

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(110^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 13 décembre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Fonction publique.** - Discussion d'un projet de loi (p. 7449).
M. Jean Rosselot, rapporteur de la commission des lois.
M. André Rossinot, ministre de la fonction publique.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7452)

M^{mes} Véronique Neiertz,
Muguette Jacquaint,
MM. Marcel Porcher,
Charles de Courson,
Didier Bariani.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7458)

Article 1^{er} (p. 7458)

MM. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ;
le président, le ministre.

APPLICATION DE L'ARTICLE 44, ALINÉA 2, DE LA CONSTITUTION

Les amendements n^{os} 19 à 28 ne seront pas examinés.

Amendement n^o 17 du Gouvernement : MM. le ministre, le
rapporteur, Charles de Courson, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 7459)

Sous-amendement n^o 33 de M. de Courson à l'amendement
n^o 17 : M. Charles de Courson. - Retrait.

Adoption de l'amendement n^o 17.

Amendement n^o 11 de M. de Courson : MM. Charles de
Courson, le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements n^{os} 8 rectifié de M. de Courson et 1 rectifié
de la commission des lois : MM. Charles de Courson, le
rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n^o 8,
deuxième rectification ; adoption de l'amendement n^o 1
rectifié.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 7460)

M. le ministre.

Amendement n^o 12 de M. de Courson : M. Charles de
Courson.

Amendements n^{os} 13 et 14 de M. de Courson :
MM. Charles de Courson, le rapporteur, le ministre.

Amendements n^{os} 15 et 16 de M. de Courson :
MM. Charles de Courson, le rapporteur, le ministre, le
président de la commission des lois. - Retrait de l'amendement
n^o 12.

Réserve du vote sur les amendements n^{os} 13, 14, 15 et 16.

M. le ministre.

APPLICATION DE L'ARTICLE 44, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Adoption, par un seul vote, de l'article 2, à l'exclusion de
tout amendement.

Après l'article 2 (p. 7463)

Amendement n^o 10 de M. de Courson : M. Charles de
Courson. - Retrait.

Amendement n^o 10 repris par Mme Neiertz : Mme Véro-
nique Neiertz. - Retrait.

Amendements n^{os} 9 rectifié de M. de Courson et 18 du
Gouvernement : MM. Charles de Courson, le rapporteur,
le ministre, le président. - Retrait de l'amendement n^o 9
rectifié.

Suspension et reprise de la séance (p. 7465)

Sous-amendement n^o 35 de M. de Courson à l'amendement
n^o 18 : MM. Charles de Courson, le rapporteur, le
ministre, Marcel Porcher. - Rejet du sous-amendement
n^o 35 ; adoption de l'amendement n^o 18.

Article 3 (p. 7466)

Amendement n^o 7 de M. Bussereau, avec le sous-amende-
ment n^o 30 du Gouvernement, et amendement n^o 4 de la
commission, avec les sous-amendements n^{os} 29 du Gou-
vernement et 5 rectifié de Mme Neiertz : l'amendement
n^o 7 n'est pas soutenu ; le sous-amendement n^o 30 n'a
plus d'objet ; M. le rapporteur, Mme Véronique Neiertz,
MM. le ministre, le président de la commission des lois. -
Rejet des sous-amendements n^{os} 5 rectifié et 29 ; adoption
de l'amendement n^o 4, qui devient l'article 3.

Après l'article 3 (p. 7468)

Amendement n^o 2 rectifié de la commission : MM. le rap-
porteur, le ministre, Charles de Courson, le président de
la commission des lois. - Adoption de l'amendement n^o 2,
deuxième rectification.

Amendement n^o 6 de Mme Neiertz : Mme Véronique
Neiertz, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7469)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. **Loi de finances pour 1994.** - Communication relative à la
désignation d'une commission mixte paritaire (p. 7469).

3. **Ordre du jour** (p. 7469).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FONCTION PUBLIQUE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion 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 (n^{os} 656, 766).

La parole est à M. Jean Rosselot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean Rosselot, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, mes chers collègues, j'ai donc l'honneur de rapporter, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, le 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.

Le texte qui nous est proposé a pour objet d'encadrer et de moraliser les conditions d'entrée dans certains corps de l'Etat et les conditions de sortie de la fonction publique de l'Etat de certains fonctionnaires vers le secteur privé.

Il s'agit de mettre fin au « népotisme » constaté pour certaines nominations ainsi qu'à certaines complaisances ou collusions d'intérêts publics et privés. Il s'agit aussi d'épargner à l'opinion et à l'administration les haut-le-cœur qu'elles ont pu éprouver devant des nominations qui présentaient un caractère politiquement affinitaire ou géographiquement solidaire trop marqué. Il s'agit enfin d'éviter les ressentiments face à des passages d'agents publics vers le secteur privé, en contradiction par trop manifeste avec les principes de désintéressement, de neutralité, d'impartialité et de dignité propres à la fonction publique, principes que le Premier ministre s'était engagé, lors de sa déclaration de politique générale, le 8 avril dernier, à restaurer.

Ce faisant, le projet de loi ne remet pas en cause - la commission l'a bien compris ainsi - les principes mêmes du tour extérieur et du passage du public au privé ; il ne fait qu'en déjouer d'avance les abus ou les excès.

S'agissant des nominations au tour extérieur, le texte est circonscrit aux grands corps d'inspection et de contrôle.

Le tour extérieur est utile. L'intérêt général veut en effet que, dans les corps d'inspection et de contrôle, comme ailleurs, du reste, des esprits formés par d'autres

procédés, apportant d'autres idées et d'autres expériences soient admis. Mais il faut prendre garde à ce que, comme l'indiquait le commissaire du Gouvernement Vigouroux devant le Conseil d'Etat, le tour extérieur ne soit pas extérieur aux principes de la fonction publique et ne pas aboutir à la situation décrite de manière plus imagée par notre collègue Jean-Pierre Soisson lors des débats qui ont entouré le vote de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et dans le secteur public, où un inspecteur général des télécommunications ignorerait comment fonctionne un central téléphonique, un inspecteur général des ponts et chaussées serait incapable d'apprécier un projet ou un devis, un inspecteur général des finances ne saurait trop comment lire un bilan.

Qu'en est-il de l'état actuel du droit pour ce qui concerne les nominations au tour extérieur dans les corps d'inspection et de contrôle ?

Distinguons deux catégories. D'une part, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les inspections à caractère interministériel : l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales. D'autre part, les inspections non interministérielles, spécialisées, dont la liste a été fixée par décret et ne comprend pas - je reviendrai sur ce point - l'inspection générale de l'éducation nationale.

Dans les deux cas, le nombre des postes ouverts au tour extérieur est situé actuellement entre le quart et le cinquième des emplois à pourvoir.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Mieux vaut dire tour de l'extérieur !

M. Jean Rosselot, rapporteur. Pour le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les inspections ministérielles, il n'y a pas d'autre condition que celle de l'âge. Pour les inspections spécialisées, les nominations au tour extérieur sont subordonnées à l'appréciation par une commission de l'aptitude des postulants.

L'apport du projet de loi est double : il tend à introduire une plus grande rigueur et une plus grande transparence.

Plus de rigueur. Un cinquième seulement des postes seront pourvus au tour de l'extérieur. Pour le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les trois inspections interministérielles, un avis devra être rendu par les chefs de ces grands corps, un comité de sélection propre à la Cour des comptes venant renforcer l'appréciation du choix pour les conseillers référendaires. Enfin, le régime des nominations à l'inspection générale de l'éducation nationale sera aligné sur le droit commun, c'est-à-dire qu'un avis sera obligatoirement rendu par la commission de vérification des aptitudes. Les nominations au tour de l'extérieur dans ce corps - mais ceci n'est pas étranger à cela - ont présenté, ces dernières années, la proportion la plus importante de toutes les nominations au tour extérieur dans les corps d'inspection et de contrôle.

Plus de rigueur, mais aussi plus de transparence. Le sens de l'avis rendu tant par les chefs des juridictions ou des inspections interministérielles que par la commission

d'aptitude est désormais public. La commission des lois approuve ce dispositif, qui privilégie la valeur et les compétences et va dans le sens de l'intérêt général. Elle a cependant adopté, à l'initiative de M. Bussereau, un amendement tendant à empêcher toute velléité de modifier les statuts de certains corps, afin de permettre ou de faciliter, en calculant bien certains délais, les nominations au tour de l'extérieur.

S'agissant du passage de fonctionnaires d'Etat vers le secteur privé, du « pantouflage », comme on dit, il faut bien, en considération liminaire, admettre que la lente et longue détérioration des conditions d'exercice du pouvoir de la haute fonction publique et la régression de ses conditions matérielles, de rémunération notamment, ont poussé à de trop nombreux départs. ce problème mériterait un long débat.

Ce qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est la licéité de ces départs et leur conformité à la déontologie du service public, quand de hauts fonctionnaires ayant exercé des fonctions de tutelle, de surveillance, ou ayant passé des marchés avec des entreprises privées rejoignent ces dernières dans le délai proscrit de cinq ans.

Qu'en est-il du droit actuel? D'abord, le code pénal prévoit des peines d'amende et d'emprisonnement pour les agents de l'Etat se plaçant dans de telles situations. Cependant, les sanctions sont rares, le ministère public n'étant que très rarement saisi. Une commission chargée d'apprécier la compatibilité entre les activités envisagées et les fonctions précédemment exercées existe, mais sa saisine est facultative. Elle n'a été effectuée que treize fois depuis que la commission a été créée par un décret de 1991, c'est-à-dire depuis deux ans, alors même que quelque cinq cents départs ont lieu chaque année.

Le projet de loi rend obligatoire la saisine de cette commission. Le commission des lois a discuté sur le point de savoir si l'avis de cette commission devait lier l'administration quant à la décision qu'elle prend à l'égard du fonctionnaire candidat au départ. Elle a conclu affirmativement, et nous reviendrons sur ce point.

En second lieu, toujours sur le chapitre du pantouflage, la commission des lois vous propose un amendement de bonne logique qui institue une commission par grande fonction publique au lieu d'une seule pour l'ensemble de la fonction publique actuellement. Trois commissions devraient donc être créées : une pour la fonction publique civile de l'Etat, une pour la fonction publique territoriale et une pour la fonction publique hospitalière.

La commission des lois a enfin pris en considération la spécificité de certains corps, tels ceux concernés par les industries d'armement. Il n'est pas question, bien sûr, d'empêcher l'interpénétration entre administration et entreprises dans ce qu'elle peut avoir de positif et qui fait, à certains égards, comme dans tous les pays, la performance de nos industries. Il s'agit en fait de mettre un terme à des cas choquants dont la presse se fait régulièrement l'écho. Aussi bien la commission des lois n'a-t-elle pas jugé utile d'appliquer aux militaires le système de la commission de déontologie, se bornant à ajouter à l'article 35 du statut de la fonction publique militaire de 1972 une nouvelle prohibition visant à interdire à ceux qui passent des contrats d'armement d'entrer dans les entreprises parties à ces contrats.

Ce texte est fondé sur le refus de la sclérose à laquelle on aurait pu succomber en empêchant tout recrutement au tour extérieur, comme c'était le cas avant 1984, mais aussi sur le refus du laxisme, par l'encadrement des nominations au tour de l'extérieur et des départs vers le secteur privé.

Telles sont les grandes lignes du projet de loi adopté par la commission des lois, modifié par les amendements qui vous seront présentés tout à l'heure. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique.

M. André Rossinot, ministre de la fonction publique. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le texte qui vous est présenté aujourd'hui aurait pu s'intituler : « Projet relatif à la neutralité des fonctionnaires ».

Il vise en effet à conforter l'Etat républicain en assurant le sérieux et l'impartialité des recrutements par le tour de l'extérieur, comme le Premier ministre l'avait annoncé dans sa déclaration de politique générale au mois d'avril, d'une part, et en garantissant une application effective des règles qui portent sur les départs de fonctionnaires dans le secteur privé, d'autre part.

Avec ce texte, nous cherchons à rétablir les bases d'une éthique républicaine, d'une morale publique, qui est attendue par l'opinion et qui représente une rupture par rapport aux pratiques qui ont trop souvent émaillé les années récentes.

J'aborderai successivement les deux aspects du projet de loi.

S'agissant d'abord de ce qu'il est convenu d'appeler le tour de l'extérieur, il convient de 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, qui résulte 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 postes de directeur d'administration centrale -, prévue à l'article 25.

Il faut cependant noter 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 de 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'inspecteur général des personnes « sans condition autre que d'âge ».

Si ce système, dont 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 de l'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 des mécanismes qui ne présentent pas toutes les garanties de transparence et d'impartialité dans l'accès aux charges publiques. (*M. Charles de Courson applaudit.*)

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 de l'extérieur est donc une source de renouvellement et d'enrichissement mutuel. Pour autant, il convient 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, qui proclame que « 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 ».

La pratique récente a montré cependant 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.

