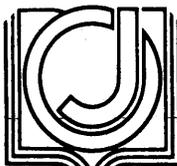


# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,  
RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

20<sup>e</sup> SÉANCE

Séance du mardi 10 novembre 1987

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. **Procès-verbal** (p. 3752).
2. **Réforme du contentieux administratif**. - Discussion d'un projet de loi (p. 3752).

Discussion générale : MM. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Jacques Grandon, José Balarello, Charles Lederman, Félix Ciccolini, Michel Dreyfus-Schmidt.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3764)

### PRÉSIDENTE DE M. ÉTIENNE DAILLY

3. **Rappel au règlement** (p. 3765).
4. **Réforme du contentieux administratif**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3765).

Discussion générale (*suite*) : MM. Marcel Rudloff, André Bohl.

Clôture de la discussion générale.

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.

Article 1<sup>er</sup> (p. 3768)

Amendement n° 1 de la commission et sous-amendement n° 23 de M. Michel Dreyfus-Schmidt ; amendement n° 44 rectifié du Gouvernement et sous-amendements n°s 46 à 48 de la commission ; amendements n°s 21 et 22 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, le président de la commission. - Retrait du sous-amendement n° 48.

Demande de priorité pour l'amendement n° 44 rectifié. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - La priorité est ordonnée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3771)

Le scrutin public sur le sous-amendement n° 46 donne lieu à pointage.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3772)

Adoption, au scrutin public après pointage, du sous-amendement n° 46.

Adoption du sous-amendement n° 47.

MM. Charles Lederman, le rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption de l'amendement n° 44 rectifié, modifié constituant l'article.

Articles additionnels (p. 3772)

Amendement n° 2 de la commission. - M. le rapporteur. - Retrait.

Amendements n°s 17 rectifié de M. Jacques Grandon et 24 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Jacques Grandon, Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Article 2 (p. 3775)

Amendement n° 13 de M. Jacques Grandon. - MM. Jacques Grandon, le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Retrait.

Amendement n° 18 de M. Louis Virapoullé. - MM. Louis Virapoullé, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Reprise de l'amendement n° 18 par M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 18 rectifié.

Adoption de l'article.

Article 3 et article additionnel (p. 3777)

Amendement n° 25 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le ministre, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendements n°s 43 rectifié de M. Marc Lauriol et 27 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Emmanuel Hamel, Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 27 ; adoption de l'amendement n° 43 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel (p. 3779)

Amendement n° 26 rectifié de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Marcel Rudloff. - Rejet.

Article 4 (p. 3780)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel (p. 3780)

Amendement n° 4 de la commission et sous-amendement n° 49 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur. - Retrait du sous-amendement ; adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 5 (p. 3781)

M. Charles Lederman.

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Jacques Grandon, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, le garde des sceaux. - Adoption au scrutin public.

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6. - Adoption (p. 3783)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3783)

**PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX**

**5. Communication du Gouvernement** (p. 3783).

**6. Réforme du contentieux administratif.** - Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi (p. 3784).

Article additionnel (p. 3784)

Amendement n° 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption de l'article additionnel.

Article 7. - Adoption (p. 3784)

Article additionnel (p. 3784)

Amendement n° 14 rectifié de M. Jacques Grandon. - MM. Jacques Grandon, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Article 8 (p. 3785)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 29 rectifié de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Rejet.

Amendement n° 10 rectifié *bis* de la commission, sous-amendements n°s 30 rectifié *bis*, 31, 50 de M. Michel Dreyfus-Schmidt et 45 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux. - Rejet du sous-amendement n° 30 rectifié *bis*; adoption de l'amendement n° 10 rectifié *bis*, les sous-amendements n°s 31, 50 et 45 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 3789)

Amendements n°s 32 à 35 de M. Michel Dreyfus-Schmidt, 11 rectifié *bis* de la commission et sous-amendement n° 36 de M. Michel Dreyfus-Schmidt; amendements n°s 15 et 16 de M. Jacques Grandon. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, Jacques Grandon, le garde des sceaux, Louis Virapoullé, Charles Lederman. - Retrait de l'amendement n° 34; rejet des amendements n°s 32, 33 et du sous-amendement n° 36; adoption de l'amendement n° 11 rectifié *bis* constituant l'article modifié.

Articles additionnels (p. 3794)

Amendement n° 37 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendement n° 38 de M. Félix Ciccolini. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Articles additionnels (p. 3796)

Amendements n°s 39 à 41 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Etienne Dailly. - Rejet.

Article 12 (p. 3799)

Amendement n° 42 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 3799)

Amendement n° 20 rectifié de M. Pierre-Christian Taittinger. - MM. Xavier de Villepin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Article 13 (p. 3800)

Amendement n° 12 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 16 et 17. - Adoption (p. 3800)

Article additionnel (p. 3801)

Amendement n° 19 rectifié *ter* de M. Louis Virapoullé. - MM. Louis Virapoullé, le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'article additionnel.

Vote sur l'ensemble (p. 3801)

MM. Louis Virapoullé, Emmanuel Hamel, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

**7. Elections cantonales.** - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3802).

Discussion générale: MM. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur; Pierre Salvi, rapporteur de la commission des lois; Jean Simonin.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 3804)

Article additionnel (p. 3804)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption de l'article additionnel.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

**8. Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 3804).

**9. Dépôt de propositions de loi** (p. 3805).

**10. Dépôt d'un rapport** (p. 3805).

**11. Ordre du jour** (p. 3805).

MM. le président, Etienne Dailly.

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 37, 1987-1988), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du contentieux administratif. [Rapport n° 67 (1987-1988).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, notre justice administrative connaît de très sérieuses difficultés. Tout le monde s'accorde sur ce constat et donc sur l'urgence qui s'attache à ce que des remèdes efficaces soient apportés à cette situation.

Depuis des dizaines d'années, en effet, l'inflation des recours est telle que le Conseil d'Etat n'est plus en mesure de statuer dans des conditions satisfaisantes sur les contentieux dont il est saisi. Voilà le fait brutal.

D'ailleurs, les chiffres sont tout à fait clairs : près de 25 000 affaires sont aujourd'hui pendantes devant la section du contentieux du Conseil d'Etat.

En dépit des très grands efforts accomplis, qui ont amené - il faut le souligner - un accroissement sensible de la capacité de jugement de la Haute Assemblée, elle ne juge, chaque année, qu'environ 7 500 affaires, alors que, dans le même temps, ce sont 9 000 dossiers qui lui sont soumis.

Cela signifie que le stock des affaires accumulées s'accroît d'environ 1 500 dossiers par an. Le délai de jugement, dans ces conditions, ne cesse de s'allonger.

Cette évolution est lourde de conséquences ; cette surcharge contentieuse du Conseil d'Etat perturbe sérieusement l'équilibre, pourtant nécessaire, entre ses fonctions administratives de conseil du Gouvernement et ses fonctions juridictionnelles. Cet équilibre - rappelons-le - est un des éléments importants du bon fonctionnement de nos institutions.

Par ailleurs - cela n'est évidemment pas moins grave - la longueur des délais de jugement est éminemment dommageable aux intérêts des justiciables eux-mêmes.

Actuellement, il faut attendre souvent près de trois ans pour voir juger un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, et il faut ajouter à ce délai celui, déjà fort long, qui est inhérent au jugement devant la juridiction du premier degré.

En effet, le tribunal administratif souffre également de cette lenteur. Les chiffres, sur ce point, sont tout aussi éclairants : 60 000 affaires sont soumises annuellement aux tribunaux administratifs, alors qu'ils n'en jugent que 50 000. Le stock des dossiers accumulés est aujourd'hui de 100 000, et il s'accroît chaque année de 10 000. Le délai moyen est actuellement de deux ans. Telle est la situation des tribunaux administratifs.

Au total, pour un recours soumis aux deux degrés de juridiction, il faut donc compter environ cinq ans.

Ce sont, à l'évidence, des délais difficilement tolérables, qui peuvent donner aux justiciables le sentiment qu'il y a là un véritable déni de justice.

Face à cette situation, une conclusion s'impose : seule une réforme globale du contentieux administratif permettra d'apporter une réponse efficace aux problèmes que je viens d'évoquer.

C'est en prenant en compte cette nécessité qu'a été élaboré le projet qui vous est soumis aujourd'hui et qui réorganise l'ensemble de la juridiction administrative. C'est pourquoi, d'ailleurs, M. le ministre de l'intérieur, chargé de la gestion des tribunaux administratifs, me rejoindra à l'issue du conseil des ministres qui, par exception, se tient ce matin.

Ce projet présente trois volets principaux : la création d'un échelon intermédiaire de juridiction entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, le renforcement des moyens des tribunaux administratifs et le développement de la pré-juridiction du contentieux.

En premier lieu, donc, la création des cours administratives compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs. Ces cours seront également compétentes pour connaître des appels des jugements rendus par les commissions du contentieux de l'indemnisation, instituées par la loi du 15 juillet 1970 relative à l'indemnisation des rapatriés. Le Conseil d'Etat deviendra alors juge de cassation.

C'est évidemment toute la question de l'étendue de cette compétence accordée à ces nouvelles cours qui est au cœur de la réforme et, par conséquent, du débat.

Dans sa version initiale, le projet de loi limitait au contentieux de l'indemnité, que l'on appelle « le plein contentieux », le transfert de la compétence d'appel du Conseil d'Etat vers les cours administratives. Le Conseil d'Etat restait donc compétent pour connaître en appel des recours en excès de pouvoir.

Deux raisons principales avaient conduit à ce partage de la compétence d'appel.

La première - probablement la plus déterminante - est une raison pratique : il ne faut pas, par un transfert massif, risquer d'empêcher le démarrage harmonieux de ces cours, juridictions nouvelles qu'il faut créer de toutes pièces et dont la mise en place, d'ailleurs, ne saurait être que progressive.

La seconde est de nature purement juridique. Elle tient à ce que, en matière d'excès de pouvoir, c'est-à-dire de contentieux de l'annulation, un triple contrôle de la règle de droit peut ne pas apparaître souhaitable en raison des effets pervers qu'il peut entraîner avec les règles procédurales actuelles : cascades d'annulations et de remises en vigueur de l'acte attaqué tout au long de la procédure contentieuse. Imaginez ce qui pourrait arriver, par exemple, en matière de permis de construire !

Cependant, le Gouvernement, sensible aux souhaits et aux raisons exprimés par un certain nombre de députés et par la commission des lois de l'Assemblée nationale, a déposé un amendement qui a été adopté et qui prévoit la possibilité du transfert de la compétence d'appel du Conseil d'Etat vers les cours administratives pour des matières, fixées par décret, du contentieux de l'excès de pouvoir.

Votre commission des lois souhaite, quant à elle, voir s'opérer dès l'entrée en vigueur de la loi le transfert de la compétence d'appel d'une partie du contentieux de l'excès de pouvoir - il s'agit, bien sûr, du contentieux de la fonction publique d'Etat et territoriale - le reste de la compétence étant transféré le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Je comprends parfaitement le souci de votre commission des lois qui est de concrétiser et de donner un contenu précis à ce que le Gouvernement a lui-même proposé devant l'Assemblée nationale. La logique de la démarche est bien la même dans les deux cas. Il n'y a donc pas de divergence sur le fond entre la position du Gouvernement et celle de votre commission.

Le Gouvernement, cependant, pour les raisons pratiques évoquées voilà un instant, est convaincu que les modalités de transfert proposées par votre commission présentent des dangers pour le démarrage de la réforme, cela en raison de la surcharge immédiate très importante que l'on imposerait aux nouvelles cours, de l'absence de modifications procédurales accompagnant ces transferts, de leur caractère total et d'un délai sans doute un peu court pour que ceux-ci s'effectuent de façon harmonieuse et progressive.

Toutefois, je le répète, le Gouvernement comprend la volonté de votre commission des lois de voir s'opérer ces transferts de façon effective. Il sera donc amené à vous faire une proposition tenant compte de tous les aspects de cette question, et qui, je l'espère, recueillera votre assentiment.

Examinant les propositions de votre commission des lois, je me dois toutefois de relever un point qui, là, est un véritable point de désaccord et sur lequel, je l'espère, la commission reviendra après avoir entendu les raisons du Gouvernement. Il s'agit du rôle de juge de cassation du Conseil d'Etat.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale prévoit qu'en cas de cassation le dossier est généralement renvoyé, le jugement au fond par le Conseil d'Etat n'étant qu'une possibilité quand les nécessités d'une bonne administration de la justice l'imposent.

Votre commission propose que, dans tous les cas de pourvois concernant des jugements des cours administratives d'appel, le Conseil d'Etat ne renvoie pas et statue au fond.

J'aperçois bien la raison de cette proposition de votre commission : c'est un souci de rapidité du parcours contentieux.

L'adoption de cette proposition présenterait cependant deux inconvénients.

D'une part, elle ruinerait l'idée même de cassation qui constitue l'un des éléments fondamentaux de la réforme. Il n'y aurait plus, dès lors, de différence entre appel et cassation. Il s'agirait donc en réalité de la création d'un troisième degré de juridiction.

D'autre part, la certitude d'être jugé au fond par le Conseil d'Etat, aurait sans aucun doute pour effet une incitation très forte à se pourvoir. On aboutirait donc très vite à un nouvel encombrement du Conseil d'Etat, ce qui va tout à fait à l'encontre et des objectifs de la réforme et du souci de rapidité que, naturellement, le Gouvernement partage avec votre commission.

Quelle sera l'organisation de ces cours administratives d'appel ?

Sur le plan territorial, leur ressort couvrira plusieurs régions ; sur le plan interne, elles pourront comporter plusieurs chambres.

Quant à leur composition, il faut, pour assurer le succès de la réforme, que la compétence de leurs membres ne souffre aucune réserve.

Quel corps, sinon celui des tribunaux administratifs, offre à cet égard plus de garantie ? Aucun.

Il faut cependant également veiller à ne pas affaiblir les juridictions du premier degré.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit deux modes de recrutement : d'une part, un recrutement parmi les membres des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de conseiller de première classe et justifiant d'au moins dix ans de services effectifs ; d'autre part, un recrutement transitoire au tour extérieur de fonctionnaires et de magistrats de l'ordre judiciaire présentant toutes garanties de compétence et d'expérience.

M. le ministre de l'intérieur vous exposera tout à l'heure les modalités de ces recrutements.

La présidence des cours administratives d'appel sera assurée par des conseillers d'Etat. Ils pourront être choisis parmi les membres du corps des tribunaux administratifs ou des cours administratives. Ils seront, dans ce cas, nommés au grade de conseiller d'Etat hors tour et seront affectés pour une durée minimale de cinq ans dans les fonctions de président.

C'est là une des dispositions, semble-t-il, les plus heureuses du projet de loi que d'offrir de larges possibilités d'accès au corps du Conseil d'Etat à ceux qui, dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, auront fait preuve des plus grandes compétences au service de la justice administrative.

L'institution d'un échelon intermédiaire de juridiction entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat constitue le premier volet de cette réforme.

Le deuxième aspect du projet de loi procède de la volonté de renforcer les moyens mis à la disposition des tribunaux administratifs. Cette question relève essentiellement de la compétence du ministre de l'intérieur qui vous exposera dans un instant les dispositions envisagées.

Enfin, le troisième volet est, lui aussi, très important.

Pour assurer le succès de la réforme, il faut développer des mécanismes de prévention de l'augmentation du contentieux de nature à éviter que le Conseil d'Etat ne soit, au niveau de la cassation, victime du même encombrement que celui dont il sera dégagé au niveau de l'appel. Cette réforme ne servirait à rien si le Conseil d'Etat devait, à nouveau, se trouver « englouti », si je puis dire, par de nouvelles vagues de contentieux.

A cet égard, le projet de loi institue trois mécanismes.

Le premier est une procédure préalable d'admission du pourvoi en cassation. L'admission est rejetée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. Voilà le premier barrage.

A ce premier mécanisme s'en ajoute un deuxième. Il consiste à instituer une procédure de renvoi en interprétation devant le Conseil d'Etat à l'initiative d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel lorsque se pose une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse.

Ainsi, l'intervention du Conseil d'Etat permettra au juge du fait d'apporter une solution rapide aux difficultés nées de l'application de nouveaux textes et, par voie de conséquence, d'éviter le développement de contentieux massifs.

Cette dernière considération, qui caractérise l'intérêt essentiel de ce mécanisme, mériterait d'être consacrée dans le texte du projet de loi, ainsi éviterait-on que l'interprétation du Conseil d'Etat soit sollicitée sur une question isolée. C'est là le sens d'un amendement de votre commission des lois auquel le Gouvernement - je le dis dès maintenant - adhère sans réserve.

Enfin, le troisième mécanisme de prévention n'est pas le moins important. Il crée, en effet, la possibilité, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, de soumettre les litiges contractuels mettant en cause l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle à une procédure de recours administratif ou de conciliation préalable à toute instance contentieuse.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes du projet de réforme du contentieux administratif soumis à votre examen.

Les innovations de fond que je viens d'exposer rendent nécessaires certaines modifications rédactionnelles de lois existantes. Il en est ainsi, par exemple, de certaines dispositions du code des tribunaux administratifs qui deviendra le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

En outre, des décrets en Conseil d'Etat préciseront certains aspects de la réforme tels le nombre et le ressort des cours administratives, le nombre de chambres les composant, les conditions de mise en place des procédures préalables à des instances contentieuses.

Il fallait, pour parvenir à une réforme satisfaisante du contentieux administratif, trouver un équilibre entre des préoccupations dont la conciliation n'allait pas, a priori, de soi.

Le projet de loi qui vous est soumis apporte - j'en suis convaincu - par des mécanismes clairs et par la volonté aussi de traiter dans leur ensemble les problèmes de la justice administrative, une réponse que l'on peut qualifier de sérieuse et de durable à la crise du contentieux administratif.

