opinion publique, d'une réputation d'indépendance, d'intégrité, de dévouement à l'Etat et au bien public ne souffrant aucune faille.

L'administration, comme la femme de César, ne doit être soupçonnée d'aucune faiblesse. Il n'est pas douteux qu'au fil des ans – vous l'avez d'ailleurs rappelé, monsieur le ministre – la fonction publique française était parvenue à acquérir cette réputation éminente. Il n'est malheureusement pas douteux non plus que cette réputation a eu, au cours des périodes récentes, tendance à se ternir, principalement, semble-t-il, en raison d'une gestion de la fonction publique par les gouvernements laissant trop de place aux considérations politiques et manquant de rigueur dans le domaine financier.

Le gouvernement issu des élections législatives de mars 1993 avait mesuré le danger pour l'Etat de laisser se poursuivre cette dégradation. Dans la déclaration de politique générale du Gouvernement devant le Parlement, le 8 avril 1993, M. Edouard Balladur, Premier ministre, avait affirmé sa volonté de faire en sorte « que l'Etat soit rendu aux citoyens », ce qui exprime bien l'objectif qu'il se proposait de poursuivre. C'est pour tenir cet engagement que le Gouvernement a déposé le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui.

Ce texte, examiné par l'Assemblée nationale à la fin de 1993, vise à remédier aux deux types de critiques dont a eu principalement à souffrir la fonction publique dans la période récente : d'une part, les nominations au tour extérieur dans la haute fonction publique dont ont pu bénéficier certaines personnalités et, d'autre part, les conditions dans lesquelles certains fonctionnaires ont pu quitter le service de l'Etat pour s'adonner à des activités privées.

Monsieur le ministre, vous nous avez apporté sur ce sujet toutes les précisions souhaitables, ce qui me permettra d'écourter quelque peu mon propos.

Vous nous avez rappelé notamment que les fonctionnaires, en vertu du statut général de la fonction publique, doivent être recrutés par concours, mais que la loi a cependant prévu des dérogations très claires.

Ces dispositions s'appuient sur l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui pose comme principe l'égalité d'accès aux emplois publics et en tire toutes les conséquences.

Vous nous avez rappelé, monsieur le ministre, que la nomination à certains emplois supérieurs de l'Etat est à la discrétion du Gouvernement ; tel est le cas pour les préfets, pour les directeurs des administrations centrales, pour les ambassadeurs, pour les recteurs d'académie et pour quelques autres hauts fonctionnaires qui sont, en fait, des représentants de l'Etat et vis-à-vis desquels il est par conséquent normal que le Gouvernement exerce des pouvoirs discrétionnaires.

Nul ne conteste cette dérogation, même si, ici ou là, elle a pu conduire à des choix qui ont été quelquefois critiqués. Mais inévitablement, la critique est possible lors de la prise de telles décisions.

La seconde dérogation est constituée par la nomination au tour extérieur à des emplois dans certains corps, mais – j'ai noté, monsieur le ministre, que vous préférez employer l'expression « tour de l'extérieur » – qui ne sont pas les emplois éminents dont je parlais tout à l'heure et qui relèvent de la responsabilité politique.

Le tour extérieur complète le tour ordinaire et permet d'introduire dans tel ou tel corps de la fonction publique une proportion fixée par la loi de personnes choisies soit dans d'autres corps de la fonction publique, soit en-dehors de celle-ci. Cette procédure est traditionnelle.

Il n'est pas douteux que ce tour extérieur - vous l'avez d'ailleurs rappelé, monsieur le ministre - comporte des effets bénéfiques.

Il permet en effet d'intégrer des personnalités extérieures qui ont acquis une grande expérience dans le secteur privé ou dans un autre corps de la fonction publique et qui peuvent ainsi faire profiter leur corps d'accueil de méthodes de travail pratiquées ailleurs.

Par conséquent, bien employée, cette disposition se révèle bénéfique pour l'administration, car elle permet à cette dernière de s'adapter aux évolutions. C'est pourquoi, si le tour extérieur est utilisé avec soin, il ne fera vraisemblablement l'objet d'aucune critique.

Mais le tour extérieur peut également présenter des inconvénients s'il concerne des personnalités peu informées des fonctions du corps dans lequel elles sont admises et mal préparées à s'y adapter. Nous ne manquons pas d'exemples de personnalités nommées au tour extérieur dans un corps qu'elles connaissaient mal, dont elles n'appréciaient pas toujours exactement les compétences et qui ont pu se trouver gênées pour exercer les fonctions qui leur étaient attribuées.

En pareille circonstance, on a pu penser que la « faveur du prince » l'avait emporté sur l'intérêt de l'Etat, ce qui, bien entendu, n'est pas acceptable. Il en est résulté parfois une dégradation du service concerné, une déconsidération pour la fonction publique, sans parler de l'atteinte portée à l'honorabilité de celui qui avait sollicité ou accepté cette fonction et à la réputation de l'autorité ayant pris la décision de sa nomination.

Ainsi, le tour extérieur peut être la meilleure ou la pire des choses selon l'usage qui en est fait. Manié avec beaucoup de soins et de réflexion, il est certainement positif ; il peut se révéler gravement préjudiciable s'il est inspiré par d'autres motifs que l'intérêt public.

C'est donc à juste titre que le Gouvernement se propose d'enserrer le tour extérieur dans des règles plus strictes, propres à interdire les usages pernicioseux qui peuvent en être faits. La commission des lois approuve les propositions gouvernementales sur bien des points, elle a cependant déposé quelques amendements qui lui ont paru propres à améliorer la qualité du texte.

Avant de les examiner, j'aimerais évoquer le second volet du projet de loi : les conditions de sortie de la fonction publique.

Un fonctionnaire peut très normalement souhaiter, après une durée plus ou moins longue au service de l'Etat ou au service d'un organisme public, embrasser une carrière privée. En effet, nul ne peut être contraint de persévérer dans une activité professionnelle qu'il estime ne plus lui convenir !

Selon les circonstances, la sortie de la fonction publique résulte soit de la radiation définitive des cadres par suite d'une démission ou, éventuellement, par l'effet de la limite d'âge, soit d'une simple mise en disponibilité pour une durée déterminée, éventuellement renouvelable, avec possibilité de retour au sein de la fonction publique.

Un telle inflexion de carrière peut être très légitimement souhaitée par l'intéressé en raison de ses goûts personnels, mais elle peut aussi se révéler parfaitement conforme à des préoccupations d'intérêt général car elle permet de faire bénéficier le secteur privé d'une meilleure

connaissance des pratiques administratives. En outre, *a fortiori* si elle émaille à diverses reprises la carrière d'un fonctionnaire, elle constitue un système d'échanges évitant que la fonction publique ne se referme trop sur elle-même et ne coure le risque d'une sclérose.

En cela, les possibilités de sortie de la fonction publique présentent une certaine analogie avec le tour extérieur, puisque ces deux dispositifs peuvent favoriser un développement harmonieux de l'administration tout en la maintenant au contact des réalités du secteur privé, ce qui est évidemment tout à fait souhaitable. Toutefois, tout comme dans le cas du tour extérieur, la sortie de la fonction publique en cours voire en fin de carrière peut soulever des critiques si le fonctionnaire concerné fait un usage des connaissances acquises au service de l'Etat pour déployer une activité contraire aux intérêts de l'Etat ou, *a fortiori*, si, après avoir quitté l'administration, il tire un profit des relations qu'il a pu nouer lorsqu'il était fonctionnaire ou s'il y a eu concussion avec l'entreprise pour laquelle le fonctionnaire se proposait de travailler ensuite.

Si ces sorties présentent donc de réels avantages, elles comportent aussi quelques inconvénients justifiant qu'elles soient encadrées par des règles suffisamment strictes, propres à en développer l'aspect positif tout en prévenant les déviations possibles.

La première de ces règles - qui est aussi la plus importante - est que toute nomination au tour extérieur ou toute demande d'autorisation de quitter le service de l'Etat pour embrasser une carrière privée doit être soumise à un contrôle. Il s'agira, le plus souvent, d'un examen par une commission consultative ou, s'agissant du tour extérieur permettant d'entrer au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes ou dans les inspections générales à vocation interministérielle, d'un avis du chef de corps, l'importance des responsabilités exercées par ce dernier faisant qu'il est le mieux placé pour émettre un avis sur la capacité d'un candidat. Cet avis devra tenir compte de l'expérience ainsi que des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé.

Les règles auxquelles doivent se conformer les nominations au tour extérieur doivent être précisées, car il est des exemples - en petit nombre, certes, mais ils existent - de nominations au tour extérieur qui ont fait l'objet de recours devant le Conseil d'Etat et qui ont été annulées, ce dernier estimant que le Gouvernement avait fait une erreur manifeste d'appréciation.

La commission - ou le chef de corps, si c'est lui qui est sollicité - ne doit donner qu'un avis, en matière aussi bien de nominations au tour extérieur que de sortie de l'administration. La commission des lois considère que, si les commissions doivent obligatoirement être consultées - ce qui n'était pas toujours le cas jusqu'ici - il ne serait pas acceptable que le Gouvernement soit tenu de se conformer à leur avis. C'est ainsi que nous vous proposons un amendement tendant à supprimer cette exigence, introduite par l'Assemblée nationale, de conformité de la décision gouvernementale à l'avis de la commission.

C'est sans doute sur ce point que la commission des lois du Sénat s'est le plus écartée de la philosophie qui avait prévalu à l'Assemblée nationale. En effet, elle considère qu'il faut maintenir la règle selon laquelle le chef d'une administration est le ministre dont elle dépend. Son autorité doit s'exercer sans partage, étant entendu qu'il demeure politiquement seul responsable des décisions qu'il prend.

S'agissant du tour extérieur, un point important du dispositif proposé par le projet de loi a trait à la publicité donnée à l'avis de la commission ou du chef de corps. En

effet, dans la mesure où le ministre décide de passer outre à l'avis de la commission, il engage sa responsabilité politique, et il n'y a de responsabilité politique que dans une complète clarté. Il est donc nécessaire que le sens de l'avis soit connu de l'opinion publique.

A cet effet, la loi du 13 septembre 1984 avait prévu - vous nous l'avez rappelé, monsieur le ministre - que les conclusions de la commission seraient communiquées à toute personne qui en ferait la demande. Dans le projet de loi, le Gouvernement a maintenu cette disposition, mais il l'a complétée en prévoyant que le sens de l'avis de la commission serait rendu public.

Nos collègues députés ont rendu cette obligation beaucoup plus sévère, en proposant la publication du texte intégral de l'avis de la commission. La commission des lois n'a pas suivi, sur ce point non plus, l'Assemblée nationale. En effet, nous avons craint qu'une telle publication ne contrevienne au caractère de confidentialité indispensable lorsqu'un avis concerne un individu.

Dans ce domaine, des règles précises ont été établies qui ne permettent pas de dire, au sujet de telle ou telle personne, n'importe quoi dans n'importe quelles conditions. La commission des lois a donc estimé que, si l'avis intégral était publié, ce serait une entorse extrêmement grave à la confidentialité nécessaire. Au demeurant, la publication intégrale de l'avis risquerait d'aller à l'encontre de l'objectif recherché, dans la mesure où elle pourrait conduire la commission à édulcorer son avis. En effet, il n'est jamais très agréable, pour une commission, de se dire que l'intégralité de l'avis qu'elle va rendre sera porté à la connaissance du public. Cela risquerait de limiter la liberté de la commission pour donner pleinement son sentiment sur le cas qui lui est soumis. Cette transparence affirmée serait donc un peu illusoire, car l'avis rendu risquerait d'être différent de ce qu'il aurait été s'il avait été entouré de plus de discrétion.

La commission des lois du Sénat a également considéré qu'il convenait de revenir sur la disposition concernant la communication à toute personne qui en fait la demande des conclusions de la commission. Cette disposition existe déjà dans la loi en vigueur, mais personne n'a jamais demandé la communication d'un tel avis, laquelle aurait pu entraîner des conséquences fâcheuses. Il nous a semblé opportun de saisir l'occasion qui nous était offerte pour supprimer cette disposition. C'est donc l'objet de l'un des amendements que nous vous présenterons tout à l'heure.

Pour bien marquer que l'avis de la commission n'engage pas nécessairement le Gouvernement, la commission des lois proposera également un amendement tendant à faire disparaître, pour la nomination des conseillers référendaires à la Cour des comptes, le comité de sélection qu'avait prévu le Gouvernement. La notion même de « comité de sélection » fait obstacle, dans une large mesure, à ce que le Gouvernement puisse choisir très librement un candidat s'il n'a pas été sélectionné.

M. Jacques Oudin. C'est ce que nous voulons éviter !

M. François Blaizot, rapporteur. Précisément : nous voulons permettre au Gouvernement de remplir pleinement sa fonction...

M. Jacques Oudin. Avec tous les abus qui s'ensuivent !

M. François Blaizot, rapporteur. Ne serait-il pas abusif que le Gouvernement soit contraint par les avis rendus par une commission administrative, perdant ainsi la responsabilité éminente qui est la sienne de décider comment est composée son administration et comment elle doit fonctionner ?

Il a paru essentiel à la commission des lois de bien distinguer la responsabilité des commissions qui émettent des avis de celle du ministre qui prend une décision. Toute confusion de ces deux responsabilités aurait en elle-même un caractère regrettable et nuirait à la clarté du dispositif proposé. Mais nous en reparlerons, puisque la commission a déposé un amendement à ce sujet.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté un article 2 *bis* dans ce projet de loi, concernant le tour extérieur dans le corps des sous-préfets. En effet, sans fondement législatif, il n'y a pas de tour extérieur possible, et les sous-préfets qui ont été nommés sur des bases purement réglementaires l'ont été selon une procédure qui a été considérée comme illégale par le Conseil d'État. Le Gouvernement, en proposant cet article 2 *bis*, a voulu sortir de cette situation, ce qui ne peut être que souhaitable.

En ce qui concerne les « sorties » pour exercer des activités privées, il convient de noter que le texte initial du Gouvernement limitait la portée du dispositif proposé aux seuls fonctionnaires de l'État. Fort heureusement, l'Assemblée nationale a cru devoir l'étendre à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

Il convient également de rappeler - mais vous n'avez pas manqué de le faire, monsieur le ministre - que les fonctionnaires de l'État restent soumis non seulement aux dispositions statutaires qui régissent leur corps, mais aussi à la législation générale, notamment en ce qui concerne la répression du délit d'ingérence, prévue par l'article 432-13 du code pénal.

L'article 4 du projet de loi vise les militaires. Comme tout fonctionnaire, un militaire ayant quitté l'armée depuis moins de cinq ans ne peut travailler pour une entreprise qui a été soumise à son contrôle ou à sa surveillance.

L'Assemblée nationale a proposé de renforcer cette interdiction en l'étendant aux entreprises avec lesquelles ces mêmes militaires ont « notoirement et manifestement participé à la négociation des contrats d'armement ».

La commission vous proposera de supprimer cet article. En effet, outre que les contrats d'armement sont déjà visés par les dispositions existantes et par la notion d'ingérence, il ne serait pas convenable de mettre plus particulièrement l'accent sur les obligations des militaires, alors qu'elles sont déjà plus contraignantes que beaucoup de celles qui pèsent sur les fonctionnaires civils, notamment en ce qui concerne la durée de la carrière.

Il n'est pas douteux que nombreux sont les anciens militaires qui poursuivent une activité dans les industries liées à l'armement, et il est notoire qu'ils le font avec l'autorisation des autorités militaires dont ils dépendaient. Cette pratique peut même s'avérer conforme aux intérêts de la défense nationale.

Avant d'en terminer, monsieur le ministre, je souhaite attirer votre attention sur l'importance de la composition des commissions qui seront appelées à donner un avis en vertu de la présente loi.

Cette composition sera fixée par décret, ce qui est tout à fait normal puisqu'il s'agit d'une disposition réglementaire. Pour autant, le succès, ou l'échec, de la législation nouvelle sera étroitement lié aux précautions qui auront été prises pour assurer l'indépendance de ces commissions, qui ne devront en aucun cas servir de paravents permettant, en définitive, de ne rien changer aux errements antérieurs.

Pour que les commissions puissent donner un avis parfaitement indépendant, il faudra donc qu'elles soient composées de façon telle que leur indépendance ne puisse jamais être mise en cause.

Nous aimerions également obtenir, monsieur le ministre, quelques précisions sur vos intentions en ce qui concerne la liste des corps qui ne seront pas soumis à la procédure du tour extérieur. Vous n'avez pas caché que certains corps, pour lesquels le tour extérieur n'apparaît pas opportun en raison de leur nature même, ne seront pas concernés. Nous ne vous en demandons pas la liste complète, monsieur le ministre, mais il nous apparaît qu'un certain nombre d'indications à ce sujet éclaireraient notre délibération.

Nous souhaitons aussi que les modalités selon lesquelles les fonctionnaires en disponibilité exerçant à l'extérieur seront tenus d'informer leur administration de l'évolution de leur situation soient mieux précisées. Il est en effet évident que, si un fonctionnaire sort de l'administration en déclarant qu'il a l'intention de se livrer à telle activité et qu'au bout de trois ou six mois il se livre à une autre activité, l'objectif poursuivi ne sera pas atteint.

Quelles dispositions l'administration entend-elle prendre pour éviter les anomalies ? Il existe actuellement des dispositions réglementaires qui répondent à cette préoccupation. Le Gouvernement a-t-il l'intention de les confirmer, de les infirmer ou de les modifier ?

Je souhaite, enfin - peut-être ne suis-je plus, là, tout à fait l'interprète de la commission - souligner que les critiques adressées au tour extérieur trouvent la plus grande partie de leur force dans le fait que celui-ci conduit parfois à attribuer à ceux qui en bénéficient des fonctions particulières auxquelles ils n'ont pas toujours été préparés même si, dans d'autres domaines, leur participation aux tâches administratives peut être d'une grande utilité.

Nous n'avons pas fait de proposition sur ce point. Mais une réflexion plus approfondie s'impose, qui permettrait de trouver des solutions statutaires propres à remédier à la situation de fonctionnaires qui, promus au tour extérieur et capables de rendre les plus amples services, ce qui justifie ce tour extérieur, peuvent être empêchés d'exercer certaines des fonctions normales du corps dans lequel ils ont été intégrés.

Une telle réflexion permettrait, pensons-nous, de faire cesser des critiques d'autant plus regrettables qu'elles concernent un aspect tout à fait accessoire, l'essentiel étant indiscutablement une disposition utile pour le bon fonctionnement de l'administration.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qui en sont issus, votre commission des lois vous propose, mes chers collègues, d'adopter le projet qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 41 minutes ;

Groupe socialiste : 34 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen : 19 minutes ;

Groupe communiste : 15 minutes.

La parole est à M. Lesein.

M. François Lesein. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'air du temps est à la transparence et à la moralisation ; nous ne pouvons que nous en réjouir ! Il faut reconnaître qu'intellectuellement le système, déjà ancien, du tour extérieur et celui du « pantouflage » peuvent, par certains aspects, paraître choquants.

On peut en effet légitimement s'interroger sur le bien-fondé d'une pratique qui permet au Gouvernement de nommer de façon tout à fait discrétionnaire dans les grands corps et les emplois supérieurs de la fonction publique.

Jusqu'à présent, tous les gouvernements sans exception ont utilisé cette prérogative, bien que le procédé soit en contradiction avec l'éthique de la fonction publique, laquelle repose sur l'égalité des candidats et sur l'obligation de neutralité, notamment politique.

Toutefois, dans sa pratique, ce système arrange finalement beaucoup de monde. Au Gouvernement, il permet de récompenser des fidélités, d'intégrer des personnalités qui apportent un nouveau souffle, d'accorder une seconde chance ou une énième carrière à d'anciens collaborateurs.

En résumé, le tour extérieur est tout à la fois une récompense, un facteur de mobilité, une ouverture, voire, parfois, une expérience.

Cependant, il arrive aussi qu'il y ait des abus ; nous en connaissons tous. C'est pourquoi le concours, seule voie de recrutement tout à fait impartiale, doit rester la règle, et le tour extérieur, l'exception.

Il me paraît donc indispensable - cela figure d'ailleurs dans le projet de loi - de limiter à un cinquième des nominations au tour extérieur et d'améliorer le contrôle et la transparence, en veillant, grâce aux commissions, à l'aptitude et à la compétence des personnes nommées.

A ce sujet, il est surprenant que l'on s'en remette à des décrets en Conseil d'Etat pour la définition et la composition des commissions chargées de donner un avis sur les nominations ou d'apprécier la compatibilité des activités, dans le privé, des fonctionnaires qui y partent. C'est en effet de la composition de ces commissions que dépendra leur indépendance réelle.

Je ne l'ignore pas, trancher sur ce sujet est difficile : trop de contrôles, trop de contraintes renforcent le corporatisme ; ne pas en prévoir permet les abus et pourquoi pas ? la nomination de « copains » même pas compétents.

Le « pantouflage », s'il entraîne d'autres problèmes, repose sur la même ambiguïté.

On exige, en théorie, une totale indépendance du fonctionnaire et l'absence de tout lien avec l'entreprise qui veut l'embaucher, alors que cette dernière est justement intéressée par le savoir-faire du fonctionnaire et surtout - avouons-le - par les relations que celui-ci sauvegardera et saura entretenir avec ses anciens collègues !

Dans quelle mesure peut-on réellement vérifier l'application de l'article 432-13 du code pénal, qui sanctionne la prise de participation dans une entreprise que contrôlait moins de cinq ans auparavant un fonctionnaire ?

