

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 août 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public,*

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cullot, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumel, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2106, 2167 et in-8° 600.

Sénat : 389 (1983-1984).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	<i>Pages.</i>
INTRODUCTION. — Une uniformisation injustifiée des conditions de départ à la retraite dans la fonction publique.	
I. — Un projet porteur de contradictions par l'ampleur des discriminations qu'il institue entre des catégories dont il souhaite pourtant supprimer les différences de traitement	7
A. — Des périodes de transition très diversifiées	8
B. — Des exceptions sans justification	9
II. — Un projet inopportun par les troubles de fonctionnement durables qu'il risque de créer dans certaines institutions	10
A. — Des juridictions surchargées	10
B. — Une déstabilisation de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat	12
III. — Un projet dangereux par l'accroissement des pouvoirs de nomination discrétionnaire qu'il crée au bénéfice de l'exécutif	16
A. — Une innovation peu conforme à la tradition de notre fonction publique	16
B. — Des fonctions qui se prêtent mal à des nominations effectuées sans garantie	17
Examen des articles	21
Tableau comparatif	33

INTRODUCTION

UNE UNIFORMISATION INJUSTIFIEE DES CONDITIONS DE DEPART A LA RETRAITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le Gouvernement propose au Parlement d'adopter un projet de loi abaissant la limite d'âge des plus hauts fonctionnaires de l'Etat et des dirigeants du secteur public, comme il propose, par ailleurs, un projet de loi organique relatif à la limite d'âge des fonctionnaires hors hiérarchie de la Cour de Cassation.

Le motif avoué de ce projet est l'uniformisation de l'âge du départ à la retraite dans la fonction publique : les membres des corps concernés ne doivent pas rester à l'écart du mouvement général d'abaissement de la limite d'âge d'activité auquel on assiste depuis plusieurs années dans ce pays.

Sur ce principe, on doit déjà relever la contradiction et l'ambiguïté de la démarche gouvernementale.

La contradiction entre la baisse de l'âge de départ à la retraite et l'accroissement de la durée de vie découlant des progrès de la médecine est connue de tous. Le Premier Ministre s'en est lui-même préoccupé lors de sa première déclaration de politique générale devant l'Assemblée Nationale. A cette occasion, n'a-t-il pas souhaité que des parlementaires en mission étudient, à ses côtés, les conséquences de ce phénomène ?

L'ambiguïté du propos gouvernemental doit également être soulignée : comment peut-on confondre l'abaissement à soixante ans de l'âge auquel les salariés peuvent partir à la retraite s'ils le désirent et la diminution de soixante-huit ans à soixante-cinq ans de l'âge auquel certains fonctionnaires sont tenus de prendre leur retraite ?

La justification générale du projet qui nous est soumis repose sur des arguments plus qu'incertains.

Mais le défaut de motivations d'ensemble du projet prend une autre ampleur si l'on examine le domaine auquel on prétend appliquer la réforme.

L'âge limite de départ à la retraite des hauts fonctionnaires n'a jamais été fixé qu'en considération des intérêts de l'Etat qui a opéré sur ce plan une conciliation entre la nécessité de maintenir un recrutement de haute qualité et la nature des missions assurées par chaque service public.

Sur le premier de ces points, votre commission déplore la conception égalitariste du texte : le refus de distinguer l'importance des services rendus à l'Etat par de très hauts fonctionnaires n'est pas de nature à encourager les éléments les plus brillants de ce pays à se consacrer au service public. Votre rapporteur ne donnera qu'une illustration de ce phénomène : de nombreux fonctionnaires financiers occupant des charges importantes, de trésorier-payeur général par exemple, n'ont jusqu'ici accepté d'être nommés à la maîtrise de la Cour des Comptes que parce que cette nomination leur permettrait de poursuivre jusqu'à soixante-huit ans une carrière qui se serait interrompue à soixante-cinq ans. L'adoption du projet de loi aura pour résultat de supprimer ce recrutement collatéral qui faisait bénéficier la Cour de l'expérience acquise par les intéressés dans les domaines de la gestion et du contrôle des finances publiques.

On comprend mal, par ailleurs, que le Gouvernement entende brusquement se passer des capacités et de l'expérience de collaborateurs de très haut niveau dont la formation a été longue et coûteuse. L'adoption de la réforme envisagée par le Gouvernement aurait pour conséquence paradoxale que la durée moyenne de la vie active serait désormais moindre pour les magistrats et fonctionnaires concernés — c'est-à-dire pour ceux au bénéfice desquels la collectivité consent un effort particulier et prolongé de formation — que pour les autres agents publics.

Enfin, on doit rappeler que les plus hauts des fonctionnaires représentent par leur expérience des dossiers la mémoire de l'Etat et lui ont, quelquefois, servi de conscience du fait de leur éloignement des passions politiques.

A l'évidence, les principes directeurs de ce projet de loi, qui confondent l'égalité et l'égalitarisme, ne répondent pas à une bonne doctrine d'emploi de la haute fonction publique.

Mais cette réforme aurait pu, pour le moins, être élaborée dans des conditions permettant d'en cerner précisément les conséquences. Cela n'a pas été le cas.

Le Conseil supérieur de la Fonction publique n'a été informé des intentions du Gouvernement que le lendemain de l'adoption du projet de loi organique et du projet de loi par le Conseil des Ministres. Ni le Conseil supérieur de la Magistrature, ni le Conseil supérieur de l'Education nationale, ni le Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'ont été saisis. Les organisations représentatives des magistrats et fonctionnaires concernés n'ont pas davantage été consultées avant le dépôt des textes auprès de l'Assemblée Nationale.

Qui pourrait alors s'étonner de ce que le dispositif du projet soit de nature à dégrader gravement l'exercice des missions confiées aux plus hauts corps de l'Etat ?

A l'analyse, le texte présenté par le Gouvernement recèle trois risques majeurs :

— il est contradictoire par la portée des discriminations qu'il institue entre des catégories dont il souhaite pourtant supprimer les différences de traitement ;

— il est inopportun par les troubles de fonctionnement durables qu'il risque d'apporter au fonctionnement des institutions qu'il vise ;

— et il est dangereux par l'accroissement sans précédent des pouvoirs discrétionnaires de nomination dans la haute fonction publique qu'il crée au bénéfice de l'exécutif.

I. — Un projet porteur de contradictions par l'ampleur des discriminations qu'il institue entre des catégories dont il souhaite pourtant supprimer les différences de traitement.

La loi du 30 décembre 1975 relative à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat, adoptée non sans difficultés et non sans interrogations par les assemblées d'alors, avait déjà réduit les limites d'âge fixées par la loi du 18 août 1936.

A une exception près, l'âge de la retraite des professeurs du Collège de France, le texte appliquait des principes généraux sans dérogation : la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat était fixée à soixante-huit ans, lorsqu'elle était antérieurement de soixante-dix ans, et à soixante-cinq ans, lorsqu'elle était de soixante-sept ans.

Cette ligne directrice n'est pas reprise dans le présent projet qui établit de multiples discriminations entre des catégories dont il prétend égaliser les situations.

Ainsi, le projet et le projet de loi organique qui lui est associé ne comportent pas moins de quatre périodes différentes d'application et instituent dans plusieurs des corps visés des différences de traitement peu compréhensibles et quelquefois dangereuses.

A. — DES PÉRIODES DE TRANSITION TRÈS DIVERSIFIÉES

La loi précitée de 1975 ne fixait que deux types de périodes de transition : une période de deux ans pour les fonctionnaires dont la limite d'âge était rapportée de soixante-dix ans à soixante-huit ans et une période de quatre ans pour les fonctionnaires dont la limite d'âge était ramenée au droit commun. Ce texte n'établissait aucune différence de traitement suivant les corps intéressés.

Les deux projets soumis au Parlement fixent quatre régimes transitoires :

— celui des dirigeants du secteur public appelés à partir à la retraite dès soixante-cinq ans dans les deux mois de la publication de la future loi ;

— celui des fonctionnaires civils de l'Etat dont la limite d'âge de soixante-cinq ans sera applicable dans un délai de quinze mois ;

— celui des membres de l'enseignement supérieur qui bénéficieront d'une entrée en vigueur de la limite d'âge de soixante-cinq ans, étalée sur une période de plus de trois ans ;

— et celui des magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation qui ne se verront appliquer la nouvelle limite d'âge que dans plus de quatre ans.

