

N° 434

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux conditions d'accès au corps des ministres plénipotentiaires.

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, Pierre Matraja, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacqu Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarets, François Dubanchet, Louis de la Forest Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacque Genton, Marcel Henry, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voici les numéros :

Sénat : première lecture : 227, 335 et in 8° 120 (1982-1983).

deuxième lecture : 429 (1982-1983).

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1539, 1587 et in-8° 403.

Corps diplomatique et consulaire.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
— L'état de la procédure	3
— Rappel des lignes directrices du texte modifié par le Sénat	3
PREMIÈRE PARTIE	4
1° Les accords secondaires réalisés entre les deux assemblées	4
2° Des points de désaccord importants	5
3° Les conclusions de votre Rapporteur	6
SECONDE PARTIE	8
1° Examen en commission	8
2° Tableau comparatif	9
3° Amendements présentés par la commission	11

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis aujourd'hui à votre examen en seconde lecture tend à élargir les conditions d'accès au corps des ministres plénipotentiaires.

Adopté en première lecture par le Sénat le mardi 31 mai 1983, le projet de loi, modifié par la Haute Assemblée, a été examiné par l'Assemblée nationale le mercredi 22 juin dernier sur le rapport de Mme Véronique Neiertz au nom de la commission des Affaires étrangères.

Sans revenir ici sur la présentation détaillée du projet de loi gouvernemental, il convient de rappeler d'un mot que ce texte a pour objet d'élargir l'accès au corps des ministres plénipotentiaires, le plus élevé du personnel diplomatique, en permettant d'y **intégrer** des personnes qui, **n'appartenant pas à l'administration**, ont acquis une expérience internationale.

Le Sénat, quant à lui, n'avait adopté le projet de loi qu'au bénéfice de l'adoption de cinq amendements — dont quatre déposés au nom de la commission — relevant d'une double préoccupation :

— sur le plan formel, améliorer et préciser sur plusieurs points le texte proposé :

— mais surtout, sur le fond, prévenir tout risque de déprofessionnalisation accrue du métier diplomatique en précisant davantage les domaines d'activité dans lesquels pourront être recrutées les personnalités choisies en vertu du présent texte, et en renforçant les garanties réglementaires apportées dans ces modalités de recrutement.

C'est donc un texte à nos yeux sensiblement amélioré qui a été transmis à l'Assemblée nationale. Il nous appartient aujourd'hui d'examiner le texte qui nous revient du Palais-Bourbon en examinant tout d'abord :

- les accords, modestes, réalisés entre les deux assemblées ;
- et les points de désaccord, essentiels, qui subsistent.

PREMIÈRE PARTIE

I — LES DEUX ASSEMBLÉES ONT RÉALISÉ D'EMBLÉE UN ACCORD SUR CERTAINES DISPOSITIONS SECONDAIRES DU TEXTE PROPOSÉ

Votre commission se félicite tout d'abord que, malgré les divergences d'appréciation — prévisibles —, l'Assemblée nationale ait rejoint sur quelques points le Sénat en adoptant conformes certaines dispositions amendées par la Haute Assemblée. Ainsi en eut-il :

— à l'article premier, d'un amendement de forme précisant que le statut particulier auquel il est renvoyé est relatif à l'ensemble des agents diplomatiques et consulaires et non au seul corps des ministres plénipotentiaires ;

— au second alinéa de l'article 2, d'un amendement tendant à préciser que l'expérience requise des personnalités concernées doit avoir été acquise dans une organisation internationale à caractère intergouvernemental ; l'Assemblée nationale a seulement souhaité écrire « organisations internationales intergouvernementales » au pluriel afin de largir quelque peu le domaine ainsi défini, ce qui ne nous paraît pas dommageable.

Enfin, à l'article 3, un amendement proposé par notre commission en première lecture tendait à préciser que les conditions d'âge et de durée d'activité exigées des non-fonctionnaires concernés ne pourront être inférieures à celles requises des fonctionnaires ou agents publics intégrés dans le corps des ministres plénipotentiaires conformément au tour extérieur existant actuellement. Il s'agissait d'un garde-fou dont le contenu précis relève sans doute du domaine réglementaire mais qui nous paraît important pour maintenir une certaine homogénéité du corps des ministres plénipotentiaires. Nous nous réjouissons qu'un accord ait pu être réalisé avec la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale à cet égard, mais le gouvernement a demandé — et obtenu — la suppression de ce texte en séance publique.

L'ensemble des points d'accord obtenus nous apparaissent, sinon secondaires, du moins insuffisants.

II. — DES POINTS DE DÉSACCORD CENTRAUX PERSISTENT EN EFFET ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

Deux dispositions essentielles doivent être ici rappelées.