Les actes de concussion sont rarissimes. Est-ce pour cela que la panoplie des sanctions pénales et disciplinaires n'a pratiquement jamais été utilisée ? Ou alors, la procédure, particulièrement lourde, est-elle mal adaptée ? La question mérite d'être posée, monsieur le ministre.

Un décret du 17 janvier 1991 a institué une procédure de contrôle préalable des activités envisagées, dans le privé, par le fonctionnaire. Ce contrôle doit être effectué par une commission consultative placée auprès du minis-

tère de la fonction publique. On souhaiterait, toutefois, éviter une saisine systématique.

Ce vœu a été comblé au-delà de toute espérance puisque, selon l'excellent rapport de notre collègue M. Blaizot, sur un nombre de saisines potentielles estimé à 500 par an, la commission n'a été saisie, de 1991 à janvier 1994, que quinze fois ! Et encore, sur la dizaine de saisines recevables, cinq concernaient-elles l'Office national des forêts ! On peut y voir une certaine orientation. J'ignore tout des problèmes spécifiques qui ont motivé cet organisme à saisir la commission. Je note toutefois avec une certaine surprise une totale absence de saisine concernant les personnels civils du ministère de la défense ainsi que les personnels du ministère de l'économie ou encore ceux de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. Est-ce une coïncidence ?

Autre sujet d'étonnement : le taux particulièrement élevé, à mes yeux, des disponibilités dans le corps de l'inspection générale des finances, qui est actuellement à 27 p. 100, soit près du tiers des effectifs. C'est très nettement au-dessus de la moyenne. Ne serait-il pas nécessaire, dans ce cas précis, de rendre l'Etat à l'Etat ?

Votre projet, monsieur le ministre, ne traite que de la fonction publique d'Etat, et c'est sur celle-ci que je souhaite surtout intervenir. Je veux néanmoins m'attarder quelque peu sur la loi du 13 juillet 1983.

En 1983, l'idée du législateur était de constituer un socle commun à tous les agents publics, et il est dit dans cette loi du 13 juillet qu'elle constitue, en fait, le titre I^{er} du statut général qui s'applique à tous les agents publics titulaires. Il est par ailleurs précisé que des lois postérieures préciseront pour chacune des fonctions publiques que : la fonction publique d'Etat est constituée de corps et le statut de chaque corps est défini par décret ; la fonction publique territoriale est composée de cadres d'emplois et chaque cadre dispose d'un statut défini également par décret ; la fonction publique hospitalière est composée à la fois de corps et de cadres d'emplois selon le volume d'agents et selon la souplesse désirée pour telle ou telle catégorie d'emplois.

Pour les collectivités – c'est là où je voulais en venir – des corps nationaux auraient été trop lourds, même si, aujourd'hui, l'idée évolue. Nous avons donc trouvé une solution intermédiaire en créant les cadres d'emplois.

Le fait que le législateur ait créé à la fois des corps et des cadres d'emplois a largement contribué, sinon à empêcher les passerelles entre les différentes fonctions publiques, du moins à en limiter fortement le nombre.

Pour assouplir, il y a trois moyens, et vous les connaissez bien : d'abord, l'emploi de contractuels, dont on a usé et parfois abusé, et c'est encore vrai dans certains secteurs aujourd'hui ; ensuite, la « fabrication » d'emplois qui échappent aux corps, c'est-à-dire les emplois à la discrétion des gouvernements ; comme les personnels de cabinet ou les directeurs d'administration centrale ; enfin, une circulation des agents de corps à corps ou de fonction publique à fonction publique, ce qu'il faut encourager.

A un moment de la décentralisation où l'attrait de la fonction publique d'Etat faiblit – il n'y a plus la même responsabilité ni la même considération, car l'autorité est passée avec plus ou moins de bonheur d'ailleurs, dans les mains des élus – on peut se demander, monsieur le ministre, quel sera l'appétit des tenants de la fonction publique d'Etat, qui compte trois millions d'agents, pour la fonction publique territoriale, qui en compte 1 200 000.

Vous nous proposez aujourd'hui un texte qui me paraît trop restrictif face aux problèmes qui se font jour dans la fonction publique.

Certes, votre projet de loi recadre certains aspects importants du problème, mais seulement pour une partie de la fonction publique d'Etat. Je pense pouvoir vous assurer, sur ce point, du vote positif de la plus grande partie des membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen.

Mais, personnellement, je regrette que vous n'ayez pas pris à bras le corps le problème des passerelles, qui deviendront nécessaires. Souhaitées par le plus grand nombre, elles permettront un brassage profitable – j'en suis persuadé – des agents des différentes fonctions publiques, et l'apparition d'une déontologie autre que celle qui consiste à procéder à des nominations au tour extérieur. Nos nombreux et souvent valeureux agents publics y gagneraient en quiétude.

Dans les propositions de la commission, perce l'idée d'une commission chargée d'apprécier les compatibilités entre chacune des trois fonctions publiques. Cela va encore à l'encontre de la souplesse souhaitable. Mais sans doute, monsieur le ministre, nous éclairerez-vous sur ce point, car nous pourrions croire que certaines protections se cachent dans ce projet de loi.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions que m'inspire ce projet de loi, qui, vous l'avez compris, est trop ponctuel à mes yeux.

Ces mesures auraient mérité d'être intégrées dans un débat plus large – M. le rapporteur l'a laissé entendre dans ses conclusions – intéressant, notamment, la mobilité du personnel de la fonction publique.

Alors qu'il est de bon ton, dans les médias, de rappeler que la population active doit nécessairement s'adapter sans cesse, voire changer d'activité ou de région, il devient urgent de prévoir une réelle mobilité entre les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière, et des échanges entre secteur public et secteur privé, en dehors du « pantouflage ». Tout cela serait de nature à améliorer la qualité de notre fonction publique et des agents qui la servent. (*Applaudissements sur les travées du RDE et du RPR, ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Guéna.

M. Yves Guéna. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a l'usage et il y a les abus – je veux dire pour l'accès aux grands corps par les tours extérieurs, pour les affectations exceptionnelles et pour les avancements flatteurs – et il faut distinguer l'usage des abus.

L'usage, en ce qui concerne le recrutement extérieur dans la haute administration, est, je pense, souhaitable afin que les corps ne se replient pas sur eux-mêmes, mais à condition que le tour extérieur garde un caractère limité, qu'il réponde à des règles exigeantes, fussent-elles coutumières, et qu'on ne modifie pas un statut pour assurer le recrutement de telle personne, ce qui est un déni de droit.

S'agissant des affectations exceptionnelles, pour des postes en vue, elles peuvent bénéficier, de façon extraordinaire, à des personnalités qui sont hors des circuits habituels.

Par exemple, personne n'a jamais contesté qu'au lendemain de la guerre on ait nommé le général Catroux ambassadeur à Moscou, sous un gouvernement socialiste. Personne n'a jamais contesté que Paul Ramadier et Jules Moch, ayant perdu leur siège de député, aient été nommés, le premier au Bureau international du travail, le

second représentant de la France à la commission du désarmement à Genève, et cela par le général de Gaulle. C'est dans l'ordre des choses.

En ce qui concerne les avancements flatteurs, ils sont depuis longtemps la règle pour les gens qui ont servi dans les cabinets ministériels, puisque Balzac lui-même évoque ces jeunes gens qui gravitent autour des ministres, attendant de pouvoir entrer dans « les verts pâturages de la Cour des comptes ». (*Sourires.*) On peut considérer que les ministres, dans leur cabinet, ne s'entourent pas forcément des plus médiocres, et que leurs collaborateurs, ayant appris beaucoup de choses au sein des cabinets, peuvent accéder à des postes importants par la suite.

Mais, mes chers collègues, il y a les abus !

Les abus, c'est d'abord la politisation de l'administration quand y sont intégrés des hommes politiques en difficulté.

Certes, il a pu nous arriver, à nous aussi, de nommer des politiques, par exemple au Conseil d'Etat ou dans d'autres corps - ce que je n'approuve pas vraiment - et peut-être pourrions-nous dire : « Je tondis de ce pré la largeur de ma langue. » (*Sourires.*) Mais, depuis une dizaine d'années, c'est tout le pré qui a été tondu et toutes les règles abolies !

Mme Paulette Brisepierre. Bravo !

M. Yves Guéna. Voyez-vous, pendant les guerres, au lendemain d'un combat meurtrier, il est d'usage de réunir l'unité qui a été éprouvée et de procéder à l'appel de ceux qui sont tombés. C'est très émouvant, Untel, tué à l'ennemi... Untel, blessé à l'ennemi... Eh bien, on pourrait le faire pour la classe politique au lendemain des combats électoraux que nous avons vécus depuis plusieurs années, et on s'apercevrait qu'au parti socialiste les morts politiques se portent très bien ! (*Rires et applaudissements sur les travées du RPR.*) Il y a d'abord les anciens ministres : Henri Nallet, conseiller d'Etat ; Philippe Marchand, conseiller d'Etat ; Michel Durafour, conseiller d'Etat ; Alain Vivien, conseiller d'Etat ; Georges Fillioud, conseiller d'Etat ; Anicet Le Pors - compagnon de route ! -, conseiller d'Etat ; Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des comptes ; Jean-Yves Le Drian, inspecteur général de l'éducation nationale ; André Henry - vous l'aviez oublié ! - inspecteur général de l'éducation nationale ; Robert Chapuis, inspecteur général de l'éducation nationale ; René Souchon, inspecteur général de l'agriculture...

Les parlementaires n'ont pas été plus mal traités : Ghislaine Toutain, conseiller d'Etat ; Robert Savy, conseiller d'Etat ; Jean-Pierre Bayle, notre ancien collègue, conseiller-maître à la Cour des comptes ; Léo Grezard, conseiller-maître ; Henri Delisle, inspecteur général de l'agriculture ; Alain Chenard, inspecteur général des télécommunications, etc., etc. L'énumération pourrait durer très longtemps, mais je ne voudrais pas vous lasser.

Mais la politisation est allée scandaleusement plus loin, avec des nominations de permanents d'un parti politique, toujours le même d'ailleurs : M. Bardoux, ancien conseiller de M. Mauroy - non pas en sa qualité de Premier ministre, mais de premier secrétaire du parti socialiste -, maître des requêtes au Conseil d'Etat ; M. Dubos, spécialiste des questions de défense au parti socialiste, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

M. Guy Allouche. C'était un sous-préfet !

M. Yves Guéna. M. Drezet, secrétaire fédéral de la fédération du Nord du parti socialiste, conseiller-maître à la Cour des comptes ; M. Rocagel, ancien secrétaire du conseil général de la Nièvre, conseiller-maître ; M. Hut-

zinger, ancien secrétaire national du parti socialiste, ministre plénipotentiaire. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

Je passe rapidement - mais je ne peux pas m'empêcher d'en dire un mot - sur ceux dont la promotion fut aussi fracassante qu'injustifiée. Je ne citerai pas leurs noms puisque ce ne sont pas des hommes publics.

Un intendant universitaire nommé à la Cour des comptes. Il est vrai que l'on m'a dit - je ne sais pas ce que cela signifie - que c'était le gendre du propriétaire de l'hôtel du *Vieux-Morvan...* (*Rires.*)

Un attaché de direction d'un modeste hôpital, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Il est vrai que c'était l'hôpital de Grand-Quevilly...

Une employée de galerie d'art, inspecteur général des affaires culturelles...

Une employée de rectorat, inspecteur général de l'éducation nationale... En principe, sont nommés inspecteurs généraux de l'éducation nationale les agrégés particulièrement brillants et qui ont publié. Ce n'était pas son cas. Mais il est vrai qu'elle était adjoint au maire socialiste de Châtellerault.

M. Josselin de Rohan. Ça, c'est un titre !

M. Yves Guéna. Il y eut aussi les fournées d'ambassadeurs, lesquels ne brillaient pas particulièrement avant et n'ont pas été particulièrement brillants pendant qu'ils étaient en poste. On pourrait reprendre - en sachant bien que c'est au deuxième degré - la formule du Quai d'Orsay dans ces cas : si on cherchait des médiocres, nous étions là ! (*Rires sur les travées du RPR.*)

Le tout est assorti de modifications des statuts des corps, qui se trouvent ainsi doublement maltraités : par les modifications de statut et par les nominations.

Les ambassadeurs de fortune - c'est toujours arrivé - se sont trouvés intégrés jusqu'à la fin de leur activité dans le corps des ministres plénipotentiaires et, pour les préfets, on a inventé la nomination sans affectation territoriale, alors que, depuis trente ans, nous avons proscrit de tels errements.

On notera que je suis extrêmement mesuré...

M. Josselin de Rohan. Trop !

M. Yves Guéna. ... puisque je ne vous dis rien des fonctionnaires et membres de cabinets brillamment promus : dès lors qu'il n'y a pas eu violation des statuts, je n'ai rien à dire, même si on y est allé gaiement !

On notera aussi que, par délicatesse, je ne parle pas des épouses de personnages importants promues, ni des époux de femmes en place nommés, ni des protégés - en tout bien tout honneur naturellement - des épouses de personnages haut placés...

Il est vrai, mes chers collègues, que certains ont le génie du hors-jeu. Figurez-vous qu'un auditeur au Conseil d'Etat a été nommé maître des requêtes le 5 août 1981 - vous pouvez vous reporter à l'annuaire du Conseil d'Etat. Certes, il était en tête du tableau des auditeurs de première classe, et c'était donc son tour de passer. Mais, le 5 août 1981, l'intéressé était ministre du budget. Il s'est donc promu lui-même, ce qui n'est jamais arrivé, sous aucune République ! On n'a jamais vu un ministre d'un gouvernement promu dans son corps d'origine ! Cela n'était pas arrivé depuis la Monarchie de Juillet !

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Yves Guéna. Oui, il faut mettre un terme à ces abus, nous en sommes tous convaincus. C'est ce à quoi tend ce projet de loi, excellemment rapporté par notre collègue M. Blaizot.

Je voudrais à ce propos – car je trouve que ce n'est pas un projet de loi occasionnel – m'interroger sur les rapports du pouvoir politique et de l'administration et sur les devoirs réciproques des uns et des autres.

A l'étranger, dans deux grandes démocraties, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, il existe deux systèmes tout à fait opposés : le système des dépouilles et le système de *civil service*.

Le système des dépouilles tel qu'on nous le décrit – je ne suis pas certain, en effet, que ce soit aussi systématique – permet au pouvoir qui arrive en place de nommer ses fonctionnaires dans les postes les plus importants. Ce n'est pas notre tradition ; d'ailleurs, tout le débat qui a lieu ici le prouve. Ce système implique, naturellement, la non-garantie de l'emploi des fonctionnaires ; sinon, il y aurait des strates successives de fonctionnaires, dont certains n'auraient plus rien à faire.

Le *civil service* est un système très strict puisque le pouvoir ne porte jamais la main sur un fonctionnaire ; c'est pratiquement le corps des fonctionnaires qui est maître de l'avancement de ses membres. Mais un haut fonctionnaire anglais ne laissera jamais transparaître ses préférences politiques ; ce sont deux mondes à part, travaillant ensemble pour le bien du pays : les politiques décident, les fonctionnaires traduisent. Selon moi, c'est l'idéal.

Mais nous sommes en France, nous ne pouvons pas aller jusqu'à la rigueur britannique, même si nous devrions un peu nous en inspirer.

En effet, le pouvoir doit respecter la fonction publique. Celle-ci ne peut se transformer ni en sinécure pour les éclopés de la politique ni en dépotoir pour des amis que l'on veut caser...

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Yves Guéna. ... d'où le projet de loi qui nous est proposé, qui, dans une certaine mesure, apporte des remèdes et que le groupe du RPR votera, naturellement.

Je dis donc : cela suffit ! Halte à ces pratiques ! Et là, veuillez m'excuser, peut-être mes amis vont-ils me trouver trop sévère ou trop naïf, mais il faut bien qu'à un moment donné on cesse de politiser l'administration. Nous en avons souffert. Maintenant, grâce à cette loi, nous aurons une réglementation plus stricte des tours de l'extérieur.

Je ne souhaite pas – je le dis au Gouvernement et je le dis devant mes amis – que nous profitons des tours de l'extérieur régulièrement ouverts pour caser nous-mêmes des amis. Il faut faire disparaître ce système qui pollue l'administration française. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Je vais aller un peu plus loin dans mes réflexions, en contestant la pratique des cabinets ministériels, tout en sachant que moi-même j'en ai eu autour de moi.

Ils sont proscrits, vous le savez, en Grande-Bretagne.

Je considère que les cabinets ministériels omniprésents et omnipuissants, en réalité, dégagent les directeurs des administrations centrales de leurs responsabilités, leur permettent une distanciation d'avec les directives du ministre, puisqu'ils n'ont pas été au cœur de l'élaboration de ces directives, et brident leur esprit d'initiative.

Les cabinets pléthoriques, je les ai entendu dénoncer maintes fois, et d'ailleurs à juste titre, par M. le Premier ministre. Cessons de les dénoncer, faisons en sorte de les

réduire. Je sais bien que certains ministres – pas vous, monsieur le ministre ! – vont lever les bras au ciel en disant : « Qu'allons-nous devenir si nous n'avons plus nos cabinets ? » Voilà peu de temps encore, au théâtre, il y avait des souffleurs. On les a supprimés, et les acteurs, désormais, savent mieux leur rôle et ils ne jouent pas plus mal ! (*Sourires.*)

La suppression des cabinets ministériels serait un moyen de tarir les recrutements et les avancements abusifs.

Je ne puis me retenir d'évoquer la fonction publique territoriale, qui a sa place dans ce débat, M. Lesein a eu raison de le souligner.

Je constate que cette fonction publique devient une caricature d'administration : recrutement *intuitu personae*, traitement débattu voire marchandé, avantages matériels non réglementés, surclassement par rapport aux agents de l'Etat... Il faut mettre un terme à ces déviations. Dussé-je faire sursauter notre Haute Assemblée, qui représente les collectivités locales, je ne verrais, pour ma part, aucun inconvénient à ce que le contrôle de légalité *a priori* soit rétabli pour le personnel de la fonction publique territoriale.

Mais si le pouvoir politique a des devoirs vis-à-vis des fonctionnaires, ces derniers ont, de leur côté, des devoirs envers le pouvoir politique.

Nous attendons d'eux la loyauté. Qu'est-ce que la loyauté ? C'est, d'abord, le dévouement, ensuite, la discrétion et, enfin, l'indépendance d'esprit, qui permet de conseiller le pouvoir politique. Un fonctionnaire doit pouvoir dire : « Monsieur le ministre, vous ne devriez pas faire cela » ou : « Vous n'avez pas le droit de faire cela ». Mais de tels propos, de telles attitudes, vous ne pouvez les attendre ni d'un courtisan, ni d'un opposant. Or, nous n'aurons bientôt dans la haute administration française que des courtisans ou des opposants !

Cette loyauté implique – et les développements qui ont été faits sont excellents – une stricte réglementation du passage du public au privé, ce à quoi le projet de loi répond. Non que nous soupçonnions l'honnêteté des fonctionnaires, mais une trop grande facilité à franchir le pas ne doit pas entraîner, sur le plan intellectuel, une moindre préoccupation des exigences du service public.

Enfin, et dans ce souci de loyauté, je vais évoquer le cas des fonctionnaires devenus parlementaires. Je le fais avec une certaine réserve et même une certaine gêne puisque j'ai profité du système actuel. Mais, lors de la réforme des études médicales, un très grand professeur ne déclarait-il pas : « J'ai profité du mandarinat mais cela ne m'empêche pas de le condamner parce que je trouve que ce n'est pas bien » ?

Que l'on passe de l'administration à la politique, il n'y a rien à redire, c'est le suffrage universel qui se prononce. Mais dans quelle mesure peut-on revenir de la politique à l'administration ? L'appréhension des problèmes n'est pas la même chez un homme politique et chez un fonctionnaire. L'impartialité et la discrétion sont l'apanage et l'obligation de celui-ci, pas de celui-là – c'est normal, on ne le leur reproche pas.

Peut-on se dépouiller de sa tunique de politicien une fois qu'on l'a revêtue ? Je n'en suis pas sûr.

Le décret du 51 juillet 1963 portant statut des membres du Conseil d'Etat tentait timidement d'apporter une réponse. L'article 18 dispose qu'après deux mandats les parlementaires rentrant au Conseil ne peuvent y reprendre rang. Mais je ne crois pas que cela a été suivi de beaucoup d'effet.

Il n'y a d'ailleurs pas toujours eu cette passerelle, qui a été confortable pour nombre de fonctionnaires devenus parlementaires.

Je rappelle le système qui existait antérieurement à la guerre de 1914-1918 et qui a duré jusqu'en 1920 : un fonctionnaire qui entrait au Parlement démissionnait. C'est ainsi que Léon Blum, par exemple, qui était un brillant membre du Conseil d'Etat, démissionna de cette instance quand il fut élu. Il s'est inscrit au barreau, car il devait bien vivre !

En 1920, le système a été maintenu mais les fonctionnaires élus au Parlement ont eu le droit de continuer à cotiser, dans leur grade, pour leur retraite.

Enfin, en 1938, je crois que c'est un membre de la Cour des comptes élu à la Chambre des députés qui a fait adopter le système qui est le nôtre maintenant et qui permet de passer éventuellement de la fonction publique au Parlement.

Monsieur le ministre, vous cherchez des réformes à entreprendre, en voilà quelques-unes, qui, à mon avis, seraient les bienvenues.