Je vous demande de partager cette conviction en adoptant le projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les traversés du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la réforme du contentieux administratif est indispensable et elle est urgente. Le projet de loi qui nous est soumis répond à ces impératifs et la réforme qui s'en dégagera devra être l'occasion d'améliorer dans son ensemble le fonctionnement de la juridiction administrative. L'intérêt du justiciable l'exige.

Ce n'est pas la première fois qu'une réforme s'impose. En 1953, déjà, un décret avait réorganisé la juridiction administrative en prévoyant deux degrés : le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs. Il s'agissait alors de résoudre une crise du contentieux se traduisant par l'engorgement du Conseil d'Etat et l'accroissement continu des délais de jugement.

Depuis plusieurs années, nous nous retrouvons devant une situation comparable. Elle s'explique en partie par l'encombrement législatif et réglementaire : les textes publiés sont de plus en plus nombreux, de plus en plus complexes, et, parfois, de plus en plus mal préparés.

Les monuments législatifs et réglementaires que représentent, par exemple, la décentralisation, la fonction publique territoriale ou l'urbanisme, comportent les germes d'un contentieux important face auquel la juridiction administrative ne dispose pas, en l'état actuel de la situation, de moyens suffisants.

Le stock des affaires devant le Conseil d'Etat comme devant les tribunaux administratifs fait que les délais de jugements n'ont cessé de s'allonger : plus de trois ans sont nécessaires pour régler le quart des dossiers ; près de la moitié des dossiers ne sont traités qu'à l'expiration d'un délai minimal de deux ans. La situation ne cessant de s'aggraver et pouvant être comparée à un déni de justice, il est impératif de trouver des remèdes.

Des remèdes ponctuels ont été recherchés par la voie réglementaire. Des remèdes ont aussi été recherchés par la voie législative mais les deux tentatives entreprises depuis six ans n'ont pas abouti, que ce soit celle qui visait à instituer des conseillers référendaires au Conseil d'Etat ou que ce soit celle qui consistait à prévoir la création de trois chambres adjointes au Conseil d'Etat. Adopté par l'Assemblée nationale mais jamais inscrit à l'ordre du jour du Sénat, ce dernier projet représentait une tentative méritoire de trouver une solution, mais il comportait un certain nombre d'inconvénients.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui préconise une réforme plus générale qui se traduit essentiellement par la création des cours administratives d'appel. C'est la clé du projet de réforme, puisqu'il en résulte un nouveau degré de juridiction intervenant entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat.

Le projet de loi envisage la création de cours d'appel interdépartementales dont le ressort serait défini par décret en Conseil d'Etat. Il est indispensable que ce décret soit fondé sur des critères objectifs tenant compte de l'intérêt du justiciable, telles l'accessibilité des cours d'appel, la présence au lieu d'implantation des cours d'un tribunal administratif et d'un barreau ayant une expérience de la juridiction administrative.

C'est d'un même corps, celui des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, que dépendraient les magistrats de ces deux niveaux de juridiction. La centaine de membres des cours à créer serait recrutée à raison des deux tiers parmi les magistrats des tribunaux administratifs et dans la limite d'un tiers au maximum par un système de recrutement au tour extérieur, dans la fonction publique d'Etat et territoriale, parmi les magistrats judiciaires, votre commission des lois préconisant d'élargir ce recrutement à certaines professions judiciaires et à certains universitaires. Elle estime

que cet élargissement peut à la fois contribuer à enrichir la pratique contentieuse et l'expérience universitaire et constituer un apport de qualité.

Pour éviter que la ponction effectuée sur les tribunaux administratifs n'entraîne trop de répercussions, il est envisagé non seulement de proroger la possibilité d'un recrutement complémentaire par concours, mais aussi, sur proposition de la commission des lois, de maintenir en activité, à titre exceptionnel et pendant une durée limitée, les membres du corps.

Le problème fondamental posé par la création des cours d'appel est évidemment celui de leurs compétences. Les compétences des tribunaux administratifs ne changent pas, les cours d'appel ne disposeront donc que de celles qui leur seront transférées par le Conseil d'Etat.

Dans la discussion du projet de loi qui nous est soumis, trois stades doivent être distingués.

Le premier est celui du projet de loi initial. D'après lui, les cours d'appel seraient habilités à juger de l'appel des tribunaux administratifs, sauf dans quatre matières qui resteraient de la compétence du Conseil d'Etat : le recours pour excès de pouvoir, le recours en indemnité connexe à un recours pour excès de pouvoir, les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et le recours en appréciation de légalité. Les cours d'appel connaîtraient donc, selon le projet de loi initial, des appels de plein contentieux, fiscal, des marchés et de la responsabilité, dès lors qu'aucune illégalité n'aurait été commise. Ces appels représentent environ 7 000 cas sur 25 000.

Deuxième stade : l'Assemblée nationale a greffé sur le projet de loi initial un amendement qui prévoit qu'en plus des appels de plein contentieux les recours pour excès de pouvoir pourraient, dans certaines matières définies par décret en Conseil d'Etat, être transférés du Conseil d'Etat vers les cours d'appel.

Troisième stade : votre commission des lois estime devoir franchir une étape supplémentaire - elle concrétise la portée de l'amendement de l'Assemblée nationale - en préconisant un élargissement de la compétence des cours d'appel, non par décret mais par la loi. Elle propose, en conséquence, d'une part, que les recours pour excès de pouvoir relatifs à la fonction publique soient transférés aux cours d'appel dès leur mise en place, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier 1989, et, d'autre part, que la totalité du recours pour excès de pouvoir leur soit transférée quatre ans après, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Cette question des compétences a fait l'objet d'un débat prolongé en commission des lois et les arguments en faveur et en défaveur d'une extension de la compétence des cours d'appel ont été longuement évoqués.

Une limitation de la compétence des cours d'appel au seul plein contentieux pourrait se justifier, en premier lieu, par le fait qu'une nouvelle institution doit, d'abord, trouver des conditions de fonctionnement correctes et une cohérence dans son action avant de voir s'étendre ses responsabilités.

En deuxième lieu, l'existence de trois niveaux de juridiction pour le recours pour excès de pouvoir peut comporter des risques de désorganisation administrative, les recours n'étant pas suspensifs et une même décision pouvant, de ce fait, être successivement annulée, rétablie, puis à nouveau annulée.

En troisième lieu, l'apparition d'un troisième niveau de juridiction peut être source de lenteur alors que la réforme a pour objectif d'accélérer le cours de la justice.

Face à ces arguments, d'autres viennent, au contraire, plaider en faveur d'une extension de la compétence des cours d'appel.

Premier argument : le transfert de l'intégralité du contentieux, plein contentieux comme excès de pouvoir, a le mérite de la simplicité et de la clarté pour le justiciable, car, dans la pratique, les deux, bien que de nature différente, sont parfois, soit profondément liés, soit difficiles à distinguer.

Deuxième argument : la mise en place d'une nouvelle juridiction - les cours administratives d'appel - suppose qu'on leur fasse confiance en ne fractionnant pas les matières susceptibles d'appel. Et c'est cette confiance qui peut les rendre attractives pour les magistrats et donc leur permettre d'emblée de rendre une justice de qualité.

Dernier argument : en allégeant la charge du Conseil d'Etat sur le plan de l'appel, on lui permet de répondre dans de meilleures conditions à son autre vocation fondamentale qui est celle de conseil du Gouvernement, de conseil de

l'Etat, tout en lui conservant des compétences contentieuses essentielles. En effet, le Conseil d'Etat serait toujours le juge de cassation assurant l'unité de la jurisprudence et garantissant le respect du droit.

Votre commission des lois, après avoir pesé tous les arguments, a estimé que deux principes devaient être respectés : celui de la fixation par la loi du terme du transfert de compétence aux cours d'appel, d'une part, celui du transfert par étapes pour permettre aux cours d'appel de consolider leur position, d'autre part. La ligne définie par la commission des lois tend à concilier ces deux principes, car c'est de leur conciliation que dépendra la réussite de la réforme.

La mise en place des cours d'appel entraîne trois innovations de procédure.

D'abord, une procédure préalable d'admission des pourvois en cassation, ceux-ci demeurant de la seule compétence du Conseil d'Etat.

Ensuite, l'institution d'une question préjudicielle qui permettrait aux tribunaux administratifs et aux cours d'appel de saisir en urgence le Conseil d'Etat d'une question de droit nouvelle et conditionnant le règlement d'autres litiges.

Enfin, s'agissant de la recherche de moyens destinés à prévenir le contentieux administratif, le projet de loi institue l'obligation de recourir à des procédures préalables de conciliation ou de recours administratif dans les matières contractuelles ou de responsabilité extra-contractuelle.

Telles sont les grandes orientations du projet portant réforme du contentieux administratif, un projet qui essaie de répondre au constat de la crise du contentieux et au besoin urgent d'une réforme qui, l'un et l'autre, font l'unanimité.

On peut cependant regretter que le projet de loi n'aborde pas certaines difficultés réelles : le problème de l'exécution des décisions du jugement administratif, trop de jugements n'étant pas suivis d'effet ou étant détournés ; la mise en place de réelles procédures d'urgence inspirées du référé-provision, qui pourrait pallier les lenteurs de la justice, en sachant qu'il n'appartient pas au législateur de l'introduire ; la question de l'élaboration d'un code de procédure unifié et clarifié dont la mise en œuvre devrait intervenir dès l'adoption du présent projet de loi.

La réforme du contentieux administratif, dont personne ne nie le caractère indispensable et face à laquelle personne n'est en mesure de proposer une contre-réforme, est, quelles que soient ses lacunes, ambitieuse et cohérente.

Les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont permis de mesurer à la fois l'ampleur et l'urgence des problèmes posés et la difficulté de trouver les solutions appropriées, susceptibles de satisfaire tout le monde.

Nous sommes conscients du fait qu'il s'agit d'abord de tenir compte de l'intérêt du justiciable et de lui permettre de recourir à une justice de qualité susceptible de se prononcer rapidement.

Il s'agit aussi de veiller à ce que la juridiction administrative jouisse de l'autorité et du rayonnement qui doivent rester leurs : le Conseil d'Etat qui, au-delà de la mission contentieuse fondamentale et intangible qui restera la sienne et de la mission renforcée de conseil de l'Etat, représente dans notre pays une autorité morale exceptionnelle ; les tribunaux administratifs dont le prestige est suffisamment assuré pour qu'ils n'aient pas à craindre la création d'un troisième échelon de juridiction ; les cours administratives d'appel dont rien ne permet de penser qu'elles n'acquerront pas rapidement la confiance nécessaire.

Il s'agit, enfin, de tenir compte des préoccupations de certaines professions judiciaires qu'une réforme de cette ampleur peut, à certains égards, inquiéter et auxquelles les transitions prévues dans la mise en œuvre de la réforme devraient permettre les adaptations nécessaires.

Nous sommes conscients du fait que la réforme proposée, comme toute réforme, implique des changements et des adaptations et qu'elle peut susciter des appréhensions. Celles-ci doivent s'estomper devant la nécessité et l'urgence de la réforme qui, quelles que soient ses imperfections, comporte beaucoup d'éléments positifs et permettra de renforcer l'audience et l'autorité de la juridiction administrative française.

C'est dans cet esprit que votre commission des lois l'approuve, en la précisant, et en étant persuadée que tous ceux qu'elle concerne auront à cœur de la mettre en œuvre dans les meilleures conditions et de la faire réussir. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, après l'excellent rapport de notre collègue M. Daniel Hœffel, mon propos sera très largement facilité. Je voudrais simplement marquer quelques orientations générales et me livrer à quelques réflexions.

Si notre pays connaît un état de droit assuré, c'est, dans une large mesure, au Conseil d'Etat qu'il le doit.

Création napoléonienne, héritier des plus vieilles institutions de la monarchie, c'est par la sagesse et l'opportunité de ses décisions que le Conseil d'Etat a pu acquérir, non seulement une notoriété dépassant nos frontières, mais également une autorité morale et juridique, à laquelle notre rapporteur faisait allusion, et qui s'est imposée à l'ensemble de l'appareil administratif.

Paradoxe - en effet, le Conseil d'Etat est un vivant paradoxe - dans un pays essentiellement de droit écrit, c'est progressivement, de façon pragmatique et, le plus souvent, en dehors de tout texte, que le Conseil d'Etat est devenu ce qu'il est aujourd'hui : une construction rigoureusement atypique dans notre droit, à la fois conseil de l'Etat et juge de l'administration, et cela alors que ses membres, qui ne sont pas des juges, ne bénéficient d'aucune inamovibilité de droit et participent successivement - sans que nul n'y trouve à redire - ou conjointement à l'une ou l'autre des fonctions que le Conseil d'Etat doit remplir.

Sous des apparences inchangées, le Conseil d'Etat - et avec lui d'ailleurs l'ensemble de la juridiction administrative - est cependant confronté à une situation de crise qui impose une réflexion et conduit à une réforme.

Cette situation, notons-le, la juridiction n'en est que très peu responsable. Elle est due, dans une très large mesure, à la prolifération, à tous les niveaux de l'Etat, de décisions normatives et de décisions individuelles.

La mise en place de la décentralisation, la création de la région comme collectivité territoriale, la multiplication du nombre des fonctionnaires ont, par la même, multiplié les recours contentieux. La première réforme sous-jacente à nos efforts et à nos réflexions consisterait sans doute en une limitation des réglementations de toute nature qui, parfois, ne paraissent pas s'imposer.

Notre rapporteur a excellemment démontré combien le système bâti en 1953 d'une justice à deux degrés où tout aboutit au Conseil d'Etat est pratiquement à bout de souffle.

Le système est à bout de souffle, alors que l'importance et même, disons-le, l'intérêt intellectuel des affaires soumises au Conseil d'Etat se sont amenuisés dans des proportions souvent importantes.

Contrairement au vœu du constituant de 1958, le domaine législatif, loin de se rétrécir, s'est en effet considérablement accru. Les délégations de pouvoir formelles sont devenues rares et, par là même, le contrôle des matières essentielles a assez largement échappé au Conseil d'Etat.

Deux impératifs ont guidé la réflexion de votre commission des lois. D'une part, faire en sorte que le justiciable retrouve à sa disposition un système juridictionnel à la fois efficace, simple et suffisamment rapide. Mieux vaut peut-être un système à trois degrés qui jugerait sur trois ans qu'un système à deux degrés qui nécessiterait, dans les conditions actuelles, parfois cinq ans et même plus pour aboutir. Il n'est plus tolérable que la solution apportée à certaines affaires - je pense à certains cas extrêmes - n'intervienne qu'après quinze ans. D'autre part - c'est là le second acte de réflexion - il s'agit de rendre au Conseil d'Etat la place éminente qui doit être la sienne et de le mettre à même de mieux remplir son rôle.

Certains, de façon peut-être plus intellectuelle que pratique, ont pu imaginer une suppression progressive de la dualité des juridictions. Réflexion séduisante qu'il faudra peut-être entreprendre, au moins pour aboutir à des simplifications souhaitables.

Mais, dans l'immédiat, la réforme soumise à votre délibération tend à accélérer le cours de la justice et à libérer le Conseil d'Etat des tâches que d'autres peuvent parfaitement accomplir pour lui permettre de mieux faire ce qui ne peut être effectué que par lui.

C'est au Parlement et au Parlement seul qu'il appartient de conduire les évolutions nécessaires. Par le texte qu'elle vous propose, grâce aux remarquables observations de M. Hoeffel, qu'elle a approuvées à l'unanimité, ...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Des présents !

**M. Jacques Larché, président de la commission.** ... tous les groupes étant représentés, ... (M. Michel Dreyfus-Schmidt hoche la tête.)

Vous pouvez hocher la tête, monsieur Dreyfus-Schmidt, tous les groupes étaient représentés.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** De moins en moins !

**M. Jacques Larché, président de la commission.** Certes, je sais que vous n'y assistiez pas !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'étais à la conférence des présidents !

**M. Jacques Larché, président de la commission.** ... par le texte qu'elle vous propose, dis-je, votre commission a le sentiment de donner au Conseil d'Etat, ainsi qu'à l'ensemble de la juridiction administrative, la possibilité de jouer un rôle de premier plan.

Notre société va connaître sans doute une évolution que nous commençons à soupçonner dans la mesure où la réglementation fera place à la décision de l'individu ou du groupe. C'est le juge qui, de plus en plus, à l'échelon de l'Europe, à l'échelon de la nation et à l'échelon local, deviendra le régulateur dont toute société a besoin.

Le Conseil d'Etat - c'est là notre vœu - doit être l'un de ces régulateurs éminents. Il doit être aussi celui qui, par sa sagesse et par la qualité de son conseil, aide l'Etat à mieux remplir sa tâche.

Tel est l'objet de la réforme que nous avons approuvée dans son principe et à laquelle nous avons apporté un certain nombre d'amendements, qui, nous le pensons, auront pour effet de la rendre plus efficace. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Grandon.

**M. Jacques Grandon.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis est intitulé : « réforme du contentieux administratif ». C'est bien d'une réforme qu'il s'agit. Ce projet de loi, qui répond sans doute à une nécessité, est un texte profondément novateur, dont il convient sans doute d'analyser tous les aspects au regard des hommes.

Il a été écrit que ce projet aurait le mérite de faire du Conseil d'Etat le conseil de l'Etat et aussi le grand juge administratif. C'est déjà le cas.

Le Conseil d'Etat, comme on l'a dit, fait le droit public, à la différence de la Cour de cassation, dont la fonction est régulatrice. Le droit public étant un droit prétorien qui évolue au fil des jours, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de le dire.