Il est surprenant que deux projets dictés par une volonté d'uniformisation aboutissent à créer des variations de situation d'une aussi grande amplitude.

Si ces variations trouvaient leur source dans les nécessités et l'intérêt du service, elles seraient compréhensibles. Mais le Gouvernement aussi bien dans l'exposé des motifs de son projet que lors des débats à l'Assemblée Nationale et qu'à l'occasion de l'audition des ministres intéressés par votre Commission des Lois, n'a apporté aucune explication satisfaisante à ces différences de traitement.

Les nombreux entretiens menés par votre rapporteur ne lui ont pas non plus permis de trouver d'explications techniques à celles-ci, bien au contraire. Il n'en donnera qu'un seul exemple : l'encombrement du rôle du Conseil d'Etat et la surcharge de la Cour des Comptes (cf. Infra II) rendaient normalement ces deux juridictions justiciables d'une période de transition aussi longue que celle dont bénéficie la Cour de Cassation. Il n'en est rien.

B. — DES EXCEPTIONS SANS JUSTIFICATION

Le projet de loi introduit, au sein de plusieurs catégories, des discriminations surprenantes.

La limite d'âge du Vice-Président du Conseil d'Etat, du Premier président et du Procureur général de la Cour des Comptes demeurerait fixée à soixante-huit ans. Initialement, le bénéfice de cette dérogation devait être également accordé aux présidents de section du Conseil d'Etat et aux présidents de chambres de la Cour des Comptes. Mais l'Assemblée Nationale a réduit la portée de ces discriminations aux trois fonctions précitées.

Votre rapporteur doit, sur ce point, se faire l'écho de l'inquiétude des associations représentatives de ces corps qui s'interrogent sur les motifs de ces exceptions et s'inquiètent des risques implicites qu'elles comportent pour l'indépendance de fonctions qui sont parmi les plus élevées de l'Etat.

Les dispositions de l'article 4 relatives à l'éméritat de certains professeurs d'université appellent également des observations du même ordre.

L'éméritat — qui permettrait aux intéressés de maintenir certaines activités rémunérées, en opposition aux règles du cumul d'une pension de retraite et d'un traitement — serait accordé aux professeurs d'université membres de l'Institut ou titulaires d'une distinction reconnue par la Communauté scientifique dont la liste est attribuée par décret en Conseil d'Etat, ou à d'autres professeurs dans des conditions à déterminer par décret en Conseil d'Etat.

D'une part, on comprend mal pourquoi le projet établit des différences entre les professeurs de l'enseignement supérieur alors que, par ailleurs, il vise à aligner leur situation sur le droit commun. D'autre part, en l'attente du décret prévu à l'article 4, il est à craindre que l'éméritat soit attribué de façon discrétionnaire par l'autorité politique de tutelle, ce qui, dans certains cas, risquerait d'altérer l'indépendance traditionnelle des professeurs d'université.

II. — Un projet inopportun par les troubles de fonctionnement durables qu'il risque de créer dans certaines institutions.

Le manque de concertation qui a caractérisé la préparation du projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique est d'autant plus surprenant que ce texte concerne des effectifs qui sont loin d'être négligeables.

De 1985 à 1988, la mise en œuvre de la réforme, selon les trois échéanciers proposés par le Gouvernement pour la fonction publique et le secteur public se traduirait par le départ à la retraite de :

- 45 membres du Conseil d'Etat, au lieu de 21 ;
- 53 membres de la Cour des Comptes, au lieu de 18 (alors que 47 emplois de conseiller référendaire de 2^e classe ou d'auditeur sont actuellement vacants) ;
- 16 inspecteurs généraux des finances, au lieu de 9 ;
- 7 ingénieurs généraux des mines, au lieu de 2 ;
- 54 ingénieurs généraux des ponts et chaussées de 1^e classe, au lieu de 28 ;
- 34 présidents de tribunal administratif, au lieu de 13 ;
- 763 professeurs de l'enseignement supérieur, au lieu de 266.

Suivant la pyramide des âges des corps concernés, l'abaissement de la limite d'âge aura des effets variables sur l'accomplissement des missions dont ces corps sont chargés.

Mais, dès maintenant, les informations recueillies par votre rapporteur font apparaître que deux institutions, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes, risquent d'enregistrer de graves troubles de fonctionnement dans les années à venir.

A. — DES JURIDICTIONS SURCHARGÉES

1^o Le Conseil d'Etat.

La situation de la fonction contentieuse du Conseil d'Etat devient préoccupante : le nombre des affaires enregistrées s'est élevé à 7 985 pour l'année 1982-1983 contre 4 316 dix années plus tôt, soit un accroissement de 85 % ; à l'opposé, le nombre des

affaires jugées a atteint, pour les mêmes périodes de référence, 6 342 contre 4 028, soit une augmentation de 57 % qui a été réalisée à effectifs pratiquement inchangés.

Un stock de 18 000 dossiers est actuellement en instance devant la Haute Juridiction, qui risque, peu à peu, d'accumuler — si l'on perturbe son fonctionnement — un retard de l'ordre de celui qu'elle connaissait avant la réforme de 1953.

2° *La Cour des Comptes.*

La Cour des Comptes connaît une période de transition difficile puisqu'elle doit en même temps assurer deux types de missions nouvelles :

— le domaine d'exercice de son contrôle a été fortement étendu du fait des nationalisations ;

— et elle participe à la mise en place des chambres régionales des comptes — destinées, mais à l'avenir seulement, à alléger sa charge — tout en continuant à apurer les comptes des collectivités locales jusqu'à la fin de l'exercice 1982. A l'heure actuelle, quatorze conseillers-maîtres et dix conseillers référendaires sont affectés en qualité de présidents de chambre régionale des comptes.

Au demeurant cette surcharge de travail n'autorise déjà plus la Cour à assurer une partie des missions qui lui sont confiées par l'article 47, alinéa 6, de la Constitution, aux termes duquel elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour demande, aujourd'hui, un délai de deux ans pour procéder aux enquêtes demandées par les commissions des finances du Parlement.

La tension qui existe déjà sur l'accomplissement des missions confiées aux Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes aurait dû inciter les promoteurs du projet de loi à une plus grande prudence : l'application très rapide de la réforme à ces corps aura pour résultat d'en modifier brutalement l'équilibre démographique avec les conséquences que l'on peut imaginer sur les travaux de ces deux juridictions.

B. — UNE DÉSTABILISATION DE LA COUR DES COMPTES
ET DU CONSEIL D'ÉTAT

1° *La rupture de l'équilibre démographique.*

Le travail accompli par nos deux plus hautes juridictions administrative et financière repose pour une grande part sur la collaboration entre générations. La mise en œuvre dans un délai très bref de la réforme que le Gouvernement propose aboutira à altérer cette pratique, aussi bien au Conseil d'Etat qu'à la Cour des Comptes.

a) Les effets de la réforme sur le Conseil d'Etat.

Selon l'échéancier présenté par le Gouvernement et adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, les effets de l'abaissement de la limite d'âge seraient particulièrement graves et brutaux pour le Conseil d'Etat. Entre le 1^{er} juillet 1984 et le 31 décembre 1988, cinquante-quatre membres, soit les deux tiers des conseillers d'Etat en poste, seraient contraints de partir à la retraite, contre vingt-neuf dans l'hypothèse d'un maintien des règles en vigueur.

On enregistrerait ainsi :

- 6 départs au lieu de 2 en 1985 ;
- 17 départs au lieu de 7 en 1986 ;
- 15 départs au lieu de 6 en 1987 ;
- 8 départs au lieu de 6 en 1988.

La réforme aurait ainsi des conséquences beaucoup plus néfastes que l'abaissement de la limite d'âge résultant de la loi du 30 décembre 1975. Celui-ci avait revêtu une ampleur plus modeste (deux ans au lieu de trois) et s'était étalé sur une période transitoire plus longue (diminution de la limite d'âge d'un an par année civile, contre un an par semestre dans le projet actuel).

La réduction brutale de la limite d'âge aura, également, des conséquences qualitatives très préjudiciables.

