

N° 367

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur la proposition de loi de M. Pierre-Christian Taittinger tendant à abroger l'article 21 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social.

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Alfred Gérin, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard-Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Paul Caron, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, 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 le numéro :

Sénat : 317 (1985-1986).

Corps diplomatique et consulaire.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : La proposition tend à abroger l'article 21 de la loi du 17 janvier 1986 qui autorise le Gouvernement à intégrer dans le corps des ministres plénipotentiaires des personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique	3
I. – Le rappel des faits	4
<i>a)</i> Une disposition adoptée, à la sauvette, par la seule Assemblée nationale	4
<i>b)</i> Une disposition partiellement censurée – sur le plan juridique – par le Conseil constitutionnel	5
<i>c)</i> Une disposition mise en œuvre avec précipitation à la veille des élections législatives	6
II. – Une disposition gravement critiquable	7
<i>a)</i> Première critique : une confusion inacceptable entre les « emplois à la décision du Gouvernement » et les nominations dans un corps de fonctionnaires au « tour extérieur »	7
<i>b)</i> Deuxième objection : un pas supplémentaire vers la « déprofessionnalisation » et la politisation de la carrière diplomatique	8
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	9
PROPOSITION DE LOI	11
Annexes	12

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, présentée par le président Pierre-Christian Taittinger, tend à abroger l'article 21 de la loi du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social. Ce texte a été naturellement renvoyé à notre commission des affaires étrangères et de la défense dans la mesure où la disposition en cause autorise le Gouvernement à intégrer dans le corps des ministres plénipotentiaires des « personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique ».

Les « cas sociaux » envisagés, à l'occasion des derniers jours de session de la précédente législature, étaient donc ceux d'ambassadeurs amis du prince qui eussent retrouvé leur condition antérieure de journaliste, de médecin ou d'écrivain si une nouvelle loi n'était venue les prémunir d'un sort si funeste en leur offrant l'accès au grade le plus élevé de la carrière diplomatique.

La présente proposition tend opportunément à revenir, sans délai, sur cette disposition.

*

* *

I. — Le rappel des faits.

Le texte intégral de l'article 9 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, devenu l'article 21 de la loi définitivement adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture le 22 décembre 1985, était rédigé comme suit :

« 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 et dans les conditions ci-après précisées, peuvent être nommées ministre plénipotentiaire les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique.

Ces nominations, prononcées hors tour par décret en Conseil des ministres, ne peuvent porter que sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances et dont le nombre ne pourra excéder 5 % de l'effectif total des ministres plénipotentiaires.

Les intéressés sont 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. »

Les conditions d'adoption, de promulgation puis d'application de ce texte méritent d'être ici rappelées.

a) Il s'agit d'abord d'une disposition adoptée, à la sauvette, par la seule Assemblée nationale.

Examiné en première lecture par le Sénat le 21 décembre 1985, ce texte fut adopté définitivement par l'Assemblée nationale, après une procédure législative menée tambour battant, le 22 décembre, dans la précipitation du dernier jour de la session extraordinaire.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler quelques-unes des conditions d'adoption de cette disposition.

— Cette mesure touchant directement au déroulement de la carrière des agents diplomatiques n'a pas été défendue par le ministre responsable. Le projet de loi initial n'avait même pas été contresigné par le ministre des relations extérieures de l'époque. Mieux encore, à aucun moment de la discussion législative, le ministre compétent n'avait cru devoir — ou pouvoir — venir défendre la disposition proposée devant le Parlement. Le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, auquel avait incombé cette tâche inconfortable, s'était pour sa part laissé aller, en dernière lecture devant l'Assemblée nationale, à approuver l'amendement de suppression qui était en discussion avant de se ressaisir en ces

termes : « Le Gouvernement est défavorable à l'amendement. Mon cœur avait parlé, maintenant c'est ma raison » (*J.O. Débats A.N. du 22 décembre 1985 - p. 6664*).