Il a été écrit également que la création de cinq chambres régionales administratives aurait pour mérite de participer à l'unité de notre droit public. Cela semble marquer du sceau du paradoxe. Car je ne vois pas comment, en répartissant le travail sur cinq juridictions, on obtiendrait plus d'unité dans la jurisprudence qu'en laissant à une seule juridiction le soin de trancher.

J'ai été pour ma part, j'ai déjà eu l'occasion de le dire ailleurs, sensible à l'exposé de M. le garde des sceaux sur l'aspect troisième degré de juridiction du Conseil d'Etat.

La fonction crée l'organe. Aussi, à partir du moment où un troisième degré de juridiction est offert au justiciable, je crains que de nombreux usagers ne se servent de cette faculté et qu'à terme vous ne retrouviez au Conseil d'Etat l'encombrement auquel vous avez voulu remédier.

Ces quelques observations préalables étant faites, je voudrais maintenant m'intéresser aux hommes, aux justiciables, d'une part aux usagers, - pour emprunter le langage d'aujourd'hui - aux professionnels concernés d'autre part.

Bien entendu, les seconds sont moins nombreux que les premiers, mais ce n'est pas une raison pour qu'ils soient sacrifiés.

Par professionnels, j'entends d'abord les magistrats de l'ordre administratif. Une voie parallèle a été ouverte et, en pareil cas, lorsqu'un besoin de compétences se fait sentir, ce n'est pas en soi une mauvaise chose. Je me suis toutefois posé quelques questions. Il me semblait y avoir une lacune dans le projet de loi qui nous est soumis, à savoir la possibilité pour tout avocat de bénéficier, comme en matière judiciaire - les avocats ne sont-ils pas partie prenante à la procédure administrative - de cette voie parallèle. Notre commission y a remédié, je crois.

Je pense aussi que les magistrats de l'ordre administratif ne devraient pas être primés, eux qui ont choisi un profil de carrière, par ceux qui arriveraient par une voie parallèle et qui pourraient en quelque sorte contrarier le déroulement normal de leur carrière.

Mais je pense aussi à une autre catégorie de professionnels, aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Ah ! on n'a pas à redouter de leur part quelque manifestation de rue ! Ils ne sont que quatre-vingt-cinq et, pendant un demi-siècle, ils n'ont été que soixante.

Si leur nombre atteint quatre-vingt-cinq au lieu de soixante, c'est parce que le nombre des affaires inscrites devant le Conseil d'Etat a augmenté. Or, en supprimant pratiquement d'un trait de plume environ 30 p. 100 de leur activité, vous allez enlever aux vingt-cinq titulaires de postes - je m'intéresserai à ceux d'entre eux qui seront les plus touchés, à savoir ces jeunes avocats de très haute compétence et de très grand sérieux qui sont endettés pour des années - la faculté de vivre convenablement du produit de leur activité, droit qui est reconnu à tout citoyen.

Il ne faut pas hésiter à aborder cet aspect économique.

La Constitution impose l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Or, du texte que nous nous préparons à voter résulteront pour les professionnels que sont les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation des conséquences dramatiques.

Si l'on fait un parallèle avec l'ordre judiciaire, on s'aperçoit que 11 p. 100 seulement des arrêts de la cour d'appel sont déferés à la Cour de cassation. Cela signifie qu'en enlevant aux professionnels du droit que sont les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation le monopole de défendre en appel devant le Conseil d'Etat les jugements des tribunaux administratifs, vous allez pratiquement leur ôter - car il n'y a aucune raison pour que les chiffres changent - environ 89 p. 100 de 30 p. 100 de leur activité professionnelle, ce qui représente la marge qui constitue leurs revenus. Autrement dit - il ne faut pas hésiter à le souligner - vous aurez ruiné un corps respectable, qui doit d'autant plus être considéré que ses membres sont titulaires de charges.

Il y a eu des précédents. Lorsque le Gouvernement a décidé de créer deux nouvelles cours, l'une à Reims et l'autre à Versailles, les avoués à la cour de Paris ont été indemnisés. Lorsqu'il a été décidé de ne créer qu'une grande profession, celle d'avocat, les avoués ont été indemnisés ; de plus, devenus avocats, ils ont pu continuer à plaider et à vivre de leurs activités.

Dans le cas présent, en revanche, accorder aux avocats au Conseil d'Etat la possibilité d'aller plaider devant les chambres régionales est illusoire. Par analogie avec les tribunaux administratifs, quelque 1 p. 100 des affaires soumises aux tribunaux administratifs sont plaidées par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Par conséquent, il s'agit d'une compensation, sinon ridicule - si je puis employer ce terme - du moins insuffisante.

Je le déclare au Sénat avec toute la gravité qui s'impose, ce texte ne doit sacrifier personne, surtout pas les bons artisans de notre droit public.

Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation sont d'abord des consultants. Ils peuvent donc limiter le nombre des affaires. Savez-vous que 30 p. 100 des pourvois inscrits sont abandonnés sur le conseil de l'avocat consultant qui fait savoir à ses clients que les pourvois ne comportent aucune perspective ? Si les avocats au Conseil d'Etat ne jouent plus ce rôle, ce sera autant de pourvois qui viendront s'ajouter.

Autrement dit, ce sont des gens compétents, probes et attachés à leurs tâches quotidiennes ; ils permettent à notre droit de très belles avancées.

Personne ne doit être victime d'avoir voulu très largement offrir aux justiciables de meilleurs délais pour que justice leur soit rendue. Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice, vous ne pouvez pas créer une profonde injustice en sacrifiant une catégorie de bons serviteurs de l'Etat au prétexte qu'ils sont un petit nombre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste. - MM. Cazalet, Dreyfus-Schmidt et Lederman applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Balarello.

**M. José Balarello.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis est court. En son article 1<sup>er</sup>, il crée les cours administratives d'appel, les autres articles énonçant les règles de procédure et le mode de recrutement des magistrats. Il s'agit, cependant, d'un texte très important et il ne faudrait pas y voir simplement un moyen de « désempourber » le Conseil d'Etat de le « débarrasser » d'un certain nombre de procédures.

En réalité, ce projet de loi complète les lois de décentralisation et c'est pourquoi il suscite des résistances : le centralisme est chez nous, toujours très vivant et aucune institution n'accepte de gaieté de cœur de se dessaisir d'une parcelle de ses prérogatives.

L'article 1<sup>er</sup> crée de nouvelles juridictions administratives, les cours administratives d'appel, statuant dans les affaires de droit public par analogie avec les cours d'appel statuant en matière civile, pénale et sociale comme juridiction d'appel des tribunaux de grande instance et autres juridictions dites de première instance.

Bien évidemment, cette juridiction d'appel existait déjà, mais son rôle était dévolu au Conseil d'Etat qui était en même temps cour d'appel et cour de cassation.

Pour bien comprendre l'importance de la réforme et la philosophie du système, il nous faut faire rapidement un peu d'histoire du droit.

On chercherait en vain dans les républiques de l'Antiquité quelque institution analogue à la justice administrative. Le peuple y faisait lui-même ses affaires ou les confiait, pour un temps, à des hommes élus par lui et responsables devant lui seul, sans hiérarchie. Point d'administration organisée. La liberté publique trouvait d'autres garanties : la responsabilité des magistrats et la participation des citoyens à l'exercice de tous les pouvoirs. C'est pourquoi la Grèce et la République romaine n'ont pas connu la justice administrative.

Lorsque la République eut fait place à l'Empire et que le peuple fut exclu des affaires, tous les pouvoirs qui s'étaient limités et contrôlés mutuellement jusque-là se trouvèrent concentrés dans les mains de l'empereur, lequel créa une administration très hiérarchisée qui lui fut entièrement subordonnée. A ce moment-là, naquit la justice administrative, non point pour faire contrepoids au pouvoir absolu du monarque, mais pour rétablir une justice plus dépendante de lui. Furent ainsi créés les procureurs, l'appel étant porté devant l'empereur ou devant l'un de ses ministres.

Au Moyen Age, l'édifice romain s'étant écroulé, il n'y eut pendant un temps plus de place pour la justice administrative. Il faut attendre le XIII<sup>e</sup> siècle pour voir renaître cette justice dans tous les Etats européens. La Cour de justice du prince se divise en plusieurs sections distinctes, chacune ayant sa compétence propre, comme le Conseil d'Etat de nos jours. Plus tard, l'Angleterre seule faisant exception, on ira vers plus de centralisation et vers le pouvoir absolu.

En France, le pouvoir des différentes chambres passe aux intendants et au Conseil d'Etat et l'administration assure son pouvoir de façon plus rapprochée.

Sous Louis XIV, le Conseil d'Etat remplit déjà le double rôle de cour suprême de justice et de tribunal du contentieux administratif. Jusqu'en 1789, la justice administrative appartient aux intendants et au Conseil d'Etat, mais nous savons par des écrits, notamment ceux de Saint-Simon, que le particulier a rarement raison.

Aussi, en 1789, la réforme est-elle urgente ; le roi Louis XVI l'avait d'ailleurs déjà préparée et les cahiers de doléances réclamèrent tous la suppression des nombreuses juridictions d'exception, ce que fit un décret du 7 septembre 1790 ; le Conseil d'Etat lui-même était emporté le 20 avril 1791.

Après ces suppressions, le législateur se demanda quel parti il convenait de prendre. Fallait-il rattacher le contentieux administratif aux tribunaux ordinaires, rétablir les tribunaux administratifs ou laisser l'administration elle-même juge de ses actes ? Confrontés à l'embouteillage et à la lenteur des juridictions de droit commun et malgré la demande de nombreux députés tendant à faire en sorte que la Constitution n'excepte rien de la compétence des tribunaux ordinaires, les constituants, se méfiant des magistrats de l'ordre judiciaire, laissèrent l'administration juge de son contentieux.

Après le coup d'Etat du 18 brumaire, la Constitution du 22 frimaire an VIII institua auprès des consuls un Conseil d'Etat qui sépara la justice administrative de l'administration.

La loi du 28 pluviôse an VIII créa non seulement les préfets, mais aussi un conseil de préfecture chargé de juger les affaires contentieuses.

Les deux décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806 réorganisèrent un Conseil d'Etat qui avait déjà réalisé un travail considérable, notamment en écrivant les grands codes qui nous régissent encore.

La commission du contentieux fut créée par l'empereur Napoléon, commission qui, comme l'écrivait Cormenin, « a retiré du gouffre de l'arbitraire la justice administrative, corrigé l'application des lois de la Révolution, d'exception et de circonstance, éclairé la marche de l'administration, retenu les préfets et les ministres dans les bornes de leurs devoirs par la crainte de sa révision suprême, restitué les citoyens à leurs juges naturels, secouru le principe de la propriété, affermi la liberté civile. »

Malgré cela, sous la Monarchie de juillet, la justice administrative était très critiquée, le public se plaignant de ne pas trouver devant cette juridiction les garanties qu'offrent les tribunaux ordinaires. Sa suppression en fut demandée. Aussi des réformes furent-elles décidées rapidement à la demande des juridictions administratives elles-mêmes : débats oraux, publicité, section du contentieux présidée par le ministre.

Après la Révolution de 1848, la justice administrative fut remise une nouvelle fois en question. Les conseillers d'Etat furent nommés par l'Assemblée nationale, afin d'être plus indépendants du pouvoir.

La II<sup>e</sup> République allait tirer le Conseil d'Etat de sa léthargie et lui donner un nouveau prestige. Outre le rôle traditionnel de conseiller législatif du Gouvernement, il devient celui du Parlement ; il contrôle, en outre, l'administration.

Avec le second Empire, le Conseil d'Etat redevint ce qu'il était sous le premier, un véritable conseil du gouvernement. Il reste également une juridiction dont les commissaires du Gouvernement résistèrent, non sans quelques dégagements, au pouvoir, tel fut le cas de Reverchon dans l'affaire, célèbre à l'époque, des biens de la famille d'Orléans. L'institution disparaît en 1870 pour renaître avec la loi du 24 mai 1872.

Ce texte de 1872 créa le tribunal des conflits et accorda au Conseil d'Etat la justice « déléguée » qui remplaça, dès l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889, la théorie dite du « ministre juge », le ministre ayant auparavant la possibilité de saisir ou non le Conseil d'Etat après un recours.

La justice administrative, qui est solidement établie à partir de cette époque, allait désormais connaître en même temps que la libéralisation du système, des problèmes de croissance ; ce sont eux qui expliquent l'évolution des conseils de préfecture et leur transformation en tribunaux administratifs.

Rappelons simplement que le conseil de préfecture fut qualifié de « Conseil d'Etat au petit pied, auprès du préfet, empereur au petit pied ».

Les conseillers de préfecture n'étaient, quant à eux, considérés que comme « les auxiliaires du préfet plus soucieux d'avancement que d'impartialité ».

C'est le retour de l'Alsace-Lorraine dans la République, en 1918, et le système différent alors en vigueur qui va servir de prétexte à une modification législative et aboutir à la réforme de 1926 : création de conseils interdépartementaux dont la présidence échappe aux préfets, les secrétaires généraux de préfecture n'en étant plus les commissaires du Gouvernement.

Cependant, après la guerre de 1939-1945, l'afflux des recours et la lente asphyxie dont souffrait de manière chronique le Conseil d'Etat l'avaient conduit à se dessaisir de certaines affaires.

La grande réforme de 1953 - décrets du 30 septembre et du 28 novembre 1953 - avait pour objet immédiat de décongestionner le Conseil d'Etat ; sur les 25 000 affaires en souffrance - on dirait maintenant en stock - 9 000 furent transmises aux conseils interdépartementaux de préfecture.

Cette réforme eut un quintuple objet : premièrement, redéfinir les règles de compétence entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, le Conseil d'Etat devenant juge d'appel pour la plupart des matières, sauf pour deux catégories de litiges où il restait juge en premier et dernier ressort ; deuxièmement, préciser les critères de compétence territoriale des tribunaux administratifs ; troisièmement, modifier la procédure ; quatrièmement, réaménager le statut des magistrats vers plus de capacité et d'indépendance ; cinquièmement, rapprocher le juge du justiciable.

Cette réforme s'accompagna d'une campagne d'information du public - comptes rendus d'audience dans la presse - de la gratuité de la procédure - loi du 21 décembre 1977 - et de l'aide judiciaire - lois des 3 janvier 1972 et 31 décembre 1982.

De la sorte, comme l'indique l'excellent rapport de la commission des lois, l'activité contentieuse du Conseil d'Etat a doublé et, au cours de l'année 1986, on a observé que 26 p. 100 des affaires nécessitent plus de trois ans pour être jugées, 22 p. 100 entre deux et trois ans, 24 p. 100 entre un et deux ans, et ce, malgré la loi du 31 décembre 1957 ayant donné fort heureusement compétence aux tribunaux judiciaires pour connaître des dommages causés par tout véhicule appartenant bien évidemment à l'administration, et malgré une recherche de simplification apportée par le décret du 10 janvier 1980 autorisant les sous-sections à siéger en formation de jugement et par le décret du 29 août 1984 créant l'ordonnance présidentielle.

M. Badinter, garde des sceaux du gouvernement précédent, a essayé par deux fois de réformer ce système en 1981, et 1985, mais sans résultat, le Parlement ayant estimé à juste titre qu'il s'agissait de « mini-réformes » n'apportant pas de garanties suffisantes aux justiciables et ne portant pas remède aux causes réelles de l'encombrement du Conseil d'Etat.

A l'examen des faits historiques, on se rend compte que, chez nous, à la différence de la Grande-Bretagne, l'Etat - le monarque ou la République - s'est toujours considéré comme un plaideur privilégié. Il a voulu ainsi tenir en main ses juges, tendance que le Parlement a dû s'employer à combattre à maintes reprises.

Le professeur de Laubadère, dans son ouvrage sur les bases du droit administratif français, écrit : « La France pratique le système de l'Etat de droit, mais elle le pratique sous une forme particulière qui constitue son originalité. Si, en effet, dans l'Etat moderne, l'administration est soumise au droit ou au juge, il reste à savoir de quel droit il s'agit et de quel juge. Car cette question comporte deux réponses possibles. On peut ou bien soumettre l'administration au même droit et au même juge que les particuliers, c'est-à-dire à un « droit commun » et un ordre de tribunaux judiciaires, ou bien créer pour l'administration et ses litiges avec les administrés un droit spécial et des tribunaux spéciaux. A ces deux solutions correspondent, par leurs orientations de principe, les deux grands types de systèmes administratifs occidentaux, le type anglo-saxon et le type français. »

Aussi, mes chers collègues, ce projet judicieux, dont nos collègues socialistes à l'Assemblée nationale ont reconnu qu'il venait à point, s'inscrit dans l'évolution lente mais inéluctable des institutions, évolution accélérée par la décentralisation et par la marche vers l'unification européenne à laquelle j'eusse aimé que l'on fit référence.

Signalons seulement que la République fédérale d'Allemagne possède trois degrés de juridiction administrative ; que l'Italie met en œuvre une large compétence des tribunaux judiciaires, de même que la Belgique ; que les Pays-Bas appliquent toujours le système ancien où l'administration est juge de la justice retenue ; que la Grande-Bretagne pratique le système que je viens d'évoquer.

Le projet du Gouvernement consacre donc l'existence des juridictions administratives, juridictions spécialisées, en refusant l'intégration ou la fusion avec les juridictions de droit commun préconisées par certains. Mais, disons-le nettement, la pérennité du système ne sera assurée que si, dans l'esprit des citoyens, ces juridictions deviennent aussi accessibles que celles de l'ordre judiciaire, faute de quoi elles ne résisteront pas à la prochaine réforme.

Le Gouvernement l'a bien senti puisque, dans cet esprit de facilité d'accès et en parallèle avec le système judiciaire des cours d'appel, sont créées en province cinq juridictions de second degré ayant compétence générale, mais qu'il faut comparer avec les trente cours d'appel métropolitaines statuant en matière civile et pénale, dotées chacune de plusieurs chambres. C'est peu !