Mes chers collègues, il est plus tard qu'on ne le pense. Notre administration est atteinte. Il faut lui redonner ce lustre qui fut le sien et qui faisait que, naguère, on « célébrait cette administration française que depuis un siècle toute l'Europe nous envie. »

Mais le fond des choses est simple, la ligne de conduite est claire, le remède, si j'ose dire, est facile. La République, c'est le concours et le statut ; l'Ancien Régime, c'était la faveur et le contrat. Retrouvons le chemin de la République ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. Nachbar.

M. Philippe Nachbar. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans un Etat de droit qui se veut respectueux de la tradition républicaine, l'administration se doit d'être soumise à deux principes : neutralité et désintéressement.

Le 8 avril 1993, à l'occasion d'une déclaration de politique générale, M. le Premier ministre indiquait au Parlement que, parmi ses priorités, figurait en bonne place le rétablissement d'un Etat impartial.

Trop de nominations mal comprises de l'opinion, comme vient de l'évoquer avec un brio que je lui envie mon collègue Yves Guéna, trop de passages de l'administration au secteur privé contestables au regard de la déontologie administrative ont mis à mal le crédit de l'Etat et, partant, l'intérêt général.

Il était dès lors essentiel de rétablir l'image d'une administration qui, depuis des lustres, a acquis une réputation incontestée de compétence et de probité. Tel est l'objet du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis et dont la double ambition est d'encadrer les conditions d'entrée des personnes extérieures à la fonction publique et de moraliser les conditions de sortie des fonctionnaires vers le secteur privé.

S'agissant du tour extérieur, les articles 1^{er}, 2 et 2 bis tendent à faire en sorte que, permettez-moi cette boutade, pour extérieures qu'elles soient aux personnels administratifs, ces nominations ne le soient pas aux règles administratives. Il ne s'agit pas, en effet, de remettre en cause le principe des nominations de personnes extérieures à l'administration. Chacun a conscience qu'elles sont, pour un grand corps, un facteur d'enrichissement. Elles lui apportent l'expérience de méthodes et de procédures nou-

velles, ce que vous appeliez tout à l'heure, monsieur le ministre, des cultures différentes.

Non, il s'agit ici de limiter les risques de choix inspirés par la seule allégeance politique de leurs bénéficiaires et, par conséquent, de revenir à ce qu'était la tradition républicaine avant que se produisent les dérives qui ont été précédemment évoquées à cette tribune.

En matière de recrutement, la règle de base de la fonction publique, c'est le concours.

Le concours est un système qui, certes, comporte de nombreuses imperfections, mais il a l'immense avantage de faire prévaloir le mérite sur l'arbitraire. L'égal accès des citoyens aux carrières publiques, garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, suppose que le concours reste le droit commun de l'accès à la fonction publique.

L'intention des pères fondateurs de l'Ecole nationale d'administration n'était-elle pas d'ailleurs de mettre fin aux concours spécifiques des grands corps, considérés comme une forme subtile de cooptation ? Ne voulait-on pas également mettre fin aux testaments ministériels chers à la III^e République ? Ne voyez aucune malice dans l'évocation de cette époque pendant laquelle les gouvernements permettaient aux ministres de faire leur testament à intervalles réguliers. La V^e République nous a habitués à des testaments beaucoup moins fréquents et à une longévité que je souhaite la plus grande possible à M. le ministre de la fonction publique et au Gouvernement actuel.

Le dispositif que vous proposez, monsieur le ministre, prévoit, par conséquent, à la fois une limitation du quota des postes pourvus au tour extérieur et l'exigence d'un avis motivé, soit d'une commission, soit du chef de corps lorsqu'il s'agit du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou des trois grands corps de contrôle interministériels.

Rigueur, d'une part, transparence, d'autre part, ainsi peut se résumer l'économie du dispositif relatif au tour extérieur. Nous ne pouvons que nous féliciter de ce retour aux sources du droit de la fonction publique, qui, de nouveau, fera prévaloir la règle du concours et, par conséquent, celle du mérite et de l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique, règle à laquelle nous sommes attachés.

Le second volet de ce projet de loi n'est pas moins important pour le rétablissement de l'image de marque de notre administration puisqu'il a pour objet de renforcer le contrôle des activités professionnelles des fonctionnaires qui quittent la fonction publique pour entrer dans le secteur privé.

L'immense majorité de nos fonctionnaires, par leur probité et leur sens du service public, fait honneur à l'administration qu'ils servent mais l'insuffisance de certaines procédures, insuffisance criante eu égard à certains abus constatés ces dernières années, remet en cause la nécessaire neutralité de l'administration envers des intérêts privés. Il devenait urgent de légiférer en la matière.

Nul ne conteste la faculté laissée aux fonctionnaires qui le désirent de poursuivre une carrière entamée dans l'administration en entrant dans le secteur privé. Cette mobilité est d'ailleurs, à bien des égards, très positive. Force est de constater qu'elle s'est accrue ces dernières années sous l'empire de multiples raisons qui vont de la situation matérielle des fonctionnaires à la baisse du prestige de l'Etat en passant par la décentralisation.

Un phénomène plus inquiétant apparaît. Le pourcentage des jeunes fonctionnaires de l'Etat qui, selon la formule un peu triviale et consacrée, « pantoufent », a fortement augmenté depuis quelques années. La déontologie

administrative peut dès lors se trouver mise à mal lorsque passent dans le secteur privé des fonctionnaires d'autorité ayant eu soit à exercer une tutelle sur des entreprises privées, soit à passer des marchés publics.

Vous êtes confronté, monsieur le ministre, à cette vieille interrogation que posait Platon dans *La République* et qui a été tant de fois reprise depuis : « Qui gardera les gardiens ? » Qui garantira l'impartialité de ceux qui, aujourd'hui, assurent les tutelles nécessaires de l'Etat sur des secteurs sensibles de notre économie et qui, demain, peuvent travailler, en toute légitimité, dans les entreprises qu'ils étaient appelés hier à contrôler ?

Tel est l'objet du dispositif que vous nous présentez, monsieur le ministre. Les règles existantes devraient en principe suffire, qu'il s'agisse de l'article 175 du code pénal, qui réprime le délit d'ingérence, ou de la loi du 23 décembre 1986, qui avait mis en place une commission dont la saisine était facultative. En droit, une obligation qui n'est assortie d'aucune sanction tombe très rapidement en désuétude. Tel est, semble-il, le sort qui a été réservé à ce dispositif. Ainsi, le projet de loi qui nous est soumis tend à le renforcer en prévoyant le caractère obligatoire de cette saisine. Voilà qui devrait suffire à mettre fin aux abus qui, légitimement, avaient choqué l'opinion publique.

Telles sont, monsieur le ministre - je n'ai pas voulu entrer dans le détail du dispositif que vous nous présentez - les quelques réflexions que celui-ci m'a inspirées.

Ce projet de loi est un texte d'équilibre - ce qui, venant de votre part, ne saurait nous étonner - qui tend à concilier le souci de l'administration de s'ouvrir vers l'extérieur et le rétablissement tout aussi nécessaire de sa neutralité et de son devoir d'impartialité.

Ce dispositif étant de nature non seulement à redonner aux Français confiance dans leur administration, mais aussi à rendre aux fonctionnaires eux-mêmes confiance dans leur mission, ce qui, nous le savons, monsieur le ministre, est votre double ambition, le groupe des Républicains et Indépendants vous apportera son soutien. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, neutralité, impartialité, déontologie, moralisation, transparence, affermissement de l'Etat républicain, retour à une véritable éthique républicaine, garantie d'une démocratie équilibrée, lequel d'entre nous ne souscrirait pas à de telles notions surtout lorsqu'elles ont trait à la fonction publique de l'Etat ?

Tout gouvernement nous trouvera toujours à ses côtés lorsqu'un de ses projets de loi relatifs à l'administration du pays ira réellement dans le bon sens. J'insiste sur l'adverbe « réellement » car, depuis un an que cette majorité-là est au pouvoir, les actes, les faits, infirment sérieusement l'intention, au demeurant louable, qui tisse ce projet de loi.

M. Josselin de Rohan. On ne fera jamais aussi bien que vous !

M. Guy Allouche. Il y a un fossé entre ce qui a été dit et écrit, et la réalité connue à ce jour.

Monsieur le ministre, je vous dirai, presque sur le ton de la confiance, que la sévérité de vos propos, de vos critiques, m'a surpris. Je l'ai été d'autant plus que je m'attendais à prendre connaissance, à l'appui de telles critiques, d'une réalité statistique, d'une réalité officielle, qui vous aurait, très naturellement, autorisé à fustiger vos prédécesseurs. Or, il n'en est rien. J'en veux pour preuve le

contenu de votre projet de loi, qui est sans commune mesure avec les condamnations portées sur ce que vous appelez pudiquement « les pratiques récentes parfois abusives ».

J'ai lu l'excellent rapport de M. Blaizot - on peut ne pas partager l'avis d'un rapporteur et reconnaître loyalement l'excellence de son rapport. Je vous remercie publiquement, cher collègue, d'avoir éclairé les travaux de la commission.

On peut y lire : « Il faut corriger les dérives qui ont choqué l'opinion publique et contribué à sa désaffection vis-à-vis de l'administration. »

M. Josselin de Rohan. La République des camarades !

M. Guy Allouche. A mon tour, je dirai que ces propos sont excessifs. D'ailleurs, je n'approuve aucune pratique abusive, de la part de quelque gouvernement que ce soit, je n'ai aucune gêne à le dire !

Tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, on a rappelé que M. le Premier ministre, dans son discours d'investiture, le 8 avril 1993, s'était engagé à prendre « les mesures nécessaires afin que l'Etat soit rendu aux citoyens ».

Ce projet de loi prend son origine dans cet engagement. Soit ! Mais ce que M. le Premier ministre a volontairement omis de préciser, c'est à quels citoyens il fallait rendre l'Etat.

Nous le savons, maintenant ! En effet, en un an, nous avons pu constater la nature des mesures prises pour la mise en place de ses réseaux dans la haute administration. Oui ! en un an seulement, il a battu tous les records de la V^e République ! Il est vrai que, le 8 avril 1993, il avait sèchement dénoncé la « politisation de l'administration » et promis que dépolitiser les nominations et les avancements serait une tâche prioritaire. Je me demande alors pourquoi il a écrit, dans son *Dictionnaire de la réforme* : « Sans doute est-il légitime que le Gouvernement puisse choisir pour le seconder ceux qu'il sait résolus à mettre loyalement en œuvre sa politique. L'accession aux fonctions de haute responsabilité et de direction doit donc demeurer du ressort du Gouvernement. »

Que voulez-vous ! Au-delà des déclarations solennelles, les vieux démons reprennent d'autant plus vite le dessus que la nécessité impose de disposer du plus grand nombre de personnes pour appliquer, certes avec sérieux et compétence, mais également avec un zèle particulier, les consignes gouvernementales !

Cela explique, monsieur le ministre, mes chers collègues, les 248 nominations à caractère politique évident - je dis bien 248 ! - effectuées depuis un an. Si M. Laurent Fabius, ancien Premier ministre, a pu dire que l'on ne s'acheminait pas vers l'Etat Balladur car on y était déjà, c'était pour faire écho à M. Raymond Barre, lui aussi ancien Premier ministre, qui dénonçait très récemment « l'Etat partial masqué ». M. le Premier ministre est passé maître dans l'art de l'apparence !

Il ne sert à rien de dénoncer la paille dans l'œil du prédécesseur quand on a soi-même une poutre dans l'œil ! Mais, chers collègues, je m'y attendais. Je me disais qu'un collègue de la majorité sénatoriale citerait sûrement, à la tribune, une liste de personnes nommées, à telle période, par un Premier ministre socialiste ! Si j'avais parié, j'aurais gagné, car M. Guéna l'a effectivement fait !

M. Jacques Oudin. Avec beaucoup d'excellence !

M. Guy Allouche. M. Guéna est toujours excellent, chacun le sait bien !

Mais il n'a pas fait dans la nuance ! Il a parlé de « pré tondu par les socialistes ». Vous avez oublié de dire, monsieur Guéna, que vos amis, eux, ont rasé une forêt !

Ce n'est pas nous qui avons parlé, voilà quelque temps, « des copains et des coquins », ou encore de l'« Etat UDR », de l'« Etat RPR ».

M. Josselin de Rohan. Si, vous le dites de temps en temps !

M. Guy Allouche. En 1988, lorsque l'un d'entre nous, cette fois - et pas n'importe qui ! - a indiqué aux Français les raisons pour lesquelles il se représenterait à l'élection présidentielle, après deux ans de cohabitation, il a bien dit qu'il ne voulait pas qu'une « faction s'empare du pays ».

Monsieur Guéna, vous avez cité, au passage, le nom d'un ancien responsable socialiste du Nord. J'ai été moi-même responsable de la fédération socialiste du Nord et, pourtant, je ne le connais pas !

M. Yves Guéna. Alors, il n'est connu nulle part : ni au PS, ni dans son corps !

M. Guy Allouche. Il faudra donc corriger votre liste !

M. Yves Guéna. Elle n'était pas exhaustive !

M. Guy Allouche. Comme je m'attendais, monsieur Guéna, à une telle énumération, j'ai consulté la presse et j'y ai relevé, moi aussi, certaines expressions : « M. Balladur, l'homme qui nomme plus que M. Rocard. » Dans un grand quotidien du soir, on parle même de « l'Etat Balladur » !

Et avant 1981, juste avant l'alternance, ont été nommés au Conseil d'Etat : comme maître des requêtes, M. Jean-Pierre Dannaud, militant gaulliste ; comme conseillers d'Etat, M. Pierre Mazeaud, que nous connaissons tous, magistrat, militant gaulliste ; Mme Françoise Dulery, chargée de mission au cabinet de M. Michel Debré ; M. André Damien, maire UDF de Versailles ; M. Xavier Deniau, militant gaulliste et notre collègue, mon ami Hubert Haenel, que nous connaissons tous.

M. Josselin de Rohan. Il est magistrat !

M. Guy Allouche. Ont encore été nommés maître des requêtes : M. Jean-Pierre Ronteix, sous-préfet militant du gaullisme, M. Jean-Marie Poirier, candidat gaulliste à la députation, M. Pierre-André Wiltzer, notre collègue de l'Assemblée nationale, M. Dominique Latournerie, militant RPR, ou encore M. René Garrec.

A la Cour des comptes, ont été nommés conseiller référendaire : M. Pierre Lelong, qui militait à l'UNR, M. Michel Duval, M. Philippe Pontet, sous-préfet militant giscardien, M. Loïc Rossignol... Si j'en avais le temps, je vous communiquerais toute la liste !

M. Josselin de Rohan. Il n'y a là rien d'abusif !

M. Yves Guéna. Il n'y a effectivement rien d'abusif concernant ces nominations !

M. Josselin de Rohan. Ce sont des fonctionnaires !

M. Guy Allouche. Alors de grâce ! dans ce débat que M. le ministre veut serein, évitons ce genre d'énumération à la tribune du Sénat, et ce d'autant plus que, parmi les nominations à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat, seul un tiers des effectifs est issu du tour extérieur !

M. Josselin de Rohan. Heureusement !

M. Guy Allouche. Avant 1981, et depuis 1981, il n'y a pas eu d'abus.

Je me permets de répéter publiquement ce que M. Larché nous a dit en commission des lois, et il avait l'annuaire sous les yeux : depuis quelques années, toutes

les personnes qui ont été nommées au Conseil d'Etat sont estimables !

M. Josselin de Rohan. Et ailleurs ?

M. Guy Allouche. Je ne citerai pas le nom d'une personne qui, dans cette maison, a exercé des responsabilités au cabinet du président et qui a été nommé conseiller d'Etat.

On pourrait tous proférer des invectives, mais ce n'est sûrement pas ce qu'attendent les Français ! Alors, de grâce ! évitons cette polémique stérile.

M. Josselin de Rohan. Stérile ? C'est trop facile !

M. Guy Allouche. Personnellement, je ne voulais pas m'y prêter.

M. Josselin de Rohan. Cela vous gêne !

M. Yves Guéna. Rien ne le gêne !

M. Guy Allouche. Je voulais simplement faire une mise au point, suite à l'intervention de M. Guéna.

Si vous estimez que les personnes qui ont été nommées ne sont pas dignes de représenter l'administration, dites-le !

M. Jacques Oudin. Certains l'ont dit !

M. Guy Allouche. Les Français ont une certaine propension à critiquer leur administration et la fonction publique. Lorsque l'économie se portait bien, bien des libéraux fustigeaient les fonctionnaires et la mode était alors au « moins d'Etat », donc au « moins d'administration ».

La crise économique a remis les pendules à l'heure. On assiste actuellement à la réhabilitation d'un Etat garant de l'intérêt général et dont le bien-fondé des missions se mesure à l'aune des effets dévastateurs du secteur concurrentiel en proie aux excès de la rentabilité et de la productivité. Tant en France qu'au sein de l'Union européenne, on constate un regain d'intérêt et de considération pour l'administration. De plus en plus nombreux sont les candidats qui se pressent aux concours de la fonction publique. La crise économique et la recherche de la sécurité de l'emploi n'expliquent pas, à elles seules, cet engouement.

On peut affirmer que le nouveau visage de la fonction publique est celui d'un foyer d'élites, avec ses personnels qualifiés et, souvent même, surqualifiés. D'ailleurs, monsieur le ministre, l'arrivée dans la fonction publique d'un grand nombre de personnes surqualifiées ne manquera pas de poser d'autres problèmes à terme. A l'heure actuelle, il importe de ne pas se dissimuler l'existence d'un réel malaise dans la haute fonction publique. Parmi ces personnels, qui n'ont pas été concernés par la revalorisation des accords Durafour, nombreux sont ceux qui ont été amenés à désertir le service public pour rejoindre le privé.

C'est pour analyser les causes de ce malaise, monsieur le ministre, que vous avez donné mission à M. Prada, président de chambre à la Cour des comptes, de rédiger un rapport et de préconiser des solutions. Ce rapport vient de vous être remis. Sans l'avoir encore lu, je crois savoir que les mesures tant qualitatives que financières qu'il contient ne seraient pas à la hauteur du malaise constaté. Qu'en est-il exactement, monsieur le ministre ? Peut-être serez-vous en mesure de nous faire part des enseignements que vous tirez de ce rapport.

Votre projet de loi tend à mieux encadrer les nominations au tour extérieur dans les grands corps de l'Etat - les corps d'inspection et de contrôle - et à contrôler les activités professionnelles des fonctionnaires qui souhaitent entamer une nouvelle carrière dans le secteur privé.

Les nominations au tour extérieur font désormais partie de la tradition républicaine.

Faut-il rappeler qu'en 1986 une proposition de loi dite « Mazeaud - Toubon » avait pour objet de supprimer ce tour extérieur ? Aujourd'hui, il n'est question que de son encadrement et de sa réorganisation. Vous avez, monsieur le ministre, la sagesse de ne pas remettre en cause un mode de recrutement qui a fait ses preuves, même s'il constitue une exception à la règle de l'accès par concours à la fonction publique, tant il est vrai que les diplômés seuls n'ont jamais conféré dignité, valeur et compétence.

Nous connaissons tous, autour de nous, des hommes éminemment responsables qui, sans être d'anciens élèves de l'ENA, ont néanmoins occupé de très hautes fonctions.

M. Jacques Delors était initialement cadre à la Banque de France ; nous connaissons la fonction qu'il occupe actuellement, après celle qu'il a exercée auparavant. Pierre Bérégovoy - paix à son âme ! - bien que peu diplômé, a été Premier ministre. M. le président du Sénat, qui remplit dignement sa fonction, ne sort pas, lui non plus, d'une grande école. Et pourtant, qui pourrait prétendre que dignité, valeur et compétence ont manqué ou manquent à ces hommes politiques ?

Ne laissons pas accroître l'idée selon laquelle le pays vivait dans l'anarchie administrative avant l'apparition de l'« énarchie » !

Nous sommes unanimes à considérer que toute institution a besoin de sang neuf, d'air frais, d'apports extérieurs évitant les dérives corporatistes.

Monsieur le ministre de la fonction publique, vous savez très bien qu'on ne s'enrichit qu'en rassemblant ce qui est éparé. L'arrivée de praticiens, d'hommes de terrain, qui se sont formés au contact de la réalité, est salutaire. C'est même un facteur d'humanisation de la fonction publique, un remède à cette « froideur » de l'administration qui est si souvent dénoncée.

De surcroît, il serait dangereux pour nos institutions et pour notre démocratie de confier la marche de l'administration à une catégorie socioprofessionnelle issue du même moule : elle finirait par devenir une caste.

Prenons soin d'éviter les caricatures. Le faible nombre de nominations intervenues depuis 1988 invalide les critiques faisant état d'atteintes à la neutralité de la fonction publique. La seule affinité politique ne saurait conduire un gouvernement à nommer à une fonction de haute responsabilité une personne ne présentant pas un minimum d'aptitudes et de compétences.

Comment un gouvernement pourrait-il passer outre l'intérêt public et la nécessité de désigner des hommes et des femmes qui ont démontré et sauront démontrer encore à la fois leur efficacité et leur respect de la neutralité de la fonction publique ?

Parce que nous sommes favorables au tour extérieur, nous préférons le maintien de la proportion des emplois prévue par la loi de 1984 : ni inférieure au cinquième ni supérieure au quart des emplois vacants. Nous n'approuvons pas la rédaction actuelle du projet de loi et nous désapprouvons encore plus vivement l'amendement que la commission des lois a déposé sur ce point. Ce n'est pas remettre en cause la grande latitude de l'exécutif dans le choix des nominations que de veiller à ce qu'il respecte une proportion déterminée.