— Cette disposition relative aux ministres plénipotentiaires fut à l'origine de l'échec de la commission mixte paritaire réunie, à la demande du Gouvernement, sur ce projet de loi « portant diverses dispositions d'ordre social ». Le rapporteur de la commission des affaires sociales, saisie au fond, nota ainsi, en nouvelle lecture, que la commission mixte paritaire était parvenue à un accord sur la quasi-totalité des dispositions restant en discussion et que, s'agissant des « cavaliers juridiques », il semblait qu'un accord aurait pu intervenir les concernant. Cependant, sur l'article relatif aux modalités d'accès au corps des ministres plénipotentiaires, la commission mixte paritaire n'a pu que constater le désaccord total existant entre les deux Assemblées.

— Aucune voix ne s'était en effet élevée au sein de notre Haute Assemblée pour tenter de justifier la mesure proposée. Notre commission des affaires étrangères et de la défense, qui avait demandé à être saisie pour avis, s'était trouvée en plein accord avec la commission des affaires sociales pour demander la suppression de cette disposition. Notre collègue le président Maurice Schumann, ancien ministre des affaires étrangères, avait tenu à prendre la parole en séance publique pour dénoncer une initiative qui aurait « pour résultat infaillible de démoraliser le corps diplomatique et de le dresser dans sa totalité contre le Gouvernement » (*J.O. Débats Sénat du 21 décembre 1985, p. 4572*). Enfin, l'amendement de suppression avait été voté par le Sénat, en première comme en nouvelle lecture, à l'unanimité des suffrages exprimés : ainsi qu'en témoigne l'analyse politique des deux scrutins publics (cf. annexe n° 1 ci-jointe), aucun de nos collègues n'avait défendu le texte gouvernemental — le groupe socialiste ayant, pour sa part, choisi de s'abstenir.

b) Constituant ainsi — sur le plan politique — une regrettable manœuvre de fin de législature, la disposition a été de plus partiellement censurée — sur le plan juridique — par le Conseil constitutionnel.

Le troisième alinéa du texte finalement adopté par l'Assemblée nationale prévoyait en effet le reclassement des personnes concernées à l'indice qu'elles avaient atteint dans leur emploi d'ambassadeur et aboutissait ainsi à privilégier encore les bénéficiaires de cette disposition par rapport aux diplomates de carrière ayant accédé au corps des ministres plénipotentiaires par les voies normales.

Saisi par plus de soixante sénateurs et plus de soixante députés, le Conseil constitutionnel jugea dans une décision du 16 janvier 1986 (cf. annexe n° 2 ci-jointe) que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 21, selon lesquelles « les intéressés sont 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 » : « auraient pour effet de procurer, dès leur entrée dans le corps des ministres plénipotentiaires, aux personnes nommées en vertu des dispositions des deux premiers alinéas de l'article 21, un avantage de carrière constituant un privilège, par rapport à celles entrées dans ce même corps avant elles ».

Il déclara en conséquence non conforme à la Constitution le troisième alinéa de l'article considéré.

C'est donc amputée de cet alinéa que la loi portant diverses dispositions d'ordre social fut promulguée le 17 janvier 1986.

c) Difficilement adoptée, partiellement annulée, cette *disposition fut cependant mise en œuvre avec précipitation à la veille des élections législatives.*

L'alinéa 2 de l'article examiné disposant que « ces nominations, prononcées hors tour par décret en Conseil des ministres, ne peuvent porter que sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances et dont le nombre ne pourra excéder 5 % de l'effectif total des ministres plénipotentiaires », trois emplois de ministres plénipotentiaires avaient été réservés à de telles nominations dans la loi de finances pour 1986.

Ces trois postes furent rapidement pourvus, entre la promulgation de la loi, le 17 janvier, et les élections législatives, le 16 mars dernier, confirmant, si besoin était, que l'on était bien en présence d'une déplorable manœuvre de fin de législature :

— le Conseil des ministres du 5 février 1986 titularisa dans le corps des ministres plénipotentiaires deux personnalités occupant, respectivement depuis décembre 1981 et juillet 1985, des fonctions d'ambassadeur, aux Seychelles puis en Tanzanie pour la première, et en Tunisie pour la seconde ;

— enfin, *in extremis*, par décision du Conseil des ministres du 12 mars 1986, notre ambassadeur à Vienne, précédemment en poste à Copenhague depuis juillet 1982, fut à son tour définitivement intégré au sommet de la hiérarchie diplomatique.

