

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 1<sup>re</sup> lecture : 1092, 1098 et in-8° 236.

Commission mixte paritaire : 1242.

Nouvelle lecture : 1221, 1245 et in-8° 271.

**Sénat :** 1<sup>re</sup> lecture : 22, 71 et in-8° 38 (1982-1983).

Commission mixte paritaire : 105 (1982-1983).

Nouvelle lecture : 113 (1982-1983).

---

**Fonctionnaires et agents publics. — Associations et mouvements - Ecole nationale d'administration - Elus locaux - Examens, concours, diplômes - Recrutement - Statut général des fonctionnaires - Syndicats professionnels.**

## SOMMAIRE

---

	Pages
1. Le projet de loi contrarie le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics ....	4
2. Le projet de loi remet en cause le principe de l'égalité de traitement durant le déroulement de la carrière des fonctionnaires .....	4
Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité .....	7
Texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale .....	8

---

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture le projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959, relative au statut général des fonctionnaires, après avoir voté trois amendements : *le premier d'entre eux réduit de dix à huit ans la durée d'activité exigée des candidats au troisième concours ; le deuxième amendement précise que la durée totale des fonctions antérieurement exercées, nécessaire pour l'accès au troisième concours, peut être décomposée; le troisième tend à permettre aux fonctionnaires ayant, avant leur entrée dans la Fonction publique, rempli les conditions prévues à l'article 2 du projet de se présenter au troisième concours.*

Votre Commission constate que *ceux-ci ne modifient en rien l'économie générale du projet*. Aussi, se doit-elle de réaffirmer que ce projet est *dangereux* et que son application serait *néfaste* pour la haute fonction publique française.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale, a estimé, au cours de l'examen en seconde lecture de ce projet, que « tous les admis à concourir seront à égalité, puisqu'ils se présenteront aux mêmes épreuves, seront jugés par le même jury, entreront à l'Ecole et en sortiront dans les mêmes conditions ». Votre Commission souligne, quant à elle, que les élèves de la troisième voie bénéficieront de conditions dérogatoires par rapport à leurs condisciples des concours interne et externe; et ceci à trois niveaux :

— Celui de l'accès à l'Ecole puisque rien n'est précisé quant à la composition et aux pouvoirs réels de la commission chargée d'établir la liste des candidats aptes à concourir quant aux épreuves du concours d'entrée et à la réalité de la sélection.

— Au niveau de la scolarité, les élèves de la troisième voie seront également mis « à part ». Le ministre chargé de la Fonction publique a indiqué d'ailleurs, au cours du débat à l'Assemblée nationale, que leur scolarité « ... recoupera *en grande partie* celle des deux autres voies, même si, comme c'est probable, elle doit être plus courte ».

Votre Commission continue à s'interroger au demeurant sur la nature de cette scolarité « au rabais » dont on peut se demander si elle pourra dispenser une formation complémentaire suffisante à des élèves bien

souvent privés de la formation initiale adaptée. D'autre part, cette scolarité ne permettra vraisemblablement pas une scolarité unifiée pour les trois voies.

— Enfin, en ce qui concerne l'intégration dans les corps au sortir de l'E.N.A., votre Rapporteur a déjà souligné la mesure discriminatoire que constitue le quota réservé aux élèves de la troisième voie dans les grands corps de l'Etat.

Votre Commission ne peut donc que rappeler les raisons fondamentales sur lesquelles se fonde son opposition au projet.

## **1. LE PROJET DE LOI CONTRARIE LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX EMPLOIS PUBLICS**

Le projet de loi contrarie en effet ce principe constitutionnel d'égalité des citoyens dans la mesure où il énumère limitativement les catégories de personnes pouvant accéder à l'E.N.A. par le troisième concours; de ce fait, il élimine toutes les autres catégories de citoyens actifs du secteur public, semi-public ou privé, ce qui n'est pas admissible; d'autres dispositions sont discriminatoires — celles qui pénalisent les adjoints au maire des communes de moins de 10.000 habitants — ou encore arbitraires : pourquoi en effet ne sont admis à concourir que les seuls élus des syndicats les plus représentatifs sur le plan national, que les responsables des seules associations d'utilité publique ?

Votre Commission s'inquiète d'autant plus de cette volonté délibérée d'ignorer l'un des fondements de notre droit public qu'il ressort des avant-projets de modification du statut général de la Fonction publique *que cette procédure serait appliquée pour l'accès à l'ensemble des emplois de catégorie A.*

## **2. LE DEUXIÈME PRINCIPE CONSTITUTIONNEL GRAVEMENT REMIS EN CAUSE PAR LE PROJET DE LOI, C'EST CELUI DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DURANT LE DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE DES FONCTIONNAIRES**

Ce principe constitutionnel de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière s'applique, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 juillet 1976, entre tous les agents appartenant

à un même corps. Or, le projet de loi prévoit une véritable reconstitution de carrière, ce qui a des conséquences tant au niveau du traitement qu'à celui des fonctions et des responsabilités. Au plan financier, cette disposition est particulièrement injuste envers les élèves issus du concours interne et, surtout parmi ceux-ci, envers les contractuels de la Fonction publique qui, une fois les épreuves du concours subies, ne bénéficient d'aucun « différentiel de salaire » et perçoivent le traitement minimum réservé aux étudiants issus du concours externe. Pour ce qui est des fonctions et des responsabilités, cette discrimination est, elle aussi, injustifiable, notamment à l'égard des élèves du concours interne qui peuvent déjà faire valoir de longues années d'expérience dans le service public.