Tout ce qui va dans le sens de la rigueur et de la transparence rencontrera toujours notre adhésion : rigueur dans le recrutement ; rigueur aussi dans la consultation obligatoire de la commission chargée d'émettre un avis

sur l'aptitude des intéressés, en tenant compte de leurs fonctions antérieures et de leur expérience.

Le Gouvernement envisage de revoir la composition de la commission. Mais, monsieur le ministre, qu'entendez-vous par « renforcement de la présence des représentants des corps concernés » ?

Neutralité et impartialité sont conditionnées par la composition de cette commission. Il ne faudrait pas remplacer la cooptation politique par la cooptation corporatiste ou administrative. Nous serions désireux, comme M. le rapporteur, d'en savoir un peu plus sur cette commission.

Oui à la transparence ! L'obligation de rendre public le sens de l'avis - et seulement son sens - de la commission sur les nominations me paraît constituer une excellente chose. En revanche, la communication à toute personne qui en ferait la demande de l'avis sur une nomination ne nous semble pas souhaitable, car nul ne peut savoir à quelles fins une telle demande est formulée.

Consultation obligatoire et transparence nécessaire ne sauraient limiter pour autant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement, qui doit conserver sa pleine capacité d'appréciation sur les nominations. L'avis d'une commission administrative ne peut lier le Gouvernement ; celui-ci doit assumer pleinement son pouvoir politique.

Monsieur le ministre, j'ai relevé dans le texte une incohérence, ou au moins une ambiguïté, que seules vos explications pourront lever.

Le projet de loi renforce le rôle et les pouvoirs de la commission chargée d'émettre un avis sur les nominations. Désormais, cette commission, dont le sens de l'avis sera rendu public, aura à connaître de toutes les nominations au tour extérieur dans les inspections générales spécialisées, y compris donc pour l'inspection générale de l'éducation nationale, jusqu'alors tenue à l'écart. Soit !

De fait, vous retirez du champ de compétences de cette commission l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales, dont les nominations lui étaient jusqu'alors soumises. Avec ce projet de loi, celles-ci ne seront plus prononcées qu'après l'avis du chef de corps, comme pour l'inspection générale des finances, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes.

Vous voulez harmoniser et, dans le même temps, vous augmentez le nombre d'exceptions à la règle !

C'est d'autant plus surprenant que, au regard des statuts particuliers de ces trois inspections interministérielles, les modalités de nomination au tour extérieur sont différentes. Il n'y a pas harmonisation entre elles. Ainsi, seule l'inspection générale des finances a prévu un comité de sélection siégeant auprès du ministre. Ces statuts sont-ils appelés à être modifiés sur ce point précis ? J'aimerais entendre votre réponse à cette question, monsieur le ministre.

Pourquoi ne pas fixer le même mode de consultation pour toutes les inspections ?

Par ailleurs, il n'y a pas de raison valable, *a priori*, d'harmoniser les modalités de nomination au tour extérieur dans les grands corps de l'Etat en général, d'une part, et dans les inspections générales interministérielles, d'autre part.

C'est si vrai, monsieur le ministre, que, déjà en 1984, M. le président Larché déclarait, en réponse à votre prédécesseur M. Le Garrec : « On peut être nommé au Conseil d'Etat à la seule condition d'avoir quarante ans. Puis-je vous dire, cependant, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce n'est pas la même chose dans tous les corps ? En effet, le nouveau membre du Conseil d'Etat

ou de la Cour des comptes est pris dans un mécanisme collectif qui assure une sorte d'autoformation. Quelles que soient ses compétences antérieures, il n'est jamais livré à lui-même ; il est assuré de travailler au sein d'une section administrative ou d'une section contentieuse. Mais il en va tout à fait autrement pour des inspecteurs généraux - inspecteur général des finances, inspecteur général des affaires sociales, inspecteur général de l'administration - qui remplissent une tâche autonome, individuelle, et dont la responsabilité est de vérifier la manière dont travaillent les autres. »

Que le Gouvernement, par votre voix, monsieur le ministre, précise ses motivations. Faites donc la lumière sur cette zone d'ombre !

Pour ce qui concerne le point plus particulier des nominations à la Cour des comptes et dans le corps des sous-préfets, je me réserve d'intervenir lors de l'examen des articles.

J'en viens à la question de l'incursion des fonctionnaires dans le secteur privé, ce qu'on appelle généralement, mais de manière impropre, le « pantouflage » : chacun sait que rejoindre une entreprise privée n'a rien à voir avec le fait d'enfiler des pantoufles ! Toutefois, par commodité, je reprends cette expression.

A cet égard, il convient de rendre notre législation encore plus rigoureuse, tant dans sa lettre que dans son application.

Inquiet de l'exode de hauts fonctionnaires vers le privé, M. Michel Rocard, alors Premier ministre, avait mis en place une commission d'éthique, afin de moraliser le « pantouflage ». Hélas ! sa saisine n'étant pas obligatoire, cette commission n'a pas répondu à la mission qui lui était assignée.

Il y a une sorte de symétrie avec le tour extérieur : il est souvent heureux pour une entreprise privée de bénéficier de l'expérience d'un haut fonctionnaire. Nous connaissons tous de remarquables chefs d'entreprise, de véritables capitaines d'industrie, qui sont issus de l'élite administrative.

Cependant, l'encadrement de ces mouvements vers le privé doit être encore plus strict. La consultation obligatoire de la commission est nécessaire. De même, il est indispensable que celle-ci ait à connaître de la fonction exacte que remplira le fonctionnaire pendant tout le temps de sa présence dans l'entreprise d'accueil.

Nous défendrons des amendements allant dans ce sens : ils tendent à renforcer le contrôle de la commission, car le régime actuel de la disponibilité des fonctionnaires est d'esprit trop libéral et conduit à des situations ambiguës et anormales.

Au fait, monsieur le ministre, pourquoi le Gouvernement ne s'est-il pas davantage inspiré des conclusions de la commission Bouchery ?

Je vous poserai également une question d'ordre pratique, monsieur le ministre. En cas d'avis négatif de la commission d'éthique et de déontologie, si le Gouvernement passe outre, qui est habilité à saisir le parquet pour l'application des sanctions pénales ?

En conclusion, je dirai, au nom de mes collègues socialistes, qu'au-delà des intentions affichées ce projet de loi nous laisse dubitatifs : le dispositif proposé ne traite pas l'ensemble de la question puisque en sont exclus les administrateurs civils et que n'est pas abordé le statut de détaché de la fonction publique.

Les dispositions envisagées ne sont à la hauteur, ni des critiques sévères qui ont été formulées, ni de la rigueur et de la transparence voulues par tous.

Favorables au tour extérieur, nous ne remettons pas en cause ce type de nominations ; il nous paraît utile et nécessaire de les soumettre à l'avis d'une commission aussi neutre que possible. Mais nous sommes réservés face aux amendements de la commission des lois, qui réduisent la portée de ce tour extérieur et qui risquent de lui ôter sa réalité.

En ce qui concerne le « pantouflage », nous ne pouvons qu'être d'accord avec l'intention manifestée à travers ce projet de loi. Cependant, les dispositions proposées à cet égard nous paraissent frileuses par rapport à la réalité que j'ai décrite tout à l'heure.

Aussi, mes chers collègues, notre vote final sera fonction des délibérations du Sénat et de l'accueil qui sera réservé aux amendements déposés par le groupe socialiste. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, paraît répondre à une intention fort louable puisqu'il a pour ambition, d'une part, d'encadrer plus rigoureusement les nominations au tour extérieur dans les grands corps de l'Etat, ainsi que dans les corps d'inspection et de contrôle, et, d'autre part, de renforcer le contrôle des activités professionnelles des fonctionnaires qui partent vers le secteur privé.

Dans les faits, il est vrai qu'il y a eu beaucoup d'abus et d'excès, que ce soit sous les gouvernements de droite, avant 1981 et entre 1986 et 1988, ou sous les gouvernements socialistes, de 1988 à 1993. Tout à l'heure, M. Guéna, d'abord, puis M. Allouche se sont plu à citer de multiples exemples. Oserai-je dire que je comptais les points ? *(Sourires.)*

Le système du tour extérieur permet en effet à l'exécutif, Gouvernement et Président de la République, de nommer à des postes de la fonction publique des non-fonctionnaires, qui peuvent représenter entre 20 p. 100 et 25 p. 100 des effectifs.

Personne ne peut le nier, aucun des titulaires du pouvoir exécutif ne s'est privé d'user de ce pouvoir discrétionnaire, et cela n'échappe pas à l'opinion publique.

Les communistes sont d'autant plus à l'aise pour évoquer ce sujet qu'ils n'ont jamais bénéficié de quelque passe-droit que ce soit en la matière ; je tenais à le souligner ici.

C'est pourquoi nous sommes favorables à ce que des mesures soient prises afin, d'une part, d'éviter toute collusion ou complaisance dans les nominations et, d'autre part, d'empêcher que le passage d'agents de la fonction publique vers le secteur privé ne soit en contradiction avec les principes de désintéressement, de neutralité, d'impartialité, de compétence, de dévouement et de dignité propres à la fonction publique.

C'est d'ailleurs sous le couvert de cette transparence et de cette rigueur, annoncées dès le mois d'avril 1993, que le gouvernement Balladur soumet ce texte au Parlement. Mais il est aisé à un gouvernement de droite d'imposer des conditions plus strictes dans le recrutement par le tour extérieur puisqu'il dispose de ce que j'appellerai un « vivier naturel », issu des grandes écoles, pour pourvoir les postes les plus importants, le but étant, cela va de soi, de les « bien » pourvoir...

Mais il est des sujets que l'on veut symboliques ! Aussi, en présentant ce projet de loi, le Gouvernement fait-il preuve de quelque hypocrisie.

S'agissant du contenu même du texte, je donnerai le sentiment du groupe communiste et apparenté, d'abord sur le tour extérieur, puis sur ce que tout le monde appelle aujourd'hui le « pantouflage ».

Nous apprécions le fait que, désormais, au maximum un cinquième seulement des postes puissent être pourvus au tour extérieur. Néanmoins, nous continuons à penser que ce mode de recrutement n'est pas conforme au principe d'égalité d'accès à la fonction publique, égalité qui passe par le concours d'entrée, tradition ancienne de la fonction publique française. Il reste que, comme on l'a démontré ici, le tour extérieur peut parfois être utile.

La transparence paraît renforcée par plusieurs mesures. Ainsi, le texte de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* ; le sens de l'avis émis par les organes compétents du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, ainsi que des trois inspections interministérielles est également rendu public ; l'avis sur une nomination prononcée est communiqué à toute personne qui en fait la demande.

Toutefois, nous regrettons que la commission des lois du Sénat ait préféré prévoir la publication au *Journal officiel* du seul sens de l'avis plutôt que celle du texte intégral, même si les raisons qui l'animent sont légitimes, au regard de l'intérêt même des candidats, compte tenu du caractère personnel des appréciations constituant la motivation.

S'agissant des dispositions relatives à la communication de l'avis à toute personne qui en fait la demande, il est dommage que la commission des lois ait également fait marche arrière en demandant la suppression, considérant comme suffisante la communication de l'avis au seul intéressé.

Par ailleurs, la rigueur semble de mise, à l'égard notamment des compétences des candidats à certaines fonctions.

La disposition qui prévoit que l'avis tient compte des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps va dans ce sens.

La procédure du recueil de l'avis préalable du chef du corps concerné, prévue par l'article 2, pour les inspections générales à vocation interministérielle, ainsi que pour le Conseil d'Etat et la Cour des comptes est appréciable.

L'institution, pour la Cour des comptes, d'un comité de sélection devant apprécier les mérites des candidats au grade de conseiller référendaire est également une mesure positive.

Cependant, il est fort regrettable que la commission des lois, sur proposition de son président M. Larché, veuille substituer à ce comité une simple commission n'ayant qu'une compétence purement consultative.

De fait, on peut constater que ce projet de loi, qui, à l'origine, se voulait ambitieux, se trouve réduit comme « peau de chagrin » au sortir de son examen par la commission des lois.

M. Larché n'a-t-il pas déclaré, devant la commission, qu'il était hostile à toute procédure qui limiterait l'appréciation discrétionnaire du Gouvernement sur les nominations au tour extérieur en soumettant celle-ci à l'avis d'une commission administrative ?

J'en viens au système dit du « pantouflage ».

Le présent projet de loi vise à renforcer les dispositions permettant le contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé.

Actuellement, les textes statutaires prévoient l'interdiction, pour les fonctionnaires cessant temporairement ou définitivement leurs fonctions, d'exercer certaines activités

dans le secteur privé, activités jugées incompatibles avec leurs fonctions précédentes.

Le projet de loi institue, à juste titre, au sein de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, une commission qui doit être obligatoirement consultée par les administrations de l'Etat.

Ces commissions sont chargées d'apprécier l'incompatibilité éventuelle des nouvelles fonctions envisagées par l'intéressé avec ses fonctions antérieurement exercées dans l'administration.

Si cette procédure est légitime et se justifie pleinement pour la fonction publique d'Etat eu égard à l'importance des postes en jeu, extension à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière ne me semble pas d'une nécessité absolue.

En effet, il ne faudrait pas que ces dispositions pénalisent des fonctionnaires qui n'exercent pas des « fonctions-clés », politiquement parlant, et qui souhaitent aller travailler dans le privé.

D'ailleurs, comme l'écrit M. le rapporteur : « ... pour la fonction publique hospitalière - 800 000 personnes environ - rares sont les personnes susceptibles de relever de telles incompatibilités. Sur 4 000 cadres de direction, six sont partis en disponibilité dans le secteur privé en 1992, sept en 1993. Sur ces treize directeurs, sept exercent dans des cliniques ; deux auprès d'établissements pour personnes âgées ; un au sein d'une association et trois dans des entreprises. »

Par ailleurs, il ne suffit pas de constater qu'un nombre croissant de fonctionnaires qui, au départ, ont choisi le service public, sont ultérieurement attirés par le secteur privé ; encore faut-il s'attaquer aux raisons fondamentales de ce manque de motivation pour demeurer dans l'administration ; je veux parler de l'absence de revalorisation du statut social et des rémunérations comme de la dégradation de certaines conditions de travail et des déroulements de carrière.

Pour en revenir à ces commissions, je dirai qu'il serait souhaitable que chacune d'entre elles soient composée, en nombre égal, de représentants de l'administration et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires, et ce afin d'assurer une plus grande transparence et une moralisation du pantouflage. Nous défendrons un amendement allant dans ce sens.

J'ai noté, par ailleurs, que les travaux et conclusions de la commission des lois vident, une fois de plus, de sens le texte initial puisqu'il est proposé au Sénat de supprimer d'une part, l'obligation faite à l'administration de se conformer à l'avis de la commission *ad hoc*, d'autre part, le dispositif relatif à la fonction publique militaire qui interdit à ceux qui ont participé à la négociation des contrats d'armement d'entrer dans les entreprises parties à ces contrats.

En définitive, je crains que ce texte, dont la portée était relativement limitée à l'origine, ne ressorte de notre Haute Assemblée complètement vidé de son sens.

Par conséquent, il est fort probable que, malgré son adoption, on en revienne aux mêmes errements que par le passé, errements que nous condamnons. Les gouvernements passent, les méthodes - hélas ! - restent.

Les sénateurs communistes et apparenté, quant à eux, ne sauraient cautionner un tel texte.

M. le président. La parole est à M. Oudin.

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'aborder un point particulier du projet de loi, les nominations au tour exté-

rieur à la Cour des comptes, je tiens à rendre un triple hommage : au courage du Gouvernement d'abord, parce que ce texte modifie en partie son pouvoir discrétionnaire relatif à certaines nominations ; ensuite, à l'excellence du rapport de notre collègue M. François Blaizot, qui s'est livré à une évocation exhaustive des différents problèmes ; enfin, à la qualité des propos de M. Yves Guéna,...

M. Guy Allouche. Qui pouvait en douter ?

M. Jacques Oudin. ... qui, voilà un instant, a tracé les grandes lignes de l'action à long terme qui devrait, à l'évidence, être menée dans la fonction publique.

Monsieur le ministre, dans votre discours liminaire, vous avez déclaré que ce projet de loi visait « à assurer le sérieux et l'impartialité du recrutement au tour extérieur », sachant que le tour extérieur, toujours selon vos propos, « est une source de renouvellement et d'enrichissement, pour peu que cette procédure soit entourée de toutes les garanties nécessaires ».

Nous y voilà ! En effet, l'usage parfois un peu contestable qui a été fait de cette procédure justifie pleinement la réforme que le gouvernement nous soumet.

Il convient d'éviter, dans certains cas particuliers - l'accès à la Cour des comptes en est un - la nomination de personnes peu aptes, voire inaptes, en raison de leur formation inadéquate ou de leur inexpérience, à exercer des fonctions de rapporteur d'une juridiction financière.

Quelles sont les modalités actuelles de nomination des conseillers référendaires au tour extérieur ?

Selon les dispositions de la loi du 16 mai 1941 relative à l'organisation de la Cour des comptes, le tour extérieur concerne un tiers des emplois vacants dans le grade de conseiller maître et un quart des emplois vacants dans le grade de conseiller référendaire. Un âge minimum de trente-cinq ans et une durée de dix ans de service public sont requis pour l'accès au grade de conseiller référendaire, ces conditions étant plus contraignantes pour le grade de conseiller maître : âge minimum de quarante ans et ancienneté de quinze ans.

En ce qui concerne le grade de conseiller référendaire sont en outre prévues la consultation préalable du Premier président de la Cour des comptes délibérant avec les présidents de chambre, ainsi que celle du procureur général près la Cour des comptes. Je me permettrai de souligner que certains avis particulièrement négatifs portés sur des candidatures n'ont pas été suivis par des gouvernements antérieurs, ce qui a soulevé le problème qu'avec, monsieur le ministre, le présent texte vous essayez de résoudre.

Quelles sont les dispositions nouvelles prévues dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ?

Le paragraphe II de l'article 2 tend à mettre en place un comité de sélection chargé d'examiner les candidatures dans le grade de conseiller référendaire à la Cour des comptes, ce qui constitue, bien entendu, une modification par rapport au dispositif prévu par la loi de 1941. Ce comité de sélection aura pour mission de vérifier que les candidats sont aptes à exercer les fonctions de rapporteur auprès de la juridiction financière. N'oublions pas que le conseiller référendaire à la Cour des comptes est la cheville ouvrière de cette juridiction, puisque c'est lui qui établit le rapport : ses qualités doivent donc être incontestables.

On peut rapprocher ce dispositif de celui qui existe déjà pour les nominations au tour extérieur des inspecteurs des finances de deuxième classe - au passage, on peut se demander pourquoi cette pratique serait en usage

à l'inspection des finances et non à la Cour des comptes. En prenant connaissance de l'article 2 *bis* du projet de loi, on s'aperçoit que l'on va dans la même direction s'agissant des sous-préfets.

Le recours à ce comité de sélection s'ajoutera à la procédure actuelle de consultation préalable du Premier président de la Cour des comptes délibérant avec les présidents de chambre, procédure à laquelle se superposera l'avis formulé par le Premier président de la Cour, en sa qualité de chef de corps, en application du paragraphe I de l'article 1^{er} du projet de loi.

La création de ce comité de sélection correspond à une idée déjà ancienne puisque elle était souhaitée par les magistrats du corps. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'une proposition de loi déposée le 12 janvier 1986 et signée par MM. Debré, Foyer, Séguin et Soisson, parrains d'une notoriété certaine, vous en conviendrez, mes chers collègues !

Malheureusement, la commission des lois a souhaité remplacer ce comité de sélection par une commission devant émettre un simple avis facultatif. Pour ma part, j'y vois un certain recul, le texte du Gouvernement représentant une avancée évidente dans la recherche d'une plus grande rigueur dans les nominations.

Il me semble en effet que le dispositif contenu dans le projet de loi initial aurait l'avantage de mieux encadrer l'accès au tour extérieur, sans imposer un classement par ordre de mérite des candidats. Serait ainsi délimité un « vivier » de personnes compétentes parmi lesquelles le Gouvernement pourrait choisir pour pourvoir aux nominations.

Est-ce là ôter toute possibilité de choix au Gouvernement ? A mon avis, non !

L'amendement de la commission des lois me semble, en revanche, vider largement le projet de loi de son objet. S'il était adopté, le nouveau texte n'aurait pas grand intérêt puisqu'il n'aurait pour effet que d'ajouter un avis non contraignant à un autre.

Telle est la raison pour laquelle mon collègue Emmanuel Hamel et moi-même, avons déposé un sous-amendement qui tend à revenir au texte du Gouvernement.

M. Michel Allouche. Excellent !

M. Jacques Oudin. Ce sous-amendement fera ressortir la liberté de choix laissée au Gouvernement. La commission de sélection ne devra avoir pour objectif que de garantir la capacité des candidats parmi lesquels le Gouvernement pourra effectuer son choix.

Je crois que la voie que nous proposons, la voie du juste milieu, correspond à la raison. En tout cas, c'est celle que la totalité des membres de ce grand corps souhaitent voir adopter.

Au moment où nos concitoyens sont de plus en plus soucieux de la gestion des fonds publics, dans un contexte d'accroissement des difficultés, de creusement du déficit des finances publiques, nous avons le devoir de veiller à la qualité, à l'indépendance et, j'allais dire, au professionnalisme de ceux qui constituent l'armature de notre haute juridiction financière.

Au-delà de l'existence et du rôle d'un comité de sélection, c'est toute la philosophie et la portée d'une grande partie de ce texte qui sont en jeu.