L'abaissement de la limite d'âge affecterait d'abord les sections administratives du Conseil d'Etat. La priorité dans le temps reconnue aux fonctions consultatives contraindrait ainsi à prélever au sein de la section du contentieux les effectifs nécessaires au bon fonctionnement des sections administratives. Mais celui-ci serait également altéré par un changement trop rapide des personnes. La mémoire, la transmission du savoir jouent un rôle essentiel dans la qualité des avis rendus par le Conseil d'Etat ; or, d'ici à 1988, la section de l'intérieur perdrait sept des neuf conseillers d'Etat qui y sont aujourd'hui affectés ; la section des travaux publics en perdrait neuf sur dix. Dans quatre ans, il ne resterait à la section de l'intérieur que deux conseillers d'Etat ayant participé à la préparation des lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation ; il ne subsisterait à la section des travaux publics qu'un seul conseiller d'Etat ayant pris part à l'élaboration de la loi sur les nationalisations.

La section du contentieux, quant à elle, serait brutalement touchée par l'admission à la retraite, en un très bref laps de temps, du président de la section, des trois présidents-adjoints et de deux présidents de sous-section. Elle serait en outre privée d'une partie de ses effectifs pour combler les départs survenus dans les sections administratives.

L'ensemble des conséquences, très négatives, de la mise en œuvre de la limite d'âge à soixante-cinq ans pourrait être atténué, notamment pour les trois prochaines années, si l'échéancier de la réforme était aligné sur celui que le projet de loi organique relatif à la Cour de Cassation entend appliquer aux magistrats hors hiérarchie de cette juridiction.

	LIMITE D'AGE à 68 ans.	PROJET adopté par l'Assemblée nationale.	APPLICATION de l'échéancier adopté par l'Assemblée nationale pour la Cour de Cassation.
1984 (du 1 ^{er} juillet au 31 décembre).	8	8	8
1985	2	6	4
1986	7	17	9
1987	6	15	9
1988	6	8	13
Totaux	29	54	43

b) Les effets de la réforme sur la Cour des Comptes.

De 1985 à la fin de 1988, l'application de la limite d'âge de soixante-cinq ans entraînerait cinquante-deux départs à la Cour des Comptes au lieu de dix-huit sous le régime actuel. On assisterait ainsi à :

- 8 départs au lieu de 3 en 1985 ;
- 18 départs au lieu de 4 en 1986 ;
- 21 départs au lieu de 6 en 1987 ;
- et 5 départs dans les deux hypothèses en 1988.

Ces vacances entraîneront trente-cinq promotions internes et dix-sept nominations au tour extérieur.

Ces chiffres sont à rapprocher de l'effectif des magistrats réellement en fonction à la Cour, compte non tenu par conséquent, des détachements, mises à disposition, affectations à des cabinets ministériels :

— premier président, procureur général, présidents de chambre, secrétaires généraux et avocats généraux	15
— magistrats en fonction dans les chambres et affectés au contrôle des comptes :	
— conseillers-maîtres	78
— conseillers référendaires	66
— auditeurs	23
	— 167
	182

Si l'on tient compte du fait que les mesures envisagées ne concerneraient qu'un petit nombre de magistrats en service à l'extérieur de la Cour, on constate qu'elles auraient pour conséquence le départ de quarante-sept magistrats sur les soixante-dix-huit conseillers-maîtres, soit 60 p. 100 de l'effectif affecté au contrôle.

Il convient également de relever que ces départs, massifs au regard des effectifs concernés, affecteraient une proportion importante de « chefs de vérification » ou de magistrats ayant acquis depuis de longues années une spécialisation dans le contrôle financier de secteurs d'activités éprouvés.

Comme dans le cas du Conseil d'Etat, les inconvénients de la réforme pourraient être atténués et son échéancier d'application aligné sur celui de la Cour de Cassation.

Le surcroît de départs à la retraite imposés par la baisse de la limite d'âge serait alors moins important, surtout dans les trois prochaines années qui constituent une période de transition pour la Cour des Comptes :

	REGIME actuel.	PROJET VOTE par l'Assemblée nationale.	ECHÉANCIER de la Cour de Cassation.
1985	3	8	7
1986	4	18	4
1987	6	21	17
1988	5	5	16
Sous-total	18	52	44
1989	20	11	11
1990	12	7	10
Total général	50	70	65

2° Des mesures de compensation inadéquates.

Lors de son audition devant votre Commission des Lois, le précédent Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, M. Anicet Le Pors, avait confirmé l'engagement pris devant l'Assemblée Nationale d'accroître les recrutements par la voie de l'E. N. A., en faveur des corps atteints par la réduction de la limite d'âge.

Cette mesure de compensation paraît très insuffisante, surtout à court terme. En premier lieu, l'accroissement des postes réservés au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes à la sortie de l'E.N.A. devra être concilié avec ceux auxquels auront droit d'autres corps concernés par la réforme, comme l'Inspection générale des Finances ou les tribunaux administratifs. Cet apport ne pourra être que marginal au regard de l'importance des vacances à intervenir à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat dans les trois prochaines années.

Par ailleurs, il existe au Conseil d'Etat une disposition statutaire qui subordonne à l'accomplissement de seize années de service dans le grade de maître des requêtes la promotion au grade de

conseiller d'Etat. Cette disposition risque de jouer rapidement le rôle d'un butoir lorsqu'il s'agira de pourvoir les emplois de conseillers rendus vacants par la réforme.

Mais surtout, il est particulièrement irréaliste d'espérer que le remplacement, nombre pour nombre, de conseillers d'Etat ou de conseillers maîtres à la Cour des Comptes par des auditeurs issus de l'E. N. A. permettra de compenser la perte d'expérience et de savoir-faire dont seront victimes ces deux juridictions du fait du départ brutal de plus de la moitié de leur hiérarchie.

III. — Un projet dangereux par l'accroissement des pouvoirs de nomination discrétionnaire qu'il crée au bénéfice de l'exécutif.

A. — UNE INNOVATION PEU CONFORME A LA TRADITION DE NOTRE FONCTION PUBLIQUE

L'article 8 du projet de loi porte que les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle doivent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général sans autre condition que d'âge. La proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au tiers des emplois vacants.

Pour justifier cette disposition, le Gouvernement a avancé l'idée qu'il était nécessaire d'aligner des corps d'inspection sur le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes où existe déjà un tour extérieur au plus haut échelon de la hiérarchie.

Au Conseil d'Etat, le tiers, au plus, des conseillers peut être recruté au tour extérieur sous la seule condition d'avoir quarante-cinq ans (art. 7 du décret n° 63-767 du 30 juillet 1963).

A la Cour des Comptes, les conditions d'accès à la maîtrise, au tour extérieur, fixées par l'acte dit loi du 16 mars 1941, sont plus restrictives puisque, outre un âge de quarante ans, il faut justifier d'une durée minimum de quinze ans de service public.

Mais le parallélisme invoqué sur ce point par le Gouvernement est factice.

En effet, la collégialité de la procédure du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes permet d'encadrer les conseillers nommés au tour extérieur et d'atténuer, lorsque besoin est, les conséquences

de nominations qui ne seraient pas uniquement justifiées par les capacités des nouveaux arrivants à participer aux travaux de ces juridictions.

Dans ces conditions, il est à craindre que l'adoption de l'article 8, dans sa forme actuelle, ait pour résultat de mettre à la disposition du Gouvernement une réserve d'emplois dont l'usage serait commandé par les circonstances. Une telle pratique irait à l'opposé de la tradition de notre fonction publique dont les pouvoirs publics se sont toujours efforcés de préserver la neutralité.

Cela est d'autant plus fâcheux que certaines des missions des corps d'inspection et de contrôle exigent que l'on ne puisse mettre en cause celle-ci.

B. — DES FONCTIONS QUI SE PRÊTENT MAL A DES NOMINATIONS EFFECTUÉES SANS GARANTIE

Les fonctions d'inspecteur général d'un corps d'inspection sont parmi les plus techniques de l'Etat. Elles exigent des intéressés une grande expérience des services qu'ils sont chargés de contrôler.