Comme dans toute entreprise humaine, il faut en effet faire la part des ambitions et des influences. Ainsi que le relevait au siècle dernier le juriconsulte Vivien au sujet des promotions dans les places élevées de l'administration : « Elles excitent vivement l'attention, elles touchent les ambitions rivales, souvent aussi jalouses que puissantes, et l'opinion publique s'en préoccupe avec ardeur. »

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

La loi du 13 septembre 1984 disposait qu'un tiers des emplois d'inspecteur général pouvaient être pourvus selon le tour de l'extérieur qu'elle instituait. Elle ne prévoyait d'ailleurs aucun formalisme particulier et l'application qui en a été faite dès le début encourageait, déjà, la critique en dépit des propos rassurant que tenait M. Le Garrec, secrétaire d'Etat à la fonction publique, devant l'Assemblée nationale le 29 août 1984 : « Bien entendu, l'exécutif prendra toutes dispositions pour que les femmes et les hommes qui, par le tour extérieur, accéderont à des fonctions importantes en aient la compétence et l'expérience. Mais peut-on douter un seul instant que ce soit la volonté du Gouvernement ? ».

La suite ne semble pas avoir donné raison à M. Le Garrec, puisque, sur une proposition de loi déposée par M. Mazeaud et M. Toubon, le Parlement a adopté un texte qui est devenu la loi du 23 décembre 1986, texte que nous voulons compléter aujourd'hui.

Qu'a fait la loi du 23 décembre 1986 ?

Sur la suggestion du président Pierre Mazeaud, dont je salue ici l'initiative, elle a réduit la proportion des emplois à pourvoir par le tour de l'extérieur et elle a créé une commission interministérielle chargée de donner un avis sur les nominations dans les corps d'inspection - quatorze en tout - qui figurent sur une liste établie par décret.

Il s'agissait là incontestablement d'un progrès, mais qui s'est révélé malheureusement insuffisant, comme l'expérience de ces dernières années l'a enseigné.

Les articles 1^{er} et 2 du projet qui est soumis à votre assemblée visent justement à apporter les garanties indispensables pour assurer la neutralité et le sérieux des recrutements.

Pour cela, il est proposé que le sens de l'avis de la commission sur les nominations dans les inspections générales soit rendu public. La composition de la

commission sera d'ailleurs revue dans le décret d'application, pour que ne siègent désormais dans cette commission que des personnes libres de leur avis et que la présence des représentants des corps intéressés soit renforcée.

De façon concomitante, l'article 2 du projet de loi prévoit que soit 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, celle de l'administration et celle des affaires sociales, sur les candidatures qui leur sont présentées.

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

La transparence des nominations sera ainsi assurée.

L'article 2 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, nous proposons d'instituer pour la Cour des comptes un comité de sélection qui appréciera les mérites des candidats au grade de conseiller référendaire, rejoignant les souhaits exprimés par cette institution et une proposition de loi dont le président Philippe Séguin était l'un des coauteurs. (*M. Charles de Courson applaudit.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vrai !

M. le ministre de la fonction publique. J'ajoute, pour être complet, que le Gouvernement vous propose, par voie d'amendement, un dispositif analogue pour les sous-préfets.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. J'aborde maintenant la seconde partie du texte, qui traite des départs de fonctionnaires dans le secteur privé.

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

L'article 72 de la loi du 11 janvier 1984, l'article 95 de la loi du 26 janvier 1984 ainsi que l'article 90 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives, respectivement, à la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière prévoient le principe de l'interdiction, pour les fonctionnaires cessant leurs fonctions de façon temporaire ou définitive, d'exercer certaines activités dans le secteur privé, jugées incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

L'article 175-1 de l'ancien code pénal, qu'est venu remplacer l'article 432-13 du nouveau code pénal, 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 se soit écoulé.

Il ne s'agit pas de jeter le doute sur le comportement de l'immense majorité des fonctionnaires qui remplissent avec honneur et probité leurs fonctions,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

M. le ministre de la fonction publique. ... pas plus que d'entraver, par quelque artifice, 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 de s'assurer, en sens inverse, que sont correctement appliqués les textes qui ont pour but 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 a entendu aller dans ce sens en créant une commission interministérielle dont la compétence se limite uniquement aux administrations de l'Etat, et qui émet un avis à la demande de celles-ci sur la compatibilité de l'activité privée envisagée avec les précédentes fonctions de l'agent.

La grande faiblesse du dispositif réside 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 celle-ci que dans des cas très limités.

La loi du 29 janvier 1993 sur 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. Nous aurons ainsi un système qui permettra de dégager une règle définie au niveau interministériel et qui contiendra en lui-même la capacité de dissuasion nécessaire.

Tel est, mesdames, messieurs les députés, le contenu du texte qui vous est présenté par le Gouvernement. Nous voulons redonner à la fonction publique confiance en elle-même, et la rendre fière de la façon dont elle est gérée et dont elle est perçue dans le respect des principes républicains de neutralité, de désintéressement et de probité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui tend à mieux organiser, voire à moraliser les nominations au tour extérieur dans la fonction publique, d'une part, et le « pantouflage » dans le privé, d'autre part.

Le système du tour extérieur permet à l'exécutif et au président de la République de nommer à des postes de la fonction publique - entre 20 et 25 p. 100 des effectifs - des non-fonctionnaires. Aucun exécutif ne s'est privé de cette possibilité.

Il est de bonne guerre que le rapport de M. Rosselot ne se réfère qu'à la période 1988-1993 pour mettre en évidence l'ampleur des nominations intervenues. Je n'ai eu quant à moi aucun mal à constater que les nominations intervenues avant 1981 et entre 1986 et 1988, sous le gouvernement de M. Chirac, n'ont rien à envier en nombre, proportionnellement à la durée des gouverne-

ments concernés, à celles intervenues sous les derniers gouvernements. J'ai même remarqué que le gouvernement de M. Balladur avait ajouté du piment à la chose en introduisant une procédure de recrutement par cabinets privés pour les recteurs d'université. En six mois, treize recteurs ont été nommés par le biais de cabinets privés de recrutement.

Cette procédure n'a pas dû être suffisante pour moraliser ou neutraliser le système puisque certains ont échappé à ce qui était prévu pour les autres. Dans un journal du soir, j'ai lu que ceux qui étaient dispensés d'examen avaient, curieusement, appartenu à des cabinets ministériels avant 1981 ou entre 1986 et 1988...

Quel que soit le gouvernement et quels que soient les ministres, la tentation est donc grande.

Je voulais faire cette petite mise au point, monsieur Rosselot, afin que la présentation des faits soit équilibrée.

J'en viens au « pantouflage », qui pose d'autres problèmes.

Ces dernières années, le nombre croissant de fonctionnaires, en particulier les plus jeunes, souhaitant quitter le service de l'Etat pour aller vendre dans le privé leur savoir-faire, et leur carnet d'adresses d'ailleurs, a provoqué un afflux sans précédent de demandes de mise en disponibilité. Le phénomène a touché des institutions et des ministères qui, jusque-là, avaient été épargnés.

Alarmé, Michel Rocard, alors Premier ministre, avait créé une commission d'éthique, afin de moraliser le « pantouflage ». Mais sa saisine n'était pas obligatoire et ses avis étaient confidentiels. En trois ans d'existence, alors que plusieurs centaines de fonctionnaires ont gagné le privé, cette commission n'a été saisie que d'une cinquantaine de demandes. Les ministres, quels qu'ils soient, répuignent à la saisir.

Un membre éminent du secrétariat général de la défense nationale, un général trois étoiles, a récemment rejoint en toute quiétude une société d'électronique militaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'ai déposé un amendement à ce sujet !

Mme Véronique Neiertz. Je vais y venir, monsieur Mazeaud.

Un ingénieur général quatre étoiles s'est fait embaucher par la branche armement de Thomson-CSF, sans que le ministre ait jugé utile de consulter la commission d'éthique.

La même situation existe dans d'autres ministères, en particulier dans celui de l'intérieur, qui a l'art d'expliquer qu'en tout état de cause il n'est pas concerné. Quel qu'il soit, le ministre en place se garde bien de saisir la commission lorsque des préfets, sous-préfets, ou administrateurs civils rejoignent le privé par dizaines !

Rendre obligatoire la saisine de la commission et publics ses avis me paraît excellent. De surcroît, étendre, grâce à un amendement de M. Mazeaud, l'application de ce principe à la fonction publique militaire me semble procéder d'une saine approche du problème.

Cela dit, permettez-moi de m'interroger, monsieur le ministre, sur une des dispositions du projet de loi, concernant le tour extérieur.

Demander aux grands corps de l'Etat de se prononcer sur les nominations au tour extérieur va aboutir à substituer les critères corporatistes aux critères politiques ou de compétence. Je crains que cela ne constitue une nouvelle procédure de rattrapage pour les mal classés aux concours de l'ENA et de Polytechnique.

Le tour extérieur, comme son nom l'indique, est fait pour aérer un peu l'administration en y faisant entrer des personnes de profils et d'expériences professionnelles hors normes administratives. Mais je doute que l'esprit de corps qui prévaut dans la haute fonction publique laisse quelque place à un profil ou à une expérience professionnelle qui pourraient un tant soit peu échapper à l'ordre établi. A la cooptation politique succédera donc la cooptation administrative organisée par les grands corps.

Si le système en vigueur n'est pas exempt de critiques, celui qui nous est proposé risque de scléroser la pratique du tour extérieur et donc d'empêcher le peu d'ouverture jusque-là possible sur la société civile. Or je suis certaine que ce n'est pas ce que les parlementaires ici présents, quels qu'ils soient, souhaitent. Nous avons la responsabilité de ne pas accroître le déphasage, les clivages, les incompréhensions pouvant exister entre un pouvoir administratif qui fonctionne un peu trop sur lui-même, et une société civile confrontée à de tout autres réalités.

Le projet limite déjà à 1 sur 5 le nombre de postes ouverts au tour extérieur. On peut être d'accord sur ce point. Mais si l'appréciation des critères de compétence est laissée aux grands corps, c'est - il faut avoir le courage de le dire - la disparition du tour extérieur probablement recherchée par certains, que nous programmerons.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais faire, monsieur le ministre. Elles pourraient être prises en compte au cours de la discussion.

Je sais que vous avez justement le souci de favoriser un progrès réel par rapport aux législations antérieures qui ont successivement essayé de régler le problème.

Nous ne pouvons qu'être pour la neutralité des fonctionnaires et donc approuver ce texte s'il ne remplace pas un mal par un autre et s'il évite certains écueils.

Puisque vous nous conviez à réfléchir ensemble à la question, permettez-moi d'apporter à la réflexion commune cette observation.

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous abordons aujourd'hui certaines dispositions relatives à la fonction publique et particulièrement à la fonction publique de l'Etat.

Il y a plusieurs manières de parler de la fonction publique et nous aurions préféré examiner de façon plus fondamentale ce qui est une grande référence de la société française. En effet, l'administration, le secteur public remplissent des tâches parmi les plus difficiles et les plus nobles, dans la mesure où elles tendent non au profit mais à l'efficacité sociale.

Ce n'est pourtant pas la voie que vous avez choisie puisque votre texte n'aborde pas les questions que se posent les millions de salariés concernés et les usagers. Pour cette session, vous vous serez limités, s'agissant de la fonction publique, d'une part à un budget contre lequel nous avons voté tant les crédits alloués sont loin des besoins exprimés, d'autre part, à ce projet de loi relatif à quelques nominations dans les grands corps de l'Etat et à certaines modalités d'accès de fonctionnaires à des fonctions privées.

D'emblée, dans le communiqué à la presse de la commission des lois relatif à ce projet de loi, le rapporteur, M. Jean Rosselot, observait : « Ce texte pourrait s'intituler : projet de loi relatif à la maîtrise des flux migratoires de certains fonctionnaires dans les grands corps de l'Etat... et le secteur privé » car, soulignait-il :

« l'absence de limites... a, depuis une dizaine d'années, remis en cause les règles d'impartialité dans le recrutement des fonctionnaires et suscité des doutes sur leur désintéressement dans l'exercice de leurs fonctions ».

Nous pouvons encore lire, à la page 24 du rapport : « On ne peut que se réjouir de l'introduction de cette disposition » - celle relative aux nominations au tour extérieur - « lorsqu'on sait qu'entre 1988 et 1993, ce corps a accueilli quatorze conseillers maîtres et vingt et un conseillers référendaires nommés au tour extérieur ».

Je pourrais continuer, mais ces deux passages suffisent à « donner le ton » du débat que vous envisagez de mener aujourd'hui. Il est des sujets que l'on veut symboliques. Et s'il est vrai qu'il y a eu des abus, je ne pense pas que la droite puisse se présenter en « donneur de leçons » en la matière, pas plus d'ailleurs que s'agissant du respect des principes sur lesquels devrait s'appuyer la conception française de la fonction publique et que je rappelle brièvement.

Le premier principe est celui de l'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics qui trouve sa source dans l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme. L'avez-vous respecté ? Faut-il rappeler à cet égard le désir de revanche que vous exprimiez en décembre 1986, en supprimant la troisième voie d'accès à l'ENA ?

Vous affichiez ainsi la volonté de refuser toute possibilité d'accès à des candidats d'extraction plus modeste.

Vous manifestiez ainsi votre volonté de sélection en privant toutes celles et tous ceux qui n'avaient pu, en raison de leur situation financière, terminer leurs études, du droit d'accéder aux hauts postes de l'administration. Est-ce ainsi que vous respectiez le principe d'égalité ?