Je me permets donc de vous faire une suggestion, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur : pourquoi ne pas en créer une supplémentaire pour le Sud-Est ? A Nice, vous le savez, le département des Alpes-Maritimes est prêt à vous offrir les locaux ! N'oublions pas que le tribunal administratif interdépartemental a reçu, en 1986, 3 265 recours, et que ce nombre est en augmentation de plus de 16 p. 100 au cours du premier semestre de l'année 1987.

Quand au Conseil d'Etat, en leur cédant son rôle de juridiction d'appel, il se transformera en Cour de cassation tout en gardant son rôle de conseiller du Gouvernement. Cependant, il continuera à être juridiction d'appel et de dernier ressort dans quatre domaines précis : l'appréciation de la légalité, le contrôle des élections municipales et cantonales, les recours pour excès de pouvoir et les recours en indemnités connexes aux recours pour excès de pouvoir.

En son chapitre II, le projet consacre l'unité du recrutement des juges administratifs de première instance et d'appel avec possibilité, dans le cadre de l'avancement, du passage d'une juridiction à l'autre, comme dans les tribunaux judiciaires.

Enfin, les règles de procédure sont améliorées pour accélérer le jugement des affaires : généralisation des procédures de règlement amiable, procédure préalable d'admission du pourvoi en cassation, consultation d'urgence du Conseil d'Etat sur les questions de droit nouvelles.

Que penser de ce texte ? Il comporte des éléments excellents, comme la création des cours d'appels administratives. Voilà une chose remarquable, qui nous rapproche non seulement du droit judiciaire, mais aussi du droit commun européen.

Cependant, nous craignons que ce projet n'aille pas assez loin.

Notre commission des lois l'a d'ailleurs remarqué, puisqu'elle propose de limiter la compétence dite « retenue » du Conseil d'Etat à deux domaines et de confier l'examen des recours pour excès de pouvoir et des recours en indemnité qui lui sont connexes aux cours d'appel.

Nous approuvons entièrement cette disposition. Nous regrettons simplement que ce transfert ne se produise que dans cinq ans, mais nous comprenons le rapporteur et le président de la commission car, si le recours de pleine juridiction, appelé encore « de plein contentieux », est d'approche facile, il n'en va pas de même du recours pour excès de pouvoir, recours contentieux visant à faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal, dont le maniement juridique est effectivement délicat et nécessite de bons juristes.

Précisons que les recours pour excès de pouvoir représentent environ 10 000 affaires par an devant le Conseil d'Etat, réparties dans cinq cours. Cela ne fait que 2 000 affaires par an et par juridiction, mais je pense, monsieur le garde des sceaux, que vous serez rapidement amené à augmenter le nombre des cours d'appel.

L'argument consistant à dire qu'il est impossible de traiter cette catégorie d'affaires pour les cours d'appel ne saurait être retenu. Quant à la possibilité qui est donnée aux magistrats, comme dans l'ordre judiciaire, de faire carrière jusques et y compris au Conseil d'Etat, c'est une excellente disposition.

A l'article 8, supprimez cependant le renvoi devant la même juridiction après cassation...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. José Balareello.** ... et adoptez le même système que les juridictions de droit commun, c'est-à-dire le renvoi devant une autre cour d'appel.

L'article 10 sera, quant à lui, d'application beaucoup plus compliquée qu'il n'y paraît. Il faut, à mon avis, exclure d'un recours éventuel ce qui aura été nécessairement tranché par le Conseil d'Etat dans une première étape.

Un grand pays moderne et décentralisé, l'un des exemples de la démocratie dans le monde, se doit de placer sa justice administrative sur le même plan que ses tribunaux judiciaires : le plaideur simple particulier doit y être à égalité de traitement avec le plaideur administration, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales. Or si, depuis quelques années, tel est bien le cas - le grand nombre des procédures tendrait à le prouver - dans l'esprit du citoyen, le message n'est pas encore passé.

C'est la raison pour laquelle nous pensons que le Gouvernement doit accepter les modifications apportées par la commission des lois du Sénat, tant à l'article 1<sup>er</sup> qu'aux autres articles du projet, car ces modifications vont dans le sens de l'unification du droit public européen, qu'il serait sans doute opportun de faire progresser plus rapidement : le Conseil d'Etat n'a-t-il pas une jurisprudence différente de celle de la Cour de cassation sur la primauté de la règle communautaire par rapport à la loi interne lorsque la première est postérieure à la seconde ?

Enfin, je sais, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le garde des sceaux, que vous n'êtes pas opposés à ce que les juridictions administratives dépendent du ministère de la justice. C'est là une excellente réforme à réaliser rapidement, non par suspicion vis-à-vis du ministre de l'intérieur, mais parce qu'il est illogique de voir des juges dépendre, même symboliquement, d'un ministère qui plaide très souvent devant eux.

Aussi, sous ces réserves, le groupe de l'U.R.E.I. votera cette réforme particulièrement importante. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, à une époque où chacun brandit l'Etat de droit comme étendard de la démocratie, il est inadmissible que l'état de nos juridictions administratives conduise à de véritables dénis de justice. Trois ans d'instruction, sept ans quelquefois - j'entendais tout à l'heure citer le délai de quinze ans - pour qu'une affaire soit définitivement réglée, 23 577 dossiers en attente devant le Conseil d'Etat et 98 057 affaires devant les tribunaux administratifs, telle est la situation de la juridiction administrative, la situation en réalité de l'injustice administrative.

Qu'il faille mettre un terme à cette situation, c'est certain, l'accord est unanime sur ce point ; mais comment y parvenir ?

Les dossiers en retard s'accroissent et le nombre des affaires va croissant. Mais il n'y a pas assez de magistrats. Il semblerait donc logique de trouver la solution au problème ainsi posé en augmentant le nombre de ceux qui jugent...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C.Q.F.D. !

**M. Charles Lederman.** ... et en accompagnant cette mesure d'un accroissement des personnels nécessaires et d'un développement du matériel adéquat.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Charles Lederman.** Certains avis compétents suggèrent la création d'une trentaine de postes au Conseil d'Etat, estimant que, dans un délai d'environ trois ans, le stock des affaires en attente serait résorbé et qu'il serait possible de faire face aux besoins nouveaux.

Cependant, il faut reconnaître qu'un certain esprit de corps et le refus par certains de voir augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat n'ont pas permis de faire ce choix, ce qui est infiniment regrettable, avant tout pour le justiciable. Il en résulte donc une situation à laquelle il faut porter rapidement remède car il n'est pas permis de la laisser se poursuivre.

Par bien des aspects, la réforme qui nous est proposée a - j'ose le dire - des allures de cautère sur une jambe de bois. Nous ne pouvons nous y résigner.

Il existe, en effet, un risque non négligeable que la création d'une juridiction intermédiaire et d'un troisième degré de juridiction ne conduise à aggraver très sérieusement la charge qui pèse sur les juridictions administratives et n'accroisse en même temps la durée des procédures. Nous aboutirions alors à un résultat exactement contraire à l'objectif de la réforme.

Permettez-moi, au passage, de souligner que le recrutement d'un certain nombre de membres supplémentaires du Conseil d'Etat ne poserait pas ce genre de problèmes !

Mais, s'il faut en passer par la création des cours administratives d'appel telles qu'on nous les propose, il devient impérieux de réduire, autant que faire se peut, les recours devant le Conseil d'Etat.

Je dois reconnaître que ce souci n'est pas absent du projet, puisque l'article 8 prévoit de limiter les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat par une procédure préalable d'admission qui permettrait de refuser certains recours pour cause d'irrecevabilité et d'autres pour absence de moyens sérieux, ce qui éviterait peut-être les recours dilatoires.

Cependant, si le projet précise bien qu'il s'agit là d'une décision juridictionnelle et, partant, motivée, il ne prévoit pas par quelle instance elle serait rendue.

Cette imprécision ou cette carence même prive l'article de sa force. Il faut donc le compléter.

L'article 12, quant à lui, prévoit une procédure préalable sous forme de recours administratif ou de mission de conciliation qui pourrait être obligatoire dans le domaine de la responsabilité publique contractuelle ou extracontractuelle de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Mais le législateur laisserait au pouvoir réglementaire le soin de donner à cet article toute sa portée. C'est regrettable. Puisque les mesures doivent être prises rapidement, je pense que la loi pourrait donner la possibilité d'agir dès sa promulgation.

Si l'on s'en tient aux décrets d'application, il convient d'insister ici sur la nécessité de prendre très rapidement les décrets prévus et de veiller à ce qu'ils répondent véritablement au souci de prévention du recours juridictionnel. Sans doute MM. les ministres devraient-ils aujourd'hui s'engager en ce sens. Nous verrons dans peu de temps ce qu'il en sera.

Toujours dans le souci de l'intérêt du justiciable, afin de pallier les lenteurs de la justice administrative et de rétablir une certaine égalité entre les justiciables, il m'apparaît judicieux, comme le suggère le rapporteur, en cas de responsabilité difficilement contestable, de prévoir une procédure de référé-provision, telle qu'elle existe en droit civil.

Je vous ai dit mes craintes : je ne suis pas convaincu que le projet permette de « désengorger » la juridiction administrative. Mais, si l'on fait le choix de créer une nouvelle juridiction intermédiaire, il est indispensable de prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposent logiquement.

En effet, si les recours pour excès de pouvoir restent de la compétence du Conseil d'Etat, le stock en instance de la haute juridiction sera diminué de 30 à 40 p. 100 par le fait du transfert du plein contentieux à la nouvelle juridiction.

Mais le contentieux de l'excès de pouvoir représente une part importante des recours soumis au Conseil, puisqu'il concerne environ 7 500 dossiers sur 25 000. Il est donc à craindre que les moyens du Conseil d'Etat ne soient insuffisants pour faire face à la charge de travail qui restera la sienne.

Le risque est donc grand que nous ne nous trouvions dans quatre ou cinq ans, faute d'avoir été jusqu'au bout de la réforme, dans la même situation de blocage que celle que nous connaissons aujourd'hui.

Il convient donc de donner pleine compétence aux nouvelles cours administratives d'appel. Seuls les recours en appréciation de légalité et ceux qui concernent les litiges relatifs aux élections cantonales ou municipales resteraient du domaine du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le transfert proposé demande, bien évidemment, des moyens tant budgétaires qu'humains.

M. Hoëffel rappelait que les moyens budgétaires dégagés pour permettre la mise en œuvre de la réforme ont été calculés en fonction d'un transfert limité au plein contentieux.

Mais nous sommes, dans notre assemblée, à la veille de la discussion budgétaire. Rien ne nous empêche de décider aujourd'hui, avec les ministres compétents, d'augmenter les moyens primitivement prévus.

Ce serait d'ailleurs là une belle occasion pour le Gouvernement de montrer sa réelle volonté de voir aboutir la réforme et le souci qu'il a de ne plus voir le justiciable en situation de déni de justice !

En créant les cours administratives d'appel, le projet opère une ponction sur les effectifs des tribunaux administratifs, d'une part...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Oui !

**M. Charles Lederman.** ... et crée un besoin nouveau important en magistrats, d'autre part.

En donnant pleine compétence à ces cours d'appel, on augmente d'autant et les dossiers et les besoins. Cela veut dire que les problèmes liés au recrutement des magistrats et à la qualité de leur formation, qui, en l'état actuel du projet, étaient déjà posés, sont de ce fait mis plus sérieusement en évidence.

Comment peut-on, en effet, envisager que des hommes ou des femmes dont on ne conteste par ailleurs pas les qualités et les connaissances, mais qui n'ont aucune expérience du contentieux administratif et qui, pour la plupart ou pour beaucoup, n'auraient jamais siégé dans une juridiction administrative, comment peut-on admettre que ceux-là puissent juger, en appel, des décisions de magistrats dont c'est le métier depuis de longues années et qui ont, pour le moins, l'expérience de leur pratique ?

Il est donc indispensable d'élargir plus que ne le fait l'article 6 les possibilités de recrutement au tour extérieur des tribunaux administratifs. Il faut envisager de leur appliquer les dispositions de l'article 5 et de puiser, ensuite, parmi les membres des tribunaux administratifs pour les besoins des cours.

Cela assurerait, au niveau des cours d'appel, la présence de magistrats, « rompus à l'activité contentieuse », pour reprendre l'expression du rapporteur.

Si, vraiment, il n'était pas possible d'échapper au recrutement exceptionnel pour les cours, la proportion des magistrats ainsi recrutés devrait être minime par rapport aux magistrats recrutés par ailleurs au cours de la même période au lieu des 30 p. 100 - un chiffre en l'espèce astronomique - proposés dans le texte qui nous est soumis.

De plus, la proposition de la commission des lois du Sénat d'étendre progressivement la compétence des cours administratives d'appel pourrait répondre à un double objectif : donner à la réforme une ampleur qui lui permette d'être efficace et veiller à ce que les moyens nécessaires, tant humains que budgétaires, lui soient accordés, le tout sans la priver des compétences professionnelles nécessaires.

Nous attendons de la discussion qui va suivre un certain nombre de précisions et de réponses aux questions qui nous préoccupent. Quand nous les aurons reçues, mais alors seulement, nous déterminerons notre attitude. (*M. Souffrin applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ciccolini.

**M. Félix Ciccolini.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le constat auquel il a été procédé officiellement lors d'une des dernières réunions du Conseil d'Etat n'a étonné aucun d'entre nous. C'est M. Marceau Long, qui a résumé la situation : « Une justice trop lente est une mauvaise justice ». Nous le savions tous.

Les chiffres que M. le rapporteur a cités dans son rapport font apparaître, au 31 décembre 1986, un stock d'un peu plus de 23 500 affaires devant le Conseil d'Etat, dont 37 p. 100 de plus de deux ans. C'est, effectivement, un véritable déni de justice que cette lenteur à rendre la justice, parce qu'aux délais devant le Conseil d'Etat s'ajoutent ceux qu'il a fallu subir devant le tribunal administratif.

Le texte du Gouvernement a constitué une innovation avec ces chambres administratives d'appel devenues, devant l'Assemblée nationale, les cours administratives d'appel. Nous avons un système qui se rapproche quelque peu du système judiciaire.

L'idée de la réforme est la suivante : on va faire juger une partie des dossiers qui viennent devant le Conseil d'Etat par les cours administratives d'appel. On aurait peut-être pu s'arrêter à l'idée selon laquelle un accroissement du nombre des magistrats du Conseil d'Etat aurait permis à cette juridiction de résorber le stock d'affaires en retard.

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman.** Eh oui !

**M. Félix Ciccolini.** On a préféré penser à la création d'une juridiction d'un degré intermédiaire : les cours administratives d'appel, entre le tribunal administratif et le Conseil d'Etat.

Je ferai l'observation préliminaire suivante : la réforme ne va réduire en rien, loin de là, le volume des dossiers que connaissent les tribunaux administratifs, c'est-à-dire qu'il n'y aura aucun désengorgement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Félix Ciccolini.** Leur stock est considérable : 100 000 dossiers, selon M. le garde des sceaux. Par conséquent, les retards devant les tribunaux administratifs vont continuer à peser sur le contentieux administratif comme avant.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Plus !

**M. Félix Ciccolini.** Le problème important qui se pose à nous aujourd'hui face à ce texte est le suivant : sommes-nous certains qu'à la suite de la réforme qui nous est soumise le Conseil d'Etat aura moins de charges ?

**M. Paul Souffrin.** Ce n'est pas évident !

**M. Félix Ciccolini.** Le problème a été posé et il se pose encore : quels dossiers va-t-on retirer au Conseil d'Etat ? Il est normal que l'on hésite. Chacun de nous a hésité. Des longues discussions ont eu lieu devant la commission des lois à la suite d'un excellent exposé de notre rapporteur M. Hoeffel. Diverses considérations ont été mises en avant. J'en reprendrai certaines pour dire l'embarras qui est le nôtre.

Premièrement, étant donné que les différences entre l'excès de pouvoir et les litiges de plein contentieux paraissent s'être estompées, peut-être aurait-il fallu réserver plus franchement au Conseil d'Etat, du point de vue contentieux, soit seulement un rôle de juge de cassation, soit - pourquoi pas ? - suivant les matières, outre ce rôle de juge de cassation, un rôle de juge d'appel dans certaines affaires.

Deuxièmement, ce qui risque de se révéler néfaste à la longue, c'est l'idée qu'il existe un contentieux noble que seul le Conseil d'Etat, vu son histoire, a la possibilité de connaître en premier et en dernier ressort.

En fonction de cette crainte, tous les litiges pourraient être portés en première instance devant les tribunaux administratifs.

Mais la difficulté de trancher existe ; on ne peut pas trancher brutalement.

On conçoit qu'il est difficile de se séparer des choses que l'on aime. Il est compréhensible que le Conseil d'Etat veuille conserver ce qui a constitué son très noble fleuron, à savoir le contentieux de l'excès de pouvoir. Comment, d'un trait de plume, effacer ce qu'il reste d'une tradition prestigieuse, auguste même, pourrait-on dire ? D'où le projet du Gouvernement. Mais que d'écueils dans ce texte...

Comment va-t-on mettre en état de fonctionnement les cours administratives d'appel ? On part de zéro, on va créer de but en blanc une juridiction dont il est essentiel qu'elle puisse s'imposer par la qualité de ses arrêts. Nous suggérons que le plus grand nombre de présidents et de conseillers qui vont les composer soient choisis - pourquoi pas ? - parmi les conseillers d'Etat, parmi les meilleurs des membres des tribunaux administratifs, parmi ceux qui ont déjà une expérience confirmée dans l'examen et le jugement des litiges.