A titre d'illustration :

— un inspecteur général des finances est chargé d'une circonscription administrative comprenant plusieurs départements et au sein de laquelle il assure des tâches aussi variées que la notation des hauts fonctionnaires financiers locaux ou que le contrôle des mouvements des trésoreries-payeries générales ;

— un inspecteur général de l'administration assure des missions très diversifiées qui vont du conseil aux collectivités locales au contrôle de juridiction sur les activités des tribunaux administratifs, activités dont on notera qu'elles exigent une parfaite neutralité politique ;

— un inspecteur général des affaires sociales est habilité à assurer le contrôle de tous les organismes des différents régimes de sécurité sociale ainsi que celui des services extérieurs du Ministère des Affaires sociales.

En définitive, les attributions des inspecteurs généraux, à quelque corps qu'ils appartiennent, ont deux caractéristiques communes : elles nécessitent une expérience et une connaissance sans faille de l'administration et elles s'exercent individuellement.

Ces traits dominants en font des emplois auxquels il ne peut être pourvu au tour extérieur que sous réserve de garanties de compétences solides. L'unique condition d'âge prévue par le texte ne répond pas à cette exigence.

*
* *

Le projet proposé par le Gouvernement trouve son fondement dans une volonté d'uniformisation qui n'est pas applicable, sans risques, à la haute fonction publique.

Contradictoire par l'ampleur des discriminations qu'il prévoit, le texte qui nous est soumis va déstabiliser le fonctionnement de nos plus hautes juridictions administrative et financière et propose un système de nomination dans les corps d'inspection et de contrôle qui porterait atteinte à la tradition de neutralité de la fonction publique.

Dans ces conditions, le maintien de ce projet à l'ordre du jour des assemblées, en dépit de son état flagrant d'impréparation, trouve sa source dans le fait qu'il constitue une étape importante dans la réforme de la haute fonction publique préparée depuis trois ans.

La création d'une troisième voie, syndicale et politique, à l'Ecole nationale d'administration, filière à laquelle des emplois sont automatiquement attribués dans les grands corps de l'Etat, n'a été que le premier stade d'une réforme visant à uniformiser la haute fonction publique.

Parallèlement, d'autres projets sont à l'étude.

L'unification des corps d'inspection sous la tutelle du Premier Ministre, mais surtout la suppression de l'auditorat au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes, qui sont également envisagées, auraient pour résultat de supprimer les procédures de sélection qui permettent à l'Etat de recruter par la seule voie du mérite ceux des éléments de son administration qui sont destinés aux services les plus éminents.

L'équilibre mis peu à peu en place sous trois républiques, afin de préserver la compétence et la neutralité de la haute fonction publique, ne survivrait pas à l'adoption de tels projets.

Pour des raisons de principe évidentes, votre Commission des Lois aurait pu vous proposer de rejeter le texte dont le Sénat est saisi.

Néanmoins, dans un premier temps, il lui semble plus conforme à sa tradition de chercher à en compenser les conséquences les plus fâcheuses.

Elle vous proposera donc plusieurs amendements visant, pour l'essentiel :

1" A harmoniser la période de mise en œuvre de la réforme prévue pour les fonctionnaires civils de l'Etat et les professeurs d'université avec les délais d'application fixés pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation :

2' A assortir la création d'un tour extérieur à l'échelon le plus élevé des corps d'inspection et de contrôle, de garanties portant sur la compétence des candidats, leur procédure de sélection et leur nombre.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, elle vous proposera de formuler un avis favorable à l'adoption de ce projet.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Fixation à soixante-cinq ans de la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat. — Dérogations.

L'article premier établit un principe général et fixe des exceptions. Le premier alinéa dispose que, sous réserve des reculs de limite d'âge relevant des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat est fixée à soixante-cinq ans lorsqu'elle était antérieurement fixée à un âge supérieur. Ce texte aura essentiellement des effets sur les corps suivants :

— le Conseil d'Etat ;

— la Cour des Comptes ;

— les tribunaux administratifs et les différents corps d'inspection où les limites d'âge sont encore fixées à soixante-huit ans en vertu de la loi n° 75-1280 du 30 décembre 1975 relative à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat.

Si l'on se réfère à l'extrapolation fournie par le secrétaire d'Etat à la Fonction publique, l'application de ce texte entraînerait la mise à la retraite de 274 fonctionnaires dans les trois prochaines années au lieu de 141 sous le régime antérieur.

Mais ces données, qui couvrent la période d'entrée en vigueur progressive de la loi d'ici à la fin de 1985, ne mettent pas en évidence l'ombre portée du projet sur les années ultérieures. Celle-ci est loin d'être minime. Par exemple, s'agissant du Conseil d'Etat, l'application de ce texte entraînerait en 1987 et 1988 le départ à la retraite de vingt-trois conseillers d'Etat au lieu de douze sous le régime de la loi du 30 décembre 1975.

Par ailleurs, l'alinéa premier de l'article premier du projet de loi prévoit que la limite de soixante-cinq ans s'appliquera compte tenu des reculs pouvant résulter des règles dont bénéficient tous les agents de l'Etat. Il s'agit pour l'essentiel des reculs de limite d'âge pour enfant prévus par l'article 4 de la loi du 18 août 1936 qui autorise un report d'une année d'âge de la retraite par enfant à charge, dans la limite d'une période de trois ans, de la loi du 25 septembre 1981, qui assimilait sur ce dernier point les adultes handicapés aux enfants à charge et des lois du 27 février 1948

prévoyant un report de limite d'âge d'une année par enfant mort pour la France et du 21 avril 1967, qui a étendu cette dernière possibilité aux fonctionnaires qui, sans en être l'ascendant, ont élevé un enfant mort pour la France.

On mentionnera également pour mémoire les lois du 14 septembre 1948, du 31 décembre 1953 et du 24 décembre 1957, qui visent les fonctionnaires révoqués ou privés de leurs fonctions par l'autorité de Vichy.

Le deuxième alinéa de l'article premier apporte trois exceptions au principe général fixé par cet article : la limite d'âge du Vice-Président du Conseil d'Etat, du Premier Président et du Procureur général de la Cour des Comptes resterait fixée à soixante-huit ans.

A l'origine, les exceptions prévues par le projet étaient plus importantes puisqu'elles visaient, outre les titulaires des fonctions sus-énoncées, les présidents de section du Conseil d'Etat et les présidents de chambre de la Cour des comptes. Sur le rapport de sa Commission des Lois, l'Assemblée Nationale a restreint la portée de ses exceptions.

Votre Commission des Lois, comme lors de la discussion de la loi du 30 décembre 1975, a émis les plus vives réserves sur le caractère uniformisateur de ce texte, peu conforme à l'intérêt de l'Etat, et sur le fait que, dans un cadre égalitariste, le Gouvernement ait entendu préserver des exceptions que rien ne semble justifier. Mais, dans un souci de conciliation et sous réserve des amendements qu'elle présente par ailleurs, elle vous propose d'adopter cet article sans modifications.

Art. 2

Période transitoire.

L'article 2 fixe les dispositions transitoires en vue de l'entrée en vigueur de la réforme. La limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat visés à l'article premier serait fixée à soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984, à soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 30 juin 1985 et à soixante-six ans du 1^{er} juillet au 31 décembre 1985.

Comme l'a fort justement relevé le rapporteur de l'Assemblée Nationale, cette période de transition est courte au regard de celle qui avait été instituée par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1975. Ce dernier texte, qui ne réduisait que de deux ans au lieu de trois l'âge limite de la retraite, prévoyait un délai de mise en œuvre de quatre ans. A l'opposé, le projet de loi, qui réduit de trois ans la limite d'âge actuellement applicable, ne

prévoit qu'une période transitoire d'environ quinze mois. Votre Commission des lois estime que la brièveté de ce délai est à la fois inopportune et choquante.

D'une part, comme il a été souligné dans l'exposé général, il ne semble pas envisageable de pouvoir réduire dans un délai aussi bref l'âge de la retraite sans troubler gravement le fonctionnement des corps et surtout des juridictions visées par le texte.

D'autre part, on comprend mal — et lors des débats aussi bien que lors de l'audition de ses responsables — le Gouvernement n'a apporté aucune explication valable sur ce point — les discriminations qui s'établissent dans un texte qui n'a d'autre but que de réduire les plus hauts magistrats et les plus hauts fonctionnaires à la loi commune.