Le deuxième principe est celui de l'indépendance de l'agent public vis-à-vis du pouvoir politique. En simplifiant, on peut dire que les fonctionnaires devraient être à l'abri de l'arbitraire hiérarchique, des aléas des réformes administratives et des pressions du pouvoir politique.

Le troisième principe, lié à celui de la neutralité du service public, est la citoyenneté de l'agent public. Or on sait comment vous avez tenté d'atrophier ses libertés.

Ces principes essentiels devraient s'appliquer à toutes les catégories de fonctionnaires sans exception.

Parce que les besoins sociaux ne cessent de croître - école, logement, santé, équipements collectifs - et qu'ils correspondent à des aspirations sociales réelles nécessitant le développement des fonctions publiques, il est urgent d'accroître l'efficacité de l'administration et de faire avancer partout la démocratie.

L'objectif affiché du projet de loi qui nous est soumis, est d'une part, de rendre l'accès à la haute fonction publique plus rigoureux et plus transparent et, d'autre part, de réglementer le « pantouflage » des hauts fonctionnaires dans le secteur privé.

Personne ne s'étonnera ici que les députés communistes soient favorables à la transparence et refusent toute forme de clientélisme. Aussi aurions-nous souhaité que la clarté soit faite sur l'ensemble de la fonction publique et pas seulement sur la fonction publique d'Etat.

Je ne mets pas en cause la publication de l'avis de la commission sur les nominations, mais permettez-moi de m'interroger sur deux points.

Le premier tient à la composition même de la commission. Vous comprendrez notre opposition car la représentation des organisations syndicales n'y est pas assurée. Ce texte aurait dû être l'occasion de répondre à l'absence de

pluralisme et de démocratie et d'exclure du champ de la tutelle de quelques hauts fonctionnaires la commission appelée à se prononcer sur l'aptitude des candidats.

J'ajoute les commentaires de M. Bussereau dans un avis rendu au nom de la commission des lois en octobre dernier : « La pratique des nominations des tours extérieurs dans les corps d'inspection générale et de contrôle soulève actuellement quatre questions. On peut s'interroger légitimement sur les raisons qui font échapper les nominations dans le corps de l'inspection générale de l'éducation nationale au droit commun de la consultation préalable de la commission compétente précitée. On peut se demander également si la représentation au sein de cette commission de délégués du corps d'accueil n'est pas susceptible de favoriser une forme de cooptation. On peut s'étonner ensuite que la nomination par la voie du tour extérieur ne soit pas précédée de la publication de la vacance d'emploi. On ne peut que déplorer enfin que les nominations au tour extérieur dans tous les corps d'Etat ne soient pas précédées de la publication des avis motivés des responsables concernés. Pour que l'administration ne soit pas le refuge de quelques privilégiés mais soit dans les mains de fonctionnaires impartiaux au service de tous les citoyens, le législateur doit être invité à corriger cette situation. »

Votre projet de loi, monsieur le ministre, ne répond même pas à ces questions.

Le second point concerne la saisine de cette commission et nous aurions souhaité connaître les statistiques.

Quant aux départs des fonctionnaires dans le secteur privé, personne ne peut sérieusement en ignorer les raisons. Il ne suffit pas de constater qu'un nombre croissant de hauts fonctionnaires, qui, au départ, ont choisi de servir l'Etat, sont ultérieurement « attirés » par le secteur privé. Encore faut-il s'attaquer aux raisons fondamentales de leur manque de motivation pour rester dans le corps de l'administration. Certes, le rapport y fait allusion, mais qu'attendez-vous, monsieur le ministre, pour opérer la nécessaire revalorisation du statut social de la fonction publique et des rémunérations de la haute fonction publique, qui n'est pas concernée par le protocole Durafour ? On peut également se poser la question de l'indéniable dégradation des conditions de travail ou de carrière.

Il serait temps de tirer tous les enseignements de l'enquête réalisée sur l'état de la haute fonction publique en France. Un tel diagnostic du malaise qui traverse ce corps d'encadrement aurait dû vous conduire à nous présenter un projet plus ambitieux.

Quand la représentation nationale aura-t-elle à traiter de la fonction publique en général ?

Vous comprendrez, monsieur le ministre, mes chers collègues, que ce projet de loi ne puisse, en l'état, recevoir l'approbation des députés communistes.

M. le président. La parole est à M. Marcel Porcher.

M. Marcel Porcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de sa déclaration de politique générale, au mois d'avril dernier, M. le Premier ministre avait annoncé ce texte nécessaire à l'avènement de cet Etat impartial que nous appelons de tous nos vœux.

Le tour de l'extérieur a sans doute parfois été utilisé d'une manière qui ne faisait pas toujours la part belle à la seule compétence des candidats ou à l'intérêt de la fonction publique. Mais en termes de places à prendre, les comportements auxquels nous avons assisté avant l'échéance de mars 1993 ressemblaient à ceux des naufrages

du Titanic cherchant des places dans les canots de sauvetage. Non, la fonction publique ne peut en aucune façon servir de bouée de sauvetage à des hommes politiques qui savent qu'ils seront bientôt en mal de siège ! Je le dis très sereinement à Mme Neiertz. Sans doute devons-nous les uns et les autres réfléchir à ce qui s'est passé. Mais cette fois-là, peut-être parce que le phénomène était concentré dans le temps ou parce qu'il était fait preuve d'une certaine impudeur, manifestement, trop c'était trop ! Le gouvernement issu des élections du mois de mars 1993 a donc été amené à se préoccuper de ce véritable problème.

Si j'en crois le rapporteur, nous essayons de légiférer en la matière depuis 1911. Peut-être commencerons-nous à le bien faire aujourd'hui. Deux questions essentielles se posent.

La première est la suivante : faut-il ou non maintenir un recrutement direct, dit tour de l'extérieur, dans la fonction publique ? Car, après tout, on pourrait fort bien imaginer un système reposant exclusivement sur les examens, sur les concours. La réponse est pourtant assurément : oui. En effet, l'expérience que nous avons des entreprises privées prouve que de grands talents peuvent naître chez des gens qui n'ont pas eu la chance ou l'opportunité de faire des études et de passer des concours. Les grands capitaines de l'industrie sans diplôme, ou possédant au plus un certificat d'études, sont légion. Et ce qui est vrai dans le monde de l'industrie l'est aussi dans le monde politique. Nous avons en effet connu d'excellents ministres de l'éducation nationale qui n'étaient jamais allés à l'université. Pourquoi diable priverions-nous la fonction publique de ces immenses talents ? Le tour extérieur est donc nécessaire.

Par ailleurs, nous reprochons assez souvent à la fonction publique d'être déconnectée des réalités du terrain, du quotidien. Comment imaginer dès lors que des fonctionnaires qui auraient tous reçu leur formation dans le sérail de l'ENA, hermétiquement clos aux « gens du terrain » et dont nous critiquons, souvent à tort d'ailleurs, le manque de réalisme, pourraient prendre la juste mesure des justes réalités ? Le recrutement extérieur, est donc nécessaire dans l'intérêt même de la fonction publique et, par voie de conséquence, dans celui de l'Etat. En revanche, il ne doit pas occuper une place trop importante et il faut s'assurer des compétences des candidats.

Le dispositif actuel est insuffisant, nous en convenons tous. La loi de 1984 n'a prévu qu'une condition d'âge et la loi de 1986 a institué une commission pour procéder aux nominations au tour extérieur en précisant que son avis ne serait pas rendu public.

Le projet que vous nous proposez, monsieur le ministre, vise à limiter à 20 p. 100 la proportion des recrutements au tour extérieur et à rendre public l'avis de la commission. On voit bien ce qu'il peut y avoir derrière une telle publication, à savoir le contrôle du citoyen, mais aussi le contrôle juridictionnel qui pourra s'ensuivre s'agissant de la motivation. De même, seront rendus publics les avis des organes compétents : le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

S'agissant des conseillers référendaires à la Cour des comptes, aux conditions actuelles d'âge et d'ancienneté viendront s'ajouter des conditions de contrôle de l'aptitude à exercer. C'est l'objet des articles 1 et 2.

La seconde question qui se pose, par voie de conséquence, est la suivante : faut-il ou non permettre des passages de la fonction publique vers la fonction privée, ce que l'on appelle communément le « pantouflage » ? Je ne

suis pas persuadé d'ailleurs que ce terme soit nécessairement adapté car pourquoi pantouflerait-on plus dans le privé que dans le public ? Je veux imaginer que l'on ne pantoufle ni ici, ni là, en tout cas je l'espère.

Quoi qu'il en soit quatre raisons sont avancées pour justifier le passage du public au privé, dont deux ne me paraissent pas bonnes.

La première est relative aux retraites. Il est possible de prendre sa retraite de bonne heure dans certains corps de la fonction publique – c'est notamment le cas des militaires – et le passage au secteur privé permet d'exercer d'autres fonctions. Si cette raison pouvait être bonne à une époque où sans atteindre le plein emploi nous n'avions pas de problèmes majeurs de chômage, elle ne paraît pas vraiment justifiée aujourd'hui. J'entends bien que certains militaires envisagent, dès le début de leur carrière, de passer dans le privé après quinze ans d'activité, mais une telle attitude peut être interprétée comme un certain manque de confiance envers cette carrière. En outre, le problème se pose en des termes au moins aussi aigus pour l'homme de quarante ou cinquante ans qui a fait de longues études en pensant être ingénieur jusqu'à l'âge de la retraite et qui se retrouve au chômage, voire en fin de droits. Le critère de la retraite ne me paraît donc pas déterminant.

La deuxième raison généralement avancée, qui n'est pas non plus déterminante, c'est la perte du pouvoir d'achat de nos hauts fonctionnaires. Il est dit, sans doute exact, que les fonctionnaires de catégorie A3 ont perdu pratiquement 16 p. 100 de pouvoir d'achat en dix ans, ce qui conduirait certains d'entre eux à opter pour la fonction privée. En effet, force est de constater, pour le regretter, que sur 8 000 élèves sortis de l'ENA, 860 sont actuellement dans le secteur privé, ce qui est beaucoup.

Mais pour exacte que soit l'observation, elle ne saurait tenir lieu de bonne raison. Il faut plutôt penser à la revalorisation des traitements de nos hauts fonctionnaires. La fonction publique, a besoin de gens compétents ; après avoir dépensé beaucoup d'argent pour les former, il faut se préoccuper de les garder au service de l'Etat.

Il y a, en revanche, deux bonnes raisons qui sont avancées.

La première est qu'il est dommage de priver nos entreprises privées des compétences de hauts fonctionnaires. Elles ont besoin d'être concurrentielles, dynamiques. Bien évidemment, la façon de traiter les problèmes n'est pas la même que dans la fonction publique, mais il est hautement souhaitable qu'il y ait une synergie.

Autre bonne raison, c'est que, dans un Etat moderne, le privé relaie le public. Il n'y a pas de solution de continuité. C'est particulièrement vrai dans le secteur du commerce extérieur. Ne voit-on pas des ministres se rendre avec leur « staff » dans les pays étrangers pour tenter de conclure des contrats ?

Le fait que des fonctionnaires puissent apporter leur savoir-faire à certaines entreprises privées est donc une bonne chose.

Je pense notamment à l'industrie de l'armement qui préoccupe le président de la commission des lois. Bien sûr, il a raison, il faut faire très attention et il est assurément bon d'étendre la loi aux militaires. Mais il est certain que personne mieux que des pilotes d'hélicoptère ou des gradés de l'aviation militaire n'est en mesure de vanter les mérites de nos appareils. N'oublions pas les difficultés de la Société EUROCOPTER !

Faut-il, sous le contrôle du ministère des armées, détacher des militaires auprès des entreprises privées – ou semi-publiques, pour la plupart – pour que ce type de

contrats puissent être conclus ? On devra y réfléchir. Il est en tout cas indispensable d'autoriser la présence de certains hauts fonctionnaires dans des entreprises privées appartenant à certains secteurs spécialisés.

Qu'en est-il actuellement ? Nous sommes sous le régime du décret du 17 janvier 1991, pris en application de la loi de 1984, et sous le régime de la loi du 29 janvier 1993.

Le fonctionnaire qui envisage d'entrer dans le privé soit après la cessation de ses fonctions, soit à l'occasion d'une mise en disponibilité, doit en informer son administration. Son ministre dispose d'un délai de deux mois. A défaut de réponse, l'accord est tacite, ce qui est contraire au droit commun puisque l'absence de réponse de l'administration vaut en principe refus tacite, au bout de quatre mois, il est vrai.

Une commission placée auprès du ministre de la fonction publique peut être consultée. On a vu ce qu'il en est, puisque, entre 1984 et 1991, nous dit M. le rapporteur, alors que 500 cas auraient dû lui être soumis, 13 seulement l'ont été, et encore l'irrecevabilité a été constatée trois fois et deux dossiers ont été retirés. Bref, la commission a été saisie valablement 10 fois, soit dans 2 p. 100 des cas, ce qui est manifestement très insuffisant. Cela vous conduit, monsieur le ministre, à proposer de rendre obligatoire la saisine.