— A l'article premier, le texte adopté par l'Assemblée nationale élimine le second alinéa inséré par le Sénat, à la demande de la commission et tendant à soumettre les intégrations prévues au tour extérieur à l'avis de la commission administrative paritaire compétente.

Nous ne pouvons que déplorer cette décision de suppression d'une disposition qui tend à renforcer les garanties indispensables au recrutement de non-fonctionnaires dans le corps des ministres plénipotentiaires et qui, d'autre part, ne lierait en aucune manière le gouvernement et reste donc de portée modeste.

— A l'article 2, surtout, qui constitue sans aucun doute le centre du présent projet, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale tend à élargir les domaines d'activité dans lesquels les personnalités choisies devront avoir acquis l'expérience internationale requise, alors même que la position du Sénat avait été de délimiter précisément ces domaines d'activité afin de ne pouvoir faire appel qu'à des personnalités réellement compétentes en matière de relations internationales et de ne pas favoriser la déprofessionnalisation du métier diplomatique que nous redoutons.

L'Assemblée nationale a ainsi adopté deux alinéas supplémentaires que votre rapporteur, conformément à la position adoptée en première lecture, ne peut que vous suggérer de supprimer :

— le premier vise « les organes permanents d'administration ou de direction d'organisations syndicales représentatives sur le plan national ou d'associations reconnues d'utilité publique, à caractère philanthropique, éducatif, culturel ou scientifique » ;

— le second se réfère aux « organisations professionnelles ou consulaires à caractère économique et commercial, représentatives sur le plan national ».

Les dispositions initiales du projet de loi gouvernemental en ce domaine étaient elles-mêmes inspirées des termes retenus par le texte relatif à la création d'une troisième voie de recrutement à l'École

nationale d'administration. Nous avons clairement et longuement indiqué en première lecture pourquoi les critères ainsi retenus, déjà plus que douteux pour l'accès à l'E.N.A., nous paraissaient en l'espèce inadmissibles, s'agissant de l'intégration directe au sommet de la hiérarchie du ministère des Relations extérieures.

Or, le texte qui nous est aujourd'hui soumis semble aller plus loin encore que le projet de loi initial et tend à élargir davantage les domaines définis à l'article 2.

La suppression, au troisième alinéa du texte proposé, de l'adjectif « intergouvernemental » pour caractériser les actions de coopération visées, va au demeurant dans le même sens.

Votre commission, logique avec elle-même, ne peut donc que revenir à la position qu'elle a adoptée en première lecture sur cet article 2 qui contient les dispositions essentielles du texte proposé.

III. — LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A l'occasion de ce texte, le malaise latent des diplomates de carrière s'est exprimé : la presse s'est du reste fait l'écho des préoccupations des agents de ce grand corps de l'État, préoccupations que nous avons développées dans notre rapport en première lecture en attirant l'attention du gouvernement sur le risque de déprofessionnalisation de la fonction diplomatique.

Ce texte n'est pas à l'origine du malaise. Celui-ci est né de la nomination, dans des postes clés du Département et dans de grandes ambassades, d'hommes qui, pour avoir réussi dans leurs métiers respectifs — grands ou petits —, n'en avaient pas pour autant acquis une qualification reconnue de diplomate, qualification que la seule onction du chef de l'État ne suffit pas à conférer.

Les différentes prises de position survenues depuis le vote de ce texte ont montré à l'évidence le bien-fondé de nos inquiétudes et nous confortent dans notre opposition à des dispositions qui, si elles étaient adoptées, consacraient l'amateurisme et l'absence de qualification comme un moyen sûr d'accéder au sommet de la hiérarchie du quai d'Orsay.

Pour toutes ces raisons, et dans la mesure où l'Assemblée nationale a pour l'essentiel repris le texte initial du gouvernement, il n'est pas possible à votre rapporteur de ne pas réitérer les réserves et les critiques formulées en première lecture.

Ces réserves se traduisent, selon lui, par cinq amendements qui ne dénaturent pas l'esprit du texte mais tendent à l'atténuer dans ce qu'il nous paraît avoir d'excessif :

— le premier — à l'article 1 — reprend la proposition, adoptée en première lecture, de soumettre les nominations prévues à l'avis de la commission administrative paritaire compétente ;

— le second — à l'article 2, alinéa 3 — tend à faire référence, par souci de symétrie avec l'article précédent, aux « actions de coopération internationale intergouvernementale auxquelles la France est partie » au lieu des « actions de coopération internationale conduites par la France » visées par le texte de l'Assemblée nationale ; cette rédaction tend à clarifier, en en conservant la substance, le texte adopté par le Sénat en première lecture ;

— les deux amendements suivants tendent à supprimer les deux alinéas, ajoutés par l'Assemblée nationale à l'article 2, qui élargissent les domaines d'activité dans lesquels les personnalités choisies devront avoir acquis l'expérience internationale requise ;

— enfin, le dernier amendement propose reprend, à l'article 3, le second alinéa adopté par le Sénat en première lecture concernant les conditions d'âge et de durée d'activité, texte rejeté par l'Assemblée nationale — sans désaccord sur le fond — à la demande du gouvernement.