Dans ce débat, et sur ce point particulier, je vous demande, mes chers collègues, de soutenir la position du Gouvernement. Pour notre part, c'est ce que nous ferons. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le rapporteur, je voudrais tout d'abord vous remercier de la teneur et de la qualité de votre rapport et vous dire combien nous avons apprécié le travail préparatoire qui a pu se dérouler avec vous et qui a nourri, par conséquent, le dialogue entre la commission des lois et le Gouvernement.

Vous m'avez posé un certain nombre de questions très directes auxquelles je vais m'efforcer de répondre.

Vous m'avez en particulier interrogé sur un sujet important, qui touche au décret et qui donne du corps, si je puis m'exprimer ainsi, à la commission chargée d'apprécier l'aptitude aux fonctions d'inspecteur général.

Nous envisageons que cette commission soit présidée par un conseiller d'Etat. Elle pourrait comprendre un magistrat ou ancien magistrat de la Cour de cassation ayant au moins le rang de conseiller à ladite Cour, un magistrat ou ancien magistrat de la Cour des comptes ayant au moins le grade de conseiller-maître, le chef du service de l'inspection générale concernée, deux inspecteurs généraux élus par les membres de l'inspection générale concernée. Les magistrats seront, bien entendu, nommés sur proposition du chef de corps. Tous les membres seront nommés par décret, à l'exception du chef de service, membre de droit. Je réponds ainsi indirectement à une question de M. Allouche. Comme vous le voyez, monsieur le sénateur, le renforcement de la présence des membres des corps concernés n'est pas si lourd. Il s'agit simplement de passer de un à deux inspecteurs généraux.

Monsieur le rapporteur, vous vous êtes inquiété, à juste titre aussi, de la composition de la commission que nous voulons mettre en place pour le passage du secteur public au secteur privé des agents de la fonction publique d'Etat. Cette commission comprendrait un conseiller d'Etat, le directeur général de l'administration de la fonction publique, deux personnalités qualifiées et le directeur du personnel du ministère dont relève le corps.

Par ailleurs, nous étudions, toujours dans le même esprit, des propositions concernant la commission de la fonction publique territoriale et la commission de la fonction publique hospitalière.

Monsieur le rapporteur, vous avez également posé une question sur l'exclusion de certains corps d'inspection ou de contrôle des dispositions relatives au tour extérieur. Il s'agit des corps dont les statuts ne prévoient pas de tour extérieur à la discrétion du Gouvernement. Je citerai, à titre d'exemple - je crois aller ainsi dans votre sens - les commissaires-contrôleurs des assurances, le contrôle d'Etat et le contrôle financier. Pour ces corps, l'argument se fonde sur la très grande technicité des emplois.

Sont exclues également de ces dispositions les inspections qui sont non pas des corps, mais des emplois ou des fonctions, par exemple l'inspection générale des transports et des travaux publics et l'inspection générale des affaires étrangères.

Enfin, vous m'avez interrogé sur les modalités d'information de son administration d'origine par le fonctionnaire en disponibilité qui change d'affectation ou d'activité au cours de cette disponibilité.

L'article 48 du décret du 16 septembre 1985 prévoit que « le ministre intéressé fait procéder aux enquêtes nécessaires en vue de s'assurer que l'activité du fonction-

naire mis en disponibilité correspond réellement aux motifs pour lesquels il a été placé en cette position ».

Chaque ministre organise le dispositif de recueil d'informations sur l'activité des fonctionnaires en disponibilité. En règle générale, il est demandé aux fonctionnaires qui sont dans cette position de signaler à la direction du personnel dont ils relèvent tout changement dans leur activité.

Le projet de décret d'application de l'article 3 prévoit formellement cette obligation d'information.

En outre, vous vous interrogez, monsieur le rapporteur, sur les fonctions susceptibles d'être exercées par les personnes nommées au tour extérieur. Je peux vous rassurer : les personnes nommées selon cette procédure ont vocation à occuper, comme les autres membres du corps, toutes les fonctions assurées par le corps.

D'ailleurs, en application d'un certain nombre de suggestions émises par M. Prada et consacrées aux corps d'inspection, nous réfléchissons à un système de stages de formation qui concerneraient les personnes rejoignant les corps de contrôle par le tour extérieur.

M. Lesein a évoqué plus particulièrement deux questions.

Je commencerai par le problème de la mobilité entre les fonctions publiques. C'est un sujet très important. Le statut général des fonctionnaires a d'ailleurs posé le principe d'une mobilité non seulement au sein de la fonction publique de l'Etat, mais aussi entre les trois fonctions publiques.

De nombreux verrous empêchent encore la mise en œuvre effective du principe de la mobilité, même si les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale viennent d'être ouverts à la fonction publique de l'Etat.

Dans ces conditions, j'ai décidé de mettre en œuvre deux mesures qui permettront d'accueillir, au sein de la fonction publique de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux.

La première a pour objet d'accueillir, par la voie du détachement, des fonctionnaires territoriaux dans les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat - attachés, rédacteurs, adjoints administratifs - puis de prévoir leur intégration. Chaque statut des fonctionnaires de l'Etat est dorénavant aménagé de telle sorte que la procédure d'intégration soit automatiquement mise en œuvre.

La seconde mesure vise à autoriser les fonctionnaires territoriaux, sous réserve, naturellement, de revoir les conditions d'âge et d'ancienneté, à se présenter aux concours internes de la fonction publique de l'Etat.

Monsieur Lesein, vous avez aussi évoqué la commission de contrôle des départs dans le secteur privé. Vous m'avez interrogé sur le nombre de fonctionnaires concernés et sur l'intérêt d'avoir une ou plusieurs commissions. S'il est possible d'estimer à environ 500 le nombre des fonctionnaires de l'Etat qui demandent chaque année à exercer des fonctions dans le secteur privé, il paraît difficile, en revanche, de chiffrer le nombre des fonctionnaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière qui solliciteront l'autorisation de partir dans le privé. Toutefois, on peut penser que, au total, le nombre de fonctionnaires quittant chaque année la fonction publique sera fixé à 1 000 ou 1 200. Dans ces conditions, il nous paraît difficile de ne prévoir qu'une commission. Aussi envisageons-nous de travailler sur la base d'une commission spécialisée par fonction publique.

M. Guéna a posé avec force un certain nombre de problèmes relatifs non seulement à l'organisation, mais également aux grands principes de la fonction publique. Alors

qu'il évoquait les cabinets ministériels, je songeais à mon propre cabinet. Je constatais, une fois de plus, que j'avais souscrit, comme l'ensemble des membres du Gouvernement, aux indications, très conviviales mais très fermes, de M. le Premier ministre selon lesquelles les ministres devaient limiter le nombre des membres de leur cabinet.

J'ajouterai - peut-être est-ce l'habitude d'un maire ! - que j'ai le sentiment de travailler en étroite concertation avec le directeur général de la fonction publique et ses collaborateurs. Cette capacité pour les ministres d'être proches des directeurs des administrations centrales me paraît utile.

Vous avez également évoqué, monsieur Guéna, un certain nombre de déviations, concernant la fonction publique territoriale. Sans vouloir m'étendre sur ce sujet, je vous indique que mon collègue M. Daniel Hoeffel défendra devant le Parlement un texte au cours de la présente session. Ce sera l'occasion, en particulier pour la Haute Assemblée, d'évoquer avec lui un certain nombre des sujets que vous avez abordés.

Vous avez posé le problème des fonctionnaires qui font de la politique. Ayant une formation de médecin, je peux sans doute m'exprimer plus librement sur ce sujet.

On peut effectivement s'interroger sur la possibilité d'être fonctionnaire et candidat, selon les circonstances. Lorsqu'il s'agit du premier mandat, il doit être possible de revenir dans la fonction publique. En revanche, à partir du deuxième mandat, je souhaiterais que le choix fût fait, car il y a alors volonté d'aller durablement dans la voie de la politique.

M. Guy Allouche. C'est très précaire !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Eh oui ! mais c'est aussi le charme de l'engagement politique, monsieur le sénateur !

M. Guy Allouche. Actuellement, il est d'anciens députés qui sont au chômage !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. M. Guéna souhaite redonner du lustre à la fonction publique. Au-delà des accords importants, auxquels le Gouvernement est attaché, la haute fonction publique faisait l'objet de peu d'attention de la part des pouvoirs publics depuis fort longtemps. Par conséquent, se pose là un véritable problème, à savoir un décalage non seulement en ce qui concerne les aspects matériels, mais également en ce qui concerne l'organisation stratégique de la haute fonction publique et les missions que celle-ci peut être amenée à remplir.

Le Gouvernement a eu raison ; l'ensemble des organisations syndicales, mais aussi l'ensemble des associations représentatives de la haute fonction publique ont avec nous attendu avec intérêt le rapport de M. Prada. Nous y voyons des possibilités originales et intéressantes de redonner du lustre à certains emplois de fonctionnaires et d'assurer à ceux-ci une certaine reconnaissance. Ainsi, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés, voire sur le plan communautaire ou international, la haute fonction publique retrouvera sa légitimité et sa fierté.

J'ai beaucoup apprécié les propos de M. Nachbar. La hauteur de vue et le recul sont en effet indispensables pour porter un regard sur un texte.

Il s'agit non pas d'un projet de circonstance, mais de l'expression d'une volonté politique, d'une éthique et de la vision républicaine que nous avons de l'organisation de la haute fonction publique de notre pays.

Monsieur Allouche, vous avez posé des questions précises auxquelles je vais m'efforcer de répondre. Votre propos fut passionné, et cela ne m'a pas surpris, car je vous connais.

Vous estimez que le Gouvernement n'a pas suivi suffisamment les conclusions de la commission, présidée par M. Bouchery, laquelle a inspiré, en 1992, la loi relative à la lutte contre la corruption. Nous n'avons ni plus ni moins méconnu ce rapport que le gouvernement précédent ! Lorsque celui-ci a fait voter la loi anticorruption du 27 janvier 1993, il a écarté la saisine obligatoire de la commission de déontologie. C'est nous qui allons résoudre ce problème et apporter une réponse qui nous semble utile.

Vous m'avez également interrogé sur un sujet délicat, à savoir la saisine de la justice s'agissant de l'appréciation qui peut être portée sur le passage du secteur public au secteur privé.

En principe, l'action publique est déclenchée par le procureur de la République. Ne peuvent porter plainte avec constitution de partie civile et ainsi déclencher le procès pénal que les personnes qui sont susceptibles de se prévaloir d'un préjudice direct et actuel.

S'agissant du problème soulevé, les dispositions pénales qui sanctionnent le passage irrégulier du secteur public vers le secteur privé ont *a priori* pour objet de préserver l'intérêt général. On ne voit pas de quel préjudice direct et actuel une personne privée pourrait se prévaloir, ce qui tendrait alors à écarter le déclenchement de l'action publique par un particulier.

Toutefois, en l'absence de jurisprudence en la matière, il n'est pas à exclure que les juridictions judiciaires, dans un certain nombre de cas, puissent admettre l'existence d'un préjudice direct et actuel et donc un déclenchement de l'action pénale par une personne privée.

Monsieur Allouche, vous avez mentionné un certain nombre de noms. Le Gouvernement, en ayant parfaitement analysé le passé, a adopté une attitude sans ambiguïté ; la meilleure réponse, au-delà de la polémique, me paraît être de proposer des textes et, par là même, le remède à une situation.

Pour ma part, je ne citerai pas de nom, mais je rappellerai quelques chiffres qui sont aussi très instructifs : de 1988 à 1992, on a compté de cinq à huit nominations par an au tour extérieur dans les inspections générales ; en 1993, dix nominations ont été décidées au cours du seul premier trimestre avec, qui plus est, des créations d'emplois, lesquelles étaient destinées à permettre d'accélérer ces nominations. Voilà un rythme assez surprenant !

M. Guy Allouche. Eh bien, ce n'est pas bien !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je vous écoute avec intérêt, monsieur le sénateur !

Ma deuxième réponse et mon deuxième chiffre sont tirés d'une réponse de M. le Premier ministre à une question écrite d'un sénateur socialiste, M. Autain, en date du 4 novembre 1993. Je pensais que vous aviez lu cette réponse et qu'elle vous aurait amené à plus de prudence, monsieur le sénateur !

En ce qui concerne les ambassadeurs - je ne citerai que cette fonction - « entre le 1^{er} avril et le 23 novembre 1993, » c'est-à-dire sous la responsabilité du gouvernement actuel, « on a pu constater les nominations de vingt-neuf ambassadeurs, dont vingt-cinq par changement de poste, selon le déroulement normal de la carrière, alors qu'entre le 1^{er} septembre 1992 et le 29 mars 1993 il y avait eu soixante-deux nominations ».

M. Guy Allouche. Dans quels pays ?

M. Emmanuel Hamel. De toute manière, quelle différence !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je ne peux pas vous dire maintenant où ces personnes se trouvent actuellement, mais je tiens à votre disposition leurs affectations.

Il faut donc être très attentif et bien avoir à l'esprit les agissements possibles en des laps de temps très courts.

Vous avez également posé une question très précise sur la différence de traitement entre les trois inspections générales que sont les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales et les autres inspections générales. Les trois premières ont en commun le recrutement par l'École nationale d'administration et le caractère interministériel de leur mission. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que, pour donner son avis, le chef de service, qui dispose d'une grande autorité morale, consulte le collège de ses pairs.

En revanche, pour les autres inspections, qui ont parfois des effectifs réduits, il convient de dégager une doctrine interministérielle, ce qui ne peut se faire que par le biais de la commission commune à ces corps.

Enfin, monsieur le sénateur, vous m'avez interrogé sur le tour extérieur des administrateurs civils. En la matière, la surveillance des nominations ne pose pas de problème. Le régime est quasiment celui d'un jury de concours, le Gouvernement s'en tenant à la liste établie par une commission de sélection à l'indépendance sourcilieuse.

Monsieur Pagès, je ne peux pas vous laisser dire qu'il y a une dégradation des conditions de vie et de travail. L'accord qui a été signé avec cinq organisations syndicales, et qui touche quatre millions de fonctionnaires ainsi que l'ensemble des retraités, fait la preuve tant de la volonté du Gouvernement de développer le dialogue social et le partenariat que de sa capacité à y parvenir.

Cet accord garantit le pouvoir d'achat prévisionnel et constitue en même temps, à travers l'aménagement du temps partiel et l'accélération des recrutements, un accord global permettant un effort significatif en matière d'emploi.

Enfin, puisque vous évoquez les conditions de travail, monsieur le sénateur, je rappellerai devant la Haute Assemblée que le Gouvernement entamera très prochainement avec les organisations syndicales des négociations sur tout ce qui touche à l'hygiène et à la sécurité dans la fonction publique.

Je remercie M. Oudin de son analyse fine du projet de loi. Naturellement, monsieur le sénateur, nous partageons votre préoccupation.

Je sais que vous êtes particulièrement attentif à tout ce qui a trait à la Cour des comptes ; mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet lors de l'examen de l'article 2.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'essentiel des réponses que le Gouvernement souhaitait vous apporter. Il va de soi que l'examen des articles et des amendements lui permettra de préciser sa position. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Roger Chinaud.)

PRÉSIDENT DE M. ROGER CHINAUD vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous passons à la discussion des articles du projet de loi relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - I. - La dernière phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public est ainsi rédigée :

« La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au cinquième des emplois vacants.

« I *bis*. - La première phrase du deuxième alinéa du même article est complétée par les mots : "en tenant compte de leurs fonctions antérieures et de leur expérience".

« II. - Après la deuxième phrase du deuxième alinéa du même article, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Le texte intégral de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* en même temps que l'ordre de nomination.

« III. - Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toute modification des dispositions des statuts particuliers relatives au tour extérieur a pour effet de rouvrir un nouveau cycle de nominations. Dans ce cycle, la première vacance doit être nécessairement pourvue par la voie interne. »

Par amendement n° 1, M. Blaizot, au nom de la commission, propose d'insérer, avant le paragraphe I de cet article, un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... Au début de la première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, avant les mots : "Les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle", sont ajoutés les mots : "A l'exception de ceux de ces corps dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, ..." »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 29, présenté par le Gouvernement, et tendant, à la fin du texte proposé par l'amendement n° 1, après les mots : « de ceux de ces corps », à insérer les mots : « dont la nature le justifie et ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

M. François Blaizot, rapporteur. Le texte qui nous est transmis par l'Assemblée nationale est ambigu. En effet, il dispose que les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle « doivent » prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emplois par la procédure du tour extérieur. M. le ministre nous a cependant indiqué que certains corps échapperaient à cette obligation.

Pour que les choses soient tout à fait claires, la commission des lois propose de prévoir une exception à cette règle pour certains corps « dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat ». Ainsi, le terme « doivent » retrouvera tout son sens.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour défendre le sous-amendement n° 29 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 1, car certains corps tels que ceux des contrôleurs généraux des armées ou des commissaires contrôleurs des assurances ne connaissent pas, aujourd'hui, le tour extérieur.

La commission des lois aligne donc le droit sur le fait. Le Gouvernement s'y rallie, sous réserve, bien entendu, de l'adoption de son sous-amendement. Il convient, en effet, de n'exclure du champ de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 que les corps, en nombre très limité, dont la nature justifie qu'il ne leur soit pas fait application du tour de l'extérieur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. François Blaizot, rapporteur. La commission a estimé que le sous-amendement n° 29 apportait une précision tout à fait utile à la bonne compréhension du texte. Par conséquent, elle a émis un avis favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 29.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre ce sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce sous-amendement est assez curieux : le Gouvernement souhaite que le Parlement vote des verges pour le battre ! Il nous demande que des corps soient exclus de la règle. Je veux bien ! Mais quels corps ? Ceux « dont la nature justifie qu'il ne leur soit pas fait application du tour extérieur ». « La nature justifie » ! Que justifie-t-elle ? Que ne justifie-t-elle pas ? Il vaudrait mieux, selon moi, énumérer ces corps - cela doit être possible - faute de quoi il faudrait attendre que la jurisprudence soit établie avant de déterminer quels sont ceux « dont la nature justifie qu'il ne leur soit pas fait application du tour extérieur ». Ces corps sont ce qu'ils sont, et j'aimerais que l'on nous dise ce qu'ils sont. S'ils sont en nombre très limité comme il est indiqué dans l'objet de l'amendement, il doit être possible de les énumérer dans la loi, ce serait plus clair !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je voudrais dire à M. Dreyfus-Schmidt, que je salue, que ce problème a été évoqué tout à l'heure lors de la discussion générale, et que le Gouvernement a eu l'occasion de s'expliquer sur ce point.

Il s'agit de corps dont les statuts ne prévoient pas actuellement de tour extérieur, tels que les commissaires contrôleurs des assurances, le contrôle financier ou le contrôle général des armées, en raison de leur technicité.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Citez-les dans la loi !

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Mon ami M. Dreyfus-Schmidt vient d'interpeller le Gouvernement sur les corps visés dans l'exposé des motifs de ce sous-amendement.

Nous ne pouvons pas nous satisfaire de la réponse de M. le ministre !

M. Jacques-Richard Delong. Alors, votez contre !

M. Guy Allouche. Pourquoi le Gouvernement s'auto-mutile-t-il ? Il n'est pas question de remettre en cause le pouvoir réglementaire du Gouvernement, loin s'en faut ! Nous ne vous demandons pas de faire état dans ce texte de services spéciaux ou spécialisés qui ne méritent pas de publicité, mais, puisqu'ils sont en nombre très limité, serait-il à ce point dommageable, et pour le Gouvernement et pour le Parlement, de connaître les corps en question ? Vous est-il possible, monsieur le ministre, de nous donner la liste des corps concernés ?

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 29, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 21, MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés proposent de supprimer le paragraphe I de l'article 1^{er}.

Par amendement n° 2, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, au début du texte présenté par le paragraphe I de l'article 1^{er} pour la dernière phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, de remplacer les mots : « La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale » par les mots : « La proportion des emplois pouvant être ainsi pourvus ne peut être supérieure ».

La parole est à M. Allouche, pour présenter l'amendement n° 21.

M. Guy Allouche. L'objet de cet amendement est de maintenir la proportion actuelle des nominations au tour extérieur dans les inspections générales, qui se situe entre un cinquième et un quart des emplois vacants.

Une réduction trop grande du nombre des postes pourvus par la voie du tour extérieur ne permettrait plus de faire bénéficier les corps d'inspection et de contrôle de l'enrichissement qu'apportent des personnalités extérieures ayant des expériences et des méthodes de travail différentes.

Dans un premier temps, il était question d'un tiers des emplois vacants. En 1984-1986, le Gouvernement a fixé cette proportion entre un quart et un cinquième. Aujourd'hui, on nous propose un cinquième, et la commission ira tout à l'heure un peu plus loin en proposant un plafond d'un cinquième.

A partir du moment où chacun se montre favorable au tour extérieur, fixer la proportion des nominations entre un quart et un cinquième des emplois vacants ne nous paraît pas excessif. C'est l'objet même de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 2 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 21.

M. François Blaizot, rapporteur. En déposant l'amendement n° 2, nous avons voulu manifester notre accord avec l'orientation retenue par le Gouvernement : le tour extérieur ne doit pas dépasser une nomination sur cinq.

C'est pourquoi nous ne sommes pas favorables à l'amendement n° 21, qui prévoit une proportion de nominations au tour extérieur supérieure. Initialement, cette proportion était de un sur trois. Nous sommes ensuite passés à une proportion comprise entre un sur quatre et un sur cinq, et nous arrivons maintenant à un maximum de un sur cinq, ce qui nous paraît de bonne administration.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 21 et 2 ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 21, mais il tient à rassurer MM. Estier, Allouche et Charasse.