En effet, dans son état actuel, le projet de loi établit trois régimes différents pour les fonctionnaires intéressés :

— les magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation bénéficient d'un régime transitoire relativement large puisque la fixation à soixante-cinq ans de leur limite d'âge de retraite n'interviendra qu'au 1^{er} janvier 1989 ;

— les professeurs de l'enseignement supérieur et les directeurs de recherche ou personnels assimilés verront leur limite d'âge abaissée par paliers pour ne rejoindre le régime de droit commun qu'au 1^{er} janvier 1988 ;

— enfin, les hauts fonctionnaires, les plus pénalisés, seront soumis au régime de droit commun dès le 1^{er} janvier 1986.

Dans ces conditions, votre commission vous proposera un amendement tendant à unifier l'entrée en application progressive de la limite d'âge à soixante-cinq ans en fonction des périodes prévues pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, mais en ne faisant partir le délai de quatre ans et demi dont bénéficient ces magistrats que du 1^{er} janvier 1986 afin d'éviter tout trouble dans le fonctionnement des corps concernés par la réforme.

Ainsi, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat serait-elle fixée à :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;
- soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;
- soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

Par le même amendement, votre commission souhaite voir préciser que les fonctionnaires atteints par la limite d'âge lors de cette période transitoire pourront poursuivre leur activité jusqu'à la fin de l'année civile en cours, afin d'adresser le traitement des dossiers qui leur auront été confiés.

Art. 3.

Fixation à soixante-cinq ans de la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supérieur. — Dérégations.

Sous les mêmes réserves de recul de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat que celles fixées à l'article 1^{er} pour les fonctionnaires civils, l'article 3 prévoit que la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supérieur, des directeurs des établissements à caractère scientifique et technologique et des personnels titulaires de l'enseignement supérieur assimilés aux professeurs d'université pour les élections au Conseil supérieur des universités, sera fixée à soixante-cinq ans lorsqu'elle était antérieurement supérieure.

Si l'on prend pour référence les précisions fournies par le Secrétaire d'Etat à la fonction publique, l'application de cette réforme entraînerait la mise à la retraite de 1 456 professeurs et personnels assimilés dans les trois prochaines années au lieu de 615 sous le régime de la loi du 30 décembre 1975.

Par ailleurs, l'article 3 établit deux types d'exceptions justifiées à cette règle. La limite d'âge des professeurs du Collège de France restera fixée à soixante-dix ans. Cette dérogation, qui n'intéresse qu'une cinquantaine d'enseignants, trouve sa source dans la particularité des missions et des travaux accomplis par le Collège de France, mais également dans le fait que les membres du Collège y sont nommés à un âge souvent beaucoup plus avancé que les autres professeurs de l'enseignement supérieur.

Il est également prévu que les professeurs de l'enseignement supérieur resteront en fonctions jusqu'à la fin de l'année universitaire, alors même qu'ils pourraient être atteints par la limite d'âge fixée par le texte au cours de cette année universitaire.

Cette exception ponctuelle trouve naturellement son fondement dans le fait qu'un cours préparé par un enseignant pour une année entière peut difficilement être repris par un autre enseignant sans dommages pour les étudiants auxquels il s'adresse. Mais, pour justifiée que soit cette dérogation, elle montre bien les difficultés qu'il y a à vouloir appliquer une législation d'uniformisation à des situations qui sont, par nature, très différentes au regard des missions des services publics assurées par les intéressés.

Il convient aussi de noter que les dérogations prévues par le projet initial étaient d'une plus grande ampleur puisqu'elles visaient à maintenir à soixante-huit ans la limite d'âge :

— des professeurs d'université, membres de l'Institut ;

— des professeurs d'université, titulaires du prix Nobel, de la médaille Fields, de la médaille d'or du C.N.R.S. ou d'une autre des distinctions reconnues par la communauté scientifique et dont la liste est établie par des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur des universités. L'Assemblée nationale a supprimé ces exceptions.

Sous les mêmes réserves que celles émises à l'article 1^{er}, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modifications.

Art. 4.

Titre de professeur émérite.

L'article 4 renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la définition de l'éméritat. Ce décret devra fixer les conditions dans lesquelles le titre de professeur émérite est conféré aux professeurs des universités atteints par la limite d'âge, la durée de l'éméritat et les droits attachés à ce titre.

Sur ce dernier point, il propose que les dispositions de l'article L. 86-1 du Code des pensions civiles et militaires, prévoyant que le paiement d'une pension de retraite est subordonné à la cessation définitive de toute activité au bénéfice du service public auprès duquel le titulaire de la pension était affecté en dernier lieu, ne soient pas applicables.

Par voie de conséquence, un professeur retraité bénéficiant de l'éméritat pourra ainsi à la fois percevoir sa pension et des rémunérations correspondant aux activités que ce titre lui permettra d'exercer.

Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} précise que les professeurs d'université membres de l'Institut et ceux qui sont titulaires d'une des distinctions reconnues par la communauté scientifique, dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, seront de plein droit professeurs émérites dès leur admission à la retraite.

Votre Commission des lois a relevé que cet article introduisait une exception de plus en faveur des professeurs d'université contrairement à ce qui était prévu pour l'ensemble des fonction-

naires civils de l'Etat. Votre Commission des Lois, à l'initiative de M. Pierre Ceccaldi-Pavard, a adopté un amendement de suppression de l'aménagement des règles du cumul d'une pension de retraite et d'un traitement figurant à cet article, afin d'aligner la situation des membres de l'enseignement supérieur sur celle des autres fonctionnaires qui ne bénéficient pas de cet avantage.

Art. 5.

**Période transitoire pour les professeurs
de l'enseignement supérieur et assimilés.**

L'article 5 aménage une période de transition pour l'application aux professeurs d'université de la limite d'âge de soixante-cinq ans fixée à l'article 3.

En vertu de son dispositif, la limite d'âge de ces personnels serait fixée à :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1984 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985 ;
- soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987.

Tout en reconnaissant que ce régime est plus favorable que celui des autres fonctionnaires civils de l'Etat, et donc de nature à aménager une transition dans l'exercice des missions qu'assurent les professeurs de l'enseignement supérieur, votre Commission des Lois souhaite aligner la période de transition applicable à ces personnels sur celle qu'elle propose à l'article 2 pour l'ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat. La limite d'âge des professeurs d'université serait ainsi fixée à :

- soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ;
- soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;
- soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;
- soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;
- soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.

Art. 6.

Dispositions relatives aux pensions.

L'article 6 du projet de loi reprend les règles fixées par l'article 5 de la loi du 30 décembre 1975.

Les agents radiés des cadres par limite d'âge et en fonctions à la date de la publication du projet de loi qui nous est proposé

bénéficieraient d'une pension. Leurs droits à pension seraient calculés compte tenu de la durée des services qu'ils auraient accomplis si la limite d'âge n'avait pas été modifiée et liquidés sur la base de l'indice afférent au grade et à l'échelon qu'auraient atteints les intéressés si la limite d'âge n'avait pas été modifiée.

En outre, il convient de préciser que l'article 6 de la loi s'appliquera sans préjudice des dispositions de même nature prévues par l'article 5 de la loi du 30 décembre 1975. Dans ces conditions, les fonctionnaires qui auraient bénéficié pour la liquidation de leur pension des dispositions de ce dernier article conserveront leurs droits.

On relèvera également que l'article 6 ne s'appliquera pas uniquement aux fonctionnaires atteints par la limite d'âge au cours de la période transitoire, mais à l'ensemble des fonctionnaires nommés dans les corps concernés par le projet de loi avant l'application du texte.

A cet égard, l'estimation, contestée par votre Commission des Finances, d'un coût annuel de 70 millions de francs, devrait être actualisée sur une longue période. Néanmoins, votre Commission des Lois vous propose d'adopter sans modification cet article dans la mesure où il préserve les droits des intéressés.

Art. 7.

Fixation de la limite d'âge à soixante-cinq ans pour les dirigeants de certaines entreprises publiques.

Sous le bénéfice d'une très courte période transitoire de deux mois à compter de la publication de la loi, l'article 7 du projet de loi étend la limite d'âge de soixante-cinq ans à l'ensemble des dirigeants du secteur public.