*

* *

II. — Une disposition gravement critiquable.

Ce rappel des faits met évidemment en lumière le caractère partisan et pernicieux de la mesure en cours. Cette appréciation se trouve encore aggravée par les critiques de fond qu'appelle cette disposition et qui, par delà les arguments de nature constitutionnelle déjà censurés par le Conseil constitutionnel, relèvent de deux idées principales.

a) *Première critique* : l'article 21 de la loi du 17 janvier 1986 introduit *une confusion inacceptable entre les « emplois à la décision du Gouvernement » et les nominations dans un corps de fonctionnaires au « tour extérieur »*.

Il a toujours été admis que le Gouvernement pouvait nommer qui il entendait à un poste d'ambassadeur. C'est une possibilité que lui ouvre le décret n° 59-442 du 21 mars 1959 qui établit la liste des emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement.

Il s'agit là, pour le Gouvernement, d'une faculté traditionnelle dont le président Maurice Schumann rappelait toutefois à juste titre qu'il convenait d'« user avec une extrême parcimonie, tant il était essentiel de démontrer à ceux qui avaient choisi la carrière diplomatique et qui avaient suivi la filière des concours qu'ils ne risquaient pas d'être victimes d'une concurrence déloyale ». Cela n'a pas retenu le précédent Gouvernement d'user et d'abuser, de 1981 à 1986, de cette procédure, qui ne s'est pas limitée à quelques postes mineurs et dotés d'un climat séduisant, mais a touché nos plus importantes ambassades.

Le plus grave est que ces nominations, essentiellement révocables, n'impliquaient pas l'intégration de leurs bénéficiaires, en particulier lorsqu'ils n'appartenaient pas à la fonction publique, dans un corps administratif. L'usage voulait au contraire que les personnalités concernées reprissent leurs activités antérieures à l'expiration de leur mission.

La loi du 17 janvier 1986 introduit donc une confusion fâcheuse en permettant à des personnalités proches du pouvoir de bénéficier successivement d'une nomination révocable comme ambassadeur et, au bout de six mois, d'une intégration définitive dans le corps des ministres plénipotentiaires. Ce « télescopage » des deux procédures est tout à fait inadmissible.

b) *Deuxième objection* : cette loi nouvelle constitue *un pas supplémentaire vers la « déprofessionnalisation » et la politisation de la carrière diplomatique.*

Au moment où la profession de diplomate exige des compétences sans cesse croissantes en matière de négociation dans les domaines économique, culturel et industriel, cette disposition semble vouloir accréditer dans l'opinion publique l'idée que le métier de diplomate n'en est pas un et que, s'agissant en particulier des ambassadeurs, il peut être exercé par des amateurs, aux compétences incertaines, dès lors qu'ils sont proches du pouvoir en place.

La diplomatie est au contraire un métier exigeant supposant un long et difficile apprentissage sur le terrain, comme l'a encore souligné le « Forum sur le métier de diplomate » tenu à Paris les 9 et 10 janvier dernier. Sera-t-il possible à l'avenir de recruter des agents de qualité si le sommet de la hiérarchie est de plus en plus occupé par les amis du prince qui n'ont pas eu à servir, au début de leur carrière, dans des postes difficiles, souvent pénibles pour leur santé et dangereux pour leur sécurité, qui n'ont pas eu à subir les difficultés dues à l'éloignement familial, tous problèmes que connaissent les diplomates ?

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 nouvelles dispositions sont un mauvais coup porté à notre diplomatie.

