

SENAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1987.

RAPPORT (1)

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme du contentieux administratif,

PAR M. DANIEL HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Pierre Mazeaud, *député*, sous le numéro 1158.

(2) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Limouzy, député, président ; Jacques Larché, sénateur, vice-président ; Pierre Mazeaud, député, Daniel Hoeffel, sénateur, rapporteurs.*

Membres titulaires : MM. Jean-Louis Debré, Dominique Bussereau, Jean-Jacques Hyest, Jean-Pierre Michel, Michel Sapin, députés ; MM. Charles de Cuttoli, Charles Jolibois, Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Serge Charles, Olivier Marlière, Alain Lamassoure, Marc Reymann, Philippe Marchand, Guy Ducoloné, Ronald Perdomo, députés ; MM. Marcel Rudloff, Paul Girod, Jacques Grandon, Auguste Cazalet, Jean-Marie Girault, Félix Ciccolini, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 890, 942 et T.A. 172.
2^e lecture : 1028, 1095 et T.A. 202.
3^e lecture : 1130.

Sénat : 1^{re} lecture : 37, 67 et T.A. 31 (1987-1988).
2^e lecture : 141, 142 et T.A. 42.

Justice. — *Agents non titulaires - Carrières - Chambres administratives d'appel - Conseil d'Etat - Contentieux administratif - Fonctionnaires et agents publics - Procédure administrative contentieuse - Tribunaux administratifs - Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre - Code des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel.*

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme du contentieux administratif s'est réunie au Palais Bourbon le jeudi 17 décembre 1987.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- . *M. Jacques Limouzy*, député, président ;
- . *M. Jacques Larché*, sénateur, vice-président.

Puis la Commission a désigné *M. Pierre Mazeaud*, député, et *M. Daniel Hoeffel*, sénateur, respectivement comme rapporteur pour l'Assemblée nationale et rapporteur pour le Sénat.

Le Rapporteur pour le Sénat a souligné que si les deux assemblées avaient pu, au cours des lectures successives du projet de loi, aboutir à une rédaction commune sur un certain nombre de dispositions, elles avaient maintenu, chacune, en deuxième lecture, pour les dispositions essentielles du projet, le texte qu'elles avaient voté en première lecture. Il a indiqué que la Commission mixte paritaire était aujourd'hui saisie de quatre articles qui restaient en discussion, les articles premier, 3, 5 et 10, et dont il espérait qu'ils pourraient faire l'objet d'un accord entre les deux assemblées.

Le Rapporteur pour l'Assemblée nationale a partagé le souhait formulé par le Rapporteur pour le Sénat de trouver, pour les articles restant en discussion, une solution d'entente qui réponde aux préoccupations exprimées par chacune des deux assemblées au cours de la procédure législative, observant que le point de divergence majeur entre l'Assemblée nationale et le Sénat portait sur l'article premier.

Abordant l'examen de l'article premier, relatif à la compétence des cours administratives d'appel, le Rapporteur pour le Sénat a fait remarquer que le Sénat avait souhaité transférer aux cours administratives d'appel l'appel de l'ensemble des jugements rendus sur les recours pour excès de pouvoir, à des dates et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, ces dates ne pouvant excéder le 1er janvier 1995, tandis que l'Assemblée nationale proposait de maintenir la compétence de principe du Conseil d'Etat pour connaître de ces appels, sauf dans des matières déterminées, le cas échéant, par décret en Conseil d'Etat.

Le Rapporteur pour l'Assemblée nationale a rappelé que l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, avait rétabli, à la quasi-unanimité, le texte qu'elle avait adopté en première lecture. Exprimant le souhait qu'un accord entre les deux assemblées puisse être réalisé, il a proposé, pour l'article premier, une rédaction nouvelle qui, retenant en partie la rédaction du Sénat, affirme la compétence de principe des cours administratives d'appel en matière d'excès de pouvoir, mais en exclut le contentieux des actes réglementaires qui resterait soumis, en appel, au Conseil d'Etat, et qui précise par ailleurs que les cours exerceront leur compétence à des dates et selon des modalités fixées par des décrets en Conseil d'Etat.