Il faut donc - ce n'est pas facile - réussir l'épreuve « qualité » des membres des jeunes cours administratives d'appel ; non pas seulement qualité en tant qu'hommes, en tant que juristes, mais aussi comme juges du contentieux administratif.

Il va sans dire, cependant, que les nouveaux recrutés, dans la mesure où ils seront affectés aux tribunaux administratifs existants, devront être soumis, en ce qui concerne leur statut, aux mêmes règles, aux mêmes droits, aux mêmes sujétions que les membres des nouvelles cours, eu égard, notamment, aux questions de mobilité, pour lesquelles des inégalités seraient - on le comprend - mal ressenties.

Je formulerais aussi un regret concernant les tribunaux administratifs : pourquoi ne pas avoir envisagé un tribunal administratif dans chaque département ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Félix Ciccolini.** Il n'en existe que vingt-quatre et le stock de leurs affaires est de 100 000. Or ce stock perdurera, en augmentant, bien évidemment. Le mesure à laquelle je viens de faire allusion aurait entraîné une augmentation des personnels et contribué à réduire les retards qui - n'est-il pas vrai ? - sont trop importants.

S'agissant des cours administratives d'appel, nous souhaitons tous que l'on arrive à les constituer avec des éléments de qualité. On peut cependant craindre que le nombre des présidents et des conseillers ne soit calculé trop chichement : une centaine, cent vingt-quatre en ajoutant les conseillers référendaires, répartis dans cinq cours administratives.

Tout d'abord, pourquoi cinq cours seulement ? Dans chaque région, monsieur le garde des sceaux, les protestations fusent. Sans doute ne peut-on, dans l'immédiat, calquer la réforme quant au nombre sur celui des cours d'appel judiciaires ! Cependant, une dizaine de cours administratives me paraît être un minimum.

Quant au choix de leur implantation, vous retiendrez uniquement - je l'espère - des éléments objectifs.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est évident !

**M. Félix Ciccolini.** Sur ce point particulier, M. le rapporteur a donné, dans son rapport écrit, des éléments d'information sur l'importance des divers tribunaux administratifs.

J'ai lu avec plaisir - je l'ai déduit - que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne peut pas être oubliée. Elle comprend six grands départements. Le seul tribunal administratif de Marseille, monsieur le garde des sceaux, est le quatrième pour le nombre des affaires enregistrées, le quatrième pour le nombre des affaires jugées et le troisième pour le nombre des affaires en instance.

De plus, parlant de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on peut ajouter aux affaires jugées à Marseille celles qui sont jugées à Nice - plus de 3 000, selon notre collègue M. Balarrello - et - pourquoi pas ? - les affaires jugées dans les deux départements de Corse. Voilà pourquoi, même s'il n'y avait que cinq cours administratives, on ne comprendrait pas que la région de Marseille puisse être écartée. Mais, en réalité - j'y insiste - il faudrait augmenter le nombre de cours.

Je ferai encore deux observations.

En premier lieu, nous approuvons que l'on cherche à prévenir l'engrenage que constitue le développement des procès. D'une façon générale, d'ailleurs, nous accordons nos faveurs à toutes les formes de prévention sociale, et c'en est une ; rechercher à concilier les parties est une excellente chose.

Toutefois, il faudrait rendre la conciliation légalement possible pour tous les justiciables. Il n'est pas sûr que tel soit le cas pour ce qui concerne les collectivités territoriales ; un conseil municipal n'a pas le droit de transiger. Pour que les conciliations puissent intervenir, par conséquent, tous les obstacles juridiques existants doivent être supprimés.

En second lieu, je voudrais dire quelques mots sur l'innovation de l'article 10. Lorsqu'une question nouvelle présente une difficulté sérieuse, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut transmettre le dossier au Conseil d'Etat, qui se prononce sur la question soulevée. C'est, selon nous, une source de difficultés considérables. Je souhaite donc très vivement qu'il ne soit pas fait application de ce texte, dont la constitutionnalité est peu assurée.

Pourquoi, au prétexte qu'une question est nouvelle et délicate, va-t-on discréditer systématiquement, pour incompétence physiologique, en quelque sorte, les jeunes magistrats des tribunaux administratifs et ceux, plus aguerris, des cours administratives d'appel ?

Cela ne peut pas être un réflexe anti-jeunes - ce serait du racisme. Mais pourquoi n'y aurait-il pas, dans les différents tribunaux administratifs et dans les cours administratives d'appel, des éléments de très grande valeur, puisque l'intelligence est sans doute la chose du monde la mieux partagée ?

**M. Charles Lederman.** J'en suis moins sûr !

**M. Félix Ciccolini.** Chaque juridiction, en réalité, doit concourir à l'œuvre de justice, et le Conseil d'Etat lui-même ne pourra que mieux juger dans la mesure où les arguments

des parties auront déjà été opposés devant les juridictions du premier et du deuxième degré et auront été soupesés devant leurs juges.

Cet article risque d'être ressenti comme la conséquence d'un paternalisme de bon aloi, sans doute, mais frustratoire et de nature à entraîner chez le juge du premier ou du deuxième degré une pesante impression d'écrasement, génératrice d'une espèce d'infériorité intellectuelle attentatoire à sa dignité.

En conclusion - je vous prie d'excuser la forme juridique - « n'ayant tels égards que de droit pour les grandes lignes du projet », 124 nouveaux juges à répartir dans les juridictions administratives, c'est un effort réel, conséquent, et nous le saluons comme tel. Il n'est peut-être pas suffisant, mais c'est un progrès qu'il faut souligner.

Sommes-nous en présence d'une réforme d'envergure ? L'avenir nous le dira. La réforme peut se révéler modeste si l'on mesure l'importance de celles qui ont été accomplies après la Révolution de 1789 et au XIX<sup>e</sup> siècle en la matière.

D'abord, la création du Conseil d'Etat par la Constitution de l'an VIII. Son rôle au contentieux, pendant plusieurs dizaines d'années, a consisté à proposer seulement un projet de décision au Chef de l'Etat ; c'était le régime de la justice retenue.

Puis, avec la loi de mai 1872, le Conseil d'Etat reçoit définitivement la justice déléguée.

Enfin, par sa propre jurisprudence, par l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889, le Conseil d'Etat abandonne la théorie du ministre-juge et se déclare juge de droit commun en matière administrative. Une véritable révolution !

Le texte qui sera voté nécessitera ultérieurement des compléments importants dans lesquels les questions de procédure tiendront une place de choix, notamment les problèmes d'urgence, de sursis à exécution, d'exécution forcée ; enfin, la nécessité de la rédaction d'un code se fera sentir.

Pour l'instant, le texte de l'Assemblée nationale doit subir des modifications. Des amendements vont être présentés par la commission des lois. Pour notre part, nous en avons préparé quelques-uns. L'adoption de certains d'entre eux ne pourra qu'améliorer le texte qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *M. le président de la commission applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mes premiers mots seront pour féliciter M. le rapporteur de la commission des lois, non pas parce que c'est l'usage, dans cette Haute Assemblée, mais, d'abord, parce qu'il s'exprime clairement et avec éloquence ; ensuite, parce qu'il tient à ses idées, ce qui est toujours méritoire, même lorsqu'elles sont discutables ; enfin et surtout - mes félicitations, vont également aux services de la commission des lois - parce que, pour une fois, le rapport a été déposé douze jours avant l'ouverture du débat et non pas la veille, voire le jour même.

En revanche, je ne saurais féliciter le Gouvernement, non plus que la commission des lois ou son rapporteur, quant aux méthodes utilisées pour promouvoir une réforme du contentieux administratif.

Voilà des années, en effet, que l'on nous répète que les juridictions administratives, y compris, certes, le Conseil d'Etat, mais donc aussi les tribunaux administratifs, sont engorgées et que le délai d'attente pour obtenir une décision n'est pas acceptable ! Or, c'est aujourd'hui la troisième fois, depuis 1981, qu'on nous propose, en insistant sur l'extrême urgence, une réforme tendant à désencombrer le seul Conseil d'Etat.

Pourquoi ne faire les choses qu'à moitié et, surtout - nous le verrons - les mal faire, au lieu de se donner les moyens de les faire bien et complètement ?

Vous nous annonciez, tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, l'arrivée de M. le ministre de l'intérieur. Or, je crois me rappeler que le Gouvernement compte un ministre délégué chargé spécialement de la réforme administrative. Lorsqu'il était ministre des privatisations, je m'étonnais de son absence dans les débats portant sur la privatisation ; je suis amené, aujourd'hui, à m'étonner de son absence totale non seulement dans ce débat, mais également dans sa prépa-

ration. En effet, nous ignorons totalement quelles ont été ses réflexions en ce qui concerne la réforme administrative. Je le dis avec toute la sympathie que j'éprouve pour M. Cabana.

Enfin, parce qu'il n'est jamais trop tard pour bien faire, notre commission elle-même aurait dû s'atteler non pas à une réforme, mais à la réforme du contentieux administratif en prenant pour cela tout le temps nécessaire, en procédant à de nombreuses auditions et en étudiant de près ce qui a été fait, ce qui se fait ou ce qui se prépare dans les autres pays.

De l'autre côté de la frontière qui limite mon propre département, dans le canton de Neuchâtel, un tribunal administratif a été instauré en 1979 après que le parlement cantonal eut mis en chantier cette réforme en 1974.

On ignore trop, apparemment, que de plus en plus de pays se mettent à imiter un système qui fut pendant près de deux siècles la caractéristique de la France et auquel, précisément, il nous est proposé aujourd'hui, à contre-courant, de renoncer en partie.

Certes, M. le rapporteur a procédé à quelques auditions. Mais l'on s'étonne qu'il n'ait pas entendu le vice-président du Conseil d'Etat, ni le président de la section du contentieux, ni des professeurs de droit administratif, ne fût-ce qu'un seul, même si l'un d'eux s'est fait entendre, si j'ose dire, hier soir, dans les colonnes d'un grand quotidien.

En outre, les auditions faites par le rapporteur ne remplacent aucunement celles qui sont effectuées devant la commission tout entière, surtout, me préparais-je à dire, lorsqu'aucun compte rendu de ces auditions ne figure dans son rapport.

Or, voilà que, m'étant plaint de cette carence, j'ai vu arriver, ce matin, alors que M. le garde des sceaux s'exprimait déjà à la tribune - je n'ai donc pas eu le temps d'en prendre connaissance, comme, bien évidemment, l'ensemble de nos collègues - un compte rendu succinct des auditions auxquelles il a été procédé.

C'est mieux que rien, mieux vaut tard que jamais. Mais, encore une fois, j'aimerais qu'à l'avenir ce soit la commission tout entière - en l'espèce, le sujet en valait la peine - qui procède à ces auditions, surtout dans des matières qui ne sont pas toujours familières à la plupart de nos collègues, y compris à ceux qui siègent à la commission des lois.

M. le rapporteur n'a pas non plus fait figurer dans son rapport l'étude de droit comparé qu'en commission je m'étais permis de lui demander expressément d'y joindre.

Notre collègue, et mon ami, Félix Ciccolini se demandait tout à l'heure si cette réforme était une réforme d'envergure. J'estime - je le dis sous ma responsabilité - que c'est une réformette dans la mesure, en particulier, où elle ne contient aucune disposition propre à désencombrer les tribunaux administratifs. Je dirai même qu'elle tend au contraire à les désorganiser puisque c'est sur l'effectif des tribunaux administratifs qu'au moins pour les deux tiers sera prélevé celui des nouvelles cours administratives d'appel, tandis que l'on continuera à recruter en dehors de l'école nationale d'administration jusqu'en 1995 - et jusqu'en 1990 sans limite - les nouveaux membres des tribunaux administratifs.

S'agit-il au moins d'accélérer la solution du contentieux administratif ? Le meilleur moyen de rendre un escalier plus rapide n'est certes pas d'y ajouter des degrés. Or, ici, l'objectif unique de la réforme est d'ajouter un degré de juridiction en intercalant des cours d'appel entre le tribunal administratif, juge de première instance, et le Conseil d'Etat, juge de cassation.

Nous aurons donc trois degrés là où il n'y en avait que deux, et encore !

Comme il nous est proposé en plus, à l'article 12, une conciliation obligatoire et, à l'article 10, la possibilité pour tribunaux et cours de saisir le Conseil d'Etat d'une question que l'on s'accorde à appeler « préjudicielle », même si ce n'est pas tout à fait le cas, on risque de voir le malheureux plaideur porter sa requête en conciliation - premier degré - puis devant le tribunal administratif - deuxième degré - puis le tribunal administratif transmettre le dossier au Conseil d'Etat - troisième degré - puis le Conseil d'Etat, estimant par hypothèse que la question n'est pas nouvelle et ne présente pas de difficultés sérieuses, renvoyer devant le tribunal administratif - quatrième degré - dont le jugement serait, par hypothèse, suivi d'un appel devant la cour administrative d'appel - cinquième degré - dont l'arrêt serait porté en cas-

sation devant le Conseil d'Etat - sixième degré. Je ne parle pas d'un éventuel renvoi devant la cour ou une autre cour - septième degré - suivi d'un nouveau pourvoi - huitième degré.

En fait de gain de temps, c'est réussi !

Quant à « rapprocher la justice des justiciables », pour reprendre l'expression qu'emploie, à deux reprises, le rapporteur, elle serait justifiée par la mise en place d'un tribunal administratif par département, comme Félix Ciccolini le réclamait tout à l'heure. Elle ne l'est pas par la création de cinq cours, à Paris, à Lyon, à Bordeaux, à Nantes - et n'en déplaît à M. le rapporteur qui préférerait Strasbourg - à Nancy. Il est évidemment plus pratique et plus rapide, au siècle de l'avion, de venir de Bastia, de Cherbourg ou de Pontarlier à Paris que d'aller à Nantes, à Lyon ou à Nancy.

On me permettra une réflexion de simple bon sens : depuis le temps que le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs sont encombrés, on aurait peut-être pu songer - quitte à les contraindre à l'accepter - à augmenter le nombre de leurs membres ; de la même façon, on aurait pu d'ailleurs augmenter au lieu de le réduire, le nombre d'élèves de l'école nationale d'administration, sans déroger sempiternellement au recrutement des tribunaux administratifs par la voie de l'E.N.A.

Sans doute peut-on estimer que la quantité ne doit pas l'emporter sur la qualité, mais si l'augmentation du nombre des recours résulte mathématiquement de l'accroissement de la population, on peut penser, aussi, que le nombre des hommes de qualité s'accroît également. On peut penser aussi qu'un élève de l'E.N.A. est mieux préparé à être magistrat administratif, au tribunal ou à la cour, qu'un militaire, par exemple, même ayant « dix ans de service effectif dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent ».

Certains peuvent également songer à la suppression pure et simple des juridictions de l'ordre administratif : ceux-là oublient le principe de la séparation des pouvoirs, le judiciaire ne pouvant tenir l'exécutif sous sa coupe, même s'il reste peu logique que les impôts directs relèvent des juridictions administratives et les impôts indirects de l'ordre judiciaire.

Pour toutes ces raisons, j'aurais quant à moi volontiers défendu une motion d'irrecevabilité - justifiée, nous aurons l'occasion de le voir - puis, le cas échéant, de renvoi en commission. Mais je suis réaliste. Je constate que, le vin étant tiré par le Gouvernement, le Sénat, après l'Assemblée nationale, s'apprête à le boire. Faisons donc en sorte, au moins, en apportant des modifications au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, qu'il perde peu ou prou de son aigreur.

On me permettra, maintenant, dans la discussion générale, quelques réflexions relatives aux principaux articles de ce projet de loi, réflexions guidant la plupart des amendements que nous aurons l'honneur de défendre devant le Sénat.

Ces réflexions seront relatives : premièrement, aux compétences des nouvelles cours administratives d'appel ; deuxièmement, au projet de procédure préalable d'admission des pourvois en Conseil d'Etat ; troisièmement, à l'éventuel recours précipité au Conseil d'Etat, tel qu'il résulterait de l'adoption de l'article 10 ; quatrièmement, au projet de conciliation obligatoire ; enfin, cinquièmement, à la nécessaire réforme de la procédure administrative.

En ce qui concerne la compétence des nouvelles cours, j'irai droit au fait ou, plutôt, au droit.

Le texte du Gouvernement présentait au moins le mérite, par rapport au deux précédents, de résulter d'un consensus entre les membres du Conseil d'Etat et ceux des tribunaux administratifs. Pour ma part, je préférerais les deux précédents : l'un, que le Sénat avait adopté sur mon rapport, et qui tendait à l'instauration de référendaires au Conseil d'Etat ; l'autre, adopté par l'Assemblée nationale mais non soumis au Sénat, qui adjoignait de nouvelles sections, composées de manière particulière, il est vrai, au Conseil d'Etat. Ce n'était pas non plus des réformes d'envergure - j'en donne acte volontiers à ceux qui formuleraient cette remarque - mais je pense qu'elles ne présentaient pas les inconvénients de ce projet de loi.

Sur les propositions de la commission, ce même consensus, à la vérité, existe toujours, mais pour les rejeter.

Le projet de loi, en effet, tendait à laisser le Conseil d'Etat juge d'appel en matière d'excès de pouvoir. La commission prétend transférer l'appel en la matière aux cours d'appel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, et même immédiatement s'agissant du contentieux de la fonction publique.

A mon sens, c'est le projet de loi qui a raison et je vais essayer de vous expliquer pourquoi.

La commission prétend que la frontière n'est pas nette entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux. C'est vrai dans la mesure où, si le recours pour excès de pouvoir ne tend qu'à « l'annulation d'une décision administrative en se fondant sur la violation, par cette décision, d'une règle de droit », le recours de plein contentieux peut également être fondé sur la violation de la loi et aboutir à l'annulation d'un acte.