Faut-il, dès lors, s'étonner de l'extrême émotion que ce texte a suscitée parmi les agents du ministère des affaires étrangères, quelles que soient d'ailleurs leurs orientations politiques ou leur place dans la hiérarchie diplomatique ? Les diverses associations professionnelles du ministère se sont ainsi opposées aux mesures prises qui, rejoignant d'autres nominations dues davantage, selon elles, à la faveur politique qu'au mérite professionnel, ont débouché sur un arrêt de travail au Quai d'Orsay le 20 février dernier. Cette démarche sans précédent a illustré la très vive inquiétude du personnel diplomatique.

*

* *

Pour toutes ces raisons, la proposition de notre collègue, le président Taittinger, tendant à revenir sans tarder sur la disposition adoptée en décembre dernier, nous paraît on ne peut plus opportune. Le Parlement, et singulièrement le Sénat, témoignera de son attachement à un corps diplomatique de qualité en prenant l'initiative d'adopter une telle proposition de loi. Le nouveau Gouverne-

ment s'honorera, pour sa part, en acceptant cette initiative parlementaire et en refusant d'user à son tour des facilités que s'était octroyées son prédécesseur.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter l'article unique de la présente proposition de loi, ainsi rédigé : « l'article 21 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social est abrogé ».

*

* *

Les conclusions de votre commission.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a délibéré du présent rapport au cours de sa séance du mercredi 30 avril 1986.

Après un échange de vues approfondi auquel ont pris part, outre le rapporteur et le président Jacques Genton, MM. Jean-Pierre Bayle, André Bettencourt et Paul Robert, elle a approuvé les conclusions de son rapporteur.

Elle vous demande donc d'adopter l'article unique de la présente proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

<u>Texte en vigueur</u>	<u>Texte de la proposition de loi</u>	<u>Propositions de la commission</u>
<p>Loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social.</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p><i>Art. 21.</i> — 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 et dans les conditions ci-après précisées, peuvent être nommées ministre plénipotentiaire les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique.</p>	<p>L'article 21 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social est abrogé.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Ces nominations, prononcées hors tour par décret en Conseil des ministres, ne peuvent porter que sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances et dont le nombre ne pourra excéder 5 % de l'effectif total des ministres plénipotentiaires.</p>		

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

PROPOSITION DE LOI

**tendant à abroger l'article 21
de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986
portant diverses dispositions d'ordre social.**

Article unique.

L'article 21 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social est abrogé.

ANNEXE N° 1

Analyse politique du scrutin n° 43

sur l'amendement n° 6 de M. Louis Boyer au nom de la commission des affaires sociales, tendant à supprimer l'article 9 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Nombre de votants	315
Suffrages exprimés	246
Pour	246
Contre	0
<i>Communistes (24) :</i>	
Pour	24
<i>Gauche démocratique (38) :</i>	
Pour	37
N'a pas pris part au vote	1
(M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.)	
<i>R.P.R. (59) :</i>	
Pour	59
<i>Socialistes (69) :</i>	
Abstentions	69
<i>Union centriste (71) :</i>	
Pour	70
N'a pas pris part au vote	1
(M. Alain Poher, président du Sénat.)	
<i>U.R.E.I. (50) :</i>	
Pour	50
<i>Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (6) :</i>	
Pour	6

Analyse politique du scrutin n° 45

sur l'amendement n° 3 de la commission des affaires sociales, tendant à supprimer l'article 9 du projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Nombre de votants	314
Suffrages exprimés	245
Pour	245
Contre	0
<i>Communistes (24) :</i>	
Pour	24
<i>Gauche démocratique (38) :</i>	
Pour	37
N'a pas pris part au vote	1
(M. François Giacobbi.)	
<i>R.P.R. (59) :</i>	
Pour	58
N'a pas pris part au vote	1
(M. Pierre Carous, qui présidait la séance.)	
<i>Socialistes (69) :</i>	
Abstentions	69
<i>Union centriste (71) :</i>	
Pour	70
N'a pas pris part au vote	1
(M. Alain Poher, président du Sénat.)	
<i>U.R.E.I. (50) :</i>	
Pour	50
<i>Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (6) :</i>	
Pour	6