M. Jacques Larché, vice-président, a estimé que la proposition faite par le Rapporteur pour l'Assemblée nationale comportait certains éléments positifs et qu'il pouvait en effet être opportun de laisser au Conseil d'Etat l'appel du contentieux des actes réglementaires, mais a regretté qu'elle ne fixe aucune date pour le transfert aux cours administratives d'appel de l'appel des jugements rendus dans les autres matières de l'excès de pouvoir. Il a, en conséquence, proposé de laisser aux décrets le soin de ne fixer que les modalités du transfert et suggéré de fixer au 1er janvier 1993 la date limite de parution de ces décrets.

Après que le Rapporteur pour le Sénat ait approuvé la proposition faite par M. Jacques Larché et que le Rapporteur pour l'Assemblée nationale s'y soit déclaré opposé, et après les interventions du Président Jacques Limouzy, de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Jacques Hiest, Jean-Pierre Michel et Michel Sapin, la Commission mixte paritaire, après avoir procédé à un vote par division, a décidé de limiter aux actes non réglementaires le transfert du contentieux de l'excès de pouvoir, a laissé à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités de ce transfert, mais a refusé de fixer une date pour la publication de ces décrets.

A l'article 3, la Commission mixte paritaire a retenu le principe, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'un rattachement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au secrétariat général du Conseil d'Etat, le Rapporteur pour l'Assemblée nationale ayant fait valoir, d'une part, que le rattachement de ces juridictions au ministère de la justice, souhaité par le Sénat en deuxième lecture, risquait de créer, pour ce ministère, des difficultés financières et de gestion, d'autre part que le dispositif voté par l'Assemblée nationale s'inspirait de celui appliqué aux chambres régionales des comptes, rattachées à la Cour des Comptes.

La Commission mixte paritaire a par ailleurs adopté les dispositions insérées par le Sénat à l'article 3, permettant aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel d'être détachés dans les chambres régionales des comptes et, après avoir prêté serment, d'y exercer leurs fonctions dans les mêmes conditions que les magistrats desdites chambres.

S'agissant de l'article 5, relatif au recrutement sur titres de certains membres des cours administratives d'appel, le Rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait souhaité faire bénéficier de ce mode de recrutement certains universitaires ainsi que les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation justifiant d'au moins dix ans de fonctions.

Le Rapporteur pour l'Assemblée nationale a fait observer que les universitaires étaient déjà visés au premier alinéa de cet article, qui ouvre le recrutement sur titres aux fonctionnaires de catégorie A. Quant à l'élargissement du recrutement sur titres aux avocats, il ne s'y est pas déclaré opposé, soulignant toutefois que l'intention des auteurs du projet de loi initial était de limiter la

présence de membres extérieurs au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans les nouvelles juridictions.

Après les interventions de MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Pierre Michel, la Commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction de l'article 5 qui supprime la mention des universitaires et étend l'application des dispositions de l'article 5 aux avocats et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation ayant exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins.

Abordant enfin l'examen de l'article 10, relatif aux questions de droit nouvelles justifiant qu'il soit sursis à statuer, le Rapporteur pour le Sénat a indiqué que le Sénat avait tenu à préciser, d'une part, que de la question de droit nouvelle justifiant qu'il soit sursis à statuer devait dépendre le règlement d'autres litiges, d'autre part, que le Conseil d'Etat, saisi d'une telle question, rendait un "avis" et non pas une "décision", le terme de "décision" retenu par l'Assemblée nationale ayant en effet paru au Sénat susceptible de laisser penser que le Conseil d'Etat pourrait imposer son point de vue à la juridiction qui l'aurait saisi.

Le Rapporteur pour l'Assemblée nationale a déclaré que, sur le premier point, il partageait le souci du Sénat de mettre en évidence que le dispositif proposé par l'article 10 visait essentiellement les affaires dites "de série", qui, toutes analogues les unes aux autres, posent exactement le même problème. Il a en revanche jugé que la rédaction proposée était ambiguë, voire contradictoire avec la préoccupation exprimée au Sénat de limiter la portée de la décision du Conseil d'Etat, parce qu'elle laissait supposer que le Conseil d'Etat pourrait rendre des arrêts de règlement.

Sur le second point, il a estimé que le terme d'"avis", qui s'applique aux formations administratives du Conseil d'Etat, ne pouvait pas être retenu, s'agissant des formations contentieuses.