Le plus souvent, cependant, le recours de plein contentieux porte sur des faits, et sur des faits dont l'examen est ingrat et long, de telle sorte qu'il peut paraître efficace d'en débarrasser le Conseil d'Etat.

Ainsi, particulièrement en matière fiscale, contractuelle et de responsabilité, seul le recours de plein contentieux peut « être fondé sur la faute, la violation d'un contrat », et aussi « tendre à une condamnation, à la modification par le juge de la décision administrative attaquée ».

Par ailleurs - ce sont des citations de M. le conseiller d'Etat Heilbronner - « la décision rendue sur recours pour excès de pouvoir vaut même à l'égard des tiers » alors que « celle qui est rendue en vertu de la pleine juridiction ne vaut qu'entre les parties ».

Certes, en certains cas, le plaideur ne sait pas lui-même si son recours est un recours pour excès de pouvoir ou un recours de plein contentieux : c'est la première instance saisie qui le lui dira. C'est sans doute pourquoi, en 1953 - même si cela a été regrettable - l'ensemble du contentieux a été transféré, hormis quelques exceptions, aux tribunaux administratifs statuant dès lors en première instance.

En effet, il existe une autre différence entre les deux recours : seul le recours pour excès de pouvoir est dispensé du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat auquel - je cite toujours le conseiller d'Etat Heilbronner - « bien entendu, le plaideur peut néanmoins faire appel s'il le désire et, bien souvent, il y trouve son compte » ; seul aussi le recours pour excès de pouvoir ne comporte pas de condamnation aux dépens de telle sorte que « le bon marché du recours pour excès de pouvoir et son effet *erga omnes* le font rechercher par les plaideurs ».

Par conséquent, s'il existe une parenté entre recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux, les différences n'en sont pas moins flagrantes. C'est tellement vrai d'ailleurs que la commission elle-même accepte qu'au moins jusqu'en 1993 le recours pour excès de pouvoir continue à être jugé en appel par le Conseil d'Etat. Si le critère est possible jusqu'en 1993, il l'est également après !

Puisque chacun s'accorde à estimer qu'il n'est pas possible de transférer en appel, aux nouvelles cours d'appel, l'ensemble du contentieux, alors que leurs membres ne seront pour cela ni suffisamment nombreux, ni, pour beaucoup, suffisamment formés, ce serait déjà une raison suffisante pour attendre que se déroule l'expérience avant de fixer une date pour le transfert aux cours de l'appel de l'excès de pouvoir.

En revanche, nous sommes d'accord avec la commission pour estimer qu'un tel transfert ne saurait non plus résulter d'un éventuel décret en Conseil d'Etat : cela nous semblerait manifestement anticonstitutionnel, les ordres de juridiction étant, aux termes de l'article 34, paragraphe 5, de la Constitution, créés par la loi et leur compétence faisant évidemment partie de leurs règles constitutives.

Mais il y a surtout une raison juridique de laisser le Conseil d'Etat juge en appel de l'excès de pouvoir : la parenté est infiniment plus grande entre le recours pour excès de pouvoir et le pourvoi en cassation, qu'entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux.

On me permettra d'emprunter ici mes citations au *Traité de contentieux administratif* d'Auby et Drago, cité par ailleurs dans le rapport de M. Hœffel : « Longtemps confondu avec le recours pour excès de pouvoir, le recours en cassation n'en a été séparé que grâce à un effort doctrinal plus fondé, à l'époque, sur des informations théoriques que sur des certitudes jurisprudentielles ...

« L'histoire du recours en cassation administratif a longtemps été confondue avec celle du recours pour excès de pouvoir. D'ailleurs, lorsque celui-ci a été dégagé, en tant que recours distinct du « recours contentieux », les auteurs le présentaient comme une sorte de recours en cassation contre les actes administratifs, le Conseil d'Etat disposant, à cet égard, de pouvoirs identiques à ceux de la Cour de cassation » ...

« Avec la réforme du contentieux... le Conseil d'Etat, cessant d'être juge en premier et dernier ressort de la plupart des recours pour excès de pouvoir, ceux-ci ne pouvaient plus être confondus avec les recours en cassation dont il continuait à être le seul juge. D'autre part, le recours en cassation possédait désormais un régime procédural qui lui était propre avec l'exigence du ministère d'avocat.

« La confusion entre les deux recours est donc désormais impossible. Il reste qu'évidemment le recours en cassation est une branche du contentieux de l'annulation et qu'une parenté existera toujours avec le recours pour excès de pouvoir, lequel » - disent par ailleurs les mêmes auteurs - « constitue l'élément essentiel de ce contentieux de l'annulation. »

Or, s'agissant de l'annulation pure et simple d'un acte, il est urgent que les parties sachent rapidement à quoi s'en tenir et, par exemple, que le maire, comme son secrétaire qu'il a révoqué, sachent l'un et l'autre si cette révocation doit être considérée comme légale ou non, sans que, et de manière non suspensive, une cour dise le contraire du tribunal, puis le Conseil d'Etat le contraire de la cour.

Il est déjà de trop, à mon sens, qu'il y ait actuellement, en la matière, un premier degré, le tribunal administratif. Il est vrai que cela permet au tribunal de confirmer que le recours est bien un recours pour excès de pouvoir et non un recours de plein contentieux, mais une fois cette qualification faite avec certitude, il n'y a plus aucune raison d'interposer en la matière un écran supplémentaire entre le tribunal administratif et le Conseil d'Etat.

J'espère avoir été clair et m'être fait bien comprendre : là est la critique essentielle à l'encontre de la modification substantielle proposée par la commission au projet de loi du Gouvernement.

A peine ai-je besoin d'ajouter que la commission ne peut à la fois demander que les choses soient plus simples pour les justiciables et proposer que le contentieux de l'excès de pouvoir soit transféré par tranches - en distinguant selon qu'il concerne ou non la fonction publique - aux nouvelles cours d'appel administratives !

En revanche - dans le cas où la commission serait suivie - si le transfert aux cours de l'appel de l'excès de pouvoir doit avoir lieu, immédiatement ou à terme, l'indemnisation du préjudice, alors manifeste, des avocats au Conseil - même si le recours pour excès de pouvoir est dispensé d'avocat ce qui n'empêche pas la plupart des plaideurs devant le Conseil d'Etat d'avoir recours au concours d'un avocat - alors, ces avocats devraient être indemnisés comme l'ont été en 1972, lors de la mise en application de la loi sur l'unification de la profession d'avocat, les avoués dont les charges patrimoniales étaient ainsi, au sens propre du terme, dévalorisées.

J'en viens au projet de procédure préalable d'admission des pourvois au Conseil d'Etat, cette innovation malencontreuse du projet de loi qui a soulevé des critiques justifiées aussi bien devant l'Assemblée nationale que devant la commission, mais qui n'a fait l'objet d'aucun amendement de la part du rapporteur, je veux dire une procédure préalable d'admission au pourvoi en cassation.

Il faudrait une formation spéciale pour déterminer si le pourvoi est recevable ou non et s'il est ou non fondé sur quelque moyen sérieux !

Il s'agit là d'une espèce de « présélection » qui ne tient aucunement compte des expériences menées à la Cour de cassation, où la chambre des requêtes a été supprimée.

Il est inutile de créer une formation nouvelle au Conseil d'Etat. De toute façon, les sous-sections et sections du contentieux ont, dans leur rôle normal, de commencer par vérifier si la requête est recevable, puis d'examiner les moyens. S'ils ne sont pas sérieux, il ne leur faut pas longtemps pour les rejeter.

Il est donc tout à fait inutile de risquer que les pourvois soient rejetés hâtivement, au simple motif qu'il y aurait trop d'affaires : nul ne peut évidemment souhaiter limiter ainsi le libre accès des justiciables à la justice.

C'est pourquoi nous proposerons la suppression pure et simple du premier alinéa de l'article 8 avant de suggérer de revenir au texte de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les alinéas suivants. Disons seulement pour l'instant que le Conseil d'Etat doit conserver le droit, après cassation, de renvoyer ou de régler l'affaire au fond.

J'en arrive au « recours précipité » au Conseil d'Etat, que l'on appelle à tort « la question préjudicielle ». Comment ? Au moment où le Gouvernement propose de créer des chambres d'appel, il suggère que l'on puisse se passer d'elles, le tribunal administratif demandant directement au Conseil d'Etat de juger à sa place, à moins que ce ne soit la cour d'appel qui, elle-même, le lui demande ! Cela ne paraît pas sérieux !

En tout cas, comme la décision appartiendrait à la juridiction et non au justiciable, certains justiciables pourraient ainsi se trouver purement et simplement privés de la possibilité de faire examiner leur affaire en appel.

Il paraît nécessaire de souligner que cela serait manifestement anticonstitutionnel. Le Conseil constitutionnel a jugé, les 19 et 20 janvier 1981, que le double degré de juridiction constitue une garantie des droits de la défense et, plus précisément, qu'il y aurait « inégalité devant la justice » si le justiciable était amené, sans y être lui-même pour rien, à bénéficier ou non du double degré de juridiction.

Il a aussi jugé, le 23 juillet 1975, que les affaires de même nature doivent être jugées par une juridiction composée de la même manière. Ce sont des raisons suffisantes.

Par ailleurs, cette disposition ouvrirait la voie à des arrêts de règlement - et cela plus encore telle qu'elle est amendée par la commission des lois - arrêts de règlement qui sont bannis de notre droit, la jurisprudence ne se créant et n'évoluant que parce que les tribunaux dits « inférieurs » ont le devoir de statuer et la possibilité de résister à la jurisprudence de la cour suprême.

Nous demanderons donc la suppression de l'article 10. A titre très subsidiaire, nous proposerons qu'il soit limité à la matière fiscale, c'est-à-dire là où il est seulement demandé - cela figure dans le compte rendu des auditions des représentants du ministère de la justice devant la commission - que tribunaux et cours puissent seulement demander au Conseil d'Etat un avis ; que cet avis soit motivé ; que le Conseil d'Etat ne soit d'ailleurs pas obligé de le donner ; qu'il dispose d'un court délai pour donner son avis ou le refuser ; que tribunaux et cours ne soient pas obligés de suivre cet avis ; et que, enfin, sauf à n'en pas vouloir, l'aide judiciaire soit accordée de droit au justiciable qui doit pouvoir défendre son point de vue devant le Conseil d'Etat devant lequel il se trouverait attiré de la seule décision du tribunal ou de la cour !

J'en viens à la conciliation obligatoire.

Nous n'avons pas, en vérité, plus d'indulgence pour la procédure de conciliation obligatoire prévue à l'article 12 qui, d'ailleurs, est tout aussi anticonstitutionnel que l'article 10.

En effet, seule la loi elle-même - et non des décrets - peut éventuellement instituer des procédures préalables à la saisine d'une juridiction, car ces procédures constituent des « garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques », lesquelles relèvent expressément du domaine de la loi en vertu de l'article 34, paragraphe 3, de la Constitution.

Au surplus, nous avons déjà démontré qu'une conciliation obligatoire aurait pour effet évident d'allonger et non de réduire la durée des procédures contentieuses.

Il faut donc supprimer cet article 12.

Il convient aussi de développer les procédures gracieuses facultatives en popularisant celles qui existent. Rappelons, à cet égard, que les recours administratifs, qu'ils soient gracieux ou hiérarchiques, sont ouverts à tous.

Nous proposerons aussi que le médiateur - il faut affirmer qu'il constitue une « institution indépendante », c'est-à-dire indépendante de tous les pouvoirs, en particulier de l'administration, et donc, *a contrario*, qu'il n'est pas, comme l'a décidé le Conseil d'Etat, « une autorité administrative » - nous proposerons, disais-je, que le médiateur puisse désormais être saisi directement et non plus seulement par l'intermédiaire des parlementaires.

Enfin, nous nous permettons de rappeler au Gouvernement que l'article 22 de la loi du 6 janvier 1986, modifiant l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs, attend tou-

jours, pour pouvoir être utilisé, les nécessaires décrets d'application ! Cet article précise que « les tribunaux administratifs exercent... une mission de conciliation ». Il ne suffit pas que la loi prévoie des conciliations ; encore faut-il que celles-ci entrent dans les faits, et pour cela, des décrets d'application sont nécessaires.

Enfin, puisque nous évoquons le pouvoir réglementaire, nous voulons attirer fermement l'attention du Gouvernement sur le fait qu'une meilleure justice administrative, une justice plus rapide aussi, dépend beaucoup de simples mesures réglementaires.

Il est indispensable que le référé administratif se rapproche du référé judiciaire et que, loin de se voir interdits de « faire préjudice au principal » pour le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat comme pour le président du tribunal administratif, et, pour ce dernier, de « faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative », l'un et l'autre se voient reconnus, comme leurs homologues de l'ordre judiciaire, le droit d'« ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend » ; celui aussi de « prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite » ; celui, enfin, « dans le cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable... d'accorder une provision au créancier ».

En matière contentieuse, il convient même d'aller plus loin. Il faut qu'un concours qui doit manifestement être annulé puisse l'être immédiatement, en référé, de manière qu'on ne voie pas ce spectacle affligeant d'un Gouvernement obligé de demander au Parlement de le valider après qu'il a été, au terme d'années de procédure, définitivement annulé par le Conseil d'Etat, et ce plus encore depuis que le Conseil constitutionnel a admis que ces validations tardives sont valables pour tous les concurrents... à l'exception de celui qui a formé le recours !

Il serait juste également que, comme dans la procédure judiciaire, les requérants qui voient leur bon droit reconnu se voient, dans le même temps, allouer - s'ils le demandent - une contribution aux frais qu'ils ont dû exposer.

Il est indispensable, enfin, de trouver les moyens pour que soient exécutées sans délai par l'administration les décisions exécutoires, sans avoir besoin de recourir pour cela à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, dont les efforts méritoires doivent être soulignés, ne fût-ce que pour que ses pouvoirs en la matière soient mieux connus du public qu'ils ne le sont.

Voilà, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, quelques-unes des réflexions qui ont inspiré la plupart de nos amendements. Sans être aussi complexes, les autres n'en sont pas moins importants, justifiés, et donc nécessaires.

L'ensemble de ce débat est lui-même important, justifié et nécessaire. Tel est le cas, par exemple, du rattachement, à l'image du Conseil d'Etat, des tribunaux et des cours administratives, si elles sont créées, au ministère de la justice et non plus au ministère de l'intérieur.

Raison de plus pour regretter que ce débat ait été inscrit à l'ordre du jour du Sénat à la veille du 11 novembre, alors que nombre de nos collègues sont déjà retenus dans leur circonscription.

J'ai dit en commençant mon propos qu'une véritable réforme du contentieux administratif méritait une étude beaucoup plus approfondie : j'espère en avoir convaincu le Sénat. (*MM. Ciccolini et Souffrin applaudissent.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à seize heures.

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à onze heures cinquante-cinq, est reprise à seize heures vingt-cinq, sous la présidence de M. Etienne Dailly.**)

**PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY****vice-président****M. le président.** La séance est reprise.

3

**RAPPEL AU RÈGLEMENT****M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.**M. le président.** La parole est à M. Lederman.**M. Charles Lederman.** Mon rappel au règlement se fonde sur les articles de notre règlement relatifs aux auditions des ministres par les commissions.

Vendredi dernier, lors d'une manifestation dans le centre de la ville d'Amiens, un citoyen français, M. Lucien Barbier, a été roué de coups par les policiers de la sécurité urbaine. Depuis vendredi soir, il se trouve entre la vie et la mort pour avoir simplement exercé ses droits de citoyen, soucieux de l'avenir de sa région picarde, et pour avoir exercé son droit de manifester contre la régression imposée à sa ville et à sa région.

Lucien Barbier était venu, le 6 novembre, avec des centaines de manifestants, se faire entendre des participants au forum économique des régions de France dont le Premier ministre et le ministre des affaires sociales et de l'emploi devaient être les vedettes. Mais, au moment où la population s'apprêtait à leur demander des comptes, ils ont préféré - j'emploie ce terme volontairement - « se défiler », laissant à la police le soin de répondre. On sait comment elle l'a fait !

De la charge contre les grévistes de S.K.F.-Ivry, en 1985, à l'assassinat de Malik Oussékine, à quelques mètres du Sénat, en décembre dernier, de la chasse aux kanaks au matraquage d'Amiens, il semble donc que s'oppose à la politique insupportable du Gouvernement soit désormais considéré comme un crime. Le crime d'opinion fait ainsi partie de la panoplie répressive.

Il est urgent de mettre un terme à cette situation.

**M. le président.** Monsieur Lederman, je vous serais reconnaissant de bien vouloir conclure. Nous sommes, en effet, loin du règlement !**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, vous allez constater que je suis tout à fait dans le cadre du règlement ! (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

J'ai dit que je me référais aux articles du règlement de notre assemblée relatifs aux commissions, et vous allez le voir !

Le Gouvernement doit donc venir devant le Sénat et ses commissions pour dire qui a donné à la police l'ordre de charger et quelles mesures il compte prendre pour que soient châtiés les auteurs de l'intolérable expédition d'Amiens. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Monsieur Lederman, nul doute que tous les présidents de commission du Sénat vous auront entendu. Il va de soi qu'ils sont maîtres des travaux de leur commission et donc des convocations ou des invitations, comme vous l'entendez, qu'ils adressent aux membres du Gouvernement.

Par ailleurs, s'agissant des débats dans l'hémicycle, seule la conférence des présidents peut en décider, mais il va de soi aussi que vos propos iront jusqu'à elle.

4

**RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF****Suite de la discussion du projet de loi****M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du contentieux administratif.