ANNEXE N° 2

Décision n° 85-204 D.C. du 16 janvier 1986 relative à la loi portant diverses dispositions d'ordre social

Le Conseil constitutionnel a été saisi, d'une part, le 22 décembre 1985, par MM. Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bénard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Christian Masson, Adrien Gouteyron, Bernard-Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Sosefo Makapë Papilio, Charles Pasqua, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Ruffin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André-Georges Vöisin, Jean François-Poncet, Jean-Pierre Cantegrit, Paul Girod, Michel d'Aillières, Jean-Paul Bataille, Jean Bénard Mousseaux, Jean Boyer, Louis Boyer, Marc Castex, Michel Crucis, Jean Delaneau, Henri Elby, Louis de La Forest, Jean-Pierre Fourcade, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Louis Lazuech, Roland du Luart, Marcel Lucotte, Hubert Martin, Serge Mathieu, Michel Miroudot, Jean-François Pintat, Jean Puech, Michel Sordel, Jean-Pierre Tizon, René Traver, Paul Alduy, Alphonse Arzel, Jean-Pierre Blanc, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Jean Colin, Marcel Daunay, Jean Francou, Jacques Genton, Alfred Gérin, Jean-Marie Bouloux, Raymond Bouvier, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Henri Le Breton, Jean Lecanuet, Yves Le Cozannet, Edouard Le Jeune, Georges Lombard, Jacques Machet, Claude Mont, Jacques Mossion, Dominique Pado, Raymond Poirier, Roger Poudonson, André Rabineau, Pierre Salvi, Pierre Sicard, Pierre Vallon, Charles Zwickert, Daniel Hoeffel, Louis de Catuelan, Jean Huchon, Louis Jung, Pierre Lacour, Jacques Habert, Olivier Roux, sénateurs et, d'autre part, le 23 décembre 1985, par MM. Jean-Claude Gaudin, Jacques Dominati, Jean Brocard, Jean Rigaud, Francisque Perrut, Mme Louise Moreau, MM. Roger Lestas, Gilbert Gantier, Emmanuel Hamel, Raymond Marcellin, Philippe Mestre, Jacques Barrot, Edmond Alphandéry, Joseph-Henri Maujôan du Gasset, Maurice Doussel, François d'Aubert, Henri Bayard, Jean Bégault, Paul Pernin, Germain Gengenwin, Pierre Micaux, Jacques Fouchier, Jacques Blanc, Francis Geng, Claude Labbé, Jacques Toubon, Jacques Godfrain, Serge Charles, Charles Paccou, Camille Petit, Hyacinthe Santoni, Jean Falala, Pierre Messmer, Jean-Louis Masson, Philippe Séguin, Robert Wagner, René André, Etienne Pinte, Gérard Chasseguet, Pierre-Charles Krieg, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Michel Péricard, Bernard Pons, Georges Gorse, Tutaha Salmon, Jean-Paul Charié, Jean de Préaumont, Pierre-Bernard Cousté, Marc Lauriol, Gabriel Kaspereit, Jean-Louis Goasduff, Georges Tranchant, Roland Nungesser, Bruno Bourg-Broc, Claude-Gérard Marcus, Pierre Godefroy, Jean Narquin, Roger Corrèze, Pierre Bachelet, Michel Cointat, Robert-André Vivien, Maurice Couve de Murville, Jacques Baumel, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant diverses dispositions d'ordre social.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1985 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses dispositions d'ordre social ; que les griefs formulés par l'une et l'autre saisines à l'encontre de ladite loi concernent l'article 21 de celle-ci ;

Considérant que l'article 21 est ainsi conçu : « 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 et dans les conditions ci-après précisées, peuvent être nommés ministre plénipotentiaire les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique. Ces nominations, prononcées hors tour par décret en Conseil des ministres, ne peuvent porter que sur des emplois créés à cet effet par la loi de finances et dont le nombre ne pourra excéder 5 % de l'effectif total des ministres plénipotentiaires. Les intéressés sont 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 » ;