Après les interventions du président Jacques Limouzy, du vice-président Jacques Larché et de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Jacques Hyest, Jean-Pierre Michel et Michel Sapin, la Commission mixte paritaire a adopté l'article 10 dans une rédaction qui précise, d'une part, que la question de droit nouvelle justifiant qu'il soit sursis à statuer doit se poser dans de nombreux litiges, d'autre part, qu'il est sursis à statuer jusqu'à "un avis" du

Conseil d'Etat, le président Jacques Limouzy ayant fait observer que cette expression permettait de souligner que l'avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article 10 n'était pas l'avis classique qu'il rend dans le cadre de ses formations administratives.

L'ensemble du texte élaboré par la Commission mixte paritaire a ensuite été adopté.

*
* *

En conséquence, la Commission mixte paritaire vous demande d'adopter le texte reproduit à la suite du tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

....

CHAPITRE PREMIER

**Compétence et organisation
des cours administratives d'appel.**

Article premier.

Il est créé des cours administratives d'appel
compétentes pour statuer sur les appels formés contre
les jugements des tribunaux administratifs.

Toutefois, le Conseil d'Etat demeure compétent
pour statuer sur les appels formés contre les juge-
ments portant sur les recours en appréciation de léga-
lité ou sur les litiges relatifs aux élections muni-
cipales et cantonales.

Sauf pour des matières qui peuvent être déter-
minées par décret en Conseil d'Etat, il demeure égale-
ment compétent pour connaître, en appel, des juge-
ments statuant sur des recours pour excès de pouvoir,
ainsi que sur les conclusions à fin d'indemnités
connexes à ces recours.

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

....

CHAPITRE PREMIER

**Compétence et organisation
des cours administratives d'appel.**

Article premier.

... des tribunaux
administratifs, à l'exception de ceux portant sur les
recours en appréciation de légalité, sur les litiges
relatifs aux élections municipales et cantonales.

*Toutefois, les cours administratives d'appel
n'exerceront leur compétence sur les recours pour excès
de pouvoir et sur les conclusions à fin d'indemnité
connexes à ces recours qu'à des dates et selon des
modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces dates
ne pourront excéder le 1er janvier 1995.*

Alinéa supprimé

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture**

....

Les appels formés contre les jugements rendus par les commissions du contentieux de l'indemnisation mentionnées à l'article 62 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, sont portés devant les cours administratives d'appel. Dans l'article 64 de la même loi, les mots : " Conseil d'Etat " sont remplacés par les mots : " cour administrative d'appel ".

Art. 3.

Le corps des tribunaux administratifs devient le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le code des tribunaux administratifs (partie législative) devient le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative).

Dans le quatrième alinéa (3°) de l'article 14 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, les mots : " Le directeur chargé au ministère de l'intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs " sont remplacés par les mots : " Le secrétaire général du Conseil d'Etat ".

Jusqu'au 31 décembre 1989, le directeur chargé au ministère de l'Intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel continue de siéger au sein du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux lieu et place du secrétaire général du Conseil d'Etat.

**Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture**

....

(Alinéa sans modification)

Art. 3

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

...sont remplacés par les mots : " un directeur d'administration centrale nommé par le garde des Sceaux, ministre de la justice ".

(Alinéa sans modification)

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

....

CHAPITRE II

Composition des cours administratives d'appel
et recrutement de leurs membres.

Art. 5.

Jusqu'au 31 décembre 1989, peuvent être nommés dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe, en vue d'une première affectation dans les cours administratives d'appel, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé et des magistrats de l'ordre judiciaire. Peuvent également et jusqu'à la même date être intégrés aux mêmes grades les agents de la fonction publique territoriale appartenant à un cadre d'emplois de catégorie A ainsi que les agents non titulaires de l'Etat.

Les personnes mentionnées au précédent alinéa doivent justifier, au 1er janvier de leur année d'intégration, de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent, ou, si elles appartiennent à un corps recruté par l'Ecole nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

....

Par dérogation aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être détachés dans le corps des chambres régionales des comptes. Dans ce cas, après avoir prêté serment, ils sont admis à exercer leurs fonctions dans les mêmes conditions que les magistrats desdites chambres.

CHAPITRE II

Composition des cours administratives d'appel
et recrutement de leurs membres.

Art. 5.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

....

Ces nominations sont prononcées par décret du Président de la République, sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :

a) le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;

b) deux personnalités désignées par arrêté du Premier ministre, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat ;

c) trois membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par arrêté du Premier ministre, sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le nombre de personnes recrutées en application du présent article ne peut excéder le tiers du nombre de personnes affectées dans les cours administratives d'appel au cours de la même période.