J'appelle l'attention du Sénat sur le fait que, par suite de la prolongation des travaux de la commission des lois, il devient assez hasardeux de formuler un pronostic quant à la

possibilité d'éviter une séance de nuit. Il est bien évident que tout ce qui doit être dit doit l'être, mais que, dans la mesure où l'on peut, non pas gagner du temps mais ne pas en perdre, nos collègues apprécieraient, à la veille d'un 11 novembre, de ne pas avoir à siéger après le dîner, chacun ayant à cœur de se trouver demain devant le monument aux morts de sa commune.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Rudloff.

**M. Marcel Rudloff.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous sommes en présence d'un projet de loi important, pas simplement du fait de son texte mais en raison de son état d'esprit. Il matérialise, en effet, le terme d'une époque du droit administratif français et - pourquoi ne pas le dire ? - ce n'est pas sans une certaine mélancolie que les praticiens du droit public français saluent la fin de l'omniprésence du Conseil d'Etat, juge du fait, juge du droit, conscience de l'administration, qui, sans le secours de la loi, a édifié, dans la forme et dans le fond, le droit administratif français pour mieux assurer le service public dans la défense des droits individuels.

Victime de son succès, victime aussi de la prolifération des interventions des collectivités de droit public et de l'Etat dans tous les domaines, le Conseil d'Etat ne peut plus, dans des délais dignes, juger les affaires dont il est saisi en deuxième ou premier ressort.

Depuis quelques années, c'est vrai, des textes ont déjà rogné ses compétences, ainsi que l'ont souligné le rapporteur et les orateurs qui m'ont précédé. Demeure néanmoins, pour le moment, le Conseil d'Etat juge de l'appel universel en fait et en droit.

Mais 25 000 affaires en souffrance, c'est beaucoup, et bien des médecins se sont penchés au chevet du malade pour essayer de trouver un remède au blocage.

L'idée qui est à la base de la réforme proposée est bonne. C'est une bonne idée, en effet, que de vouloir répartir le deuxième degré de juridiction entre plusieurs cours administratives d'appel installées à travers le pays.

L'idée de base paraît donc heureuse. Mais le texte présenté par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale était manifestement trop timide, parfois même incohérent, et l'amendement adopté par cette dernière, relatif à la compétence, tout en témoignant que le problème a été vu, n'a pas amélioré la situation. On comprend d'ailleurs les hésitations et l'embaras de ceux qui touchent à ces monuments que sont le Conseil d'Etat et la construction juridictionnelle.

Le Gouvernement, dans le texte primitif, a tenté de faire une différence entre les matières qui seraient soumises en deuxième degré aux cours administratives d'appel et au Conseil d'Etat : il a fait le partage entre l'excès de pouvoir et le plein contentieux.

Cette différence a été vivement critiquée ; je n'y reviens pas ; j'approuve les critiques et je fais miennes les observations très pertinentes présentées par le rapporteur de notre commission des lois.

Tout d'abord, il n'est pas judicieux de faire une différence entre les matières du deuxième degré de juridiction alors que l'on n'en fait pas pour les matières du premier degré.

Ensuite, il est difficile de faire la part entre le contentieux de l'excès de pouvoir et celui de pleine juridiction.

Enfin, il peut sembler inopportun de considérer qu'un contentieux est plus noble que l'autre.

Bref, il n'est ni bon, ni cohérent, ni opportun de faire une différence entre le contentieux de pleine juridiction et le contentieux de l'excès de pouvoir.

L'Assemblée nationale, qui a vu le défaut, a proposé un amendement, lequel a été, à juste titre, critiqué par notre rapporteur ; je n'y reviendrai pas.

L'essentiel me paraît être, dans cette matière capitale, de dire que l'ensemble du contentieux administratif de deuxième degré est transféré aux cours administratives d'appel. Il restera peut-être à prévoir des modalités dans le temps et dans la manière de procéder ; je m'en tiens, aujourd'hui, au principe.

Ce projet de loi comporte d'autres éléments, mais qui ne remettent pas en cause le préjugé favorable que l'on peut émettre à l'égard du texte.

Avant de terminer, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, vous présenter une autre remarque : l'essentiel est que la loi soit applicable et

qu'elle soit efficace. Pour cela, il faut donner à ceux qui seront chargés de l'appliquer des moyens : des moyens pratiques, bien sûr - notamment financiers - et des moyens de procédure.

Tout d'abord, il faut faire confiance à ceux qui établiront la procédure. Il est absolument indispensable - beaucoup d'orateurs l'ont dit avant moi - que soit créé un dispositif complet de référé, pour accélérer les procédures.

Il faut aussi sans doute revoir le mécanisme des transferts de section.

Je voudrais enfin, monsieur le garde des sceaux, vous inviter à porter une attention particulière aux conditions de fonctionnement de ces nouvelles juridictions, tant en ce qui concerne leur nombre qu'en ce qui concerne leur implantation.

Si les cours administratives d'appel existent en nombre insuffisant, on ne fera, en fait, que transférer vers elles l'engorgement du Conseil d'Etat ; au lieu que le blocage se produise au niveau du Conseil d'Etat, il se situera, d'ici à quelques années, au niveau des cours administratives d'appel.

On chuchote que vous envisagez d'en créer cinq. Permettez-moi de vous dire que cela me paraît tout à fait insuffisant.

On chuchote notamment que, pour le Grand Sud-Est - un orateur s'est exprimé ce matin sur ce sujet - et pour le Grand Nord-Est, il n'y aura qu'une cour administrative d'appel. Pour le Grand Nord-Est, cette cour engloberait les ressorts de cinq tribunaux administratifs parmi les plus importants, allant de Lille à Besançon, en passant par Nancy, Châlons et Strasbourg.

Vous comprendrez que je veuille dire aussi un mot de l'implantation.

Il est de mon devoir de souligner que, pour toutes sortes de raisons, il est absolument nécessaire de créer une cour administrative d'appel spécialisée dans le droit applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Il existe un droit administratif spécial - vous le savez - et, depuis longtemps, un tribunal administratif spécialisé, non pas seulement dans l'application de ce droit spécial, mais surtout dans l'examen des conflits de lois entre la législation générale et la législation spéciale.

Pour assurer le deuxième degré de juridiction, il faut donc un cour d'appel spécialisée.

En outre, il est tout à fait normal que cette cour soit implantée à Strasbourg, qui est le siège du tribunal administratif spécialisé auquel je faisais allusion, qui est aussi le siège d'une université où se trouve la seule documentation valable de droit local d'Alsace-Moselle, qui est enfin le siège de l'institut de droit local, seule institution universitaire et praticienne ouverte sur le droit local et possédant la documentation absolument indispensable à une bonne exécution du service public judiciaire.

Ce ne serait d'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, que le maintien d'une tradition. Permettez-moi de vous rappeler que le tribunal administratif de Strasbourg est le premier tribunal administratif de droit commun français, puisqu'il a été établi sous l'occupation allemande, avant 1914, précisément pour régler les conflits de lois entre la législation d'empire et la législation locale restant en vigueur, qui était et qui est encore une législation française d'avant 1870. Cette juridiction possède donc ses lettres de noblesse ; elle a existé comme tribunal administratif bien avant la réforme de 1953 ; alors que dans les autres départements nous en étions encore aux conseils de préfecture, en Alsace-Moselle fonctionnait déjà le tribunal administratif de droit commun, de pleine juridiction, tel que ceux que nous avons connus pour l'ensemble de la France après 1953.

Cette remarque était, je crois, importante. Une telle implantation constitue un élément important de la crédibilité de la réforme projetée.

Cette réforme n'est pas mauvaise en soi, loin de là. Au fil des années, nous votons souvent des réformes qui ne sont pas mauvaises en elles-mêmes ; mais trop de ces réformes votées ne sont pas correctement appliquées. Or, les réformes mal appliquées, vous le savez bien, entraînent aigreur et amertume. C'est pourquoi, je vous le demande avec insistance, messieurs les ministres, prévoyez des modes d'exécu-

tion convenables, prévoyez des moyens, annoncez-les clairement et dès maintenant. Il y va de la crédibilité de la réforme projetée. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bohl.

**M. André Bohl.** Pour céder à votre demande, monsieur le président, je serai extrêmement bref. Je voudrais simplement attirer l'attention de M. le garde des sceaux et de M. le ministre de l'intérieur sur une particularité, à laquelle vient de faire allusion M. Rudloff, celle du département de la Moselle.

Si le département de la Moselle fait partie intégrante de la région Lorraine, son contentieux administratif est traité au tribunal de Strasbourg. Cette particularité a justifié, au cours du passé, maintes demandes de création d'un tribunal administratif à Metz. Pourquoi ? Pour une raison extrêmement simple.

M. le maire de Strasbourg vient de dire que le tribunal administratif de Strasbourg est un des plus importants. C'est vrai. Au cours de l'année judiciaire 1985-1986, 2123 affaires y ont été traitées ; 996 d'entre elles concernaient la Moselle. Notre rapporteur, dans son excellent rapport, fait observer que 4821 affaires sont en instance devant le tribunal administratif de Strasbourg.

Ces précisions justifient que l'on s'applique aussi à une mise en ordre en matière de juridictions administratives.

Si le Gouvernement voulait prendre en compte cette demande, je serais complètement satisfait.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Je n'ai pu, comme je l'aurais souhaité, assister au début de la séance de ce matin, et donc vous faire part des observations et des réflexions que m'inspirait ce projet de loi que nous proposons conjointement au Sénat, M. Chalandon et moi-même.

Ayant lu avec intérêt l'excellent rapport de M. Heffel et ayant écouté les différents intervenants, je me contenterai donc d'apporter quelques compléments aux différents exposés qui ont été faits, y compris à celui de M. le garde des sceaux.

Je rappellerai tout d'abord que c'est pour des raisons historiques que le ministre de l'intérieur a toujours été chargé de la gestion du corps des tribunaux administratifs, ainsi d'ailleurs que de celle du personnel des greffes, constitué de fonctionnaires appartenant aux différents corps qui forment ce qu'il est convenu d'appeler « le cadre national des préfetures ».

La récente mise en œuvre de la décentralisation lui a de surcroît donné la charge de pourvoir aux besoins, immobiliers et mobiliers, nécessaires au fonctionnement des tribunaux administratifs.

C'est pourquoi il est prévu, dans le cadre de la réforme du contentieux, que le ministère de l'intérieur assurera la gestion du corps unique des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

J'indique à cet égard, que, comme je l'ai dit devant l'Assemblée nationale, je ne verrais aucun inconvénient à ce qu'il soit mis fin à cette situation, qui n'est pas, il faut bien le reconnaître, d'une logique absolue.

Le garde des sceaux avait d'ailleurs également souligné devant les députés que le Gouvernement n'était pas hostile à ce que cette situation évolue, sans pour autant trancher entre le rattachement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au ministère de la justice et leur rattachement au Conseil d'Etat.

Qu'il me soit cependant permis d'insister de nouveau pour préconiser sur ce point la plus grande prudence. Nous avons aujourd'hui une réforme à mettre en place, une réforme importante, qui nécessitera un effort substantiel et progressif de l'ensemble de la juridiction administrative, pour qu'elle fonctionne de façon totalement satisfaisante. Attendons donc quelques années pour faire l'autre et profond changement que constitue le transfert de la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Dans l'immédiat, il appartient à mon département ministériel de prévoir et de mettre en place les moyens qui seront nécessaires à la nouvelle juridiction pour mener à bien sa mission. Parallèlement, un effort particulier doit être fait pour renforcer les moyens des tribunaux administratifs.

J'aborderai donc, dans un premier temps, les questions liées à l'organisation des cours administratives d'appel.

Le projet qui vous est soumis prévoit l'installation, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989, de cinq cours administratives présidées par un conseiller d'Etat. L'une de ces cours sera située dans la région parisienne, les quatre autres dans de grandes métropoles de province. Celles-ci seront choisies parmi les villes sièges de tribunaux administratifs, de manière à faciliter l'utilisation, par les deux échelons de juridiction, de moyens communs, notamment les salles d'audience et la documentation. Elles le seront de façon à assurer un équilibre harmonieux à la fois sur le plan géographique et en ce qui concerne le nombre d'affaires à traiter. J'indique à cet égard que j'ai pris bonne note des suggestions faites au nom de la commission des lois par votre rapporteur.

J'ai entendu également les suggestions et les souhaits formulés par les différents intervenants depuis M. Balarello ce matin, jusqu'à M. Bohl tout à l'heure. Je ne suis pas certain de pouvoir donner satisfaction à tous. En tout cas, je les ai entendus et je tiendrai le plus grand compte de leurs observations.

**M. Charles Lederman.** Ils en sont bien contents !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Chaque cour comprendra deux ou trois chambres, en fonction du nombre d'affaires traitées, présidées soit par le président de la cour, soit par un président de chambre, et composées de cinq rapporteurs et de deux commissaires du Gouvernement.

Une centaine d'emplois devront ainsi être créés au sein du corps des tribunaux administratifs, qui deviendra le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ces créations seront réparties sur quatre exercices budgétaires. Toutefois, pour que les nouvelles cours puissent fonctionner dès 1989, neuf dixièmes des emplois prévus seront créés pendant les deux premières années.

Par la suite, en régime permanent, seuls les membres du corps ayant au moins le grade de conseiller de première classe et justifiant, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'affectation, d'une ancienneté de six ans, dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles, pourront être affectés dans une cour.

Les juges administratifs auront ainsi la possibilité de servir alternativement dans les juridictions du premier degré et dans les juridictions d'appel. Il en résultera une plus grande diversité de leurs fonctions et une amélioration non négligeable dans le déroulement de leurs carrières. Les nouvelles affectations permettront, par un effet de cascade, au tiers des membres du corps des tribunaux administratifs de bénéficier d'un avantage de grade.

Le Gouvernement est particulièrement soucieux de veiller, dans la période transitoire, à ce que l'affectation dans les cours d'appel de membres des tribunaux administratifs ne compromette pas le bon fonctionnement de la juridiction du premier degré, laquelle, je le rappelle, traite environ 50 000 affaires par an.

Aussi le texte qui vous est soumis prévoit-il qu'un tiers des nominations dans les cours d'appel pourront résulter d'un recrutement exceptionnel, les deux autres tiers étant réservés aux membres des tribunaux administratifs.

Ce recrutement exceptionnel sera réservé aux fonctionnaires et aux agents des collectivités locales de niveau catégorie A, aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux agents non titulaires de l'Etat de niveau équivalent à la catégorie A, ayant au minimum dix ans de services effectifs. Le niveau ainsi exigé constitue une garantie de la qualité des personnels recrutés. Ceux-ci seront intégrés aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe.

Le recrutement sera opéré sur proposition d'une commission de sélection, présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, et comprenant le conseiller d'Etat, chef de la mission d'inspection des juridictions administratives, deux personnalités désignées par le Premier ministre sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat et trois membres du corps désignés sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'indépendance de cette commission constitue également une garantie de la qualité et de l'objectivité du recrutement ainsi effectué.

Par ailleurs, les nouvelles juridictions, même si elles utiliseront, en commun avec des tribunaux administratifs, certains locaux et certains services, bénéficieront naturellement d'une complète autonomie et des moyens correspondant à leurs missions. Elles disposeront en particulier des personnels administratifs nécessaires au fonctionnement de leurs greffes.

Le projet de loi de finances pour 1988 prend, bien entendu, en compte le coût budgétaire de cette réforme. La dotation prévue à cet effet représente un montant global de 30 millions de francs, permettant aux cours administratives d'appel d'être installées dans les dernières semaines de 1988 et de disposer effectivement des moyens de fonctionner, dans le cadre des compétences définies à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Parallèlement, le projet du Gouvernement comporte les mesures d'accompagnement nécessaires concernant le renforcement des moyens des tribunaux administratifs. Ceux-ci possèdent, en effet, comme l'a souligné votre rapporteur, un stock très important d'affaires à traiter, ce qui augmente les délais de jugement. En outre, le nombre d'appels, donc l'encombrement des cours, dépendra pour une part non négligeable de la qualité des jugements rendus en premier ressort.

C'est la raison pour laquelle il est prévu non seulement de compenser intégralement le prélèvement des effectifs opéré au profit des cours administratives d'appel, mais également de reprendre le plan de création d'emplois lancé en 1979 et interrompu en 1983. Il est ainsi envisagé, pour 1988, de créer 26 emplois, soit deux postes de président, sept postes de conseiller hors classe, sept postes de conseiller de première classe et dix postes de conseiller de deuxième classe.

Le Gouvernement a également décidé de proroger jusqu'au 31 décembre 1995 le recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de deuxième et première classes de tribunal administratif, organisé par la loi du 7 juillet 1980. En effet, l'école nationale d'administration n'est pas en mesure, du fait de la réduction du nombre de ses élèves, de fournir les effectifs nécessaires, et les différents autres modes d'accès ne sont pas suffisants.

Le recours à cette modalité particulière d'accès doit permettre de fournir les effectifs souhaités. C'est pourquoi le projet prévoit qu'il pourra être dérogé, pour les années 1988, 1989 et 1990, aux dispositions de la loi du 7 juillet 1980, qui limitent le nombre de postes pouvant être pourvus par cette voie.

Par ailleurs, le plan de modernisation des tribunaux administratifs sera également poursuivi. Dès cette année, la moitié des tribunaux métropolitains bénéficient d'une informatisation de leur greffe, les équipements sont modernisés, dix tribunaux sont raccordés à des banques de données juridiques et des travaux d'aménagement et d'équipement sans précédent sont menés à bien, tant en métropole que dans les départements et territoires d'outre-mer.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les tribunaux administratifs, depuis leur mise en place en 1953, ont prouvé leur efficacité. La confiance que place en eux les requérants, dont témoigne l'abondance des recours déposés devant eux, ne s'est pas démentie depuis près de trente-cinq ans.