La commission des lois souhaite que ce caractère obligatoire joue non seulement pour la fonction publique de l'Etat, mais aussi pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, qui sont visées par l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 dont les décrets en Conseil d'Etat n'ont toujours pas été pris. Or les contrats passés par les collectivités locales et par le secteur hospitalier sont très importants, alors que le contrôle de l'Etat est allégé en raison même de la décentralisation. A l'évidence, donc, on doit se préoccuper de la venue dans le secteur privé d'anciens secrétaires généraux de communes, ou de directeurs généraux de services techniques. Les mesures proposées sont donc bonnes.

Toutefois, comme Mme Neiertz l'a dit, il faut, en effet, veiller à ne pas remplacer un contrôle politique par un contrôle corporatiste. Mais je fais confiance à des responsables comme le vice-président du Conseil d'Etat pour savoir faire la juste part entre le corporatisme et le simple contrôle de la compétence ! Car si nous en sommes à douter de la probité, de l'honnêteté morale et intellectuelle de ces si hauts fonctionnaires, de ces hauts personnages de l'Etat, alors à qui se fier !

Monsieur le ministre, le groupe du Rassemblement pour la République apprécie fort votre projet et, sous réserve des amendements qui pourront être adoptés, il le votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier, le Premier ministre fixait comme première orientation au nouveau gouvernement le renouveau de l'Etat républicain et la reconstruction d'une démocratie équilibrée où les règles de la morale et le principe de tolérance et d'impartialité seraient mieux respectés.

Il constatait en effet que l'administration française, si longtemps objet d'admiration pour le reste du monde en raison de sa qualité et de son impartialité, traversait une crise et qu'elle était critiquée et gravement menacée par la politisation.

Vous même, monsieur le ministre, avez plaidé lors de votre audition devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, au mois de juin dernier, pour un renforcement de l'impartialité des recrutements dans la fonction publique.

Rapportant sur le budget de la fonction publique au nom de la commission des finances pour 1994, j'avais appelé de mes vœux l'inscription rapide à l'ordre du jour de l'Assemblée du projet de loi que nous débattons aujourd'hui. Vous m'aviez indiqué à l'époque que vous déposeriez ce projet de loi dans les meilleurs délais. Vous avez tenu votre promesse.

Il faut se féliciter, mes chers collègues, de la rapidité avec laquelle ce texte a été préparé. Malgré sa modestie quantitative - il ne comporte que trois articles - le fond du texte est de nature à modifier l'image qu'ont nos concitoyens de la haute administration ainsi que l'appréciation que portent les fonctionnaires eux-mêmes sur l'institution dont ils sont membres.

Il faut rappeler tout d'abord qu'en indiquant que le Gouvernement « dispose de l'administration », l'article 20 de la Constitution a consacré le principe de séparation de l'administration et du pouvoir politique et le principe de subordination de celle-ci à l'exécutif.

Force est de constater qu'à ce jour ces principes n'ont pas toujours été respectés. Dès lors, c'est la démocratie même qui est menacée puisque le citoyen ne se reconnaît plus dans une administration politisée, où les postes les plus prestigieux sont attribués en fonction des affinités politiques et de l'allégeance au pouvoir du moment.

Revenons donc aux fondements de la République et, en particulier, à l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que vous avez citée dans votre exposé, monsieur le ministre. Il rappelle avec beaucoup de sagesse : « 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. » C'est dans cette perspective que s'inscrit votre projet de loi.

Le mode de recrutement normal des fonctionnaires reste et doit rester celui du concours. En effet, c'est le seul système assurant à nos concitoyens que le mérite préside au recrutement. Le tour extérieur constitue, certes, une exception mais cette dérogation au principe doit se limiter aux seules exigences liées à l'intérêt du service.

Les dispositions des articles 1^{er} et 2 du projet de loi tendent à rappeler cette exigence et à empêcher les nominations abusives. Cependant, ces dispositions paraissent trop timides et méritent d'être sensiblement renforcées dans le sens d'un élargissement des grades et des corps concernés ainsi que dans celui d'un contrôle et d'une publicité accrues.

Il me semble, tout d'abord, essentiel que les dispositions de l'article 1^{er} soient étendues au corps préfectoral. Mais j'abrègerai mon discours sur ce point, monsieur le ministre, puisque vous avez déposé un amendement qui nous donnera satisfaction. J'en ai déposé un autre, dont nous discuterons également tout à l'heure.

En ce qui concerne les inspections interministérielles, la limitation des dispositions proposées aux seuls inspecteurs généraux des finances, de l'administration ou des affaires sociales me paraît un peu excessive. Il conviendrait de les élargir aux inspecteurs. Cette mesure irait

dans le sens du renforcement de l'impartialité et du sérieux des recrutements. Il conviendrait également de fixer dans la loi un âge minimum pour être nommé inspecteur général - quarante-cinq ans actuellement - car cette disposition ne figure que dans une ordonnance de 1945 modifiée. Dans l'avant-projet de loi, le Gouvernement avait, semble-t-il, envisagé cette mesure, y compris un plafond, d'ailleurs. Il y a renoncé dans le projet de loi, ce qui est regrettable. Je propose un amendement sur ce point.

Toujours dans ce même esprit, le renforcement de la sélection, pour la nomination des conseillers référendaires à la Cour des comptes, est une bonne mesure. Rappelons qu'actuellement nul ne peut être nommé conseiller référendaire de deuxième classe s'il n'est âgé de trente-cinq ans au moins et s'il ne justifie de dix ans de services publics ou de services relevant du contrôle de la Cour, ces nominations portant sur le quart des emplois vacants.

L'expérience a montré que certaines nominations ne correspondaient pourtant pas aux compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction. Je citerai à cet égard quelques exemples : un ancien président de conseil général, instituteur d'origine, que l'on nomme parce qu'il a été battu aux élections cantonales ; un intendant d'un petit hôpital de Seine-Maritime que l'on nomme parce qu'il a été le trésorier de campagne d'un ancien Premier ministre.

On ne saurait l'accepter dans un Etat républicain. C'est pourquoi il est proposé l'instauration d'un comité siégeant auprès du premier président, chargé d'évaluer l'aptitude du candidat à exercer les fonctions de conseiller référendaire.

Cette excellente disposition mérite d'être élargie aux fonctions de maître des requêtes au Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat a connu quelques nominations dont l'adéquation à la fonction étaient des plus discutables. J'ai déposé un amendement dans ce sens. Il paraît en effet important que l'aptitude à exercer les fonctions importantes dévolues aux maîtres des requêtes, par exemple celles de commissaire du Gouvernement, fasse l'objet d'un examen attentif par un comité de sélection siégeant auprès du vice-président du Conseil d'Etat et dont la composition et le fonctionnement seraient fixés par décret.

Un autre point sur lequel je souhaiterais insister a trait aux modifications inspirées des statuts particuliers pour permettre des nominations au tour extérieur de personnes ne remplissant pas les conditions exigées par ces statuts. Il s'agit souvent de nominations juste avant des échéances électorales qui ne s'annoncent pas très bonnes pour le gouvernement en place...

A ce sujet, la commission des lois a adopté un amendement de mes amis Dominique Bussereau et Michel Mercier tendant à préciser que des modifications de statuts ne prendraient effet qu'à partir de la seconde nomination au tour extérieur qui suit la publication des statuts modifiés et seulement un an au moins après leur entrée en vigueur. C'est là une idée excellente.

Ce mécanisme, monsieur le ministre, est important, et vous en saisissez parfaitement la portée. L'Assemblée nationale ferait preuve d'une grande sagesse si elle adoptait ces amendements, hautement symboliques de la volonté de tous de limiter les nominations discrétionnaires destinées à « caser les copains », même les moins compétents.

Le deuxième objectif qu'il faut assigner à ce texte est celui d'un renforcement des contrôles et de la transparence des nominations au tour extérieur.

Là aussi, votre projet, monsieur le ministre, va dans la bonne direction, puisqu'il soumet à publicité le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées.

Il faut cependant aller plus loin.

J'ai ainsi proposé un amendement afin que le texte de l'avis de la commission sur les nominations prononcées soit publié au *Journal officiel* en même temps que l'acte de nomination. Cette mesure serait de nature à assurer la transparence la plus totale sur les nominations au tour extérieur. Elle rendrait de plus superfétatoire le troisième alinéa de l'article 2 du projet de loi, qui dispose que l'avis de la commission est communiqué à toute personne qui en fait la demande.

Il conviendrait également de fixer dans la loi la composition de la commission chargée de se prononcer sur l'aptitude des candidats à la nomination au tour extérieur et d'en assurer l'indépendance. Pour ce faire, il serait bon que les représentants du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation soient élus par l'ensemble des membres de ces trois corps. Sur les six membres de cette commission, seul le chef de corps ou la personne qui en tient lieu ne serait pas élu et représenterait le ministre. J'ai déposé un amendement en ce sens, pour garantir l'impartialité de cette commission et la mettre à l'abri des pressions gouvernementales.

Le dernier point sur lequel je souhaiterais attirer votre attention est relatif à l'avis préalable donné par le chef de corps pour les nominations dans les grands corps de l'État et les inspections interministérielles.

Dans un souci de plus grande transparence et afin de rendre l'avis réellement incontestable, je propose de remplacer, pour la Cour des comptes et le Conseil d'État, celui d'avis du vice-président du Conseil d'État et du Premier président de la Cour des comptes par une instance collégiale. Celle-ci pourrait être le bureau du Conseil d'État pour les nominations au grade de conseiller d'État et de maître des requêtes et la Cour des comptes toutes chambres réunies en ce qui concerne les conseillers référendaires et les conseillers maîtres.

Le bureau du Conseil d'État, je vous le rappelle, est composé du vice-président, du président de la section du contentieux et du doyen des présidents des sections administratives.

Quant à la Cour des comptes toutes chambres réunies, elle est, contrairement à son nom, composée du Premier président, des sept présidents de chambre et de deux conseillers maîtres élus par chacune des chambres.

Ce principe d'un avis collectif inériterait également d'être étendu aux inspections interministérielles, qui ne possèdent généralement pas d'instances collégiales institutionnalisées. Sur ce point, il serait plus simple de confier à la commission chargée d'apprécier l'aptitude des candidats inspecteurs généraux le soin d'apprécier celle des candidats inspecteurs.

Mes chers collègues, le texte que nous débattons aujourd'hui participe à la consolidation de l'État républicain, tolérant et impartial que le Premier ministre a appelé de ses vœux lors de la formation de son gouvernement.

Parce qu'il vise à conforter la confiance du citoyen dans la haute administration et à convaincre les fonctionnaires que le travail, le mérite et le dévouement au bien public sont les vertus qui mènent aux sommets de la fonction publique, nous le soutenons et voulons en renforcer la portée.

Monsieur le ministre, le groupe de l'UDF votera avec conviction ce projet de loi inspiré des principes de justice, d'équité et de transparence qui sont les vôtres. (*Applau-*

dissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour La République.)

M. le président. La parole est à M. Didier Bariani.

M. Didier Bariani. Quoi qu'en dise l'opposition, le texte que vous nous présentez, monsieur le ministre, est bon. Bien entendu, il vous appartiendra de donner la suite que vous estimez judicieuse aux propositions de la commission des lois. Mais, dans son ensemble, ce texte s'inscrit dans le droit-fil de la réforme engagée par le Gouvernement dans le sens d'une modernisation de l'administration.

Le Premier ministre, lors de son discours d'investiture, a parlé d'une administration « méconnue, critiquée et souvent menacée par la politisation ».

L'attitude souvent désinvolte – c'est un euphémisme – des précédents gouvernements, la dégradation de la situation matérielle et des perspectives de carrière sont également à l'origine d'une démotivation que l'on a bien sentie dans les rangs de la fonction publique.

Aujourd'hui, vous affichez clairement, monsieur le ministre, une volonté de rupture avec le passé et de réhabilitation d'une administration indépendante dans le respect de nos traditions républicaines.

Les dispositions du texte qui nous est soumis tendent à réformer le régime des nominations au tour extérieur dans les grands corps de l'État et des inspections générales.

Le tour extérieur est une procédure utile qui n'est nullement remise en cause. Il est, en effet, indispensable de maintenir ce type de recrutement qui permet à des personnalités extérieures d'intégrer la fonction publique, laquelle ne peut que s'enrichir de ce type de brassage.

Il s'agit, en revanche, d'en finir avec la politisation excessive de ces nominations qui décourage les fonctionnaires, décrédibilise et affaiblit l'autorité de l'administration. Des recrutements inadaptés ont pu compromettre le fonctionnement des services. La limitation de cette voie d'accès au cinquième des postes paraît donc judicieuse. De même la rigueur et la transparence de cette procédure garantiront la diversité du recrutement et son impartialité.

Par ailleurs, ce projet cherche à combattre une autre dérive : les départs de hauts fonctionnaires vers le privé se sont accélérés au cours de ces dernières années et se sont étendus à l'ensemble des corps de l'État.

Un tel passage est bien souvent une expérience positive tant pour les intéressés que, ensuite, pour l'administration. Il convenait cependant d'en revoir les modalités au regard de la déontologie de la fonction publique et de l'exigence très républicaine de lutte pour la transparence et contre la corruption. La mission de contrôle impartie à la commission chargée d'apprécier la compatibilité entre les fonctions envisagées et les fonctions antérieurement exercées par l'agent de l'État est donc renforcée ; la saisine de cette commission devient systématique.