Tout d'abord, par souci de clarification, le Gouvernement préfère la proportion de un cinquième. Ensuite, et c'est un point auquel nous sommes très attachés, le tour de l'extérieur peut prendre aussi en considération des fonctionnaires et non pas uniquement des personnalités extérieures au monde de la fonction publique. C'est l'une des hypothèses intéressantes proposées par M. Jean Prada dans son rapport. Il nous paraît important d'ouvrir le tour de l'extérieur à la fois à des personnalités non membres de la fonction publique et à des personnalités membres de la fonction publique.

Quant à l'amendement n° 2, présenté par M. le rapporteur, le Gouvernement y est favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 21, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je tiens à dire à M. le ministre, que je salue à mon tour, que la discussion générale ne m'a pas échappé, tant il est vrai que nous disposons, dans ce palais, des moyens de suivre les débats même si nous ne nous trouvons pas physiquement dans l'hémicycle.

J'indique - comme je l'ai d'ailleurs fait en commission, ainsi que le *Bulletin* en fait foi - qu'à titre personnel je suis hostile aussi bien au tour extérieur qu'au détachement ou au pantouflage.

Cela étant, je ne comprends ni la position de la commission ni celle du Gouvernement, qui sont l'une et l'autre favorables au tour extérieur.

Le Gouvernement propose de substituer la proportion de un cinquième à la fourchette entre le cinquième et le quart qui figure dans le texte en vigueur. On aurait pu déposer des amendements pour proposer le sixième - pourquoi pas ? On peut toujours tout dire et tout proposer !

Mais je note qu'aussi bien le projet de loi que le texte actuellement en vigueur prévoyaient un minimum dans la mesure où ils émanaient de partisans du tour extérieur.

Donc, monsieur le ministre, si vous-même et la commission êtes favorables au tour extérieur, estimant que celui-ci apporte un sang nouveau, etc. - je connais les arguments que l'on peut développer en faveur du tour extérieur - comment pouvez-vous, vous, accepter et, elle, proposer un amendement qui vise à instituer un plafond mais pas de seuil ?

« La proportion des emplois pouvant être ainsi pourvus ne peut être supérieure au cinquième... ». Autrement dit, il peut ne pas y en avoir du tout ! Or, ce n'est pas ce que vous voulez.

Voilà pourquoi le groupe socialiste est contre cet amendement, préférant encore, puisque le Sénat vient de repousser sa proposition, qui tendait à maintenir le système actuel, le texte du projet de loi, qui prévoit un minimum : « La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au cinquième des emplois vacants. »

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le ministre, nous ne nous faisons guère d'illusions sur le sort de notre amendement.

Cela étant, nous étions prêts à nous rallier au texte de l'Assemblée nationale puisque, comme vient de le dire M. Dreyfus-Schmidt, nous n'approuvons pas celui de la commission. Et quelle n'est pas notre surprise d'apprendre que le Gouvernement accepte l'amendement de la commission !

Cela prouve bien que, au-delà de l'intention affichée, de réelles menaces pèsent sur ces nominations au tour extérieur. N'évoquer qu'un plafond - rien ne dit que ce plafond sera atteint ! - accroît encore le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement, qui pourra ainsi procéder ou non à des nominations.

Décidément, entre l'intention affichée et la réalité du dispositif proposé, il y a plus qu'une marge. Nous n'en sommes qu'à l'article 1^{er}, et, déjà, nous découvrons la pensée réelle du Gouvernement !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur Dreyfus-Schmidt, si le Gouvernement accepte l'amendement de la commission, c'est parce qu'il entend bien utiliser le cinquième que la commission met à sa disposition.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et après ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je répète, par ailleurs, que nous entendons ouvrir davantage le tour de l'extérieur à des fonctionnaires, de façon qu'un certain nombre d'entre eux bénéficient de débouchés utiles venant compléter leur carrière à un moment donné.

Ces deux modalités qui s'ajoutent tendent à maintenir l'importance des effectifs au tour de l'extérieur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je ne doute pas des bonnes intentions de l'actuel Gouvernement, et encore moins de celle de l'actuel ministre. Cependant, quand on fait une loi, c'est non pas pour un gouvernement mais pour tous les gouvernements à venir, et il demeure que cet amendement ouvre la possibilité de supprimer tout tour extérieur.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, M. Blaizot, au nom de la commission, propose d'insérer, après le paragraphe I de l'article 1^{er}, un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - Le début de la première phrase du deuxième alinéa du même article est ainsi rédigé :

Néanmoins, à l'exception des nominations dans les corps de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, les nominations prononcées au titre de l'alinéa précédent... *(Le reste sans changement).* »

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement tend à rendre le texte plus intelligible. Il a pour objet d'affirmer clairement le principe selon lequel les nominations au tour extérieur dans les corps d'inspection et de contrôle autres que les inspections générales à vocation interministérielle seront soumises à la procédure de l'avis préalable de la commission consultative.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 4, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, dans le paragraphe I bis de l'article 1^{er}, après les mots : « en tenant compte », d'insérer les mots : « en particulier ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement tend simplement à permettre aux appréciations de la commission de se fonder sur d'autres critères que la seule prise en considération des fonctions antérieures et de l'expérience de l'intéressé. En d'autres termes, il vise à permettre à la commission de prendre en compte tous les critères d'appréciation qui lui paraîtront opportuns.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 5, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, après le paragraphe I bis de l'article 1^{er}, d'insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... La deuxième phrase du deuxième alinéa du même article est supprimée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement a pour objet de faire disparaître du texte la disposition selon laquelle les conclusions de la commission sont communiquées à toute personne qui en fait la demande. Il ne nous a pas paru que cette communication très gêné-

rale était souhaitable ni même conforme à la nécessité d'une certaine discrétion au regard d'appréciations portant sur telle ou telle personne.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement ayant déposé un texte qui tend à la transparence et à la publicité de la procédure des nominations, il lui est difficile, aujourd'hui d'approuver un amendement qui abroge une disposition existante permettant à toute personne qui en fait la demande de se faire communiquer les conclusions de la commission appelée à émettre un avis sur les nominations.

En outre, cette disposition peut se révéler utile en ce qu'elle protège d'éventuels requérants.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 6 est présenté par M. Blaizot, au nom de la commission.

L'amendement n° 22 est déposé par MM. Estier et Allouche, les membres du groupe socialiste et apparenté.

Tous deux tendent à rédiger comme suit le texte proposé par le paragraphe II de l'article 1^{er} pour la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 84-834 précitée :

« Le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées et publié au *Journal officiel*. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 6.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement tend à limiter la publicité donnée à l'avis de la commission à une simple publication au *Journal officiel* du seul sens de l'avis, à l'exclusion, par conséquent, du texte intégral, comme l'avait prévu l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. Allouche, pour présenter l'amendement n° 22.

M. Guy Allouche. Il vient d'être présenté, monsieur le président!

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements identiques.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n°s 6 et 22.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste se prononcera contre ces deux amendements. Nous préférons que soit publié le texte intégral de l'avis de la commission, parce que nous sommes favorables à la plus grande transparence possible. Cette attitude nous guidera tout au long du débat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 6 et 22, acceptés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Par amendement n° 7, M. Blaizot, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit la première phrase du texte présenté par le paragraphe III de l'article 1^{er} pour compléter l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 : « Toute modification des dispositions des statuts particuliers relatives au tour extérieur ne peut donner lieu à application avant un délai de six mois suivant sa publication et a pour effet de rouvrir un nouveau cycle de nominations. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement prévoit qu'une modification des dispositions des statuts particuliers relatives au tour extérieur ne pourra donner lieu à application avant un délai de six mois, et cela afin de renforcer le dispositif introduit par l'Assemblée nationale pour empêcher toute « manipulation » statutaire qui n'aurait d'autre motivation que de permettre une nomination au tour extérieur à la veille d'une échéance électorale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. La disposition qui consiste à prévoir un délai de six mois avant que prenne effet une modification d'un statut portant sur le tour extérieur complique quelque peu le dispositif retenu par l'Assemblée nationale.

Néanmoins, dans un esprit d'ouverture, le Gouvernement se ralliera à la position de la Haute Assemblée si celle-ci retient l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste également.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - I. - Les nominations au tour extérieur dans les grades de conseiller d'Etat, de maître des requêtes au Conseil d'Etat, de conseiller maître à la Cour des comptes, de conseiller référendaire à la Cour des comptes, d'inspecteur général des finances, d'inspecteur général de l'administration et d'inspecteur général des affaires sociales ne peuvent être prononcées qu'après avis, chacun pour ce qui le concerne, du vice-président du Conseil d'Etat, du premier président de la Cour des comptes, du chef de l'inspection générale des finances, du chef de l'inspection générale de l'administration et du chef de l'inspection générale des affaires sociales.

« Cet avis tient compte des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps, exprimés annuellement par le chef de celui-ci ; le sens de l'avis est rendu public.

« L'avis sur une nomination prononcée est communiqué à toute personne qui en fait la demande.

« Les dispositions précédentes ne s'appliquent ni aux nominations aux grades de conseiller d'Etat et de maître des requêtes prononcées en application de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ni aux nominations au grade de conseiller référendaire prononcées en application de

l'article 21 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes.

« II. - A l'article 4 de la loi du 16 mai 1941 relative à l'organisation de la Cour des comptes, il est inséré un avant-dernier alinéa ainsi rédigé :

« Les nominations prononcées en application de l'alinéa précédent ne peuvent intervenir qu'après que les candidats ont été reconnus aptes à exercer les fonctions de conseiller référendaire par un comité de sélection siégeant auprès du premier président de la Cour des comptes. Les conditions de la publicité donnée aux vacances de postes ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement du comité de sélection sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 8, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, dans le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article, après les mots : « tient compte », d'insérer les mots : « en particulier ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 4 adopté à l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 9, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, après les mots : « exprimés annuellement par le chef de celui-ci » ; de rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 2 : « le sens de l'avis sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Il s'agit, là encore, d'un amendement de coordination, avec l'amendement n° 6 adopté à l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 10 est présenté par M. Blaizot, au nom de la commission.

L'amendement n° 23 est déposé par MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Tous deux tendent à supprimer le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 2.

La parole est M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 10.

M. François Blaizot, rapporteur. L'amendement n° 10 est également un amendement de coordination, mais, cette fois, avec l'amendement n° 5 adopté à l'article 1^{er}.

M. le président. La parole est à M. Allouche, pour présenter l'amendement n° 23.

M. Guy Allouche. Il est présenté !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n° 10 et 23 ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Défavorable, par cohérence.

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix les amendements identiques n° 10 et 23, repoussés par le Gouvernement.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre. *(Les amendements sont adoptés.)*

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 24, présenté par MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, tend à supprimer le paragraphe II de l'article 2.

L'amendement n° 11, déposé par M. Blaizot, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit le texte proposé par le paragraphe II de l'article 2 pour l'avant-dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 16 mai 1941 relative à l'organisation de la Cour des comptes :

« Les nominations prononcées en application de l'alinéa précédent ne peuvent intervenir qu'après qu'une commission siégeant auprès du premier président de la Cour des comptes a émis un avis sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de conseiller référendaire. Les conditions de la publicité donnée aux vacances de postes ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 20, présenté par MM. Oudin et Hamel, et tendant, dans la première phrase du texte proposé par l'amendement n° 11, à remplacer les mots : « a émis un avis sur l'aptitude » par les mots : « a reconnu la capacité ».

La parole est à M. Allouche, pour défendre l'amendement n° 24.

M. Guy Allouche. Depuis des années, les nominations au tour extérieur au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes s'effectuent sans autre condition que d'âge. Les règles sont les mêmes pour accéder au tour extérieur de maître des requêtes et de conseiller référendaire, ou de conseiller d'Etat et de conseiller maître.

La Cour des comptes présente cependant une légère différence avec le Conseil d'Etat, où les nominations sont prononcées par décret du Président de la République, en conseil des ministres ou simple suivant le grade.

C'est ainsi que, pour le grade de conseiller maître, il est exigé quinze années de services publics, et un tour extérieur sur deux est réservé aux agents des administrations financières. L'exigence d'une durée de services publics n'existe pas au Conseil d'Etat, où certains tours sont cependant réservés aux magistrats des tribunaux administratifs.

Quant aux grades de maître des requêtes et de conseiller référendaire, ils sont ouverts au tour extérieur sous une double condition : avoir plus de trente-cinq ans et avoir accompli plus de dix ans de services publics.

Une loi promulguée en 1941 sous l'Etat français a cependant prévu que les conseillers référendaires ne pourraient être nommés au tour extérieur qu'après avis du premier président et des présidents de chambres de la

Cour des comptes. Mais il s'agissait d'un simple avis ne liant pas l'autorité de nomination et ayant essentiellement pour objet d'apprécier si le candidat réunit bien toutes les conditions de moralité requises pour juger le maniement des fonds publics.

Le paragraphe II de l'article 2 donne aux autorités de la Cour des comptes le pouvoir d'apprécier souverainement l'aptitude à exercer les fonctions : cela signifie que, désormais, l'autorité de nomination sera liée par l'avis du bureau de la Cour, alors que cette procédure n'existe pas pour les maîtres des requêtes.

Cette disposition ne se justifie absolument pas, sauf à vouloir laisser à la Cour des comptes le pouvoir de s'autorecruter et d'écarter tout candidat qui ne plaira pas.

Il est donc proposé de s'en tenir aux règles actuelles et de ne pas céder aux pressions des grands corps.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11.

M. François Blaizot, rapporteur. Il s'agit de transformer le comité de sélection prévu dans le projet de loi et chargé d'apprécier l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de conseiller référendaire à la Cour des comptes en une simple commission à compétence purement consultative.

J'ai déjà eu l'occasion, cet après-midi, de mettre en évidence le fait que la commission des lois s'était particulièrement attachée à faire en sorte que le ministre demeure entièrement libre de sa décision et ne se voie jamais contraint de se rallier à un avis, quel qu'il soit, et notamment pas à celui de ce comité de sélection.

Tout comité de sélection dispose d'un certain droit de veto et, si l'on ne peut pas dire qu'il impose une nomination, il reste qu'il peut s'opposer à ce qu'une personne qui n'a pas été sélectionnée soit nommée ; de ce fait, il limite nécessairement la liberté d'appréciation et de décision du ministre.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois, en présentant l'amendement n° 11, souhaite voir disparaître le comité de sélection prévu dans le projet de loi pour lui substituer une simple commission consultative.

M. le président. La parole est à M. Hamel, pour défendre le sous-amendement n° 20.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au cours de sa brillante intervention - elles le sont toujours, mais celle-là était particulièrement pertinente - M. Oudin a évoqué le problème tel qu'il est concrétisé par son sous-amendement n° 20.

En fait, M. Oudin souhaite tout simplement que l'on en revienne au texte du projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale. Ce dernier dispose que les nominations au tour extérieur de conseiller référendaire à la Cour des comptes ne peuvent intervenir qu'après que les candidats ont été reconnus aptes à exercer les fonctions de conseiller référendaire par un comité de sélection siégeant auprès du Premier président de la Cour des comptes.

La commission des lois, avec son amendement, préconise qu'il y ait désormais deux avis non contraignants au lieu de celui qui existe déjà.

Le sous-amendement n° 20 tend à revenir à la position du Gouvernement, qui nous paraît être celle de la sagesse, puisque, étant donné l'importance de la fonction de conseiller référendaire à la Cour des comptes, il est opportun de s'assurer que celui qui est nommé au tour extérieur a la compétence lui permettant d'exercer la fonction.

Tel est l'objet de notre sous-amendement qui vise à ce que soient vérifiées la réalité des compétences attendues des futurs magistrats recrutés par le biais du tour extérieur.

Notre texte n'impose pas un choix au Gouvernement mais délimite seulement un « vivier » de candidats à partir duquel il pourra pourvoir aux nominations de nouveaux conseillers au tour extérieur.

Etant donné l'autorité exercée par le Gouvernement dans cet hémicycle et la sagesse dont a toujours fait preuve M. le ministre, nous pensons que le Sénat préférera revenir au texte du projet de loi tel qu'il était à l'origine et tel qu'il fut adopté par l'Assemblée nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 24 et sur le sous-amendement n° 20 ?

M. François Blaizot, rapporteur. L'amendement n° 24 s'inspire de la même philosophie que l'amendement n° 11 de la commission ; ses motivations sont donc approuvées par la commission. Mais l'amendement n° 24 tend à supprimer le comité de sélection alors que l'amendement n° 11 vise simplement à le transformer en une commission à compétence consultative.

Dans ces conditions, la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 24.

Quant au sous-amendement n° 20, son objectif étant contraire à la position de la commission, celle-ci ne peut qu'y être défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 24 et 11, et sur le sous-amendement n° 20 ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement ne peut pas accepter l'amendement n° 24.

Le texte dont nous discutons, je le précise, n'est absolument pas inspiré par la tentation de céder à un quelconque corporatisme – la même remarque vaut pour l'amendement n° 28 à l'article 2 *bis* relatif aux sous-préfets.

Je le rappellerai à l'occasion de l'examen de l'amendement de la commission des lois visant à transformer le comité de sélection prévu pour la Cour des comptes en commission consultative, le texte du Gouvernement ne dispose absolument pas que le pouvoir de nomination est lié par l'avis de ce comité ; ce serait d'ailleurs probablement d'une constitutionnalité douteuse.

Il s'agit tout simplement, lorsqu'on est en présence de plusieurs candidats qui ne sont pas présentés par le Gouvernement – puisqu'il y a une publicité de la vacance, il peut s'agir de candidats spontanés – de prévoir un premier examen de ces candidatures permettant de vérifier qu'elles répondent bien aux besoins du corps et que le niveau professionnel des intéressés est bien celui que l'on est en droit d'attendre.

Autrement dit, il s'agit d'écarter, le cas échéant, des candidats qui ne seraient manifestement pas aptes à exercer les fonctions dont il s'agit ; parmi ceux que le comité aurait retenus, dans la mesure où il n'est pas prévu un classement, le Gouvernement reste entièrement libre de son choix.

S'agissant de la Cour des comptes, juridiction dont les membres sont des magistrats, il est impératif que les critères de compétence professionnelle et de sérieux soient correctement vérifiés.

Sans vouloir ouvrir de polémique, j'évoquerai certaines nominations – tout le monde les a en tête – qui ont pu, dans un passé proche, susciter une émotion particulière à la Cour et dans l'opinion publique...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Marie-France Garaud ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. ... en raison du décalage manifeste que présentait le profil des personnes nommées avec les fonctions de conseiller référendaire.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. S'agissant de l'amendement n° 11, le Gouvernement comprend la position de la commission des lois et de son président. Il souhaite naturellement les rassurer sur la signification des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale.

Le fait de créer un comité de sélection qui a pour vocation de reconnaître l'aptitude des candidats au grade de conseiller référendaire ne comporte pas, comme je l'ai dit, l'obligation explicite ou implicite que ces candidats qui ne sont pas présentés par le Gouvernement soient classés sur une liste d'aptitude dont le Gouvernement serait prisonnier.

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale signifie simplement que le comité de sélection peut écarter certains candidats dont il estimerait qu'ils ne sont manifestement pas au niveau des fonctions qu'ils ambitionnent. Pour les autres qui auraient été reconnus aptes à exercer ces fonctions, le Gouvernement disposerait d'une totale liberté de choix.

Pour concilier tous les points de vue et pour lever toute ambiguïté, le Gouvernement accepte que l'appellation du comité évolue et que l'on parle d'une commission.

En revanche, il lui paraît peu souhaitable que cette commission se borne à émettre un simple avis consultatif sur l'aptitude des candidats. En effet, cela reviendrait à reproduire un système qui existe déjà avec la conférence des présidents, qui réunit autour du Premier président les présidents de chambre et le procureur général auprès de la Cour des comptes. On ne ferait donc qu'alourdir la procédure existante, sans l'améliorer.

C'est pourquoi le Gouvernement préférerait que le Sénat adopte le sous-amendement qui a été défendu par M. Hamel et qui prévoit que la commission aura pour mission de reconnaître la capacité des candidats à exercer les fonctions de conseiller référendaire. Ainsi sous-amendé, l'amendement de la commission recueillerait l'avis favorable du Gouvernement.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le ministre, indépendamment de ces quelques appellations de détail, un problème important est posé. Je reconnais d'ailleurs parfaitement le droit à mes amis MM. Hamel et Oudin de défendre le point de vue de la Cour des comptes.

M. Emmanuel Hamel. Ce n'est pas simplement le point de vue de la Cour des comptes, monsieur le président !

M. Jacques Larché, président de la commission. C'est donc une coïncidence.

Je constate simplement que cette position, qui peut apparaître quelque peu corporatiste, ne se justifie en aucune manière.

M. Emmanuel Hamel. Le Gouvernement n'est pas corporatiste !

M. Jacques Larché, président de la commission. Je considère personnellement - j'ai eu l'occasion de le dire à M. le ministre - que le Gouvernement fait un effort considérable en matière de nominations au tour extérieur pour limiter ses propres pouvoirs. Toutes les Républiques ont vécu jusqu'à présent avec un régime de tour extérieur qui fonctionnait normalement, qui a pu connaître ici et là quelques « bavures », mais qui, pour l'essentiel, donnait satisfaction.

Faisant preuve d'un souci parfaitement louable, le Gouvernement estime nécessaire de se lier les mains. C'est son affaire. Je n'insiste pas sur ce point.