Considérant que les sénateurs auteurs de l'une des saisines font valoir en premier lieu que l'article 21 précité méconnaît l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, « 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 » ; qu'ils allèguent que, si ces dispositions ne font pas en principe obstacle à ce que le recrutement d'un corps de fonctionnaires ne soit pas opéré exclusivement par concours et puisse comporter un tour extérieur, il n'en reste pas moins que les conditions et la procédure concernant la désignation des bénéficiaires de l'article 21 ne garantissent pas que ceux-ci ne seront choisis qu'en raison de leur capacité, de leurs vertus et de leurs talents ; qu'en réalité le texte critiqué ouvre au Gouvernement un pouvoir totalement arbitraire, puisque la désignation d'une personne comme chef de mission diplomatique et son maintien en fonctions pendant six mois ne dépendent que de décisions gouvernementales ;

Considérant que les mêmes sénateurs font en outre valoir qu'en tout état de cause les dispositions du troisième alinéa de l'article 21 sont contraires au principe constitutionnel de l'égalité du déroulement des carrières entre fonctionnaires appartenant au même corps ;

Considérant que les députés auteurs de l'autre saisine font valoir, au soutien de celle-ci, que l'article 21 porte atteinte à l'égalité de traitement des fonctionnaires publics ; qu'en effet il institue un privilège au profit de ses bénéficiaires éventuels par rapport aux diplomates recrutés conformément à l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 ; que l'inégalité n'est pas moins constante à l'égard des autres fonctionnaires publics auxquels s'applique l'article 25, alinéa 2, de ladite loi selon lequel l'accès de non-fonctionnaires à des emplois pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement « n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service. » ;

Considérant que, de plus, les députés auteurs de l'autre saisine soutiennent que, sous une apparence de généralité, les dispositions de l'article 21 sont en réalité destinées à satisfaire des intérêts particuliers et sont ainsi entachées de détournement de pouvoir ;

Sur les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 21 de la loi :

Considérant que, si le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics, proclamé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public ;

Considérant qu'à supposer même qu'elles tendent à régler des problèmes circonstanciels posés par certaines situations individuelles, les dispositions des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 21 de la loi ont valeur permanente et répondent, selon une appréciation qu'il appartenait au législateur de porter, à la volonté de diversifier le mode de recrutement de la haute fonction diplomatique ;

Considérant que, sans doute, la mise en œuvre de recrutements différenciés permise par l'article 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait conduire, dans la généralité des cas, à remettre au seul Gouvernement l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à la titularisation dans un corps de fonctionnaires pas plus qu'à placer, dans un tel corps, l'ensemble des fonctionnaires issus du recrutement par concours dans une situation d'infériorité caractérisée ;

Mais considérant que, par l'effet de l'alinéa 2 de l'article 21, la possibilité de nomination dans le corps des ministres plénipotentiaires prévue par l'alinéa 1^{er} de ce texte est limitée tant par la nécessité d'inscrire les emplois correspondant dans la loi de finances que par la fixation d'une proportion maximale de 5 % de tels emplois par rapport à l'effectif total des ministres plénipotentiaires ; que, dans ces conditions, les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 21 de la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution ;

Sur l'alinéa 3 de l'article 21 :

Considérant que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 21, selon lesquelles « les intéressés sont intégrés dans le corps des ministres plénipotentiaires à un grade et un échelon correspondant au niveau indiciaire qu'ils ont atteints dans leur emploi d'ambassadeur » auraient pour effet de procurer, dès leur entrée dans le corps des ministres plénipotentiaires, aux personnes nommées en vertu des dispositions des deux premiers alinéas de l'article 21, un avantage de carrière constituant un privilège par rapport à celles entrées dans ce même corps avant elles ; qu'ainsi les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 21 méconnaissent l'article 6 de la Déclaration de 1789 et doivent être déclarées non conformes à la Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Art. 1^{er}. — Est déclaré non conforme à la Constitution l'alinéa 3 de l'article 21 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social.

Art. 2. — Les autres dispositions de la loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Art. 3. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 janvier 1986.