Toutes ces mesures réaffirment l'éthique républicaine selon laquelle le fonctionnaire exerce sa mission. Elles contribuent ainsi à réhabiliter l'administration au regard de ses propres agents, démotivés par un laxisme flagrant, et des candidats qui postulent pour intégrer ses rangs.

Je tiens à saluer, monsieur le ministre, l'effort de cohérence et d'équilibre de votre projet, qui se donne les moyens d'atteindre les ambitions légitimes qu'il affiche, tout en évitant l'écueil d'une politique corporatiste. Comme mes collègues, j'adopterai sans réticence ce texte

opportun et équilibré. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de la fonction publique.

M. le ministre de la fonction publique. Quelques brèves remarques en réponse aux intervenants.

M. le rapporteur a formulé des propositions dont certaines devraient recueillir l'assentiment de l'Assemblée au cours de la discussion des articles.

Madame Neiertz, par la loi de 1984, vous et vos amis avez créé, sur le seul critère de l'âge, un dispositif de portée générale qui est à l'origine de difficultés. En 1986 comme aujourd'hui, c'est la majorité que nous représentons qui a pris l'initiative d'aplanir ces difficultés et de s'opposer aux abus. Il y a donc là deux logiques qui s'opposent très fortement. Vous devriez nous aider à les faire converger. Aucun système n'est parfait, mais c'est toujours nous qui avons entrepris d'amender les textes pour les améliorer.

Le Gouvernement est très attaché à la haute fonction publique d'Etat, que plusieurs d'entre vous ont évoquée. Il a confié à M. Jean Prada un rapport à ce sujet qui doit lui être remis prochainement. Je me réjouis de constater qu'il existe, sur tous les bancs de cet hémicycle, un authentique consensus pour accomplir un effort significatif en faveur de la haute fonction publique, qu'il s'agisse des émoluments ou de l'adaptation des carrières.

Monsieur Porcher, nous avons la même analyse sur les départs dans le secteur privé. La législation actuelle permet de réprimer très fortement les abus, mais ces dispositions restent formelles car il existe, entre les textes et la pratique, un très grand écart qui est évidemment choquant. C'est donc le souci du juste milieu qui inspire le projet de loi.

Monsieur de Courson, le contrôle de la compétence est une nécessité, mais il faut, là encore, veiller à préserver un bon équilibre. Respecter l'éthique tout en restant dans le juste milieu est la démarche qui nous rassemble et que nous allons maintenant appliquer, je l'espère, sur le plan concret.

Discussion des articles

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

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, modifiée par la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires est remplacée par les dispositions suivantes :

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

« II. - Après la deuxième phrase du deuxième alinéa du même article sont ajoutées les dispositions suivantes :

« Le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est rendu public. »

La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur le président, l'examen de ce projet de loi illustre la nécessité de modifier le règlement dans le sens que vous souhaitez. Car s'il est vrai que des amendements peuvent être déposés jusqu'au début de la discussion des articles, il n'en demeure pas moins que la commission ne peut pas se réunir sans cesse.

L'article 44-2 de la Constitution permet au Gouvernement de s'opposer à l'examen des amendements qui n'ont pas été soumis à la commission avant l'ouverture du débat. Je ne sais s'il en usera, comme vous-même l'avez fait une fois, lorsque vous étiez ministre.

Quoi qu'il en soit, la commission des lois n'a pas l'intention de se réunir à nouveau. Elle considère que ces amendements sont tardifs et que, par là même, elle doit les rejeter.

M. le président. Si j'ai bien compris le sens de votre intervention, monsieur le président de la commission des lois, vous lancez au Gouvernement une invitation implicite à user des facultés que lui reconnaît l'article 44, alinéa 2, de la Constitution.

Avez-vous entendu cet appel, monsieur le ministre ?

M. le ministre de la fonction publique. A l'appel de tels maîtres, monsieur le président, le Gouvernement ne saurait rester sourd.

M. le président. M. Mazeaud, du reste, aurait pu aussi rappeler que le ministre des relations avec le Parlement en fonction à l'époque où cet article a été invoqué n'est pas totalement étranger au ministre de la fonction publique d'aujourd'hui. (*Sourires.*)

APPLICATION DE L'ARTICLE 44. ALINÉA 2. DE LA CONSTITUTION

M. le président. Le Gouvernement oppose donc l'article 44, alinéa 2, de la Constitution aux amendements n° 19 à 28, qui ne seront donc pas examinés.

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Après le I de l'article 1^{er}, insérer le paragraphe suivant :

« La première phase du deuxième alinéa du même article est complétée par les dispositions suivantes : "en tenant compte de leurs fonctions antérieures et de leur expérience". »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique. Cet amendement de cohérence reprend à l'article 1^{er} une précision qui figure à l'article 2.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. Favorable !

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je souhaiterais sous-amender l'amendement du Gouvernement.

M. le président. C'est votre droit le plus strict.

M. Charles de Courson. Je ne pense pas, en effet, que l'on puisse, à cet égard, m'opposer la Constitution.

Mon sous-amendement consisterait, dans la première phrase de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984, à substituer aux mots : « sans condition autre que d'âge », les mots : « sans condition autre qu'un âge minimum de quarante-cinq ans révolus. »

M. le président. Dans la mesure où M. de Courson a la possibilité et visiblement l'intention de transformer certains de ses amendements en sous-amendements, il serait plus prudent, compte tenu de leur caractère technique, que ces sous-amendements soient rédigés.

Un problème analogue se posera à l'article 3, où je mettrai en discussion commune l'amendement n° 7 de M. Bussereau, sous-amendé par le Gouvernement, et l'amendement n° 4 de la commission, également sous-amendé par le Gouvernement. Il s'agit, dans les deux cas, d'une proposition de réécriture complète de l'article. Par conséquent, si l'un ou l'autre de ces textes était adopté, l'amendement n° 5 de Mme Neiertz tomberait. Or il se trouve que cet amendement n° 5 a été sous-amendé à deux reprises par le Gouvernement, qui ne lui est donc pas fatalement hostile. Mieux vaudrait le transformer également en sous-amendement pour être sûr qu'il soit appelé.

Ces opérations réclament quelques minutes de travail. Nous allons donc suspendre la séance pour y procéder.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures trente, est reprise à onze heures cinquante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Sur l'amendement n° 17 du Gouvernement, je suis donc saisi d'un sous-amendement, n° 33, présenté par M. de Courson, ainsi rédigé :

« Au début de l'amendement n° 17, insérer le paragraphe suivant :

« Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 8 n° 84-834 du 13 septembre 1984, les mots : "Néanmoins, pour ceux des corps d'inspection et de contrôle qui figurent sur une liste établie par décret en Conseil d'État," sont supprimés. »

La parole est à M. de Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je retire ce sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 33 est retiré. Je mets aux voix l'amendement n° 17.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. de Courson a présenté un amendement, n° 11, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er} :

« 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. »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je propose que soit publié au *Journal officiel* simultanément l'acte de nomination le texte intégral de l'avis de la commission, c'est-à-dire l'avis motivé. On ne peut pas limiter la publication au sens de l'avis, surtout s'il est défavorable.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement considérant qu'en communiquant le contenu de l'avis, on rendrait publics des éléments trop personnels.

De toute façon, il est prévu que quiconque en fait la demande peut accéder à l'ensemble du dossier.

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

M. le ministre de la fonction publique. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.
(L'amendement est adopté.)

Je suis saisi de deux amendements, n° 8 rectifié et 1 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 8 rectifié, présenté par M. de Courson, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 1^{er} par le paragraphe suivant :

« Toute modification des dispositions des statuts particuliers relatives au tour extérieur ne prend effet qu'à la troisième nomination au tour extérieur qui en suit la publication, dans un délai d'un an au plus tôt après la promulgation du texte. »

L'amendement n° 1 rectifié, présenté par M. Rosselot, rapporteur, M. Bussereau et M. Mercier, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 1^{er} par le paragraphe suivant :

« III. - Cet article est complété par l'alinéa suivant :

« 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. »

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 8 rectifié.

M. Charles de Courson. La commission nous propose un amendement qui va tout à fait dans le bon sens : « 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 ».

Toutefois, je crains que ce mécanisme ne pose quelques problèmes d'application.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement permettant de dissuader un gouvernement de modifier, à la veille d'élections, les dispositions statutaires relatives au tour extérieur pour pouvoir placer des amis, voire des membres de cabinets ministériels. Cela étant, je veux corriger une erreur dans cet amendement.

Il faut le lire ainsi : « Toute modification des dispositions des statuts particuliers relatives au tour extérieur ne prend effet qu'à la deuxième » - et non la troisième - « nomination au tour extérieur qui en suit la publication, dans un délai d'un an au plus tôt après la promulgation du texte ».

M. le président. Monsieur de Courson, si je comprends bien, votre amendement n° 8 rectifié deviendrait n° 8, deuxième rectification.

Au lieu des mots : « la troisième nomination », il faudrait lire : « la deuxième nomination ».

M. Charles de Courson. C'est cela même.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 8 deuxième rectification et pour présenter l'amendement n° 1 rectifié.

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur l'amendement de M. de Courson.

Il est inopérant puisque les dispositions relatives à l'ouverture d'un nouveau cycle au tour extérieur suffisent, dès la première nomination, pour organiser ce que j'appellerai - c'est là le but visé - un délai de viduité empêchant toute nomination politisée à la faveur d'une modification des statuts du corps en question.

L'objet de l'amendement n° 1 rectifié est de faire en sorte que le pouvoir politique ne puisse pas modifier les statuts d'un corps pour la seule et unique raison de pouvoir nommer un postulant au tour extérieur avant une échéance électorale.

En rouvrant un nouveau cycle, nous évitons ce risque.

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

M. le ministre de la fonction publique. Le Gouvernement a une préférence pour l'amendement n° 1 rectifié. En effet, l'amendement n° 8, deuxième rectification, reproduit, en les aggravant, les défauts de l'amendement n° 1 qui avait été adopté au départ par la commission.

Dans certains corps à effectifs réduits, par exemple l'inspection générale des bibliothèques, qui comprend quatre personnes, l'exigence de laisser passer trois nominations et un délai d'un an au moins pour que le gouvernement puisse nommer au tour extérieur aboutira à la paralysie des nominations et ira contre les intérêts du corps si le gouvernement, comme il en a le droit, ne comble pas les vacances avant que le délai soit écoulé.

Au contraire, si le gouvernement laisse passer son tour pour ne pas gêner le service et procède à des nominations internes, la jurisprudence constante du Conseil d'Etat lui interdirait de récupérer un des tours suivants qui ne correspondraient pas à un tour extérieur selon l'ordre prévu par le statut.

M. le président. Monsieur de Courson, vous paraissez convaincu ?

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement n° 8, deuxième rectification.

M. le président. L'amendement n° 8, deuxième rectification est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, 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 modifiée fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des 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 de chambre régionale des comptes et au statut des membres de chambre régionale des comptes.

« II. - A l'article 4 de la loi du 16 mai 1941 relative à l'organisation de la Cour des comptes, modifiée par la loi n° 78-743 du 13 juillet 1978, 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 des modalités de fonctionnement du comité de sélection sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur le président, le Gouvernement demande la réserve de votes sur les amendements à l'article 2.

M. le président. La réserve est de droit.

M. de Courson a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Après les mots : "général des finances", rédiger ainsi la fin du premier alinéa du I de l'article 2 : "d'inspecteur des finances, d'inspecteur général de l'administration, d'inspecteur général des affaires sociales et d'inspecteur de l'inspection générale des affaires sociales ne peuvent être... (le reste sans changement). »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement a simplement pour objet d'élargir le champ de l'article 2 au grade d'inspecteur alors que le texte initial ne visait que le grade d'inspecteur général.

M. le président. Monsieur de Courson, si c'est compatible avec la clarté du débat, vous pourriez peut-être présenter globalement les amendements n° 12 à 16 dont vous êtes l'auteur.

M. Charles de Courson. Je pourrais commencer en tout cas par les amendements n° 13 et 14.

M. le président. L'amendement n° 13 est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du I de l'article 2, substituer aux mots : "du vice-président du Conseil d'Etat, du premier président de la Cour des comptes", les mots : "du bureau du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, toutes chambres réunies". »

L'amendement n° 14 est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la deuxième phrase du deuxième alinéa du I de l'article 2 :

« 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. »

Vous avez la parole, monsieur de Courson.

M. Charles de Courson. Tous ces amendements, comme je l'ai exposé dans la discussion générale, sont inspirés par le même souci, celui d'aller encore plus loin dans le sens du projet de loi de façon à assurer plus d'indépendance dans les nominations.

L'amendement n° 13 a pour objet de substituer à l'avis du vice-président du Conseil d'Etat et du premier président de la Cour des comptes celui du bureau du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, toutes chambres réunies.

Comme vous le savez, je suis issu de l'un de ces deux corps. Rappelez-vous ce qui s'est passé lorsqu'il y a eu des nominations scandaleuses à la Cour des comptes. Bien qu'il n'y soit pas tenu par les textes, le premier président a réuni ses présidents de chambre. Grande émotion ! Ce n'est pas possible, ont-ils dit, cette personne n'a pas le niveau. Le premier président s'est trouvé dans une position très difficile. Une fois, il a eu le courage de dire très clairement non et le Gouvernement n'a pas osé passer outre. Je vous rappelle qu'à l'époque, il n'y avait même aucune publicité de l'avis. Une autre fois, il a donné un avis mitigé et le Gouvernement a passé outre.