Je considère néanmoins qu'il doit, en toute circonstance, garder sa pleine liberté d'appréciation. En effet, monsieur le ministre, je constate qu'aujourd'hui, si l'on vient vous indiquer qu'un candidat n'est pas capable et que vous ayez envie de le nommer - un tel cas de figure m'étonnerait, bien sûr -, c'est votre droit le plus strict de le faire. C'est arrivé à d'autres gouvernements ; un autre gouvernement agira peut-être ainsi dans l'avenir, et la République ne s'en portera pas plus mal.

Il vaut mieux laisser au Gouvernement sa pleine liberté d'appréciation !

Corporatisme pour corporatisme, je m'étonnerais, mais en une autre qualité, que l'on fasse pour la Cour des comptes ce que l'on ne ferait pas pour le Conseil d'Etat !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 24.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Nous approuvons la position soutenue à l'instant par M. le président de la commission des lois : il y a effectivement, qu'on le veuille ou non, dans le fait de réserver un sort particulier à la Cour des comptes, comme le prévoit le sous-amendement n° 20, un zeste de corporatisme.

Cela étant, nous retirons l'amendement n° 24 pour nous rallier à l'amendement n° 11 de la commission.

M. le président. L'amendement n° 24 est retiré.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 20.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre le sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je ne vais pas remuer le couteau déjà enfoncé dans la plaie de MM. Oudin et Hamel : on parle de corporatisme, et il est vrai que l'origine du texte remonte à 1941 !

Tout de même, en règle générale, ou l'on est pour le tour extérieur ou l'on est contre ; mais, à l'évidence, si on l'admet, ce doit être ou une commission indépendante qui donne son avis - et peut-être même rend une décision s'il s'agit vraiment d'une commission indépendante ; c'est en tout cas une conception que l'on peut défendre - ou c'est le Gouvernement. Mais on ne peut pas concevoir que, dans une corporation, ce soient les membres de cette corporation ou de cette juridiction qui choisissent ceux qui viennent du tour extérieur.

Alors, on va sonder les reins et les cœurs. M. le ministre évoquait des cas récents qui pouvaient prêter à discussion... Le temps passe vite, monsieur le ministre, et

si vous vous référez à l'exemple de Mme Marie-France Garaud, il remonte tout de même déjà à un certain nombre d'années.

En tout cas, si l'on admet le tour extérieur, il est impensable de s'en remettre à la juridiction elle-même pour recruter ses propres membres.

Vous savez par expérience, monsieur Hamel, que de nombreux membres de la Cour des comptes nommés par le tour extérieur ont utilement remplacé d'autres membres de la Cour partis en disponibilité ou en détachement.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Jacques-Richard Delong. Ce n'est pas évident !

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Je m'étonne de l'accusation de corporatisme lancée par M. le président de la commission. M. Oudin et moi-même intervenons assez souvent dans cette assemblée pour qu'on ne puisse pas porter une telle accusation à notre rencontre. Je précise à M. le président de la commission, qui a honoré le Conseil d'Etat de sa présence et lui a apporté son éminente contribution, que la suggestion que nous avons faite figurait dans une proposition de loi cosignée par deux membres éminents du Conseil d'Etat, dont l'un était M. Debré.

Par ailleurs, les arguments développés tout à l'heure par M. le ministre étaient si pertinents qu'ils ne peuvent que nous convaincre.

M. Jacques-Richard Delong. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Delong.

M. Jacques-Richard Delong. Le débat qui vient de s'engager nous met dans une situation cornélienne.

Nous avons naturellement été sensibles aux arguments de M. le président de la commission. Toutefois, ceux-ci peuvent également être invoqués en sens contraire.

Pour ce qui me concerne, n'appartenant ni à la Cour des comptes ni au Conseil d'Etat...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ça peut venir ! Vous avez toute les capacités requises.

M. Jacques-Richard Delong. ... je ne peux donc pas être suspect d'un quelconque favoritisme à l'égard de l'une ou l'autre de ces deux nobles institutions.

Je vous avoue qu'une relecture attentive du sous-amendement n° 20 m'a convaincu de la solidité de ce texte. Il serait peut-être préférable d'en étendre les dispositions au Conseil d'Etat, plutôt que de le supprimer pour la Cour des comptes. Telle est la réflexion qui guidera notre vote.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 20, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis. - Le statut particulier du corps des sous-préfets peut prévoir la possibilité de nommer au grade de sous-préfet de deuxième classe des personnes remplissant les conditions générales d'accès à la fonction publique et vérifiant des conditions d'âge minimum et de diplôme déterminées par ce statut particulier.

« Le nombre des sous-préfets de deuxième classe nommés en application des dispositions du présent article ne peut excéder deux par période de deux ans, dans la limite du dixième des vacances d'emploi.

« Les candidatures sont examinées par une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à servir dans le corps des sous-préfets. La composition et le fonctionnement de la commission sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. Le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est rendu public.

« L'avis sur une nomination prononcée est communiqué à toute personne qui en fait la demande. »

Je suis saisi de sept amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 28, MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, proposent de supprimer cet article.

Les quatre amendements suivants sont présentés par M. Blaizot, au nom de la commission.

L'amendement n° 12 a pour objet, dans le premier alinéa de cet article, de remplacer les mots : « vérifiant des » par le mot : « les ».

L'amendement n° 30 tend, à la fin du deuxième alinéa de cet article, à remplacer les mots : « deux par période de deux ans, dans la limite du dixième des vacances d'emploi » par les mots : « deux par an ».

L'amendement n° 13 vise à compléter la première phrase du troisième alinéa de cet article par les mots : « en tenant compte en particulier de leurs fonctions antérieures et de leur expérience ».

L'amendement n° 14 a pour objet de rédiger comme suit la dernière phrase du troisième alinéa de cet article : « Le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel*. »

Enfin, les deux derniers amendements sont identiques. L'amendement n° 15 est déposé par M. Blaizot, au nom de la commission.

L'amendement n° 25 est présenté par MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Tous deux tendent à supprimer le dernier alinéa de cet article.

La parole est à M. Allouche, pour présenter l'amendement n° 28.

M. Guy Allouche. Par cet amendement, nous voulons évoquer la situation des sous-préfets. Le Conseil d'Etat n'approuve pas les nominations de sous-préfets par le tour extérieur au motif qu'il n'y a pas de dispositions législatives. Or, chacun sait bien que ces nominations subissent une crise.

L'article 2 bis, en limitant le nombre des nominations à deux tous les deux ans et dans la limite du dixième des vacances d'emplois, revient pratiquement à supprimer le tour extérieur pour les sous-préfets.

Sans aller au-delà des limites du raisonnable, nous souhaiterions maintenir un nombre minimal, afin de permettre au Gouvernement de pallier le manque de sous-préfets dans certains arrondissements.

Par ailleurs, je demande que l'amendement n° 30 de la commission soit mis au vote par priorité, avant l'amendement n° 28.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les amendements n°s 12, 30, 13, 14 et 15.

M. François Blaizot, rapporteur. L'amendement n° 12 est simplement de nature rédactionnelle.

L'amendement n° 30 a pour objet d'assouplir la limitation du nombre des sous-préfets pouvant être nommés au tour extérieur.

Comme certains l'ont indiqué tout à l'heure, le recrutement des sous-préfets rencontre actuellement des difficultés importantes ; on trouve peu de candidats ; de très nombreux postes restent vacants tout simplement parce que le Gouvernement ne dispose d'aucun fonctionnaire ayant les compétences correspondant aux besoins du corps.

L'amendement n° 13 est un amendement de coordination avec les amendements n°s 4 et 8, que le Sénat a adoptés précédemment.

L'amendement n° 14 est un amendement de coordination avec les amendements n°s 6 et 9, que la Haute Assemblée a également approuvés.

Enfin, l'amendement n° 15 est un texte de coordination avec les amendements n°s 5 et 10, que le Sénat a adoptés.

M. le président. La parole est à M. Allouche, pour défendre l'amendement n° 25.

M. Guy Allouche. Je n'ai rien à ajouter aux explications de M. le rapporteur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 28 ?

M. François Blaizot, rapporteur. La commission y est défavorable.

L'article 2 bis relatif au tour extérieur dans le corps des sous-préfets paraît nécessaire, car les dispositions de l'article 9 du décret n° 64-260 du 14 mars 1964, qui déterminent actuellement les modalités de ce tour extérieur, sont dépourvues de tout fondement législatif, alors que, selon la loi du 13 janvier 1983, les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par la loi.

Par ailleurs, les nominations au tour extérieur dans ce corps sont déjà limitées à deux nominations au plus par période de deux ans, les bénéficiaires de ces dispositions ne pouvant occuper plus de 15 p. 100 des emplois budgétaires de sous-préfet.

Enfin, la commission des lois propose de limiter la publication au *Journal officiel* au seul sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées, comme nous l'avons déjà prévu à l'occasion de l'examen de précédents articles.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 28, 12, 30, 13 et 14, ainsi que sur les amendements identiques n°s 15 et 25 ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. S'agissant de l'amendement n° 28, je suis surpris qu'on puisse, dans le même argumentaire, soutenir qu'il faut des sous-préfets et vouloir la suppression de l'article 2 bis.

Nous ne pouvons donc pas accepter cet amendement.

L'actuel article 9 du décret du 14 mars 1964 relatif au statut des sous-préfets autorise des nominations par le biais du « grand tour extérieur », lequel ne doit pas être confondu avec les formes de recrutement qui s'adressent à

des fonctionnaires. Cette possibilité n'est ouverte que dans une faible proportion puisque les dispositions statutaires n'autorisent en principe que deux nominations par période de deux ans. Vous noterez donc, au passage, que ce projet de loi n'est pas en recul sur ce point.

Or, les gouvernements précédents ont souvent beaucoup augmenté cette proportion, par des décrets dérogeant au statut.

M. Guy Allouche. C'était nécessaire.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. A titre d'exemple, la dernière modification à laquelle il a été ainsi procédé a permis l'ouverture de cinq postes au début de l'année 1993.

La date, ainsi que vous pouvez le constater, n'est pas choisie au hasard. Il convenait donc, dans la mesure où les nominations en question ont essentiellement profité à des personnes émanant d'entourages ministériels - on nous l'a reproché tout à l'heure - de prévoir dans la loi, elle-même, les règles applicables à ce type de nomination qui devrait rester exceptionnel.

J'ajoute que le Conseil d'Etat, lui-même, a indiqué à plusieurs reprises au Gouvernement dans le passé, et tout récemment encore, que l'article 9 du décret du 14 mars 1964 était dépourvu de base légale. Il pourrait d'ailleurs être amené un jour à annuler des nominations effectuées sur le fondement de l'article 9.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement estime - et ce n'est pas, encore une fois, un effet du corporatisme - qu'il est indispensable d'inscrire cette disposition dans la loi. Le problème du nombre ne peut être ensuite soulevé qu'à cette condition.

S'agissant de l'amendement n° 12, le Gouvernement émet un avis favorable.

Quant à l'amendement n° 30, il pourrait l'accepter, car il ne trahit pas l'esprit de l'article 2 *bis*, qui tend à augmenter légèrement la proportion des emplois à pourvoir dans le corps des sous-préfets. Mais, il ne peut pas accepter de renoncer au seuil du dixième des vacances d'emplois, car ce dispositif est un verrou indispensable dans la mesure où il porte sur le stock et non sur le flux. En ce sens, il complète le seuil de deux emplois prévu par ailleurs. Aussi le Gouvernement s'en remet-il à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 30.

Le Gouvernement est favorable aux amendements n°s 13 et 14.

En revanche, pour des raisons de coordination déjà évoquées, il est défavorable aux amendements identiques n°s 15 et 25.

M. le président. J'ai été saisi par M. Allouche d'une demande de priorité du vote sur l'amendement n° 30.

Quel est l'avis de la commission sur cette demande de priorité ?

M. François Blaizot, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Egalement favorable.

M. le président. Je mets aux voix la demande de priorité du vote sur l'amendement n° 30, acceptée par la commission et par le Gouvernement.

(La priorité est ordonnée.)

M. le président. Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 30.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le ministre, vous m'avez parfaitement entendu tout à l'heure lorsque, à l'occasion de la discussion générale, j'ai dit que je n'éprouvais aucune gêne particulière à condamner toutes les pratiques abusives, d'où qu'elles viennent. Je veux le redire une fois encore.

A votre remarque selon laquelle, à telle ou telle période, on a nommé tant et tant de sous-préfets, j'ai envie de répondre : et alors ? Si le Gouvernement de l'époque a nommé des sous-préfets, c'est que cela correspondait à des besoins !

Aujourd'hui, monsieur le ministre, je vous le dis solennellement et respectueusement, ce qui importe, c'est de légiférer pour l'avenir. A quoi bon revenir sur le passé ? Que cela soit dit une fois pour toutes : nous ne devons pas passer notre temps à nous reprocher mutuellement ce qui a été fait par tel ou tel gouvernement.

Nous estimons, nous, qu'il est nécessaire de recruter et de nommer des sous-préfets compte tenu des difficultés de l'offre et de la demande. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé notre amendement n° 28. Même s'il apparaît corporatiste, il nous a permis, sous l'autorité de M. le président de la commission des lois, d'avoir un débat en commission et il a été à l'origine de l'amendement n° 30 de la commission, lequel vise à proposer deux nominations de sous-préfet par an.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 30, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. Guy Allouche. Dans ces conditions, je retire l'amendement n° 28.

M. le président. L'amendement n° 28 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 15 et 25, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'article 2 *bis*.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Je me félicite qu'à l'occasion de cet article 2 *bis* le Gouvernement ait fait justice de l'accusation de corporatisme exprimée à l'encontre du sous-amendement n° 20 à l'article 2. J'espère que le texte de M. Oudin sera repris par l'Assemblée nationale et que nous en reviendrons sur l'article 2, à la rédaction initiale du Gouvernement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 2 *bis*, modifié.

(*L'article 2 bis est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Au sein de chacune des trois fonctions publiques, il est institué une commission qui est obligatoirement consultée par les administrations pour l'application des dispositions prévues à l'article 72 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, à l'article 95 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et à l'article 90 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

« Les commissions instituées à l'alinéa précédent sont chargées d'apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes des activités que souhaitent exercer en dehors de leur administration des fonctionnaires devant cesser ou ayant cessé définitivement leurs fonctions par suite de leur radiation des cadres ou devant être placés en position de disponibilité. La décision de l'administration d'origine du fonctionnaire est prise après avis conforme de chacune de ces commissions.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Par amendement n° 16, M. Blaizot, au nom de la commission, propose, avant le premier alinéa de cet article, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques est ainsi rédigé : ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. L'amendement n° 16 tend à replacer la disposition dont il s'agit dans l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 afin que ne coexistent pas, à des endroits différents de notre législation, deux articles traitant du même sujet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 17, M. Blaizot, au nom de la commission, propose de supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 3.

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. Cet amendement a pour objet de supprimer l'obligation, pour l'administration, de se conformer à l'avis de la commission en matière d'incompatibilité des activités projetées par le fonctionnaire cessant ses fonctions temporairement ou définitivement.

Il a longuement été débattu, cet après-midi, de la nécessité de laisser au ministre dont relève le fonctionnaire en cause toute latitude pour apprécier la décision qu'il doit prendre.

L'Assemblée nationale avait, au contraire, introduit la nécessité, pour le ministre, de se conformer à l'avis de la commission.

Il convient, selon la commission des lois, de supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 3, qui introduit précisément cette obligation de conformité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement est naturellement favorable à l'amendement n° 17.

En effet, ainsi que je l'avais indiqué à l'Assemblée nationale, le Gouvernement et l'administration ne peuvent être liés par l'avis de la commission. L'amendement rétablit donc le texte du Gouvernement, qui se félicite de la position prise par la commission des lois du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, accepté par le Gouvernement.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 19, MM. Pagès et Lederman, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après le deuxième alinéa de l'article 3, un alinéa ainsi rédigé :

« Chacune de ces commissions comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Nous souhaitons que siègent dans cette commission des personnes libres de leur avis et d'horizons différents afin d'assurer la transparence et la moralité s'agissant des départs des fonctionnaires vers le privé.

Nous pensons que les organisations syndicales ont effectivement un rôle important à jouer en la matière.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Blaizot, rapporteur. Il est défavorable à cet amendement, d'une part, parce que la composition de la commission en question est d'ordre réglementaire, d'autre part, parce que tout départ en disponibilité de fonctionnaires suppose un avis de la commission administrative paritaire ; à laquelle participent déjà les syndicats, la participation des syndicats à la commission concernée ferait donc double emploi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. L'introduction de représentants syndicaux et, je suppose, de représentants de chacun des sept syndicats de la fonction publique, au moins pour l'Etat, conduira à créer des commissions importantes et d'un maniement complexe.

La composition de la commission n'est pas de nature législative. Elle devra être renvoyée au décret. La présence de représentants syndicaux est délicate, car elle introduira une confusion avec les commissions administratives paritaires, qui suivent les dossiers d'avancement, mais n'ont pas vocation à se prononcer sur de tels cas.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 19.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 19.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Si j'ai bien compris, M. le ministre n'est pas d'accord avec M. le rapporteur de la commission des lois.

Selon M. le rapporteur, les commissions paritaires seront consultées, donc, par ce biais, les organisations syndicales. Mais, selon M. le ministre, elles n'ont pas à traiter de ces cas.

Il existe là une contradiction que je me permets de relever entre M. le ministre et la commission, contradiction guère étonnante, mais qu'il faut toutefois noter.

Par ailleurs, M. le ministre refuse déjà, par la voie réglementaire, de prévoir que les organisations syndicales représentatives du personnel pourront se prononcer.

Cela nous conforte dans notre détermination à défendre cet amendement, afin qu'à un moment donné du processus les organisations syndicales puissent s'exprimer.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 26, MM. Estier et Allouche, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, proposent, avant le dernier alinéa de l'article 3, d'insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Tout fonctionnaire ayant cessé définitivement, ses fonctions par suite de sa radiation des cadres ou étant placé en position de disponibilité, adresse, chaque année et pendant cinq ans, une déclaration écrite certifiée sur l'honneur exacte et sincère indiquant la nature de l'activité professionnelle qu'il exerce, à son administration d'origine qui saisit obligatoirement une des commissions compétentes instituées aux deux alinéas précédents. Tout défaut de déclaration ou toute déclaration inexacte seront passibles des sanctions énumérées à l'article 432-13 du code pénal. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Nous avons déposé cet amendement afin d'être sûrs que la loi ne serait pas contournée. Toutefois, en relisant le décret pris en 1991, il nous est apparu que cette mesure de précaution était déjà en vigueur, ce qui nous avait échappé. Nous retirons donc l'amendement n° 26.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré.

Par amendement n° 27, MM. Estier, Allouche et Charasse, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, proposent, avant le dernier alinéa de l'article 3, d'insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Est considéré comme démissionnaire au bout d'un délai de six mois, tout fonctionnaire qui a quitté à sa demande son administration d'origine pour exercer une activité dans une entreprise privée ou privatisée. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Nous considérons, dans le cadre de la moralisation dont il a été question depuis le début de nos travaux, que liberté doit être laissée à tout fonctionnaire qui souhaite rejoindre une entreprise privée. Cela fait partie de la disponibilité. Libre à chacun de changer de profession si bon lui semble.

Mais, sur les plans de l'éthique, de la déontologie et de la morale, nous pensons qu'un fonctionnaire qui fait le choix d'aller travailler dans une entreprise privée, ou privatisée, qu'importe le terme, se doit, après un délai de réflexion, de choisir entre son maintien dans la fonction publique et son activité dans une entreprise privée.

Je vais vous citer un exemple : un président-directeur général d'une entreprise récemment privatisée a demandé à tous les fonctionnaires en place depuis au moins deux ans soit de démissionner de la fonction publique, soit d'y retourner, compte tenu de la situation juridique nouvelle de l'entreprise.

M. Emmanuel Hamel. Elf !

M. Guy Allouche. Il s'agit effectivement d'Elf. Je vous remercie, monsieur Hamel, de nous le préciser !

Nous pensons que M. Jaffré a eu raison de prendre une telle décision et nous souhaitons en étendre l'obligation, en raison de certaines difficultés existantes.

Nous savons tous, en effet, qu'il y a un grand nombre de hauts fonctionnaires qui ont exercé de très importantes responsabilités au ministère des finances, au Trésor, qui ont participé à l'élaboration des lois de privatisation, et qui, aujourd'hui, se retrouvent dirigeants d'entreprises qui ont été privatisées.

Dans le cadre de la moralisation dont nous parlons depuis le début de nos travaux, il faut être cohérent. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Blaizot, rapporteur. Défavorable, monsieur le président, car l'amendement n° 27 dépasse largement le cadre du projet de loi en remettant en cause la disponibilité elle-même.

De plus, les dispositions actuelles permettent parfaitement au ministre responsable d'éviter les dérives auxquelles il est fait allusion.

En effet, un fonctionnaire qui quitte le service de l'Etat pour entrer dans une société privée – peu importe qu'il s'agisse d'une « privatisée » : elle est privée au moment considéré – soit démissionne, et l'amendement est satisfait, soit demande une disponibilité.

La disponibilité n'est jamais de droit : le ministre l'accorde ou il la refuse, et, s'il l'accorde, c'est pour un délai déterminé, qui est généralement de trois ans. Au bout de trois ans, il est mis fin à la disponibilité, sauf si elle est renouvelée et, là encore, c'est au ministre d'apprécier s'il convient de la renouveler ou d'y mettre fin.

Au fond, l'objectif visé par les auteurs de cet amendement est d'ores et déjà atteint, mais il l'est par la voie de l'autorité de l'administration de contrôle du fonctionnaire. L'adoption d'un dispositif législatif en la matière nous entraînerait sans doute très loin.