Sont concernés par ce texte :

- les présidents des conseils d'administration,
- les directeurs généraux,
- les directeurs ou les membres de directoire des sociétés, des entreprises et des établissements publics visés à l'article 1^{er} de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. On rappellera que l'article 1^{er} de la loi relative à la démocratisation du secteur public vise quatre catégories :
- les établissements industriels et commerciaux de l'Etat autres que ceux dont le personnel est soumis à un régime de droit public et les autres établissements de l'Etat qui assurent à la fois

une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial lorsque la majorité du personnel de ces établissements est soumis à des règles de droit privé ;

— les entreprises nationales, les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte ou les sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat détient plus de la moitié du capital social, de même que les sociétés à forme mutuelle nationalisées ;

— les sociétés anonymes dans lesquelles plus de la moitié du capital est détenu, directement ou indirectement, depuis plus de six mois par les deux premières catégories d'établissements ;

— et les autres sociétés anonymes dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenu, directement ou indirectement, depuis plus de six mois conjointement par l'Etat, ses établissements publics ou les sociétés anonymes visées au paragraphe précédent.

Mais, le texte de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 est plus extensif que l'article 1^{er} de la loi relative à la démocratisation du secteur public, en ce sens qu'il s'applique aux établissements et sociétés concernés, même si le nombre de leurs salariés est inférieur à 200, ce qui n'est pas le cas de cette loi.

Par ailleurs, pour faire bonne mesure, l'Assemblée Nationale a accepté un amendement au texte de l'article 7 visant à étendre l'application de la limite d'âge de soixante-cinq ans à tous les établissements de l'Etat, indépendamment de leur nature, et à toutes les sociétés dans lesquels l'Etat, les collectivités ou les personnes publiques, ou la Caisse des dépôts et consignations ou les personnes visées au premier alinéa de l'article 7 détiennent ensemble plus de la moitié du capital et dans lesquels des nominations aux fonctions de président de conseil d'administration, de directeur général, de directeur ou de membre du directoire sont prononcées, approuvées ou agréées par décret.

La rédaction initiale de l'article 7 était déjà très extensive puisqu'elle visait, selon le rapport du conseil du secteur public, environ 615 entreprises et établissements publics.

L'accroissement de la portée du texte adopté par l'Assemblée Nationale sur proposition du Gouvernement a naturellement étendu le champ d'application de l'article 7, mais votre Commission ne possède pas d'élément sur l'ampleur de cette extension.

S'agissant de cet article, votre Commission des Lois relèvera qu'il existe une contradiction notable entre le fait de vouloir soumettre les sociétés nationales et les entreprises publiques au même régime et aux mêmes contraintes que les entreprises du secteur

privé et, en même temps, de ne pas conférer à ces sociétés le bénéfice des dispositions des articles 110-1, 115-1 et 120-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales qui autorisent, le cas échéant, ces sociétés à insérer dans leurs statuts des dérogations de limite d'âge pour leurs dirigeants. Sur ce point, l'Etat prive ses entreprises d'un degré de souplesse sans justification réelle.

Ce qui est vrai des sociétés nationales et des entreprises publiques l'est également des établissements publics. Dans certains cas, et en particulier en vue de la préparation de grandes opérations d'aménagement culturel ou scientifique, dont la charge est confiée à des établissements publics nationaux, les pouvoirs publics ont cru devoir faire appel à des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans à l'expérience et à l'autorité incontestables.

Enfin, il convient de relever que dans certaines structures juridiques où l'Etat est minoritaire, et agit de concert avec d'autres collectivités publiques, comme les collectivités locales, le vote de cette disposition interdirait aux collectivités majoritaires d'établir des statuts permettant de maintenir au-delà de soixante-cinq ans des dirigeants dans le cas où elles souhaiteraient le faire.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre Commission des Lois est hostile à l'adoption de l'article 7 et vous en propose la suppression. En conséquence, elle vous proposera également de modifier, *in fine*, l'intitulé du projet en y écartant toute référence au secteur public.

Art. 8.

Recrutement au tour extérieur dans les corps d'inspection et de contrôle.

L'article 8 établit que, par dérogation aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1), les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle devront prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en Conseil des Ministres et sans autre condition que d'âge. L'article 8 précise également que la proportion des emplois ainsi pourvus doit être égale au tiers des emplois vacants.

(1) Ce texte confirme le principe du recrutement par concours des fonctionnaires de l'Etat.

Tout en s'étonnant de l'insertion d'une disposition qui vise à établir un tour extérieur dans les corps d'inspection ou de contrôle à l'échelon du généralat, dans un texte dont l'intitulé ne vise que les limites d'âge dans la fonction publique et le secteur public, votre Commission souhaite souligner le danger de la rédaction actuelle de l'article 8.

Certes, le tour extérieur existe déjà largement dans les corps d'inspection et de contrôle, mais il s'exerce à un échelon inférieur et fait l'objet dans tous les cas, soit de conditions de service, soit d'une procédure de sélection, soit, enfin, de ces deux formes de garantie.

L'admission, sans autre condition que d'âge, dans des corps qui sont parmi les plus prestigieux de l'Etat et qui remplissent des fonctions d'une haute technicité, recèle un triple danger :

— si aucune garantie technique n'était prise sur la qualité des candidats à admettre, les missions de ces corps risqueraient de ne plus être assurées dans de bonnes conditions ;

— lorsque des tours extérieurs existent déjà, ce qui est le cas de la plupart des corps concernés, l'application de ces dispositions aurait pour résultat de faire nommer au grade le plus élevé un pourcentage de candidats recrutés au tour extérieur supérieur ou pour le moins égal à celui des personnels nommés dans les conditions de droit commun ;

— et enfin, chacun s'accordera à reconnaître que la possibilité de pourvoir le tiers des vacances d'emploi dans les plus hautes fonctions de l'Etat sans autre condition que d'âge a une résonance de népotisme politique qui est peu conforme à la tradition de notre fonction publique.

Dans ces conditions, tout en n'étant pas hostile par principe à ce qu'un quota limité de recrutement par le tour extérieur intervienne et permette d'enrichir certains corps, comme c'est le cas au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes, votre Commission estime que la rédaction actuelle de l'article 8 n'est pas acceptable. Elle vous propose donc un amendement tendant à ce que le recrutement par le tour extérieur au grade d'inspecteur ou de contrôleur général fixe naturellement des conditions d'âge mais également des garanties portant sur la nature et la durée des services accomplis par les postulants ainsi que sur la composition des comités de sélection des candidats.

Par ailleurs, afin d'établir un équilibre qui tienne compte de la très haute technicité des missions accomplies par les corps concernés, il semble plus raisonnable de prévoir que la proportion de ces emplois ne pourra pas excéder le quart des emplois vacants.

Enfin, dans les corps où un tour extérieur existe déjà à des échelons inférieurs et afin de ne pas léser ceux des postulants au grade d'inspecteur général ou de contrôleur général qui ont été recrutés par les voies de droit commun, votre Commission des Lois souhaite que la proportion des effectifs d'inspecteur général ou de contrôleur général recrutés au tour extérieur n'excède pas le tiers des effectifs d'inspecteur général ou de contrôleur général de chaque corps.

Art. 9.

Avancement des magistrats de la Cour des Comptes placés en position de détachement ou de disponibilité.

L'article 9 vise à aligner les conditions d'avancement des magistrats de la Cour des Comptes placés en position de détachement ou de disponibilité sur celles applicables au Conseil d'Etat.

A l'heure actuelle, aucune distinction n'est faite entre les magistrats à la Cour des Comptes et ceux qui sont placés dans l'une de ces deux positions. Lorsque ces derniers bénéficient d'un avancement, ils n'exercent pas les fonctions correspondant à leur grade au sein de l'institution et l'emploi auquel ils ont été nommés doit rester vacant.

C'est pourquoi l'article 9 propose que l'avancement au grade de conseiller référendaire de 2^e classe et de conseiller maître, des magistrats de la Cour des Comptes qui sont en position de détachement ou de disponibilité prennent rang « hors tour », c'est-à-dire en parallèle de celui dont bénéficient leurs homologues qui sont en fonctions à la Cour.

