

N° 271
—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1983.

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 relatif aux candidats admis au deuxième concours interne d'entrée à l'Ecole nationale d'administration (session 1980).

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherner, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir le numéro :

Sénat : 268 (1982-1983).

Fonctionnaires et agents publics. — Ecole nationale d'administration - Examens et concours.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Exposé général	3
1. — <i>Une procédure contestable délimitée par le Conseil constitutionnel</i>	3
1. La définition	3
2. La constitutionnalité	4
II. — <i>Un projet de loi néanmoins nécessaire pour tenir compte d'une situation spécifique</i>	5
1. Le rappel des faits	5
2. Les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat et l'objet du présent projet de loi	5
II. — Tableau comparatif	7

I. — EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Parlement se trouve à nouveau saisi d'un projet de loi dont l'objet est de valider la liste des candidats admis au deuxième concours interne d'entrée à l'Ecole nationale d'administration (session 1980).

Le pouvoir de validation ainsi confié au législateur, bien que défini et limité par une décision du Conseil constitutionnel, n'en demeure pas moins une procédure contestable. Cependant, le Parlement ne peut manquer de prendre en compte certaines situations spécifiques.

I. — UNE PROCÉDURE CONTESTABLE DÉLIMITÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. La définition.

La validation législative suppose l'intervention d'un acte législatif, pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui, en déclarant valides (ou une formule analogue) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquence d'empêcher le contrôle juridictionnel (ou administratif) de la régularité de ces actes, ou encore si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les conséquences.

Telle est la définition de la loi de validation, donnée par le professeur J.-M. Auby, mettant l'accent sur deux aspects essentiels à savoir les effets et l'objet de ce type particulier de texte.

Les effets de la loi de validation ne sont pas contestés. Depuis un arrêt du Conseil d'Etat (Syndicat des chirurgiens-dentistes de la Seine du 18 avril 1958), il est admis que la loi de validation ne modifie pas la nature de l'acte validé qui demeure un acte administratif, mais lui confère valeur législative.

2. La constitutionnalité de la procédure.

En revanche, la constitutionnalité des lois de validation a fait l'objet de nombreux débats dans la mesure où cette procédure paraît contestable eu égard aux principes de séparation des pouvoirs, d'autorité de la chose jugée, et à la répartition des domaines de la loi et du règlement définie par les articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Un arrêt du Conseil constitutionnel en date du 22 juillet 1980 a contribué à éclaircir le débat. Sur le moyen relatif à la séparation des pouvoirs, le Conseil constitutionnel a consacré l'indépendance et le caractère spécifique des juridictions administratives. Il a, en conséquence, admis qu'« il n'appartient ni au législateur, ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions ». Cependant, le Conseil constitutionnel a considéré que les « principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de ses compétences et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ».

Sur le moyen relatif à la répartition des domaines de la loi et du règlement, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur adoptant une loi de validation n'empiète pas sur le domaine du pouvoir réglementaire.

Le Conseil constitutionnel a même considéré que le fondement des lois de validation se trouve à l'article 34 : « Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat avait pour des raisons d'intérêt général la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977... »

Il ne fait aucun doute que le déroulement normal de carrière figure au nombre des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires.

En outre, la loi de validation permettait de « préserver le fonctionnement continu du service public » qui constitue également un principe de valeur constitutionnelle (cf. la décision 79-105 du 25 juillet 1979 concernant le droit de grève à la radiodiffusion-télévision et la décision n° 80-117 du 22 juillet 1980 relative à la protection des installations nucléaires).

En tout état de cause, le Conseil constitutionnel mentionne également la notion de « raison d'intérêt général » dont on ne peut

manquer de relever le caractère tant assez large qu'imprécis. Il semble ainsi qu'en matière de loi de validation le principe de « nécessité faisant loi » est applicable.

La constitutionnalité des lois de validation ne semble cependant pas faire de doute. Toutefois, il est nécessaire que ces lois aient pour objet le respect d'un principe général du droit et *a fortiori* celui d'un principe constitutionnel et puissent en outre être rattachées à l'une des rubriques définies à l'article 34 de la Constitution.