A la Cour des comptes, il y a un principe fondamental de fonctionnement, qui est la collégialité, c'est-à-dire que les décisions sont prises non pas par un président mais par une chambre. La collégialité est un élément essentiel de protection de l'indépendance de la magistrature dans notre pays.

Il s'agit du tour extérieur pour entrer dans un corps de magistrats. Le Conseil d'Etat, me direz-vous, ce ne sont pas des magistrats. C'est vrai en droit mais, de fait, on peut tout de même souhaiter qu'ils aient les mêmes garanties. D'ailleurs, les membres des tribunaux administratifs, eux, sont des magistrats, ce qui est un peu curieux. Disons donc que les membres du Conseil d'Etat sont quasiment assimilables à des magistrats et nous devons prendre des précautions considérables pour les tours extérieurs.

Au bureau du Conseil d'Etat, ils sont trois. On résiste mieux aux pressions de l'extérieur à trois que tout seul, c'est bien connu. Quant à la Cour des comptes, toutes chambres réunies, cela veut dire le premier président, les sept présidents de chambre et deux conseillers maîtres par chambre élus. Cela donne tout de même des garanties importantes.

Dans une démocratie, surtout quand on touche à des problèmes de tour extérieur dans la magistrature, il faut éviter à tout prix de laisser des hommes ou des femmes seuls. Il faut assurer la collégialité, qui est l'un des moyens de résister aux pressions extérieures.

Dans l'amendement n° 14, c'est toujours la même idée : lorsqu'un gouvernement saura qu'un corps collégial a donné un avis négatif et a expliqué pourquoi, osera-t-il passer outre ? A mon avis, il n'osera pas. Sinon, l'opinion publique se chargera d'apprécier puisque c'est la dernière sanction dans une démocratie.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 12, 13 et 14 ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission a repoussé ces amendements.

En ce qui concerne l'amendement n° 12, le souhait de M. de Courson d'étendre aux inspecteurs les mécanismes existant pour les inspecteurs généraux est déjà largement satisfait,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vrai !

M. Jean Rosselot, rapporteur. ... les nominations au tour extérieur étant plus verrouillées pour les inspecteurs que pour les inspecteurs généraux.

Quant à l'amendement n° 13, je dirai qu'il faut plus de compétences techniques à la Cour des comptes qu'au Conseil d'Etat, qui fait appel à des éléments venus d'horizons

plus divers et moins spécialisés. Mais, surtout, la Cour des comptes a souhaité qu'un comité de sélection soit institué auprès de son président. Le Conseil d'Etat n'a pas émis un tel souhait.

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

M. le ministre de la fonction publique. Sur l'amendement n° 12, le Gouvernement ne peut pas suivre M. de Courson. A l'inspection générale des finances, il existe déjà un comité de sélection pour les nominations d'inspecteurs au tour extérieur...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà !

M. le ministre de la fonction publique. ... qui ne concernent que des fonctionnaires, et, à l'inspection générale de l'administration, le Gouvernement ne peut nommer inspecteur au tour extérieur que des fonctionnaires. De plus, les candidatures sont examinées par la commission administrative paritaire et les textes relatifs aux commissions administratives paritaires ne permettent pas la publication de leurs débats. Pour l'inspection générale des affaires sociales, le principe est le même. Il paraît donc inutile et inopportun d'aller dans le sens que vous souhaitez, monsieur de Courson.

En ce qui concerne l'amendement n° 13, je crois que l'objectivité et l'indépendance du vice-président du Conseil d'Etat et du premier président de la Cour des comptes ne peuvent pas être mises en doute. En pratique d'ailleurs, ils prennent déjà l'avis des principaux responsables de leur corps.

Quant à l'amendement n° 14, il ne nous paraît pas possible d'envisager de publier l'intégralité de l'avis parce que la commission sera moins libre dans son expression. Par ailleurs, une personne peut être jugée inapte à un moment donné pour une fonction donnée et reconnue apte pour un poste dans un autre corps à un autre moment. La publication de l'intégralité d'un avis défavorable serait inutilement blessante pour la personne visée. Il y a là aussi, un problème d'éthique de la fonction publique. Il faut protéger les fonctionnaires.

M. le président. Les votes sur les amendements n° 12, 13 et 14 sont réservés.

Monsieur de Courson, il vous reste à soutenir les amendements n° 15 et 16. Vous pourriez saisir cette occasion pour répondre aux observations qui ont été faites.

L'amendement n° 15 est ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa du I de l'article 2. »

L'amendement n° 16 est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 par le paragraphe suivant : Les nominations au grade de maître des requêtes du Conseil d'Etat ne peuvent intervenir qu'après que les candidats ont été reconnus aptes à exercer les fonctions de maître des requêtes par un comité de sélection siégeant auprès du vice-président du Conseil d'Etat. 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. »

Vous avez la parole, monsieur de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, lorsqu'un avis est publié, les personnes qui le rédigent prennent de grandes précautions. On n'écrit pas de la même façon un avis interne et un avis qui est publié. Je vois que le mécanisme que je propose répond à votre légitime souci de protéger les personnes.

L'amendement n° 15 est la suite logique de l'amendement n° 14.

En ce qui concerne l'amendement n° 16, il y a tout de même un problème. Peut-il y avoir une commission de sélection pour les conseillers référendaires à la Cour des Comptes et pas pour les maîtres des requêtes ? Le Conseil d'Etat ne l'a pas demandé, répond le rapporteur, mais nous sommes les législateurs et ce ne sont pas les grands corps de l'Etat qui nous dictent ce que nous devons faire. Je ne vois pas comment nous pouvons accepter une dissymétrie entre l'accession au grade de conseiller référendaire et l'accession au grade de maître des requêtes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce n'est pas la même chose !

M. Charles de Courson. C'est exactement la même chose ! Tous les deux vont contribuer à l'élaboration d'arrêtés. Nous touchons là à la magistrature ! Rappelez-vous les précautions que nous avons prises pour assurer l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire ! On a même modifié la Constitution, et j'ai été de ceux qui ont essayé de renforcer les garanties. Eh bien, que l'on fasse de même pour les magistrats ou les quasi-magistrats de l'ordre administratif. Pourquoi y aurait-il deux catégories de magistrats en France, l'indépendance des uns étant assurée, mais pas celle des autres ? Ce n'est pas cohérent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 15 et 16 ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. Défavorable.

La commission s'obstine à ne pas considérer du même œil les maîtres des requêtes et les conseillers référendaires.

La Cour des comptes, monsieur de Courson, est une juridiction spécialisée qui relève en cassation du Conseil d'Etat. Encore une fois, le champ de vision de ses membres est forcément plus général que celui des magistrats de la Cour des comptes qui travaillent sur les procédures de la comptabilité publique.

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

M. le ministre de la fonction publique. Le Gouvernement est défavorable aux deux amendements.

Il n'est pas favorable en particulier à la création d'un comité de sélection au Conseil d'Etat. Indépendamment du souhait du corps, ça ne répond pas à la tradition du Conseil qui a toujours été plus ouvert que les autres corps en raison de la nature des missions qu'il exerce : juridiction administrative et conseiller du gouvernement.

Le grade de maître des requêtes est ouvert dans la proportion du quart au maximum du corps à des personnes âgées de trente ans au moins et justifiant de dix ans de service public : il ne s'agit donc pas de personnes étrangères à l'administration.

M. le président. La parole est à M. de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, je ne comprends pas votre argumentation. Vous avez inscrit dans le projet un comité de sélection pour la Cour des comptes, et vous le refusez pour le Conseil d'Etat.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Parce que la Cour des comptes le demande !

M. Charles de Courson. Monsieur le président de la commission des lois, connaissant votre attachement aux prérogatives du Parlement, je m'étonne d'un tel argument ! Qui légifère en France ? Ce sont bien les représentants du peuple. Sinon, ce ne serait pas une démocratie, mais un système corporatiste. Je maintiens donc qu'il faut créer symétriquement un comité de sélection pour le Conseil d'Etat.

Enfin, les arrêts de la Cour des comptes, nous rappelle M. le rapporteur, vont en cassation devant le Conseil d'Etat : raison de plus ! Nous allons moins protéger la juridiction de cassation que la juridiction de base. Ce n'est pas cohérent.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La Cour des comptes, monsieur de Courson, a besoin de spécialistes car elle fait un travail très technique. Au Conseil d'Etat, on a besoin au contraire de gens ayant une vision plus générale car ils sont appelés à toucher à tous les domaines. *(Sourires.)*

La question n'est donc pas de savoir ce que souhaite l'une et l'autre de ces institutions : elle réside dans la différence des situations.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur Mazeaud, je crois qu'il y a autant de diversité dans le travail de la Cour des comptes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ah non !

M. Charles de Courson. Dans ma courte vie de magistrat de cette cour, je me suis occupé de contrôle d'entreprises publiques, de contrôle d'organismes de protection sociale, de jugement des comptes de comptables publics, etc. C'est d'une infinie diversité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est toujours du contrôle !

M. Charles de Courson. C'est tout aussi divers qu'au Conseil d'Etat.

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

M. Jean Rosselot, rapporteur. A cet échange de vues, nécessairement contrasté, puisqu'il oppose un magistrat de la Cour des comptes et un membre du Conseil d'Etat, je souhaiterais mettre fin en introduisant le point de vue neutre d'un universitaire.

Les membres du Conseil d'Etat, qui jugent en cassation les décisions de la Cour des comptes, doivent forcément avoir une plus grande largeur de vue que les magistrats de la Cour des comptes. Même si vous avez opéré dans de nombreux domaines, monsieur de Courson, ce sont des domaines spécialisés autour des procédures de la comptabilité publique. Le Conseil d'Etat a nécessairement une vue bien supérieure.

M. le président. Qu'avez-vous dit ? « Supérieure » n'est sans doute pas le mot que vous vouliez employer ! *(Sourires.)*

M. Jean Rosselot, rapporteur. Bien sûr ! Il faut considérer en outre la tradition du Conseil d'Etat.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je veux bien, par amitié pour M. Rossinot, retirer l'amendement n° 12...

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

M. Charles de Courson. ... mais je persiste à dire qu'il y a un vrai problème, y compris pour les inspecteurs.

En revanche, je maintiens l'amendement n° 13, au nom du principe qui fonde les juridictions, c'est-à-dire la collégialité. Ne laissez pas un homme ou une femme seuls ! *(Sourires.)*

M. le président. Les votes sur les amendements n° 15 et 16 sont réservés.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur le président, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Gouvernement demande à l'Assemblée de se prononcer par un seul vote sur l'article 2, à l'exclusion de tout amendement.

APPLICATION DE L'ARTICLE 44, ALINÉA 3,
DE LA CONSTITUTION

M. le président. En application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, je mets aux voix par un seul vote l'article 2 dans le texte du projet de loi, à l'exclusion de tout amendement.

(L'article 2 est adopté.)

Après l'article 2

M. le président. M. de Courson a présenté un amendement, n° 10, ainsi édifié :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Les dispositions de l'article 2 sont applicables aux nominations dans le corps diplomatique et le corps préfectoral. »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement visait à étendre les règles de protection au corps diplomatique et au corps préfectoral.

M. le ministre nous a, dans son discours, donné une réponse en ce qui concerne le corps préfectoral. Cet aspect de mon amendement ne se justifie donc plus.

Pour ce qui est du corps diplomatique, il existe un comité de sélection, qui fonctionne correctement.

Dans ces conditions, je retire mon amendement. L'amendement n° 10 est retiré.

Mme Véronique Neiertz. Je demande la parole, monsieur le président.

M. le président. Pour reprendre l'amendement ?

Mme Véronique Neiertz. Juste pour ajouter quelques mots !

M. le président. Je ne puis vous donner la parole que si vous reprenez l'amendement.

Mme Véronique Neiertz. Dans ce cas, je le reprends. *(Sourires.)*

M. le président. Alors, vous avez la parole. *(Sourires.)*

Mme Véronique Neiertz. Je ferai une simple remarque à propos du tour extérieur dans le corps diplomatique. Si j'en crois ce qu'a dit tout à l'heure M. le ministre, il semble qu'une législation soit bonne lorsqu'elle est proposée par les uns, mauvaise si c'est par les autres. J'étais rapporteur du texte relatif au tour extérieur dans le corps diplomatique. Je me réjouis de constater que cette loi est aujourd'hui considérée comme bonne, alors même qu'elle est due à notre initiative. Il était intéressant de le noter.

M. le président. Retirez-vous l'amendement que vous avez repris ? *(Sourires.)*

Mme Véronique Neiertz. Oui, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 10 est donc retiré une deuxième fois, et n'est repris par personne. *(Sourires.)*

Je suis saisi de deux amendements, n° 9 rectifié et 18, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 9 rectifié, présenté par M. de Courson, est ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« La loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, modifiée par la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires, est complétée par un article ainsi rédigé :

« Le statut particulier du corps des sous-préfets doit prévoir la possibilité de recrutement dans le corps, au grade de sous-préfet de deuxième classe, sans conditions autres que d'âge et de diplôme.

« La proportion des emplois ainsi pourvus ne peut excéder 10 p. 100 des emplois budgétaires de sous-préfets. Ces nominations ne peuvent intervenir que dans la limite de un par an.