L'application de cette nouvelle règle devrait permettre un meilleur fonctionnement de la juridiction tout en garantissant, comme par le passé, les droits de ses membres.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
<p style="text-align: center;">Loi n° 75-1280 du 30 décembre 1975 relative à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat.</p>			
<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat est fixée à soixante-huit ans lorsqu'elle était de soixante-dix ans avant l'intervention de la présente loi et à soixante-cinq ans lorsqu'elle était de soixante-sept ans.</p> <p>Toutefois, la limite d'âge des professeurs titulaires du Collège de France reste fixée à soixante-dix ans.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat est fixée à soixante-cinq ans lorsqu'elle était, avant l'intervention de la présente loi, fixée à un âge supérieur.</p> <p>Toutefois, reste fixée à soixante-huit ans la limite d'âge du vice-président et des présidents de section du Conseil d'Etat, du premier président, des présidents de chambre et du procureur général de la Cour des comptes.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p style="text-align: center;">Article 2.</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Conforme.</p> <p style="text-align: center;">Article 2.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>— soixante-huit ans jusqu'au 31 décembre 1985 ; — soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ; — soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ; — soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ; — soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989.</p> <p>Pendant cette période transitoire, les personnes atteintes par la limite d'âge</p>

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale.	Propositions de la commission.
Voir article premier ci-dessus.	<p align="center">Art. 3.</p> <p>Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supérieur est fixée à soixante-cinq ans lorsqu'elle était, avant l'intervention de la présente loi, fixée à un âge supérieur.</p>	<p align="center">Art. 3.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>demeurent en fonctions jusqu'à la fin de l'année civile en cours.</p> <p>(Amendement commun à la Commission des Lois et à la Commission des Finances.)</p>
Voir article premier ci-dessus.	<p>Toutefois, la limite d'âge des professeurs au Collège de France reste fixée à soixante-dix ans.</p>	Alinéa sans modification.	<p align="center">Art. 3.</p> <p>Conforme.</p>
Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.	<p align="center">Art. 56.</p> <p>Reste fixée à soixante-huit ans la limite d'âge :</p> <ul style="list-style-type: none"> — des professeurs d'université membres de l'Institut ; — des professeurs d'université titulaires du prix Nobel, de la médaille Fields, de la médaille d'or du C. N. R. S., ou d'une des distinctions reconnues par la communauté scientifique dont la liste est établie dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat après avis de l'instance nationale prévue à l'article 56 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984. 	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p> <p>— <i>supprimé ;</i></p> <p>— <i>supprimé ;</i></p>	
Sauf dispositions contraires des statuts particuliers, la qualification des enseignants-chercheurs est reconnue par une instance nationale.	<p>Les professeurs de l'enseignement supérieur restent en fonction jusqu'à la fin de l'année universitaire quand ils sont atteints par la limite d'âge avant cette date.</p>	Alinéa sans modification.	
	<p>Les dispositions du présent article sont applicables aux directeurs de recherche des établissements publics à caractère scientifique et</p>	Alinéa sans modification.	

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
Code des pensions civiles et militaires de retraite.	technologique relevant de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 et aux personnels titu- laires de l'enseignement su- périeur assimilés aux pro- fesseurs d'université pour les élections au Conseil su- périeur des universités.		
<i>Art. L. 86-1.</i> — Le paie- ment d'une pension civile ou militaire de retraite concedée à compter de l'âge de soixante ans ou plus, et postérieurement au 31 mars 1983, est subordonné, pour le bénéficiaire, à la cessation définitive de toute activité dans la collectivité publi- que, au sens de l'article L. 84, auprès de laquelle il était affecté en dernier lieu, antérieurement à la date d'entrée en jouissance de sa pension.	<p align="center">Art. 4.</p> <p>Les conditions dans les- quelles le titre de professeur émérite est conféré aux pro- fesseurs des universités admis à la retraite par limite d'âge et les droits attachés à ce titre sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Pour l'exercice de ces droits, les dispositions de l'article L. 86-1 du Code des pensions civiles et militaires de retraite ne sont pas applicables.</p>	<p align="center">Art. 4.</p> <p>Les conditions...</p> <p align="center">... retraite, la durée de l'éméritat et les droits attachés à ce titre sont fixés par décret en Conseil d'Etat. <i>Pour l'exercice...</i></p> <p align="center">... applicables.</p> <p>Les professeurs d'univer- sité membres de l'Institut et ceux qui sont titulaires d'une des distinctions recon- nues par la communauté scientifique dont la liste est établie par décret en Con- seil d'Etat sont, de plein droit, professeurs émérites dès leur admission à la retraite.</p>	<p align="center">Art. 4.</p> <p>Les conditions...</p> <p align="center">... en Conseil d'Etat.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p>
<p align="center">Art. 5.</p> <p>A titre transitoire la limite d'âge des professeurs de l'enseignement supé- rieur, des directeurs de recherche et des personnels assimilés, visés à l'article 3 ci-dessus, est fixée à :</p> <p>— soixante-huit ans jus- qu'au 31 décembre 1984 ;</p> <p>— soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985 ;</p> <p>— soixante-six ans six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;</p> <p>— soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987.</p>	<p align="center">Art. 5.</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Art. 5.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p> <p align="center">— soixante-huit ans jus- qu'au 31 décembre 1985 ;</p> <p align="center">— soixante-sept ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1986 ;</p> <p align="center">— soixante-sept ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987 ;</p> <p align="center">— soixante-six ans et six mois du 1^{er} janvier au 31 décembre 1988 ;</p>	

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale.	Propositions de la commission.
<p>Loi n° 75-1280 du 30 décembre 1975 relative à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat.</p>	<p>Art. 6. Sans préjudice des dispositions de l'article 5 de la loi n° 75-1280 du 30 décembre 1975 relative à la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat, les agents en fonctions à la date de publication de la présente loi qui seront radiés des cadres par limite d'âge selon les limites fixées par ladite loi, bénéficient d'une pension calculée compte tenu de la durée des services qu'ils auraient accomplis s'ils étaient demeurés en fonctions jusqu'à la limite d'âge antérieure.</p>	<p>Art. 6. Sans modification.</p>	<p>— soixante-six ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 1989. (Amendement commun à la Commission des Lois et à la Commission des Finances.)</p>
<p>Art. 5. Les agents en fonctions à la date de promulgation de la présente loi qui seront radiés des cadres par limite d'âge selon les limites fixées par ladite loi bénéficieront d'une pension calculée compte tenu de la durée des services qu'ils auraient accomplis s'ils étaient demeurés en fonctions jusqu'à la limite d'âge antérieure. L'indice servant de base au calcul de cette pension sera celui afférent au grade détenu par l'intéressé sur lequel cette pension aurait été calculée en application du Code des pensions civiles et militaires de retraite si la limite d'âge n'avait pas été modifiée.</p>	<p>Art. 6. L'indice servant de base au calcul de cette pension sera celui afférent au grade et à l'échelon sur lequel cette pension aurait été calculée en application du Code des pensions civiles et militaires de retraite si la limite d'âge n'avait pas été modifiée.</p>	<p>Art. 6. Sans modification.</p>	<p>Art. 6. Conforme.</p>
<p>Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.</p>	<p>Art. 7. Les dispositions des articles 110-1, 115-1, 120-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, modifiée par la loi n° 70-1264 du 31 décembre 1970, autorisant des dérogations statutaires à la règle de la limite d'âge à soixante-cinq ans ne sont pas applicables dans les sociétés, entreprises et établissements du secteur public visés à l'article 1^{er}</p>	<p>Art. 7. Nonobstant toute disposition contraire, est fixée à soixante-cinq ans la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux, directeurs ou membres de direction des sociétés, ...</p>	<p>Art. 7. <i>Supprimé.</i></p>
<p>Art. 110-1. — Les statuts doivent prévoir pour l'exercice des fonctions de président du conseil d'administration une limite d'âge qui, à défaut d'une disposition expresse, est fixée à soixante-cinq ans. Toute nomination intervenue en violation des dispositions prévues à l'alinéa précédent est nulle. Lorsqu'un président de conseil d'administration</p>	<p>Art. 7. Les dispositions des articles 110-1, 115-1, 120-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, modifiée par la loi n° 70-1264 du 31 décembre 1970, autorisant des dérogations statutaires à la règle de la limite d'âge à soixante-cinq ans ne sont pas applicables dans les sociétés, entreprises et établissements du secteur public visés à l'article 1^{er}</p>	<p>Art. 7. Nonobstant toute disposition contraire, est fixée à soixante-cinq ans la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux, directeurs ou membres de direction des sociétés, ...</p>	<p>Art. 7. <i>Supprimé.</i></p>

