

SÉNAT

2° SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant modification de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires,*

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'étendre à l'ensemble des corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration le régime dérogatoire prévu à l'article 2, 3° alinéa, du statut général des fonctionnaires, en vue de permettre au Gou-

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2° législ.) : 875, 933 et in-8° 209.

Sénat : 224 (1963-1964).

vernement de prendre par voie réglementaire des dispositions tendant, d'une part, à établir l'unité du corps des administrateurs civils, d'autre part, à encourager une certaine mobilité dans l'ensemble des cadres supérieurs de la fonction publique.

Par comparaison avec l'article 2 susvisé, ces dispositions sont les suivantes :

Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959
relative au statut général des fonctionnaires.

Article 2, troisième alinéa.

Texte actuel.

.....

En ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, du corps diplomatique et consulaire, de l'administration préfectorale, du corps enseignant et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pris en la forme indiquée ci-dessus peuvent déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 15 ci-après, à certaines dispositions de la présente ordonnance incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services.

Texte proposé.

.....

En ce qui concerne les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, du corps enseignant et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pris en la forme indiquée ci-dessus peuvent déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 15 ci-après, à certaines dispositions de la présente ordonnance dans la mesure justifiée par les besoins propres à ces corps ou services.

La comparaison des deux textes fait apparaître que la modification qui nous est proposée paraît très mince. Elle consiste principalement à supprimer l'énumération figurant dans l'article 2 et à la remplacer par les mots : « membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration ».

Une autre modification a pris place à la fin du même alinéa, la notion de « mesure justifiée par les besoins propres aux corps ou services » étant substituée à celle de « disposition incompatible avec les nécessités propres aux corps et services ».

Il s'agit, en fait, de substituer une notion positive à une notion négative, plus abstraite et plus difficilement applicable.

Le texte du projet de loi à lui seul dit donc peu de choses et c'est uniquement grâce à la compréhensive collaboration du ministre

chargé de la réforme administrative que votre Commission a pu se faire une idée des mesures envisagées par le Gouvernement et qui seront prises par décret.

Bien que nous ayons beaucoup apprécié cette collaboration, il ne faut pas se dissimuler que la présente loi donne un certain « chèque en blanc » au Gouvernement dont les intentions nous paraissent toutefois très valables.

La hâte avec laquelle votre Commission a été contrainte d'étudier ce texte empêche votre rapporteur de replacer de façon très détaillée ce projet de loi dans l'optique générale de la fonction publique. Nos collègues intéressés trouveront dans le rapport établi par la commission de l'Assemblée Nationale des précisions très utiles. Il est nécessaire cependant d'effectuer un bref retour en arrière pour situer le problème.

Notre Commission a eu à plusieurs reprises l'occasion d'attirer l'attention du Gouvernement sur la crise morale qui règne chez les administrateurs civils de l'Etat et notamment chez les anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration. Ce malaise possède des causes variées. La plus importante tient à la diversité des carrières qui s'offrent aux élèves de l'E. N. A. lorsqu'ils quittent cette école. Selon leur classement, et celui-ci est toujours très serré étant donné la qualité de l'école, des affectations d'un intérêt très divers leur sont offertes. Pour de nombreux élèves l'attrait d'une carrière au Ministère du Travail ou de l'Agriculture ne saurait se comparer à la carrière accomplie au Conseil d'Etat, dans le corps préfectoral ou au Quai d'Orsay.

La majorité des élèves entrent dans les vingt-deux corps d'administrateurs civils, tous gérés de façon différente, et pour la plupart d'entre eux leur carrière entière se déroulera dans le sein de la même administration.

Cette inégalité d'intérêt des carrières fait que si certains ministères sont bien pourvus en élèves de l'E. N. A., d'autres en sont particulièrement privés. Les tableaux publiés dans le rapport de M. Krieg à l'Assemblée Nationale sont, à cet égard, éloquents.

Les ministères spécialement mal servis sont ceux à vocation sociale, ainsi que l'Education Nationale et l'Agriculture.

Comment en est-on arrivé là ?

Une réforme de la fonction publique fut entreprise après la Libération, qui aboutit à l'ordonnance du 9 octobre 1945 et ensuite

à la loi du 19 octobre 1946 codifiant le statut des fonctionnaires de l'Etat. Le principe de la réforme en ce qui concerne le corps des fonctionnaires supérieurs était le suivant : substituer à des rédacteurs, recrutés dans chaque administration centrale par la voie d'un concours particulier puis destinés à faire carrière dans ce ministère, un corps unique d'administrateurs civils issus de l'Ecole Nationale d'Administration au même titre que les membres des grands corps. Ces administrateurs civils devaient se consacrer aux tâches de conception et d'encadrement, à l'exclusion des besognes d'exécution ou de rédaction confiées à un cadre différent de fonctionnaires. Le corps des administrateurs civils devait être unique mais également mobile pour répondre aux critiques formulées contre une certaine sclérose de l'administration entre les deux guerres mondiales.