« Les nominations prononcées au titre des alinéas précédents ne peuvent intervenir qu'après consultation d'une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions de sous-préfet. Le texte intégral de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* en même temps que l'acte de nomination. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

L'amendement n° 18, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« 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. »

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 9 rectifié.

M. Charles de Courson. L'amendement n° 9 rectifié est très voisin de l'amendement n° 18 du Gouvernement, sans lui être identique.

Dans le souci de clarifier la discussion, je serais prêt, monsieur le président, à me rallier à l'amendement du Gouvernement, sous réserve qu'il soit sous-amendé.

M. le président. Je vais interroger la commission sur ce point de procédure - à moins, mes chers collègues, que vous ne souhaitiez une brève suspension de séance afin que soit mis au point ce sous-amendement.

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission a repoussé l'amendement de M. de Courson et accepté celui du Gouvernement.

M. le président. Et le Gouvernement ? Accepterait-il un éventuel sous-amendement de M. de Courson ?

M. le ministre de la fonction publique. Non, monsieur le président !

M. le président. Dans ce cas, je redonne la parole à M. de Courson pour qu'il achève de défendre son amendement n° 9 rectifié, qui va demeurer vaillamment jusqu'au bout. *(Sourires.)*

M. Charles de Courson. Comme le Gouvernement est allé dans le bon sens, j'avoue être quelque peu gêné.

Aussi vais-je retirer l'amendement n° 9 rectifié et sous-amender le dernier alinéa de l'amendement n° 18.

M. le président. Je crains, monsieur de Courson, que vous n'ayez pas été attentif au propos du ministre, qui a laissé entendre qu'il s'opposerait à tout sous-amendement s'inspirant de votre amendement n° 9 rectifié.

M. Charles de Courson. Cela n'empêche pas l'Assemblée de se prononcer !

M. le président. C'est bien la raison pour laquelle je vous demandais, mes chers collègues, s'il ne vous paraissait pas opportun de suspendre la séance afin que puisse être rédigé ce sous-amendement. Il m'a semblé que tel n'était pas votre sentiment. Dans ce cas, le mieux est que M. de Courson défende l'amendement n° 9 rectifié.

M. Charles de Courson. Je vais donc le défendre *in extenso*.

M. le président. Voilà !

M. Charles de Courson. Mon amendement n° 9 rectifié s'écarte de celui de Gouvernement essentiellement sur deux points.

Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 18, le Gouvernement écrit : « L'avis sur une nomination prononcée est communiqué à toute personne qui en fait la demande. »

Pour ma part, je propose la formule suivante : « Le texte intégral de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* en même temps que l'acte de nomination. »

Ce principe d'une publication concomitante au *Journal officiel* de l'acte de nomination et de l'avis de la commission est identique à une disposition que nous avons retenue précédemment.

La seconde différence réside dans le troisième alinéa de mon amendement, qui vise à limiter le pourcentage des emplois réservé au tour extérieur d'une façon plus stricte que ne le fait le Gouvernement.

Tels sont, pour l'essentiel, les deux points de divergence entre ces deux amendements.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 18 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9 rectifié.

M. le ministre de la fonction publique. Au terme de l'amendement n° 18, le statut particulier du corps des sous-préfets pourra 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 Gouvernement précise bien que le nombre des sous-préfets de deuxième classe nommés en application des dispositions du présent article ne pourra excéder deux par période de deux ans, dans la limite du dixième des vacances d'emploi.

Il y a donc bien, de la part du Gouvernement, un souci de limitation et de clarification.

Les candidatures seront examinées par une commission chargée d'apprécier - et l'on retrouve là la philosophie générale du texte - l'aptitude à servir dans le corps des

sous-préfets. La composition et le fonctionnement de la commission seront déterminés par décret en Conseil d'Etat. Le sens de l'avis de la commission sur les nominations prononcées sera rendu public.

Vous ne pouvez, mesdames, messieurs les députés, en vouloir au Gouvernement d'être cohérent avec sa position initiale.

Deux considérations nous ont conduits à proposer l'inscription de ces dispositions dans la loi.

D'une part, le Conseil d'Etat a estimé que le tour extérieur des sous-préfets, qui est aujourd'hui régi par une disposition de nature réglementaire figurant dans le décret portant statut particulier du corps, était illégal.

D'autre part, le caractère extensif des dispositions actuelles a parfois entraîné un usage abusif du tour extérieur. Il nous paraît donc nécessaire de l'encadrer par la loi.

Si M. de Courson acceptait de se rallier à notre amendement, nous y serions très sensibles. Et, sur les grands principes, il aurait satisfaction.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord pour retirer mon amendement...

M. le président. Eh bien voilà !

M. Charles de Courson. ... vu l'effort considérable qu'a fait le Gouvernement dans le sens du combat que nous menons pour l'indépendance de la haute fonction publique et sa non-politisation.

Je souhaiterais simplement que M. le ministre me renvoie l'ascenseur en acceptant de remplacer la dernière phrase du troisième alinéa de son amendement ainsi que le dernier alinéa par la phrase de mon propre amendement qui prévoit la publication intégrale de l'avis de la commission.

M. le président. Je ne suis saisi d'aucun sous-amendement en ce sens.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement, mais en contrepartie d'une telle modification.

M. le président. Mais il n'y a pas de sous-amendement, monsieur de Courson ! Vous êtes en train de faire un marché de dupes : vous échangez un amendement qui existe contre un sous-amendement qui n'existe pas ! *(Sourires.)*

M. Charles de Courson. Mais si je retire mon amendement ?

M. le président. Il n'en demeure pas moins que le sous-amendement n'existe pas !

M. Charles de Courson. Dans ce cas, je dépose un sous-amendement...

M. le président. Là, c'est autre chose ! *(Sourires.)*

M. Charles de Courson. ... visant à supprimer la dernière phrase du troisième alinéa de l'amendement n° 18, ainsi que le quatrième alinéa...

M. le président. Oh ! là ! là !

M. Charles de Courson. ... et à les remplacer par la phrase suivante...

M. le président. Monsieur de Courson, je crois qu'il vaut mieux suspendre la séance pour quelques minutes. Cela vous permettra de rédiger et de déposer votre sous-amendement.

Pour l'instant, l'amendement n° 9 rectifié est retiré.

J'ajoute, mes chers collègues, que nous pourrions mettre à profit cette suspension pour clarifier quelque peu les amendements suivants. Doivent en effet venir en discussion, à l'article 3, un amendement n° 7 de M. Busseureau et un amendement n° 4 de la commission, sur lesquels le Gouvernement a déposé des sous-amendements dont l'adoption aurait pour effet de rendre identiques les deux amendements - sans oublier un sous-amendement n° 5 rectifié de Mme Neiertz à l'amendement n° 4. Il est certainement possible de clarifier cette situation, faute de quoi l'on risque de s'y perdre.

Je compte sur vous pour que la situation soit plus nette à la reprise de séance.

Je profite de l'occasion pour souligner combien la réforme de notre règlement, que M. le président de la commission des lois a entreprise avec beaucoup de courage et de détermination, est vraiment une nécessité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On le voit aujourd'hui !

M. le président. En effet, nous sommes en train de faire en séance publique un travail qui, à l'évidence, devrait pouvoir être fait en commission.

Mais les commissions ne sont pas coupables, dans le cas d'espèce.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait !

M. le président. C'est le règlement qui les empêche de faire le travail que, normalement, elles devraient accomplir.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures trente, est reprise à douze heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

Sur l'amendement n° 18 du Gouvernement, je suis donc saisi par M. de Courson d'un sous-amendement, n° 35, ainsi rédigé :

« Substituer à la dernière phrase du troisième alinéa et au quatrième alinéa de l'amendement n° 18 la phrase suivante : "Le texte intégral de l'avis de la commission sur les nominations prononcées est publié au *Journal officiel* en même temps que l'acte de nomination". »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ce sous-amendement est cohérent avec nos votes antérieurs : il s'agit là encore d'aboutir à une véritable transparence de l'avis donné sur les nominations au tour extérieur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement mais elle aurait certainement été défavorable à son adoption car il ne faut pas aller trop loin dans la publicité donnée à des éléments de caractère personnel.

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

M. le ministre de la fonction publique. Monsieur de Courson, l'Assemblée s'est prononcée deux fois sur ce sujet, mais dans des sens différents : il est donc difficile d'invoquer sa cohérence. *(Sourires.)*

J'appelle, votre attention sur le fait que, néanmoins lorsque quelqu'un postule à un emploi, on examine ses titres et sa compétence, la demande fait l'objet d'une

conclusion et le sens de l'avis est publié. Conformément aux textes, il est possible à tout un chacun de connaître l'intégralité de l'avis, mais nul ne peut en faire un usage public, ainsi que la loi le prévoit. Le projet représente un progrès considérable puisque le sens de l'avis sera, je le répète, publié, mais il faut également respecter ce que j'appellerai l'intégrité de la personnalité des fonctionnaires.

A cet égard, vous m'avez un peu surpris lorsque vous avez dit : « Lorsqu'on rédige un avis et qu'on sait qu'il va être publié, on fait attention. »

M. Charles de Courson. On fait encore plus attention !

M. le ministre de la fonction publique. Cela signifie qu'on entre alors dans une interprétation qui dépend également de celui qui rédige. Il faut faire très attention avant de rendre publique, par le biais du *Journal officiel*, une motivation.

Le Gouvernement estime que la publication du sens de l'avis offre la garantie que tous les éléments ont été examinés de façon approfondie.

M. de Courson restera certainement cohérent avec lui-même - il n'y a guère d'inquiétude à avoir à ce sujet - mais je lui demande d'être très attentif à la remarque du Gouvernement.

M. Charles de Courson. Puis-je répondre au Gouvernement, monsieur le président ?

M. le président. Non, monsieur de Courson, je ne peux vous redonner la parole que si vous retirez votre sous-amendement.

La parole est à M. Marcel Porcher, contre le sous-amendement.

M. Marcel Porcher. Le souci de la cohérence doit effectivement nous animer car la complexité de notre législation nous est souvent reprochée. Je rappelle à M. de Courson que la loi du 24 juillet 1978 dispose que « ne sont pas communicables les documents administratifs qui présentent un caractère individuel ». La publication systématique des avis est déjà un peu en infraction par rapport à cette législation, mais c'est une bonne chose. Il ne faut cependant pas aller trop loin dans cette voie, si nous voulons conserver une cohérence à notre système législatif, et ce texte ne doit pas être détaché de la loi concernant l'accès aux documents administratifs.

Les arguments qui ont été développés contre le sous-amendement de M. de Courson me semblent très pertinents. En outre, dès lors que l'avis a été émis, toute personne à laquelle la décision est susceptible de faire grief - nous ne sommes pas, en effet, dans le cadre de l'action publique - a la faculté d'intenter un recours et d'obtenir communication de l'intégralité de l'avis, à charge pour elle de respecter une certaine confidentialité.

On ne peut tout de même pas mettre sur la place publique, en le publiant intégralement, des avis concernant des fonctionnaires.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 35.

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. *(L'amendement est adopté.)*

Article 3

M. le président. « Art. 3. - La dernière phrase du premier alinéa de 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 remplacée par les dispositions suivantes :

« Au sein de la fonction publique de l'Etat, les administrations sont tenues de consulter la commission. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Je suis saisi de deux amendements, n° 7 et 4, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 7, présenté par M. Bussereau, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 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 relative à la fonction publique de l'Etat, à l'article 95 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et à l'article 90 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative 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. Le sens de l'avis de chacune de ces commissions est rendu public.

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

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'amendement n° 7. »

L'amendement n° 7 n'est pas soutenu et le sous-amendement n° 30 devient donc sans objet.

L'amendement n° 4, présenté par M. Rosselot, rapporteur et M. Mazeaud est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 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 relative à la fonction publique de l'Etat, à l'article 95 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et à l'article 90 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative 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. »

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements, n° 29 et 5 rectifié.

Le sous-amendement n° 29, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'amendement n° 4. »

Le sous-amendement n° 5 rectifie, présenté par Mme Neiertz et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa de l'amendement n° 4, insérer l'alinéa suivant :

« Les fonctionnaires qui souhaitent exercer une activité en dehors de leur administration et qui doivent cesser ou qui ont cessé définitivement leurs fonctions par suite de la radiation des cadres ou qui doivent être placés ou qui ont été placés en position de disponibilité, devront adresser tous les ans, et ce pendant cinq ans, à la commission compétente chargée d'apprécier la compatibilité de cette activité avec leurs fonctions antérieures une déclaration écrite certifiée sur l'honneur exacte et sincère indiquant la nature de l'activité professionnelle qu'ils exercent. Tout défaut de déclaration ou toute déclaration inexacte sont passibles des sanctions énumérées à l'article 432-13 du code pénal. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 4.

M. Jean Rosselot, rapporteur. La commission des lois a adopté cet amendement prévoyant un avis conforme des trois commissions. L'administration serait donc liée par cet avis. A titre personnel, je suis hostile à cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz, pour défendre le sous-amendement n° 5 rectifié.

