

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses dispositions d'ordre social.

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3097, 3140, 3158 et in-8° 948.

Sénat : 190 (1985-1986).

Sécurité sociale. — Ministres plénipotentiaires - Corps diplomatique et consulaire.

SOMMAIRE

	Pages
Analyse de l'article 9 du projet de loi permettant l'intégration de non-fonctionnaires dans le corps des ministres plénipotentiaires	3
Les critiques de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	4
1° Une confusion entre les « emplois à la décision du Gouvernement » et le « tour extérieur »	4
2° L'article 9 vient encore aggraver les conséquences de la loi n° 83-631 du 12 juillet 1983 relative aux conditions d'accès au corps des ministres plénipotentiaires	5
3° Une grave atteinte à des principes de droit élémentaires	6
4° Un pas supplémentaire dans la déprofessionnalisation de la carrière diplomatique	6
Les conclusions de la commission pour avis	6

MESDAMES, MESSIEURS,

S'il y a quelque étrangeté, pour la commission des affaires étrangères et de la défense, à se saisir d'un projet de loi, portant dans son intitulé initial, « aménagements et simplification relatifs à la protection sociale et portant ratification du code de la sécurité sociale », la surprise n'en est pas moins grande de voir le Gouvernement saisir la voie, marginale et détournée, d'une des « D.D.O.S. » (diverses dispositions d'ordre social) pour intégrer, à l'encontre de toutes les règles existantes et de tous les principes qui ont fait la valeur de la fonction publique française, certains de ses amis politiques — n'appartenant ni à la carrière diplomatique ni même à la fonction publique — au sommet de la hiérarchie diplomatique.

A moins, bien sûr, de considérer, à quelques mois des prochaines échéances électorales, comme des « cas sociaux » la situation de quelques ambassadeurs, nommés par le pouvoir du fait de leurs affinités politiques.

C'est pourtant cet intérêt social que Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale met en avant pour justifier la présence dans le projet de loi n° 190, adopté le 11 décembre dernier par l'Assemblée nationale, d'un article 9 ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 » (ces dispositions posent, en particulier, le principe selon lequel les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours), « et dans les conditions ci-après précisées, peuvent être nommés ministre plénipotentiaire » (c'est-à-dire au plus haut degré de la hiérarchie du personnel diplomatique), « *les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique* » (c'est-à-dire d'ambassadeur ou assimilé).

« Ces nominations, prononcées hors tour » (donc sans préjudice du tour extérieur d'accès au corps des ministres plénipotentiaires déjà créé en 1983) « par décret en Conseil des ministres, ne peuvent porter que sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances » (l'exposé des motifs précise à cet égard que *trois emplois de ministres plénipotentiaires* créés par la loi de finances *pour 1986* leur sont d'ores et déjà réservés), « et leur nombre ne pourra excéder 5 % de l'effectif total des ministres plénipotentiaires » (soit un poste sur vingt).

Il est, enfin, précisé que « les intéressés seront intégrés dans le corps des ministres plénipotentiaires à un grade et un échelon correspondant au niveau indiciaire qu'ils ont atteint dans leur emploi d'ambassadeur », sans doute dans le souci, éminemment social, que rappelle l'exposé des motifs du projet de loi « d'éviter que les personnalités qui ont été appelées à exercer les fonctions d'ambassadeur alors qu'elles ne faisaient pas partie de la carrière diplomatique, ne soient pénalisées dans leur situation personnelle », aussi peu que ce fût.

*
**

Ces dispositions, extraordinairement dérogatoires au droit commun, ont suscité l'émoi légitime des diplomates de carrière — qu'ils soient hostiles ou proches de la majorité parlementaire actuelle.

Elles ne peuvent, en effet, que susciter une totale opposition de ceux qui ont la faiblesse de croire que la diplomatie est une profession. S'ils pouvaient considérer comme normal que le pouvoir charge, comme il est de tradition, quelques personnalités amies fonctions *temporaires*, à la tête d'une mission diplomatique, ils ne peuvent se résoudre à admettre l'*institutionnalisation* d'un tour de faveur que constituerait l'intégration de non-diplomates, voire de non-fonctionnaires, dans le corps des ministres plénipotentiaires.

L'utilisation du subterfuge d'un « D.D.O.S. » pour faire adopter une telle mesure — sans même le contreseing du ministre des relations extérieures — démontre que le Gouvernement n'a pas la conscience tranquille...

Cette manœuvre subalterne doit être déjouée. Les dispositions proposées apparaissent, en effet, inadmissibles, à au moins quatre titres.

1° L'article 9 du projet de loi introduit d'abord *une confusion totale entre les « emplois à la décision du Gouvernement » et le « tour extérieur »*.

● Le décret n° 59-442 du 21 mars 1959 détermine la liste des emplois supérieurs pour lesquels les *nominations* sont laissées à la *décision du Gouvernement*. Les chefs de missions diplomatiques ayant rang d'ambassadeurs font partie, avec bien d'autres, de ces emplois.