On peut dire que la réforme entreprise échoua rapidement du fait de son application. En effet, les administrateurs civils se voyaient imposer un recrutement d'un niveau supérieur à celui des anciens rédacteurs. Or, avant que l'Ecole Nationale d'Administration fût en mesure d'alimenter le corps des administrateurs civils, il fallut procéder à une intégration des anciens rédacteurs dans le nouveau corps afin d'assurer la marche normale de l'administration. Pour des raisons diverses, malheureusement, cette intégration ne fut pas réussie car elle manqua essentiellement de la rigueur nécessaire et cette situation s'aggrava encore par la suite en raison du repli sur la métropole de fonctionnaires de nos possessions d'outre-mer, dont l'intégration gonfla à l'excès les effectifs du corps des administrateurs civils.

A la notion d'un petit état-major uni et mobile fut substituée dans la pratique celle d'un corps vaste et relativement sclérosé, ce qui conduisit aux inégalités de carrière dont nous avons parlé et au fait que, trop nombreux, les administrateurs civils se virent tout naturellement confier des tâches d'exécution qui auraient dû normalement incomber aux secrétaires d'administration ou aux agents supérieurs.

Le projet de loi qui nous est soumis tend donc, au fond, à remettre en vigueur les principes de la réforme étudiée en 1945 par MM. Joxe et Debré.

La modification du statut de la fonction publique permettra de créer un corps unique d'administrateurs civils, dans lequel seront intégrés tous les administrateurs civils actuellement en fonctions.

Ces fonctionnaires formant un seul corps pourront, au cours de leur carrière, être affectés par le Premier Ministre dans un ministère ou dans un autre pour une période de cinq ans renouvelable ; l'avancement de grade fera l'objet entre ces cadres d'un tableau unique préparé par le ministère d'affectation et arrêté par le Premier Ministre.

Ce corps, dont la gestion est centralisée, mais non pas unique, sera placé auprès du Premier Ministre qui aura ainsi les moyens d'une politique de l'emploi.

Par ailleurs, les décrets qui nous ont été soumis favoriseront la mobilité des cadres supérieurs en prévoyant d'une manière systématique le passage d'une administration à une autre des membres des corps issus de l'E. N. A. pour une période de deux ans au cours de leur carrière. Cette mobilité doit permettre à des hommes de valeur d'affronter d'autres problèmes que leurs problèmes habituels et d'avoir des vues différentes sur les tâches qui ont été les leurs.

Le Gouvernement a été amené à déposer le projet de loi qui nous intéresse et le projet de loi n° 225 qui y est lié pour des raisons juridiques. En effet, les notions d'unité et de mobilité impliquent certaines dérogations au statut des fonctionnaires. Pour réaliser la mobilité, il faut simplifier le système des mutations. Ensuite, pour pouvoir affecter en province des administrateurs, il est nécessaire de prendre des dispositions qui facilitent ces déplacements. Il était donc indispensable de déroger au statut des fonctionnaires qui relève de l'article 34 de la Constitution.

Votre Commission a approuvé le principe des intentions du Gouvernement. Elle a été trop sensible aux problèmes posés par la carrière des élèves de l'Ecole nationale d'administration pour ne pas admettre le bien-fondé d'une réforme qui leur permettra d'effectuer des carrières correspondantes à la difficulté des épreuves qui leur sont imposées pour entrer dans la fonction publique.

Nous vous proposons toutefois de modifier légèrement le texte voté par l'Assemblée Nationale, qui stipule *in fine* que les dérogations au statut de la Fonction publique pourront être prises « dans la mesure justifiée par les besoins propres à ces corps ou services ».

Votre Commission craint que les décrets pris en vertu d'une telle autorisation ne soient que difficilement susceptibles d'un contrôle par le Conseil d'Etat.

Elle vous propose de substituer à cette formule la phrase suivante : « ... *qui ne répondraient pas aux besoins propres de ces corps et services* ».

Cette rédaction présente, à ses yeux, l'avantage de se situer entre la rigueur de l'ordonnance de 1959 peut-être excessive et les termes employés dans le projet du Gouvernement peut-être trop vagues.

Par ailleurs, sur la proposition de M. Champeix, votre Commission vous propose un article nouveau qui tend à sauvegarder les droits des membres des corps recrutés par l'Ecole nationale de la France d'Outre-Mer.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter, assorti des deux amendements ci-dessous, le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale dont le texte suit :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit le dernier membre de phrase de cet article :

« ... à certaines dispositions de la présente ordonnance qui ne répondraient pas aux besoins propres de ces corps et services. »

Article additionnel 2 (nouveau).

Amendement : Insérer un article additionnel 2 (nouveau) ainsi rédigé :

En ce qui concerne les membres des corps recrutés par l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer, l'application des dispositions ci-dessus ne saurait modifier la parité statutaire avec les administrateurs civils telle qu'elle a été définie par l'ordonnance n° 58-1036 du 29 octobre 1958.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le troisième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, est modifié comme suit :

« En ce qui concerne les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration, du corps enseignant et des corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pris en la forme indiquée ci-dessus peuvent déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 15 ci-après, à certaines dispositions de la présente ordonnance dans la mesure justifiée par les besoins propres à ces corps ou services. »