Les personnes nommées dans les conditions fixées par le présent article doivent exercer leurs fonctions dans les cours administratives d'appel pendant une durée minimum de quatre ans. Elles sont réputées avoir satisfait à l'obligation de mobilité pour l'application de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

CHAPITRE III

Procédure.

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

....

Le recrutement organisé par le présent article est également ouvert aux professeurs titulaires, aux maîtres de conférences agrégés, aux maîtres assistants des facultés de droit de l'Etat, aux avocats et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ayant exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins.

(Alinéa sans modification)

a) *(Sans modification)*

b) *(Sans modification)*

c) *(Sans modification)*

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

CHAPITRE III

Procédure.

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture**

....

Art. 10.

Avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui se prononce d'urgence sur la question soulevée. Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.

**Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture**

....

Art. 10.

Avant de statuer sur une requête *soulevant* une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse *et dont dépend le règlement d'autres litiges*, le tribunal administratif ou ...

..., qui se prononce *dans un délai de trois mois* sur la question soulevée. Il est sursis à toute décision sur le fond *de l'affaire* jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat *ou, à défaut, à l'expiration de ce délai.*

CHAPITRE IV

Dispositions diverses.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses.

TEXTE ADOPTÉ
PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

CHAPITRE PREMIER

Compétence et organisation
des cours administratives d'appel.

Article premier
(Texte de la commission mixte paritaire)

Il est créé des cours administratives d'appel compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs, à l'exception de ceux portant sur les recours en appréciation de légalité, sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et sur les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires.

Toutefois, les cours administratives d'appel exerceront leur compétence sur les recours pour excès de pouvoir autres que ceux visés à l'alinéa précédent et sur les conclusions à fin d'indemnités connexes à ces recours selon des modalités fixées par décrets en Conseil d'Etat.

Les appels formés contre les jugements rendus par les commissions du contentieux de l'indemnisation mentionnées à l'article 62 de la loi n°70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, sont portés devant les cours administratives d'appel. Dans l'article 64 de la même loi, les mots : "Conseil d'Etat" sont remplacés par les mots : "cour administrative d'appel".

.....

Art. 3

(Texte de la commission mixte paritaire)

Le corps des tribunaux administratifs devient le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le code des tribunaux administratifs (partie législative) devient le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative).

Dans le quatrième alinéa (3°) de l'article 14 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, les mots : " Le directeur chargé au ministère de l'intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs" sont remplacés par les mots : "Le secrétaire général du Conseil d'Etat".

Jusqu'au 31 décembre 1989, le directeur chargé au ministère de l'intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel continue de siéger au sein du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux lieu et place du secrétaire général du Conseil d'Etat.

Par dérogation aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être détachés dans le corps des chambres régionales des comptes. Dans ce cas, après avoir prêté serment, ils sont admis à exercer leurs fonctions dans les mêmes conditions que les magistrats desdites chambres.

CHAPITRE II

Composition des cours administratives d'appel et recrutement de leurs membres

.....

Art. 5

(Texte de la commission mixte paritaire)

Jusqu'au 31 décembre 1989, peuvent être nommés dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe, en vue d'une première affectation dans les cours administratives d'appel, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé et des magistrats de l'ordre judiciaire. Peuvent également et jusqu'à la même date être intégrés aux mêmes grades les agents de la fonction publique territoriale appartenant à un cadre d'emplois de catégorie A ainsi que les agents non titulaires de l'Etat.

Les personnes mentionnées au précédent alinéa doivent justifier, au 1er janvier de leur année d'intégration, de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent, ou, si elles appartiennent à un corps recruté par l'Ecole nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.

Le recrutement organisé par le présent article est également ouvert aux avocats et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ayant exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins.

Ces nominations sont prononcées par décret du Président de la République, sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :

- a) le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;
- b) deux personnalités désignées par arrêté du Premier ministre, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat ;
- c) trois membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par arrêté du Premier ministre, sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le nombre de personnes recrutées en application du présent article ne peut excéder le tiers du nombre de personnes affectées dans les cours administratives d'appel au cours de la même période.

Les personnes nommées dans les conditions fixées par le présent article doivent exercer leurs fonctions dans les cours administratives d'appel pendant une durée minimum de quatre ans. Elles sont réputées avoir satisfait à l'obligation de mobilité pour l'application de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

CHAPITRE III

Procédure

Art. 10

(Texte de la commission mixte paritaire)

Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.