Il y a là, pour le Gouvernement en place, une possibilité somme toute normale et, au demeurant, traditionnelle, même s'il en a été fait, depuis 1981, un usage inhabituel, et à bien des égards, abusif.

Mais ces nominations, qui sont essentiellement *révocables*, ne sauraient en aucun cas, permettre *l'intégration* de leurs bénéficiaires — *a fortiori* s'ils n'appartiennent pas à la fonction publique — dans un corps quel qu'il soit.

- Cette procédure de nomination s'oppose ainsi, point par point, à la technique de la *nomination au « tour extérieur »* qui permet à l'autorité administrative, dans les corps où un « tour extérieur » a été institué, d'intégrer directement certaines personnalités dans un corps de fonctionnaires, à l'intérieur de conditions de recrutement et de quotas précisés par la législation.

- Le texte qui nous est proposé introduit ainsi, en droit, une *confusion* inadmissible entre deux procédures totalement distinctes en *permettant aux mêmes personnalités proches du pouvoir de bénéficier successivement* :

- d'une nomination révocable comme ambassadeur, à la décision du Gouvernement sur la base du décret de 1959 ;

- puis, au bout de six mois à peine, d'une intégration définitive dans le corps des ministres plénipotentiaires.

2° Deuxième conclusion : la possibilité ouverte par *l'article 9* du présent projet de loi *vient encore aggraver les conséquences de la loi n° 83-631 du 12 juillet 1983 relative aux conditions d'accès au corps des ministres plénipotentiaires.*

Rappelons ici, d'un mot, que cette loi avait, il y a moins de deux ans et demi, déjà élargi l'accès au corps des ministres plénipotentiaires en permettant d'y intégrer des personnes qui, n'appartenant pas à l'administration, étaient supposées avoir acquis une expérience internationale. La proportion retenue était d'une nomination sur quatorze.

Le Sénat, suivant votre commission, s'était déjà opposé à ces dispositions qu'il avait jugées préjudiciables aux principes essentiels de la fonction publique et inopportunes dans leurs conséquences, puisqu'elles aboutissaient à la « déprofessionnalisation » de la diplomatie au moment où celle-ci exige plus qu'à aucune autre époque de notre histoire, la spécialisation et la connaissance des relations internationales.

Moins de trois ans plus tard, le Gouvernement propose une nouvelle aggravation des mesures que nous avons déjà jugées inacceptables. Comme si l'appétit venait en mangeant, le Gouvernement, sans préjudice de l'application du « tour extérieur » créé en 1983, se donne aujourd'hui, la possibilité d'intégrer qui bon lui semble au sommet de la hiérarchie du corps diplomatique.

3° Troisième remarque : le texte proposé porte *une grave atteinte* à des principes élémentaires qui constituent les fondements mêmes de la fonction publique. Deux points retiennent, ici, tout particulièrement l'attention :

— le premier est *le principe du recrutement au concours* qui est battu en brèche par les dispositions soumises au Parlement, moins de deux ans après que la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat ait opportunément rappelé, en son article 19, que « les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours » ;

— le second est *le principe d'égalité d'accès aux emplois publics* qui relève d'un des principes généraux de notre droit — dont le Conseil constitutionnel est le gardien vigilant —, principe qui se trouve, lui aussi, foulé aux pieds par les dispositions proposées.

En particulier, en prévoyant lors de leur titularisation, le reclassement des personnes concernées à l'indice qu'ils ont atteint dans leur emploi d'ambassadeur, ces dispositions sont contraires au principe constitutionnel de l'égalité dans le déroulement de la carrière de fonctionnaire affirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 83-156, DC du 28 mai 1983. Les dispositions proposées auraient pour effet de les privilégier à l'entrée dans le corps des ministres plénipotentiaires, et donc dans le déroulement de leur carrière, par rapport aux candidats ayant accédé à ce corps par les voies normales.

4° Il en résulte finalement — c'est la quatrième observation de votre rapporteur —, *un pas supplémentaire dans la déprofessionnalisation de la carrière diplomatique* que notre commission ne saurait laisser passer sans mot dire. Particulièrement décourageantes dans le cadre d'un Département déjà en proie à un malaise patent, devant s'imposer à des fonctionnaires compétents, dévoués, mais déjà bloqués dans leur avancement par la structure actuelle de la pyramide des âges dans le corps diplomatique, les dispositions proposées sont *un mauvais coup porté à notre diplomatie*.

Pour toutes ces raisons, pour s'opposer à des passe-droits injustifiables, pour faire échouer une déplorable manœuvre de fin de législature, pour conserver son indispensable valeur et sa qualité traditionnelle au plus haut corps de la diplomatie, votre commission des affaires étrangères, de la défense, et des forces armées vous demande de manifester *l'opposition* la plus formelle à l'article 9 du présent projet. Elle s'associe donc à *l'amendement de suppression* de cet article proposé par la commission des affaires sociales saisie au fond.