Mme Véronique Neiertz. Le Gouvernement et la commission ont manifesté l'intention légitime de dépolitiser la fonction publique. Mais il ne faudrait pas que cette volonté soit contournée, très simplement. On peut en effet imaginer que la commission compétente serait consultée sur la compatibilité d'un emploi dans le secteur privé avec les fonctions précédemment occupées dans la fonction publique mais que, quelques mois ou quelques semaines plus tard, la personne intéressée serait promue à un tout autre poste, sur lequel la commission n'aurait pas eu à se prononcer.

La pratique observée me conduit à présenter ce sous-amendement qui se justifie par son texte même.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour présenter le sous-amendement n° 29 et donner avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4 et le sous-amendement n° 5 rectifié.

M. le ministre de la fonction publique. L'amendement n° 4 propose de rendre obligatoire la consultation d'une commission de déontologie à l'intérieur de chacune des trois fonctions publiques lorsqu'un fonctionnaire désire rejoindre le secteur privé.

L'une des raisons pour lesquelles le Gouvernement n'avait pas initialement introduit dans son projet cette extension à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière tenait au fait que la loi de 1993 avait créé une commission unique, compétente à l'égard des trois fonctions publiques. Il nous était apparu que maintenir une commission unique rendait le processus de saine extrêmement lourd.

La mise en place de trois commissions permet de lever cette prévention et le Gouvernement y est favorable.

En revanche, il ne peut accepter que l'avis de chacune de ces commissions de déontologie lie l'administration gestionnaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Eh oui !

M. le ministre de la fonction publique. Cela nous semble en effet contraire aux règles traditionnelles applicables dans la fonction publique, selon lesquelles ce sont les autorités investies du pouvoir de nomination qui sont compétentes pour se prononcer sur le déroulement de la carrière et, le cas échéant, sur d'éventuelles sanctions disciplinaires. Lier la décision des autorités aboutirait en pratique à un transfert vers la commission du pouvoir de se prononcer sur la carrière, ce qui ne nous semble pas opportun.

De plus, on peut s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif avec la Constitution. En effet, le nouveau code pénal étend les interdictions valables pour le secteur privé aux entreprises publiques du secteur concurrentiel. C'est souvent le Président de la République qui nomme aux postes de direction de ces entreprises en conseil des ministres. L'obliger à se conformer à l'avis d'une commission administrative ne nous paraît pas très orthodoxe.

De même, s'agissant d'un fonctionnaire qui relève de la fonction publique territoriale, il n'est pas possible de lier le pouvoir de décision d'une autorité élue par l'avis d'une commission relevant de l'Etat, même si celle-ci fonctionne auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. On ne peut donc recréer une tutelle sur la gestion de leur personnel par ce biais.

En résumé, le Gouvernement accepte la création de ces trois commissions mais il insiste sur le fait qu'il convient de laisser le dernier mot à l'autorité qui a le pouvoir de décision, quelle qu'elle soit.

Quant au sous-amendement n° 5 rectifié de Mme Neiertz, j'en comprends l'intention. Il vise à faire reposer sur les fonctionnaires eux-mêmes une partie du contrôle. On peut souscrire à cette idée d'un système déclaratif. Pour autant, il faut rester dans des limites réalistes et ne pas aller trop loin dans un dispositif qui serait très vite dépassé par la pratique - ce qui serait mauvais car cela annihilerait l'intention positive - ou aboutirait au contraire à un régime quasi policier.

Je préférerais que les déclarations annuelles soient remises non pas à la commission de déontologie mais à l'administration dont relève l'agent concerné, ce qui est conforme à la règle qui veut que ce soit l'administration d'origine qui assure le suivi de la carrière de l'agent et tienne son dossier. Il convient en outre, eu égard au nombre de cas, de ne pas noyer la commission sous des milliers de déclarations, ce qui poserait très vite des problèmes de gestion, voire de conservation des dossiers.

Par ailleurs, la commission ne se saisit pas elle-même. Elle est saisie lorsqu'il y a un problème. Elle ne dispose pas d'un pouvoir disciplinaire et devrait donc alerter l'administration. Ce système serait trop compliqué et pourrait nuire à l'esprit dans lequel a été déposé ce sous-amendement.

M. le président. Je vous fais observer, monsieur le ministre, que vous avez repris là vos sous-amendements n° 31 et 32 à l'amendement n° 5 de Mme Neiertz. Or celui-ci est devenu le sous-amendement n° 5 rectifié et il n'est pas possible de sous-amender un sous-amendement.

Si vous voulez reprendre l'idée exprimée par Mme Neiertz en l'adaptant, vous devez déposer un sous-amendement concurrent.

M. le ministre de la fonction publique. Dans ce cas, je suis contre le sous-amendement n° 5 rectifié.

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

M. Jean Rosselot, rapporteur. Défavorable.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Nous en arrivons à un problème assez délicat sur lequel je voudrais m'arrêter quelques instants. M. le ministre n'a même opposé quelques éléments d'ordre constitutionnel auxquels je répondrai à la fin de mon propos.

Je crois que le Gouvernement a tort de combattre l'amendement de la commission. En effet, l'idée de soumettre l'autorisation du passage des fonctionnaires dans le secteur privé à l'avis conforme d'une commission compétente n'est pas une nouveauté. Cette proposition a déjà été défendue par un certain nombre de nos collègues, notamment l'année dernière par M. Hiest, lors de la discussion en nouvelle lecture du projet de loi anti-corruption. Elle a été reprise par Dominique Bussereau dans son rapport pour avis sur les crédits de la fonction publique pour 1994 et, lors de ce même débat, le ministre de la fonction publique a confirmé à M. Hiest, qui l'interrogeait à ce sujet, que l'avis de la commission de déontologie devrait être respecté. Il me paraît difficile que le ministre se déjuge.

Le pouvoir de nomination des fonctionnaires, prérogative de l'exécutif - vous l'avez rappelé, monsieur le ministre -, n'est pas en cause puisqu'il s'agit au contraire d'encadrer leur départ de la fonction publique. La décision finale est bien prise par l'administration.

Pourquoi, d'ailleurs, vouloir conserver intacts les pouvoirs de l'administration dans le domaine de la déontologie des fonctionnaires alors que, depuis une dizaine d'années, elle les abdique régulièrement au profit d'autorités administratives indépendantes : COB, Conseil de la concurrence ou CSA ?

L'avis conforme aura au moins le mérite de la rigueur et de la transparence, et il tranchera sur toutes les pratiques actuelles.

Quant à l'argument constitutionnel, vous me permettez, monsieur le ministre, de vous dire qu'il ne tient pas. En réalité, le Président de la République peut nommer, certes, et il nomme, mais la personne nommée doit satisfaire des conditions : le Président de la République ne peut pas faire n'importe quoi !

Pour toutes ces raisons, je souhaiterais que le Gouvernement accepte la rédaction de la commission des lois. L'avis conforme de chacune des commissions des trois fonctions publiques me paraît être une excellente chose. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union pour la Démocratie française et du Centre.*)

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

M. le ministre de la fonction publique. Le Gouvernement maintient sa position.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir dit que vous étiez d'accord avec mon sous-amendement sur le fond mais non sur les modalités, qui vous paraissent inadaptées.

Nous allons approuver un amendement qui crée trois commissions compétentes - une pour chaque fonction publique - et nous venons de réaffirmer le principe de

leur compétence. Et, lorsqu'il s'agirait d'apprécier le suivi de la compatibilité d'un poste dans le privé avec d'anciennes fonctions dans la fonction publique, ce serait l'administration, et non plus l'une de ces commissions, qui serait compétente.

Là, je ne comprends plus. C'est incohérent !

L'administration serait ainsi juge et partie, selon les ministères, des règles complètement différentes seraient appliquées pour apprécier le « pantouflage », comme c'est déjà le cas. La tendance lourde prévaudra donc !

Si l'on est bien d'accord sur le risque qu'il y aurait à passer à côté de cette loi qui essaie d'introduire quelques règles, en différant simplement de quelques semaines la nomination au poste que l'on va effectivement occuper par rapport à la nomination pour laquelle on demande l'appréciation de la commission, que fait-on depuis ce matin, dix heures ?

Il ne faut pas sous-estimer la subtilité et des fonctionnaires et des entreprises pour contourner la loi ! Dès qu'on fait une loi, elle est contournée. C'est un sport national !

Il ne faut pas se cacher derrière les mots !

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

M. le ministre de la fonction publique. Je voudrais dire au président Mazeaud que chacun est libre de ses interprétations et de sa philosophie.

Le Gouvernement maintient que, s'agissant de la nomination comme du départ, il faut tenir compte de la responsabilité, en termes d'éthique administrative, et du principe de la séparation des pouvoirs.

Je lui ferai observer en outre qu'il ne peut pas tenir le même raisonnement pour la fonction publique territoriale et pour la fonction publique hospitalière.

Le maire, le président d'un conseil d'administration, le directeur général d'un hôpital ont leur légitimité et ils doivent assumer leurs responsabilités dans le cadre des textes qui les concernent.

Je demande donc au président Mazeaud de bien vouloir réfléchir au moins sur ces deux aspects des choses, avant que l'Assemblée n'en vienne au vote.

M. le président. Le temps de la réflexion est-il terminé, monsieur le président de la commission ? *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui ! *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 5 rectifié.

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

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

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé.

Après l'article 3

M. le président. M. Rosselot, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 2 rectifié, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« 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 conclu des contrats d'armement". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Rosselot, rapporteur. Cet amendement concerne le cas des militaires.

La commission des lois n'a pas jugé nécessaire de faire jouer, en ce qui les concerne, le dispositif de déontologique. Elle s'est bornée à proposer un ajout à l'article 35 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

Je rappelle que les militaires qui ont exercé pendant cinq ans des activités de surveillance et de contrôle dans des certaines entreprises ne peuvent y prendre des intérêts ou y travailler.

Surveillance, contrôle, passation de contrats de manière manifeste, voilà ce que vise l'amendement.

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

M. le ministre de la fonction publique. Le Gouvernement a, dans sa sagesse, relu l'article 35 de la loi du 13 juillet 1972. Il lui est apparu que la législation était en l'espèce particulièrement claire. Toutefois, il n'a rien contre les précisions proposées par M. le rapporteur - même si elles donnent le sentiment que l'on répète les mêmes choses.

Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je comprends très bien l'idée de la commission, et j'y serai favorable. Cela dit, il n'y a pas que les contrats d'armement.

Je suppose que la commission vise plutôt tout ce qui concerne la direction générale de l'armement, mais de considérables contrats d'approvisionnement peuvent aussi être passés.

Je propose en conséquence un sous-amendement consistant à supprimer purement et simplement les mots : « d'armement ».

Je souhaiterais avoir des précisions sur ce point. Sinon, je ne pourrais voter l'amendement.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne puis, une fois encore, être d'accord avec M. de Courson. La commission a sciemment évité de mentionner les contrats de fournitures qui relèvent de l'intendance, les livraisons de pain, par exemple. Seuls les contrats d'armement sont ici concernés.

Si l'on supprime les mots « d'armement », tous les contrats seront concernés.

Vous pouvez toujours maintenir votre sous-amendement, monsieur de Courson, et l'Assemblée se prononcera.

M. Charles de Courson. Je retire mon sous-amendement.

M. le président. Je voudrais faire une observation rédactionnelle.

Le terme « conclu » vous paraît-il le plus approprié, monsieur le président de la commission ? Un militaire conclut-il un contrat d'armement ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il ne le « conclut » pas, en effet.

M. le président. Il le « négocie » ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Exact !
Merci infiniment de cette remarque, monsieur le président.

M. le président. La formule « participé à la négociation » serait même préférable.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est en effet la formule que je préférerais !

M. le président. L'amendement n° 2, deuxième rectification, doit donc se lire ainsi :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« 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 de contrats d'armement". »

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2, deuxième rectification.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Mme Neiertz et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« Un rapport sur l'application de la présente loi visant notamment à en comparer les conséquences par rapport au dispositif précédent, sera présenté au Parlement par le Gouvernement le 2 avril 1996. »

La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Dans le souci d'efficacité qui m'anime depuis le début de la discussion, je propose, avec mes collègues du groupe socialiste, de faire juger le Parlement de la façon dont sera appliquée la loi et des conséquences pratiques qu'elle pourra avoir.

Je suis persuadée que ceux qui tiennent à la revalorisation du rôle du Parlement ne peuvent qu'être sensibles à cette proposition.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Rosselot, rapporteur. Défavorable.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il y a déjà trop de rapports !

M. Jean Rosselot, rapporteur. Il y a déjà trop de rapports, comme vient de le dire M. Mazeaud.

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

M. le ministre de la fonction publique. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.
(L'amendement n'est pas adopté.)

Vote sur l'ensemble

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

Je mets au voix l'ensemble du projet de loi.

Je constate que le groupe socialiste vote contre.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

LOI DE FINANCES POUR 1994

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 11 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1994.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le lundi 13 décembre 1993, à dix-sept heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 709, modifiant les articles 17, 22 et 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et les articles 12 et 18 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;

M. Christian Dupuy, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 825) ;

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 711, rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux ;

M. Michel Mercier, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 826).

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil :

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur (rapport n° 832).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Discussion du projet de loi n° 685 et lettre rectificative n° 757 portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes ;

M. Bernard de Froment, rapporteur au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 792).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures dix.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

JEAN FINCHOT