DEUXIÈME PARTIE

I. — EXAMEN EN COMMISSION.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné, au cours de sa séance du jeudi 23 juin 1983, le présent projet de loi, tel que modifié par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a constaté que l'Assemblée nationale en est finalement revenu, pour l'essentiel — et sans réserve de deux modifications mineures — au texte initial du gouvernement, étant seulement précisé que les nouveaux ministres plénipotentiaires devront être de nationalité française...

Les amendements les plus importants votés par le Sénat ont été écartés, soit à la demande de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, soit à la demande du gouvernement.

La commission a, dans ces conditions, décidé de confirmer la position adoptée en première lecture et chargé son rapporteur de présenter en son nom les cinq amendements suivants, revenant au texte déjà voté par la Haute Assemblée.

Sous le bénéfice de ces observations et de l'adoption des amendements proposés, votre commission vous propose l'adoption du présent projet de loi.

II. — TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Article premier	Article premier	Article premier	Article premier
Le statut particulier du corps des ministres plénipotentiaires peut prévoir la nomination de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, dans la limite d'une nomination sur quatorze.	<i>Le statut particulier des agents diplomatiques et consulaires peut prévoir la nomination dans le corps des ministres plénipotentiaires de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, dans la limite d'une nomination sur quatorze.</i>	— Alinéa sans modification.	— Alinéa sans modification.
	Les nominations de ministres plénipotentiaires choisis en dehors du personnel diplomatique et consulaire ne peuvent être prononcées qu'après avis de la commission administrative consulaire compétente.	— Supprimé.	— Les nominations de ministres plénipotentiaires choisis en dehors du personnel diplomatique et consulaire ne peuvent être prononcées qu'après avis de la commission administrative paritaire compétente.
Art. 2	Art. 2	Art. 2	Art. 2
Pour bénéficier de cette nomination, les personnes visées à l'article 1 ^{er} doivent justifier d'une expérience internationale acquise :	— Alinéa sans modification.	Pour bénéficier de cette nomination, les personnes visées à l'article 1 ^{er} doivent être de nationalité française et justifier d'une expérience internationale acquise :	— Alinéa sans modification.
— soit dans une organisation internationale à laquelle la France est partie,	— soit dans une organisation internationale <i>intergouvernementale</i> à laquelle la France est partie,	— soit dans <i>une ou plusieurs</i> organisations internationales intergouvernementales auxquelles la France est partie,	— Alinéa sans modification.
— soit dans des actions de coopération internationale conduites par la France,	— soit dans des actions <i>intergouvernementales</i> de coopération internationale conduites par la France.	— soit dans des actions de coopération internationale conduites par la France,	— soit dans des actions de coopération internationale <i>intergouvernementale</i> auxquelles la France est partie.
— soit dans les organes permanents d'administration ou de direction d'organisations professionnelles ou syndicales représentatives sur le plan national ou d'associations reconnues d'utili-	— Supprimé.	— soit dans les organes permanents d'administration ou de direction d'organisations syndicales représentatives sur le plan national ou d'associations reconnues d'utilité publique, a	— Supprime

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
té publique, à caractère philanthropique, éducatif, culturel ou scientifique.	— Alinéa sans modification. — Ces conditions ne pourront être inférieures, pour les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, à celles exigées des fonctionnaires ou agents publics n'appartenant pas au personnel diplomatique et consulaire.	caractère philanthropique, éducatif, culturel ou scientifique. — soit dans les organes permanents d'administration ou de direction d'organisations professionnelles <i>ou consulaires</i> à caractère économique et commercial représentatives sur le plan national. Art. 3 — Alinéa sans modification. — Supprimé.	— Supprimé. Art. 3 — Alinéa sans modification. — Ces conditions ne pourront être inférieures, pour les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, à celles exigées des fonctionnaires ou agents publics n'appartenant pas au personnel diplomatique et consulaire.

III. — AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Insérer à l'article premier un second alinéa rédigé comme suit :

« Les nominations de mandataires plénipotentiaires choisis en dehors du personnel diplomatique et consulaire ne peuvent être prononcées qu'après avis de la commission administrative paritaire compétente. »

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

« soit dans des actions de coopération internationale intergouvernementale auxquelles la France est partie. »

Amendement : Supprimer le quatrième alinéa de cet article.

Amendement : Supprimer le cinquième alinéa de cet article.

Art. 3.

Amendement : Compléter l'article 3 par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces conditions ne pourront être inférieures, pour les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, à celles exigées des fonctionnaires ou agents publics n'appartenant pas au personnel diplomatique et consulaire. »