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale.	Propositions de la commission.
<p>Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée. atteint la limite d'âge, il est réputé démissionnaire d'office.</p>	<p>de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.</p>	<p>... secteur public, même si le nombre de leurs salariés est infé- rieur à 200.</p>	
<p>Art. 115-1. — Les statuts doivent prévoir pour l'exer- cice des fonctions de direc- teur général une limite d'âge qui, à défaut d'une disposition expresse, est fixée à soixante-cinq ans.</p>		<p>La même limite d'âge s'applique dans les établis- sements publics de l'Etat quelle que soit leur nature et dans les autres sociétés dans lesquelles l'Etat, les collectivités ou personnes publiques ou la caisse des dépôts et consignations, ou les personnes morales visées au premier alinéa ci-dessus détiennent ensemble plus de la moitié du capital et dans lesquelles les nomina- tions aux fonctions énoncées au premier alinéa sont prononcées, approuvées ou agréées par décret.</p>	
<p>Toute nomination inter- venue en violation des dis- positions prévues à l'alinéa précédent est nulle.</p>		<p>La limite...</p>	
<p>Lorsqu'un directeur géné- ral atteint la limite d'âge, il est réputé démissionnaire d'office.</p>			
<p>Art. 120-1. — Les statuts doivent prévoir pour l'exer- cice des fonctions de mem- bre du directoire ou de directeur général unique une limite d'âge qui, à défaut d'une disposition expresse, est fixée à soixante-cinq ans.</p>	<p>La limite d'âge de soixante-cinq ans s'applique, à la date de l'expiration d'un délai de deux mois, à compter de la publication de la présente loi, aux pré- sidents de conseil d'adminis- tration, aux directeurs généraux et membres de directoire en fonction dans les sociétés, entreprises et établissements mentionnés à l'alinéa précédent.</p>	<p>... directeurs généraux, directeurs et membres de directoire...</p>	
<p>Toute nomination interve- nue en violation des dispo- sitions prévues à l'alinéa précédent est nulle.</p>		<p>... mentionnés aux deux alinéas précédents.</p>	
<p>Lorsqu'un membre du directoire ou le directeur général unique atteint la limite d'âge, il est réputé démissionnaire d'office.</p>			
<p>Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démoc- ratization du secteur public.</p>			
<p>Article premier.</p>			
<p>Sont régies par les dispo- sitions de la présente loi les entreprises suivantes :</p>			
<p>1. Etablissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, autres que ceux dont le personnel est sou- mis à un régime de droit public ; autres établissements</p>			

Texte en vigueur.

Loi n° 83-675
du 26 juillet 1983 précitée.
publics de l'Etat qui assu-
rent tout à la fois une mis-
sion de service public à
caractère administratif et à
caractère industriel et com-
mercial, lorsque la majorité
de leur personnel est sou-
mise aux règles du droit
privé.

2. Sociétés mentionnées à
l'annexe I de la présente
loi.

3. Entreprises nationales,
sociétés nationales, sociétés
d'économie mixte ou socié-
tés anonymes dans lesquel-
les l'Etat détient directe-
ment plus de la moitié du
capital social ainsi que les
sociétés à forme mutuelle
nationalisées.

4. Sociétés anonymes dans
lesquelles plus de la moitié
du capital social est déte-
nue, directement ou indi-
rectement, depuis plus de
six mois, à lui seul par l'un
des établissements ou socié-
tés mentionnés au présent
article, et dont le nombre
de salariés employés en
moyenne au cours des vingt-
quatre derniers mois est au
moins égal à 200.

5. Autres sociétés anony-
mes dans lesquelles plus de
la moitié du capital social
est détenue, directement ou
indirectement, depuis plus
de six mois, conjointement
par l'Etat, ses établisse-
ments publics ou les socié-
tés mentionnés au présent
article, et dont le nombre
de salariés employés en
moyenne au cours des vingt-
quatre derniers mois est au
moins égal à 200.

Loi n° 84-16 du 11 janvier
1984 portant dispositions
statutaires relatives à la
fonction publique de
l'Etat.

Art. 19.

Les fonctionnaires sont
recrutés par voie de
concours organisés suivant

Texte du projet de loi.

Art. 8.

Par dérogation aux dispo-
sitions de l'article 19 de la
loi n° 84-16 du 11 janvier

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale.**

Art. 8.

Sans modification.

**Propositions
de la commission.**

Art. 8.

Par dérogation...

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
<p>Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.</p>	<p>1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les statuts particuliers des corps; d'inspection et de contrôle doivent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en Conseil des ministres <i>sans condition autre que d'âge</i>. La propor- tion des emplois ainsi pour- vus doit être égale au tiers des emplois vacants.</p>	<p>Art. 9. Sans modification.</p>	<p>... par décret en Conseil des ministres. <i>Ces statuts fixent les conditions d'âge et pré- cisent la nature et la durée des services publics ou des fonctions privées à accom- plir pour l'intégration dans ces corps. Ils déterminent la composition des comités de sélection des candidats qui comporteront, outre des représentants des corps concernés, une majorité de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. La proportion des emplois ainsi pourvus ne peut excé- der le quart des emplois vacants.</i></p> <p><i>Dans les corps d'inspec- tion et de contrôle, les dis- positions de l'alinéa précé- dent et celles qui prévoient la nomination à un grade inférieur à celui d'inspec- teur général ou de contrô- leur général par dérogation aux principes posés par l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires rela- tives à la fonction publique de l'Etat ne peuvent avoir pour résultat de porter les effectifs recrutés au tour extérieur à plus du tiers de l'effectif total.</i></p>
<p>Loi du 17 juillet 1930 insti- tuant pour les magistrats de la Cour des comptes la position de disponibi- lité soit pour des raisons de santé soit pour nomi- nation à des fonctions publiques.</p>	<p>Art. 9. Il est ajouté à la loi du 16 mai 1941 relative à l'or- ganisation de la Cour des</p>	<p>Art. 9. Sans modification.</p>	<p>Art. 9. Conforme.</p>
<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 9.</p>	<p>Art. 9. Sans modification.</p>	<p>Art. 9. Conforme.</p>
<p>Les magistrats de la Cour des comptes peuvent, après acceptation de leur part,</p>	<p>Il est ajouté à la loi du 16 mai 1941 relative à l'or- ganisation de la Cour des</p>	<p>Art. 9. Sans modification.</p>	<p>Art. 9. Conforme.</p>

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
<p align="center">Loi du 17 juillet 1930 précitée.</p>	<p>comptes, un article 4 <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 4 bis. — Pour les magistrats de la Cour des comptes en service détaché ou dans la position prévue aux articles 6 et 7 de la loi du 17 juillet 1930 instituant pour les magistrats de la Cour des comptes la position de disponibilité, l'avancement au grade de conseiller référendaire de deuxième classe et de conseiller maître s'effectue hors tour. »</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p>
<p align="center">Art. 7.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p> <p align="center">Projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique <i>et le secteur public.</i></p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Projet de loi relatif à la limite d'âge dans la fonction publique.</p>
<p>Hors le cas visé au dernier paragraphe de l'article 6 ci-dessus, la mise en disponibilité pour nomination à des fonctions publiques ne peut être concédée qu'aux magistrats comptant au moins trois années d'exercice. Elle est prononcée par décret rendu sur le rapport du ministre des Finances, après avis conforme du premier président et du procureur général et pour une période qui ne pourra pas excéder cinq années consécutives.</p>	<p>Dans cette position, les magistrats conservent leurs droits à l'avancement dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur, ainsi que leurs droits à la retraite, mais cessent de bénéficier des prérogatives attachées à l'exercice des fonctions judiciaires ; jusqu'à leur réintégration, ils sont rétribués par le service auprès duquel ils ont été détachés.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p>