Une conclusion doit donc s'imposer à votre Commission. Ce projet de loi n'est pas le bon moyen d'une réelle démocratisation de l'E.N.A. Cette démocratisation doit se réaliser en amont par l'élévation du niveau des centres de préparation, notamment en province, et du cycle préparatoire à l'E.N.A., réservé aux fonctionnaires.

Ce projet de loi prétend permettre l'ouverture de la haute fonction publique; en fait, *il ne sera que l'occasion d'un recrutement partisan réalisé au prix de la remise en cause des principes fondamentaux de la Fonction publique.* L'un de ses effets particulièrement pervers sera de « *Lémolir* » le concours interne qui est la « voie royale » de la promotion sociale pour les fonctionnaires.

Votre Commission se doit enfin d'évoquer à nouveau les trois risques que font courir à notre Administration les dispositions de ce projet de loi.

Le premier de ces risques est la remise en cause de la qualification professionnelle et de la technicité de notre haute fonction publique, car l'E.N.A. actuelle est une institution où étudiants et fonctionnaires complètent une formation de base de haut niveau. Sans cette formation de base, les élèves de la troisième filière pourront-ils tirer réellement profit de la formation complémentaire? Le deuxième risque que fait courir à la haute fonction publique française ce projet de loi est un risque de vieillissement; en effet, l'élévation simultanée de la limite d'âge pour le concours externe comme pour le concours interne, la fixation à 41 ans de la limite d'âge pour l'accès au troisième concours et la pratique du tour extérieur ne pourront aboutir qu'à un vieillissement important des nouvelles promotions de hauts fonctionnaires. On estime que, parmi celles-ci les étudiants du concours externe pourraient ne plus représenter qu'à peine un tiers des effectifs.

Enfin, le troisième risque, qui n'est pas le moindre, est la politisation de notre Haute Fonction publique. Ce risque est à la fois objectif et subjectif. Objectif car, comme votre Commission l'a déjà souligné, l'arbitraire présidera au recrutement des élèves du troisième concours; subjectif,

et c'est peut-être là le plus grave, dans la mesure où la suspiscion, légitime ou illégitime, qui pèsera sur ces fonctionnaires s'étendra à l'ensemble de la haute fonction publique.

Votre Commission, qui avait salué comme l'une des réussites de l'E.N.A., le fait que celle-ci formât des fonctionnaires à la fois compétents, indépendants et neutres, ne peut que redouter les conséquences à cet égard du projet de loi.

Pour toutes ces raisons, la commission des Lois propose au Sénat de confirmer le choix qu'il avait fait en première lecture, en adoptant de nouveau, en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement, une exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le projet de loi qui nous est soumis est contraire à la Constitution.

**MOTION**  
**TENDANT A OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ**

Considérant qu'en réservant la « troisième filière » d'accès à la haute fonction publique à une catégorie très restreinte de la population française définie à partir de critères purement arbitraires le projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires remet en cause le principe de l'égalité de l'accès de tous les citoyens aux emplois publics consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,

Considérant qu'en instituant au profit des bénéficiaires de la « troisième filière » d'accès à la haute fonction publique une véritable reconstitution de carrière, le projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires contrarie le principe de l'égalité du traitement en matière du déroulement de la carrière des fonctionnaires découlant du principe de l'égalité des citoyens devant la loi,

Le Sénat le déclare irrecevable, en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement.

## PROJET DE LOI

*Texte adopté par l'Assemblée nationale.*

### Article premier.

Le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est modifié ainsi qu'il suit :

« Sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et D et des dispositions des articles 19, 20 et 20 *bis* ci-dessous, les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une ou l'autre de ces modalités : »

### Art. 2.

Il est inséré, après l'article 20 de l'ordonnance du 4 février 1959 précitée un article 20 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 20 bis. — Pour cinq nominations prononcées dans chacun des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration parmi les anciens élèves de cette Ecole, à l'issue de leur scolarité, une nomination peut être prononcée parmi les candidats déclarés admis à un concours de sélection sur épreuves ouvert aux personnes justifiant de l'exercice durant huit années au total de l'une ou de plusieurs des fonctions suivantes :

« 1<sup>o</sup> membre non parlementaire d'un conseil régional ou d'un conseil général, maire et, dans les communes de plus de dix mille habitants, adjoint au maire ;

« 2<sup>o</sup> membre élu d'un organe national ou local d'administration ou de direction d'une des organisations syndicales de salariés ou de non-salariés considérées comme les plus représentatives sur le plan national ;

« 3<sup>o</sup> membre élu du bureau du conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique ou d'une société, union ou fédération soumise aux dispositions du Code de la mutualité, membre du conseil d'administration d'un organisme régional ou local chargé de gérer un régime de prestations sociales.

« Une même période ne peut être prise en compte qu'au titre de l'une des fonctions mentionnées ci-dessus.

« La durée des fonctions précitées ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils exerçaient ces dernières, la qualité de fonctionnaire ou d'agent public.

« La liste des personnes admises à concourir est établie par le ministre chargé de la Fonction publique après avis d'une commission présidée par un conseiller d'Etat.

« Les nominations interviennent dans chacun des corps, en fonction des choix exercés entre ces corps par les intéressés, dans l'ordre d'une liste établi selon le mérite à l'issue d'une formation dispensée par l'Ecole nationale d'administration.

« Le classement dans le corps a lieu à un grade et à un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen dans ce corps, en prenant en compte une fraction de la durée des fonctions énumérées aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> ci-dessus.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

### Art. 3.

Dans la limite prévue à l'article 20 *bis* de l'ordonnance du 4 février 1959, un décret en Conseil d'Etat fixe pour l'ensemble des corps la proportion des nominations prévues à cet article.