II. — UN PROJET DE LOI NÉANMOINS NÉCESSAIRE POUR TENIR COMPTE D'UNE SITUATION SPÉCIFIQUE

Avant d'examiner le contenu du projet de loi, il paraît nécessaire de rappeler en tout premier lieu les faits qui en sont à l'origine.

1. Le rappel des faits.

Le programme des concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration est fixé par décret publié au *Journal officiel*.

Se fondant sur le contenu de ces dispositions, un candidat au deuxième concours externe, session 1980, a introduit un recours en annulation des délibérations du jury, de l'arrêté du Premier ministre du 7 octobre 1980, fixant la liste des candidats admissibles au deuxième concours interne, et de l'arrêté du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, en date du 7 janvier 1981, déterminant la liste des candidats admis à ce même concours.

Le requérant considérait en effet que la question de droit public intitulée « les documents d'urbanisme » ne figurait pas au programme du deuxième concours d'entrée à l'E.N.A.

Le Conseil d'Etat a estimé au vu des pièces du dossier que la requête était fondée et a, en conséquence, annulé les différentes dispositions mises en cause.

2. Les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat et l'objet du présent projet de loi.

En annulant les arrêtés fixant la liste des candidats admissibles, puis admis au deuxième concours interne, le Conseil d'Etat ôte aux

stagiaires actuellement en scolarité la qualité d'élèves de l'Ecole nationale d'administration.

Une telle décision pose à la fois un problème de fond et de nombreuses difficultés pratiques.

Au fond, les élèves ont depuis leur admission suivi une scolarité de deux ans et sont appelés à sortir de l'Ecole le 31 mai 1983. Il semble impossible de remettre en cause les résultats du concours auxquels il a été procédé en 1980.

En effet, le second alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 dispose : « S'ils ne sont déjà fonctionnaires, les élèves admis à l'Ecole ont la qualité de fonctionnaires stagiaires... »

La remise en cause des résultats du deuxième concours interne de la session 1980 semble donc méconnaître l'une des garanties essentielles accordées aux fonctionnaires.

Sur le plan pratique, la décision du Conseil d'Etat a en fait pour conséquence d'annuler les résultats de l'ensemble de la scolarité 1981-1983 dans la mesure où durant celle-ci tous les élèves sont placés sur un plan d'égalité et concourent pour un même classement de sortie, quel que soit le concours d'entrée qu'ils ont passé.

En outre, la remise en cause des résultats du concours aurait également pour conséquence de rendre nécessaire l'organisation d'un nouveau concours, sanctionné par un jury identique à celui ayant corrigé les épreuves du concours annulé.

Enfin, l'organisation d'un nouveau concours peut supposer l'élaboration d'une législation spécifique. En effet, certains candidats peuvent ne plus satisfaire aujourd'hui les conditions nécessaires pour se présenter au concours. Il serait donc indispensable de prendre à leur égard des dispositions dérogatoires les autorisant à passer ce nouveau concours.

Les difficultés pratiques causées par la décision du Conseil d'Etat sont donc importantes.

Le présent projet de loi a ainsi pour objet, non de valider les arrêtés annulés par le Conseil d'Etat, mais de confirmer solennellement la qualité d'élèves de l'Ecole nationale d'administration aux candidats inscrits sur la liste d'admission du deuxième concours interne (session 1980).

Pour toutes ces raisons et en insistant sur le fait que les lois de validation en dépit de leur constitutionnalité doivent demeurer l'exception, votre commission des Lois vous propose d'adopter ce projet de loi sans modification.

II. — TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Article unique.	Article unique.
Ont la qualité d'élèves de l'Ecole nationale d'administration, à la date du 1 ^{er} janvier 1981, les personnes ayant figuré sur la liste des candidats déclarés admis à la suite des épreuves du deuxième concours interne d'accès à l'Ecole nationale d'administration (session 1980).	Sans modification.