M. Jacques-Richard Delong. Tout à fait !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Le Gouvernement ne peut accepter cet amendement et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'adoption d'une telle disposition entraînerait l'abrogation de toutes les dispositions actuellement en vigueur en matière de disponibilité pour convenance personnelle, qui, je le rappelle, existent depuis qu'a été instauré le statut général de 1946.

Ces dispositions permettent à tout fonctionnaire de demander à son administration de bénéficier d'une période de trois ans, renouvelable une fois, pour quitter momentanément son administration d'origine. Bien entendu, ce délai peut parfaitement être utilisé pour travailler dans une entreprise. Cela est tout à fait admissible dès lors que les dispositions de portée générale, soit statutaires, soit pénales, encadrant la déontologie des fonctionnaires sont respectées. Nous retrouvons là l'objet de notre discussion d'aujourd'hui.

Il ne saurait, selon le Gouvernement, être question de passer d'un excès à l'autre et, pour régler un certain nombre de situations contestables qui ont pu être constatées à l'occasion de passage de fonctionnaires dans le secteur privé, d'en arriver à interdire de fait tout mouvement de ce genre.

En deuxième lieu, s'agissant des entreprises inscrites au programme des privatisations, mon ministère s'apprête à publier une circulaire destinée aux gestionnaires de personnels, afin de leur rappeler les dispositions statutaires existantes et de leur donner toutes précisions utiles concernant la gestion des demandes individuelles formulées par des fonctionnaires qui sont déjà présents dans ces entreprises et voudraient y rester ou qui souhaiteraient les rejoindre.

Il ne me paraît donc pas opportun de bouleverser à ce point les règles, très anciennes, auxquelles les fonctionnaires sont habitués ; pour peu que l'on établisse un dispositif de contrôle sérieux - et tel est précisément l'objet de ce projet de loi - il doit suffire à éviter les débordements éventuels.

Enfin, en troisième lieu, s'agissant de la référence récente aux difficultés qui ont été rapportées dans la presse, je rappelle que, si la disponibilité est un droit du fonctionnaire, elle n'entraîne aucune obligation pour le chef d'entreprise : celui-ci a des rapports contractuels avec des salariés qui sont, par ailleurs, des fonctionnaires en disponibilité. L'attitude qu'il adopte vis-à-vis de ces fonctionnaires à travers le contrat qui le lie à eux ne regarde que lui : elle relève de sa responsabilité de chef d'entreprise. A l'inverse, la possibilité de mise en disponibilité qui est offerte aux fonctionnaires est, elle, de portée générale.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 27.

M. Philippe Marini. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. C'est à la philosophie même de cet amendement que je veux m'opposer.

En effet, dès lors que les règles du statut général de la fonction publique en matière de disponibilité ainsi que le dispositif de contrôle déontologique sont respectés, pourquoi interdirait-on la circulation des compétences ? Pourquoi quelqu'un n'aurait-il pas le droit de travailler pour une entreprise sous prétexte qu'il a appartenu à la fonction publique ?

La philosophie de « compartimentage » qui inspire cet amendement me paraît totalement inadaptée aux besoins des entreprises et du tissu économique en général.

Dans la mesure où je suis en désaccord complet avec cette approche, je voterai contre l'amendement n° 27.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Je répondrai d'abord à M. le rapporteur que nous sommes bien au cœur de ce qui fait l'objet du présent projet de loi : celui-ci traite du « pantouflage », l'amendement que je défends aussi. Je ne suis donc pas hors sujet.

Monsieur le ministre, je conviens avec vous que cet amendement touche au statut du fonctionnaire et à la disponibilité. Cela étant, si certains veulent jeter un voile sur une réalité, je veux, pour ma part, lever ce voile.

Lequel d'entre nous, mes chers collègues, ne s'est pas aperçu que, depuis quelques mois, certains événements se sont produits ? Il ne s'agit pas ici de se livrer à une quelconque délation : la presse a fait état de ces événements. Ainsi, nous savons tous qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires ont obtenu de leur ministère une disponibilité pour rejoindre des entreprises privatisées.

Monsieur le ministre, vous nous dites que la demande de disponibilité peut être acceptée ou refusée, mais, ces derniers temps, il y a surtout des administrations qui ont accepté !

M. Philippe Marini. Et où est le problème ?

M. Guy Allouche. J'irai jusqu'à dire, monsieur Marini, que certains hauts fonctionnaires sont quasiment partis en service commandé.

Il ne s'agit pas de mettre en cause le statut de la fonction publique ; je suis moi-même issu de la fonction publique ! Je l'ai dit, je suis personnellement favorable à ce que certains hauts fonctionnaires aillent apporter leur expérience à des entreprises.

Ici, je vise « certaines » entreprises, pas n'importe lesquelles : celles qui ont un caractère en quelque sorte stratégique, dans les domaines économique, financier, bancaire. Or on sait que des fonctionnaires ont été envoyés dans de telles entreprises avec, pour ainsi dire, « l'autorisation appuyée » de leur chef de corps.

Voilà le champ auquel s'applique cet amendement. Sans doute ne sera-t-il pas retenu. Fort bien ! Mais peut-être apprendra-t-on dans quelque temps que les présidents des entreprises en question demandent à tous les fonctionnaires de suivre l'exemple que nous avons évoqué tout à l'heure. C'est alors que se posera incontestablement un problème de morale et d'éthique.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 27, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 3, modifié.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre.
(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Dans le deuxième alinéa de l'article 35 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, après les mots : "leur contrôle", sont insérés les mots : "ou avec lesquelles ils ont notoirement et manifestement participé à la négociation des contrats d'armement". »

Par amendement n° 18, M. Blaizot, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. François Blaizot, rapporteur. L'article 4 résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur.

Il s'agit des conditions dans lesquelles des militaires, - lesquels, en application de leur statut, relèvent des dispositions du code pénal, comme les fonctionnaires civils - peuvent être employés par une entreprise. L'Assemblée nationale a décidé de soumettre les militaires à une contrainte particulière en leur interdisant d'exercer, pendant un certain délai, des fonctions dans les entreprises « avec lesquelles ils ont notoirement et manifestement participé à la négociation de contrats d'armement ».

La commission a estimé que cette précision était inutile dans la mesure où les interdictions liées au contrôle et à la surveillance qu'ont exercés les militaires sur les entreprises concernées ont une portée générale permettant de prendre en compte la négociation des contrats d'armement.

On ne voit donc pas pourquoi cet élément devrait être spécifiquement mentionné dans la loi.

De surcroît, cette rédaction aurait pour effet, à l'égard du public, de donner à penser que les militaires sont plus tentés que d'autres fonctionnaires de rejoindre le secteur privé et d'y exercer des activités qui pourraient être critiquables. L'armée française ne mérite pas, me semble-t-il, qu'on la traite de cette façon.

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose, mes chers collègues, de supprimer l'article 4.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. A l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait indiqué que le statut de la fonction militaire résultant de la loi du 13 juillet 1972 lui paraissait suffisant pour régler toutes les situations, y compris celles que l'amendement présenté par le rapporteur, M. Rosselot, entendait régler. Le Gouvernement ne s'y était cependant pas opposé et s'en était remis à la sagesse.

La commission des lois du Sénat propose aujourd'hui de supprimer cette disposition. Si elle ne me paraît toujours pas indispensable d'un strict point de vue juridique, peut-être apporte-t-elle une précision utile à la législation actuellement applicable. Le Gouvernement s'en remet donc également à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 18.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Je m'abstiendrai sur cet amendement, mais je me permets de vous faire remarquer, mes chers collègues, que l'Assemblée nationale a, avec l'article 4, en quelque sorte montré du doigt les militaires, leur interdisant d'aller « pantoufler » dans une entreprise avec laquelle, dans le cadre de leurs fonctions militaires, ils ont été amenés à négocier.

Voilà quelques instants, en défendant l'amendement n° 27, j'évoquais la situation de certains fonctionnaires placés dans les mêmes conditions. Si nos collègues députés n'ont pensé qu'aux militaires, moi, j'ai pensé à tous ceux, fonctionnaires civils ou militaires, qui vont pantoufler après avoir exercé de hautes responsabilités dans la fonction publique.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 18, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Pagès, pour explication de vote.

M. Robert Pagès. Ce projet de loi, qui aurait dû être ambitieux puisqu'on le plaçait sous le signe de la transparence et de la rigueur, voit sa portée quasiment anéan-

tie par les travaux du Sénat. En effet, les amendements de la commission des lois ayant été adoptés, on observe un net recul par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, notre assemblée a refusé, contre toute logique, j'y insiste, que les organisations syndicales puissent être consultées lors du passage du public au privé. Nous le regrettons vivement.

Nous nous serions abstenus si le texte était ressorti de nos délibérations tel que l'Assemblée nationale nous l'a transmis. Compte tenu des modifications qui ont été apportées au cours de la discussion qui vient de se dérouler, nous ne pouvons que voter contre.

M. le président. La parole est à M. Laurent.

M. Bernard Laurent. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il était nécessaire de revenir sur la législation concernant deux éléments particulièrement importants pour le fonctionnement de l'administration de la République : le tour extérieur et les échanges fréquents de personnel entre la fonction publique et le secteur privé.

Au nom du groupe de l'Union centriste, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir engagé cette réforme.

Par le tour extérieur, le Gouvernement exerce sur la fonction publique, au moins sur une partie de celle-ci, un pouvoir parfaitement légitime, outre la « disposition » de l'administration et des forces armées que lui accorde l'article 20 de la Constitution. Ce pouvoir permet, au-delà des filières traditionnelles, de mettre à la disposition de l'Etat des personnes de qualité et, parfois, de procéder à des recrutements difficiles. C'est la raison pour laquelle il était utile d'étendre le tour extérieur au corps des sous-préfets.

L'important, dans ce domaine, est de préserver le pouvoir du Gouvernement et, en même temps, d'éviter la politisation de la fonction publique, ce n'est pas incompatible. C'est pourquoi le concours doit rester la règle et le tour extérieur, l'exception. C'est aussi pourquoi le choix en fonction de la qualité doit être une autre règle. Le contrôle de la qualité par une commission est donc parfaitement opportun pour autant que cette commission ne soit consultée que pour avis sans empiètement sur les pouvoirs de choix du Gouvernement.

Le projet de loi amendé par la commission des lois répond à ces impératifs. Grâce à lui, sera préservé le double objectif du tour extérieur : renouvellement et enrichissement.

De même, si le passage du public au privé ne doit pas être interdit, un renforcement de la réglementation existante est nécessaire, le « pantouflage » ayant tendance à se généraliser dans la haute administration. Le texte, revu par la commission des lois, va donc dans le bon sens.

On peut aussi espérer que de plus en plus nombreuses seront les personnes de qualité issues du secteur privé qui, dans l'avenir, désireront intégrer le secteur public, tout au moins les meilleurs éléments d'entre elles. Si la fonction publique était plus attractive, elles seraient plus nombreuses. A vous, monsieur le ministre, de redonner aux meilleurs l'envie de se mettre au service de l'Etat !

Avec l'ensemble des membres du groupe de l'Union centriste, je voterai le texte assorti des modifications proposées par la commission des lois.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste a déjà dit qu'il était favorable au tour extérieur et au « pantouflage ».

Nous continuons de penser que c'est une excellente chose pour l'administration que de pouvoir bénéficier d'apports extérieurs, qui sont toujours enrichissants, surtout quand les personnes proposées sont de qualité et ont des compétences particulières. La confrontation entre théoriciens et praticiens ne peut qu'être bénéfique à l'administration.

Il est tout aussi excellent que nos hauts fonctionnaires, notre élite administrative, puissent apporter leur concours à la bonne marche de nos grandes entreprises. Nous sommes donc également favorables à ce principe.

Nous sommes favorables aussi au maintien du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement : celui-ci représente l'exécutif politique et il doit disposer des moyens nécessaires. Une décision prise par une quelconque commission ne doit pas contrarier son action, d'autant que celle-ci est souvent motivée par des raisons bien supérieures à celles qui sous-tendent l'appréciation que porte telle ou telle commission administrative.

L'idée qui inspire ce projet de loi est donc bonne.

Cependant, nous craignons, et nos craintes sont fondées, que les dispositions proposées ne soient en retrait par rapport à l'objectif affiché. M. Guéna parlait tout à l'heure des usages et des abus, à mon tour, je dirai qu'il faut savoir user et, en aucun cas, abuser.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que ce projet de loi encadre beaucoup mieux le tour extérieur et plus strictement encore ce que nous appelons le « pantouflage ».

Je souhaiterais, mes chers collègues, que l'on cesse d'utiliser un certain nombre d'expressions du type « politisation de la fonction publique » ou « absence de neutralité de la fonction publique ». Qui peut me citer le cas d'un fonctionnaire ayant pris une décision contraire à la politique d'un gouvernement ? Nous sommes dans un Etat de droit, où les tribunaux administratifs fonctionnent parfaitement et sont à même de se prononcer sur une décision qui serait contraire à cet Etat de droit. De même, quel est le fonctionnaire, *a fortiori* le haut fonctionnaire, quelles que soient ses idées politiques, philosophiques, religieuses, qui s'est un jour opposé à une décision gouvernementale ? Au demeurant, des procédures disciplinaires existent pour traiter de tels cas.

Evitons de nous payer de mots en disant que tel ou tel projet lutte contre la politisation de la haute fonction publique. Chacun le sait bien, lorsque le Gouvernement nomme des hauts fonctionnaires, il s'agit de nominations à caractère politique. Le Gouvernement choisit ces fonctionnaires-là parce qu'il devine qu'ils appliqueront ses consignes avec un zèle particulier.

Du débat qui vient d'avoir lieu, nous ne pouvons que tirer la confirmation que ce projet de loi vise un effet d'affichage. C'est peut-être aussi pour le Gouvernement l'occasion d'offrir à la majorité sénatoriale le moyen de faire le procès des excès, des abus qui auraient été commis sous les gouvernements socialistes.

Notre groupe, lui aussi, était tenté par l'abstention ; mais finalement, compte tenu des délibérations et des votes du Sénat, nous voterons contre le projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi était tout à fait nécessaire, et nous remercions le Gouvernement de l'avoir déposé.

A l'occasion de nominations au tour extérieur, ont pu être relevés des promotions anormales, lors du passage de certains du secteur public au secteur privé, ont pu être

relevés des abus évidents, voire des scandales, comme ceux que M. Guéna a si bien dénoncés.

M. Guy Allouche. Mais non, il n'y a pas eu de scandale !

M. Jacques Habert. L'opinion publique en a été profondément choquée. Quant aux fonctionnaires qui exercent leur profession dans le cadre d'un avancement tout à fait normal, ils en ont été indignés et parfois même découragés. Il était bon de revenir à des normes plus solides.

Nous remercions la commission des lois et son rapporteur, M. Blaizot, des améliorations qui ont été apportées tant au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale qu'au projet de loi initial.

Nous considérons que le texte tel qu'il ressort des travaux du Sénat est bon, et c'est la raison pour laquelle les sénateurs non inscrits le voteront très volontiers.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste vote contre.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste également.
(*Le projet de loi est adopté.*)

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement est très sensible à la confiance que la Haute Assemblée vient de lui témoigner à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, qui s'inscrit dans une démarche globale tendant à renforcer l'Etat républicain grâce à la mise en valeur du rôle et de la place de l'administration de la République.

Tout Etat ? Moins d'Etat ? Le Gouvernement souhaiterait dire : mieux d'Etat !

Il s'agit d'une démarche qui intéresse aujourd'hui tous les Français, qu'elle se traduise dans l'amélioration des services publics en milieu rural, dans celle des services publics de nos villes ou dans la volonté de garantir à la nation une haute fonction publique d'une grande qualité, toujours au service de l'Etat, qui reste très appréciée et dont nombre de nos partenaires, sur le plan international, souhaiteraient recevoir le concours, l'appui, mais aussi bénéficier de la capacité d'expertise.

Il nous a paru intéressant d'essayer de « mettre à plat » ce dossier, de régler de façon sage le problème des nominations au tour extérieur, de prévoir la publication du sens de l'avis donné par la commission, sans aller au-delà mais en allant jusque là, de faire en sorte que la loi soit effectivement appliquée lors de départs vers le privé.

Je crois que nous avons trouvé le ton juste et je voudrais, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, vous remercier pour la qualité de nos échanges et celle du travail auquel nous avons abouti.

M. Emmanuel Hamel. Vous êtes un bon ministre, on peut vous faire confiance !

5

COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 21 avril 1994, l'informant qu'à été adoptée définitivement (décision du Conseil du 19 avril 1994) la proposition d'acte communautaire suivante :

E 195. - « proposition de décision du Conseil relative à l'octroi par la Communauté de bonifications d'intérêts sur les prêts que la BEI accorde aux PME dans le cadre de son mécanisme temporaire de prêt (11478/93 R ECOFIN 154). »

Acte est donné de cette communication.

6

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code de la consommation en ce qui concerne la certification des produits industriels et des services et la commercialisation de certains produits.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 371, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

7

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mmes Hélène Luc et Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidart-Reydet, Michelle Demessine, Paulette Fost et Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Robert Vizet et Henri Bangou une proposition de loi tendant à assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie publique.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 372, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Marcel Lesbros une proposition de loi tendant à prendre en compte pour l'octroi d'une retraite anticipée la durée du temps passé au-delà de la durée légale du service militaire en Afrique du Nord entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 373, distribuée et renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil concernant l'octroi d'une aide macrofinancière à la Moldavie.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-238 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil concernant l'octroi d'une nouvelle aide macrofinancière à l'Albanie.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-239 et distribuée.

9

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 27 avril 1994, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. Discussion du projet de loi (n° 300, 1993-1994) relatif à la partie législative des livres I^{er} et II du code des juridictions financières.

Rapport (n° 350, 1993-1994) de M. Emmanuel Hamel, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2. Discussion du projet de loi organique (n° 301, 1993-1994) relatif à certaines dispositions législatives des livres I^{er} et II du code des juridictions financières.

Rapport (n° 350, 1993-1994) de M. Emmanuel Hamel, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi organique n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi organique.

3. Discussion du projet de loi (n° 126, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, portant mise en œuvre de la directive n° 91/250/CEE du Conseil des Communautés européennes en date du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur et modifiant le code de la propriété intellectuelle.

Rapport (n° 311, 1993-1994) de M. Charles Jolibois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements à trois projets de loi, à une proposition de loi et à une proposition de résolution

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord (n° 344, 1993-1994), est fixé au mardi 3 mai 1994, à douze heures ;

2° Aux conclusions de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier l'article 49, alinéa 6, du règlement du Sénat (n° 185, 1993-1994), est fixé au mardi 3 mai 1994, à dix-sept heures ;

3° Aux conclusions de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à réformer la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 modifiée (par la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 et la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991) relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (n° 307, 1993-1994), est fixé au mercredi 4 mai 1994, à douze heures ;

4° Au projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1992 (n° 358, 1993-1994), est fixé au mercredi 4 mai 1994, à dix-sept heures ;

5° Au projet de loi modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail (n° 462, 1992-1993), est fixé au mercredi 4 mai 1994, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures vingt-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

**ADOPTION D'UNE RESOLUTION
PORTANT SUR UNE PROPOSITION
D'ACTE COMMUNAUTAIRE**

Est devenue la résolution du Sénat, conformément à l'article 73 bis, alinéa 8, du règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale dont la teneur suit :

Résolution sur la proposition de directive du conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (n° E-126).

Le Sénat,

Vu les articles 2 et 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition d'acte communautaire n° E-126 qui lui a été soumise en application de l'article 88-4 de la Constitution,

Considérant que cette proposition a pour objet, d'une part, d'inciter davantage à la mise en œuvre dans les Etats membres des principes de l'annexe 13 de la convention relative à l'aviation civile internationale déterminant les normes applicables aux enquêtes relatives aux accidents et incidents en matière aérienne et, d'autre part, de définir des règles de délimitation des champs respectifs de l'enquête technique et de l'enquête judiciaire,

Considérant que cette proposition préconise à juste titre une meilleure prévention d'accidents futurs par la voie de l'enquête technique et l'institution dans tous les Etats d'organes nationaux permanents et indépendants ouvrant la voie à une plus grande fiabilité de ces enquêtes,

Considérant cependant que son article 5, pouvant être interprété comme assurant la primauté de l'enquête technique, apparaît susceptible d'entraver l'action du juge pénal éventuellement saisi, alors qu'il est préférable de permettre à l'inverse dans ce domaine, dans le respect des dispositions nationales, la conservation des preuves par la voie judiciaire et une coopération étroite entre les personnes chargées de l'enquête judiciaire et celles en charge de l'enquête technique ; que cette coopération doit notamment permettre à ces dernières de mener à bien leur mission de prévention,

Considérant, d'autre part, que l'article 10 de cette proposition peut faire obstacle à la détermination de certaines fautes en privant le juge saisi des questions de responsabilité ou l'autorité disciplinaire d'éléments d'appréciation qui peuvent figurer dans l'enquête technique, alors qu'il convient que ceux-ci puissent disposer dans ce domaine de tous les éléments que le droit national leur permet de prendre en considération,

Considérant enfin qu'il apparaît opportun que les articles 7 et 8 de la proposition de directive soient complétés afin qu'en annexe aux recommandations de sécurité figurent, à leur demande, les observations des principaux intéressés ;

Invite le Gouvernement à proposer au conseil de modifier la proposition n° E-126 dans le sens des considérations qui précèdent.