Aujourd'hui, le nombre trop important d'affaires en instance exige une modification profonde de leur fonctionnement. La réforme qui vous est proposée, et qui recueillera, j'en suis sûr, dans ses grandes lignes, l'adhésion de la très grande majorité des membres de la juridiction administrative, se veut volontairement prudente. Ce serait probablement menacer sa réussite que de donner trop vite aux cours administratives d'appel une compétence générale. Nous aurons l'occasion d'en reparler au cours de la discussion des articles.

Le projet de loi qui vous est soumis prévoit une montée en puissance progressive des nouvelles juridictions. En l'adoptant, mesdames, messieurs les sénateurs, vous permettrez à la juridiction administrative tout entière de continuer à remplir sereinement sa mission : rendre la justice en toute indépendance, en conservant la confiance de l'ensemble des justiciables. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

**M. le président.** Nous passons à la discussion des articles.

CHAPITRE I<sup>er</sup>*Compétence et organisation  
des cours administratives d'appel***Article 1<sup>er</sup>**

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - 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 jugements portant sur les recours en appréciation de légalité ou sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales.

« Sauf dans des matières qui peuvent être déterminées par décret en Conseil d'Etat, il demeure également compétent pour connaître, en appel, des jugements statuant sur des recours pour excès de pouvoir, ainsi que sur les conclusions à fin d'indemnités connexes à ces recours.

« 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 " ».

Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 1, présenté par M. Hœffel, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit cet article :

« 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 ou sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales.

« Toutefois, l'appel des jugements rendus en matière de recours pour excès de pouvoir et des conclusions à fin d'indemnité connexes à ces recours, à l'exception du contentieux de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, demeure de la compétence du Conseil d'Etat jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1993. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 23, déposé par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, dans le second alinéa du texte proposé, à supprimer les mots : « à l'exception du contentieux de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale ».

Le deuxième amendement, n° 44, présenté par le Gouvernement, a pour objet de rédiger comme suit cet article :

« 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 en annulation des actes réglementaires.

« Toutefois les cours administratives d'appel n'exerceront leur compétence sur les recours en excès de pouvoir relatifs aux actes non réglementaires et sur les conclusions à fins d'indemnité connexes à ces recours qu'à des dates et selon des modalités fixées par décrets en Conseil d'Etat. Ces dates devront se situer dans une période commençant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et se terminant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

« 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 " ».

Le troisième, n° 21, déposé par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise à rédiger comme suit cet article :

« Il est créé des cours administratives d'appel compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs à l'exception des appels des jugements rendus en matière d'excès de pouvoir, statuant sur les recours en appréciation de légalité ou se prononçant sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales. Le Conseil d'Etat demeure compétent pour connaître, par la voie de l'appel, de conclusions à fin d'indemnité connexes à des conclusions d'excès de pouvoir.

« Les cours administratives d'appel sont également compétentes pour statuer sur 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. A l'article 64 de la même loi, les mots " Conseil d'Etat " sont remplacés par les mots " cour administrative d'appel " ».

Le quatrième, n° 22, déposé également par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend, au début du troisième alinéa de cet article, à supprimer les mots suivants :

« Sauf dans des matières qui peuvent être déterminées par décret en Conseil d'Etat ».

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, le Gouvernement demande la priorité pour l'amendement n° 44.

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, les amendements que nous allons examiner font l'objet d'une discussion commune et c'est donc à l'issue de celle-ci que j'interrogerai la commission, puis le Sénat sur la demande de priorité présentée par le Gouvernement.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en abordant l'article 1<sup>er</sup>, il convient de faire un bref historique.

Le projet de loi initial du Gouvernement prévoyait que seuls les recours de plein contentieux seraient transférés du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel. Est venu se greffer sur ce projet de loi initial en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement prévoyant que des décrets en Conseil d'Etat pouvaient, en plus, prévoir le transfert des recours pour excès de pouvoir du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel.

C'est dans ce contexte que vient se situer l'amendement n° 1 de la commission des lois, qui vise à étendre les prérogatives des cours administratives d'appel et donc à étendre les transferts de compétences opérés du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel.

Avec l'amendement n° 1, la commission propose de transférer dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989, en sus des recours de plein contentieux, le recours pour excès de pouvoir concernant la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.

Cet amendement n° 1 fixe un butoir au transfert de l'ensemble du recours pour excès de pouvoir, en sus de celui qui est relatif à la fonction publique, du Conseil d'Etat vers les cours administratives, à savoir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

En adoptant cette position, la commission des lois tient à respecter deux principes auxquels elle est fondamentalement attachée : tout d'abord, fixer une date en deçà de laquelle la totalité des recours de plein contentieux et des recours pour excès de pouvoir devrait être transférée du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel ; ensuite, respecter le fait - et la commission des lois en est tout à fait consciente - que ce transfert ne peut pas s'opérer du jour au lendemain vers des cours administratives d'appel, qui sont en voie de

création. Telle est la raison pour laquelle elle prévoit ces transferts de compétences en deux étapes : d'une part, 1989 et, d'autre part, 1993.

Concilier ces deux notions - celle du butoir quant aux transferts et celle de la progressivité dans les transferts - voilà ce que recherche la commission des lois, qui n'est pas hostile à toute solution de conciliation permettant de rapprocher les points de vue exprimés, d'un côté, par elle-même et, de l'autre, par certains de nos collègues qui voudraient en revenir au projet de loi initial du Gouvernement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est nous, le Gouvernement !

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Je tenais à rappeler ces quelques éléments préalables avant que ne s'engage le débat sur les amendements portant sur l'article 1<sup>er</sup>.

Je souhaite qu'un accord puisse se dégager. En effet - nous le savons bien - si tel n'était pas le cas, nous ne saurions pas quand la réforme du contentieux administratif, qui est considérée comme indispensable et urgente, pourrait être mise en place. (*M. Ballayer applaudit.*)

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, souhaitez-vous défendre maintenant le sous-amendement n° 23 ou, plutôt, voulez-vous n'intervenir qu'après avoir entendu le Gouvernement exposer l'amendement n° 44, ce qui aurait pour effet de ne pas interrompre le dialogue qui vient de s'instaurer et de vous permettre, le moment venu, de faire porter votre sous-amendement sur l'amendement du Gouvernement ?

Je vous donne la parole, monsieur Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, je ne saurais ni rester sourd à votre appel ni entraver en quoi que ce soit le dialogue entre la commission et le Gouvernement. J'accepte donc votre proposition.

**M. le président.** Vous me ferez alors savoir comment vous rattachez votre sous-amendement à son nouveau support !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, d'autres amendements du groupe socialiste étant en discussion commune sur l'article 1<sup>er</sup>, il sera facile de régler ce problème !

**M. le président.** Sur l'amendement n° 44, je viens d'être saisi de deux sous-amendements présentés par M. Hœffel, au nom de la commission.

Le premier, n° 46, tend à la fin du premier alinéa du texte proposé par cet amendement, à supprimer les mots : « et sur les recours en annulation des actes réglementaires ».

Le second, n° 47, vise dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par ce même amendement, après les mots : « recours en excès de pouvoir » à supprimer les mots : « relatifs aux actes non réglementaires ».

La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 44.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le Gouvernement souhaite à l'évidence qu'un accord se dégage entre les deux assemblées lors du vote de cet important projet de loi. Or, au début de ce débat, il s'est avéré qu'un écart subsistait entre le texte adopté par l'Assemblée nationale et celui qui résulte des délibérations de la commission des lois du Sénat.

Comme je vais le montrer, le Gouvernement sera animé par cet esprit de conciliation, il fera des concessions.

A cet instant de mon propos, je tiens d'ailleurs à remercier les membres de la commission des lois, son président et son rapporteur, de l'énorme effort de conciliation dont ils ont fait preuve afin de nous permettre - je l'espère - d'arriver à un accord.

En réalité, il n'y a aucun désaccord sur le principe puisque le Gouvernement admet le transfert ; le désaccord ne porte que sur le calendrier, ce qui est beaucoup plus facile à résoudre.

L'amendement du Gouvernement accepte le principe du transfert du contentieux de l'excès de pouvoir - tel est le souhait de la commission des lois - sauf en ce qui concerne l'annulation des actes réglementaires qui sont de la compétence traditionnelle du Conseil d'Etat et pour lesquels, d'ailleurs, on n'aperçoit pas véritablement la différence entre annulation et cassation.

Ce texte du Gouvernement prévoit en outre un transfert progressif - M. le rapporteur vient de confirmer que la commission l'accepte - mais selon un calendrier différent, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le 1<sup>er</sup> janvier 1996 au plus tard, c'est-à-dire, si possible avant.

Pourquoi ce décalage entre les calendriers proposés par la commission et par le Gouvernement ? Il repose sur des considérations pratiques : en raison du niveau de compétence qu'il faut assurer à la composition de ces cours, il est difficile de recruter les effectifs nécessaires rapidement. Il faudra, tout d'abord, prélever des effectifs sur les tribunaux administratifs, et, ensuite, former des hommes ou des femmes capables d'atteindre le niveau de compétence nécessaire, ce qui demande un minimum de temps.

C'est essentiellement pour assurer le bon fonctionnement de ces cours administratives d'appel et pour que leur mise en place se fasse dans de bonnes conditions que le Gouvernement a déposé cet amendement n° 44. Ainsi pourra-t-on éliminer tout risque de blocage ou de confusion, de « cafouillage », allais-je dire.

Enfin, cet amendement du Gouvernement prévoit que les modalités de transfert seront élaborées par décret en Conseil d'Etat, et ce, pour une raison très simple : il faudra accompagner ces transferts des modifications procédurales qui s'imposeront et qui seront diversifiées suivant les différentes matières.

Tel est l'objet de cet amendement. Je pense que nos positions sont maintenant très proches et que nous allons réussir à nous mettre d'accord.

Bien entendu, je demande au Sénat de suivre le Gouvernement.

**M. le président.** Je suis maintenant saisi par M. Hœffel, au nom de la commission des lois d'un sous-amendement n° 48 à l'amendement n° 44 du Gouvernement.

Il est ainsi rédigé :

« I. - A la fin de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le Gouvernement, insérer les mots : « et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 1994. »

« II. - Supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les sous-amendements n°s 46, 47 et 48.

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Les sous-amendements n°s 46 et 47 ont un même objet.

La commission distingue deux blocs de compétences transférables : les recours de plein contentieux qui ne font l'objet d'aucune discussion, puisqu'il est entendu que, dans leur ensemble, ils seraient transférés dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989 du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel, et les recours pour excès de pouvoir. Avec ces deux sous-amendements, la commission des lois souhaite que l'ensemble des recours pour excès de pouvoir puissent être, à terme, transférés du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel. Or, l'amendement n° 44 du Gouvernement tend à soustraire à ce bloc des recours pour excès de pouvoir les recours en annulation des actes réglementaires qu'il estime devoir garder dans la compétence du Conseil d'Etat.

S'agissant du sous-amendement n° 48 qui concerne la date du transfert, la commission des lois préfère, aux dispositions prévues par l'amendement du Gouvernement, à savoir transferts allant du 1<sup>er</sup> janvier 1993 au 1<sup>er</sup> janvier 1996, une date fixe, en l'occurrence celle du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Telle est la proposition de la commission des lois dans ce souci de la conciliation évoqué tout à l'heure et dont nous souhaitons qu'il puisse déboucher sur une solution à la fois positive et réaliste.

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, je vais vous donner la parole pour présenter les amendements n° 21 et 22, mais, auparavant, j'aimerais savoir si votre sous-amendement n° 23 affecte toujours l'amendement n° 1 ou bien si vous préférez le transférer sur l'amendement n° 44.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Mon sous-amendement n° 23 ne peut se rattacher à l'amendement n° 44 puisqu'il tend à supprimer de l'amendement n° 1 une phrase qui ne figure pas dans l'amendement n° 44. Bien évidemment, si la commission retire l'amendement n° 1, mon sous-amendement deviendra sans objet, mais, pour l'instant, il demeure en discussion.

Cela étant, je suis étonné de me retrouver plus gouvernemental que le Gouvernement, à moins que je ne doive être déçu de voir le Gouvernement abandonner sa position au moment où je la soutiens. Encore que M. le garde des sceaux continue à utiliser des arguments qui, pour ma part, m'avaient convaincu. (*Sourires.*)

J'ai eu l'occasion, ce matin, lors de la discussion générale, de dire - comme M. le garde des sceaux vient de le faire - qu'il n'y a pas une différence de nature importante entre le recours pour excès de pouvoir et le pourvoi en cassation. J'acceptais donc la position du Gouvernement dans la mesure où je me résignais - mal, d'ailleurs - à la création des cours administratives d'appel, et en tout cas à ce que le Conseil d'Etat reste juge d'appel en matière de recours pour excès de pouvoir.

A l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déjà reculé en acceptant que des décrets en Conseil d'Etat puissent retirer à l'Assemblée du Palais-Royal le jugement en appel des recours pour excès de pouvoir. La commission des lois du Sénat est allée plus loin encore, en considérant que, le Conseil d'Etat ne pouvant être juge et partie, ces décrets, qui interviendraient le 1<sup>er</sup> janvier 1993, rattacheraient l'appel du contentieux de la fonction publique nationale et territoriale aux cours d'appel.

Il semble que l'on tende aujourd'hui vers un compromis entre la commission des lois et le Gouvernement : il est non plus question de décrets, ce qui aurait été parfaitement anti-constitutionnel, mais de la fixation de la date d'application des mesures proposées. Le Gouvernement a souhaité une date comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Les sénateurs composant la commission des lois ont estimé, quant à eux, que cette période était trop longue - encore qu'ils sachent que le temps passe vite ! (*Sourires.*) - et ils ont proposé 1994.

Il ne nous semble pas très sérieux de jongler ainsi avec les années ! De surcroît, nous estimons que le texte d'origine du projet de loi était bien préférable. Notre amendement n° 21 tend donc purement et simplement à le reprendre, d'autant que M. le garde des sceaux semble continuer à le défendre dans ses explications.

Cela étant, si nous avons admis que les chambres administratives s'appellent des cours administratives, nous regrettons que l'amendement n° 44, pour lequel M. le garde des sceaux a demandé tout à l'heure la priorité, ressuscite les décrets en Conseil d'Etat. M. le rapporteur nous avait pourtant dit ce matin en commission qu'il n'en était plus question, puisque nous estimions que, s'agissant de la création d'un ordre de juridiction, on ne pouvait procéder par voie de décrets en Conseil d'Etat, une loi étant nécessaire.

Je sais bien que, dans l'amendement n° 44, il ne s'agit plus de la compétence des juridictions administratives, mais seulement des modalités du transfert des compétences. Je persiste cependant à penser que c'est contraire à la Constitution et je regrette de voir à nouveau figurer ces décrets en Conseil d'Etat, ces mêmes décrets qui avaient été chassés par la commission des lois car elle craignait que le Conseil d'Etat ne s'y oppose.

La meilleure rédaction nous semble donc, sinon celle de notre amendement n° 21 - ce serait orgueilleux de notre part - du moins celle de l'article 1<sup>er</sup> tel qu'il avait été proposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Avec notre amendement n° 22, nous entendons faire disparaître la mention des décrets en Conseil d'Etat parce qu'elle est anticonstitutionnelle et, par notre sous-amendement n° 23, nous demandons que l'on ne découpe pas en tranches le contentieux de l'excès de pouvoir. En effet, M. le rapporteur a raison - nous sommes tout de même d'accord avec lui sur certains points - en disant que le justiciable doit savoir aisément quel est le juge compétent. Si l'on dit à ce justiciable que la cour administrative d'appel est compétente pour statuer sur les recours en excès de pouvoir de la fonction publique alors que c'est le Conseil d'Etat qui reste compétent pour le reste du contentieux de l'excès de pouvoir, il aura beaucoup de mal à s'y reconnaître.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 21 et 22 ainsi que sur le sous-amendement n° 23 ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Monsieur le président, je l'ai rappelé tout à l'heure, un souci de conciliation a guidé la commission des lois. Les amendements nos 21 et 22 ainsi que

le sous-amendement n° 23 risquant de compromettre cette recherche, je ne puis, au stade actuel de la discussion, qu'exprimer un avis défavorable sur ces différentes propositions.

**M. le président.** Quel est maintenant l'avis du Gouvernement sur les sous-amendements nos 46, 47 et 48, sur le sous-amendement n° 23 ainsi que sur les amendements nos 21 et 22 ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, je commencerai par le sous-amendement n° 48. Il existe un écart de deux années entre les propositions de la commission et celles du Gouvernement ; ce dernier a, en effet, fixé comme date butoir le 1<sup>er</sup> janvier 1996, alors que la commission nous propose le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Dans le souci de conciliation que j'évoquais tout à l'heure et que M. le rapporteur a repris à l'instant à son compte, je suis prêt à accepter de passer du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 1<sup>er</sup> janvier 1995.

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, jusqu'à plus ample informé, vous ne pouvez pas sous-amender un sous-amendement ! Vous pouvez donc soit rectifier votre amendement, soit demander à M. le rapporteur de rectifier son sous-amendement. C'est au choix, il faut que l'un de vous deux se dévoue. Pour ma part, je vous écoute : est-ce M. le rapporteur ou est-ce vous, monsieur le garde des sceaux ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** La commission s'exprimera lorsque sera connue la position du Gouvernement sur l'ensemble de ses sous-amendements.

**M. le président.** En ce cas, veuillez poursuivre, monsieur le garde des sceaux.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Les deux sous-amendements nos 46 et 47 tendant à revenir sur le dispositif prévu dans le texte gouvernemental, à savoir l'exclusion des actes réglementaires du transfert de compétences, je suis tout à fait catégorique : le Gouvernement ne peut les accepter. L'annulation des actes réglementaires, je le rappelle, est véritablement de la compétence traditionnelle du Conseil d'Etat. Par ailleurs, je ne vois pas bien la différence entre « annulation » et « cassation ».

A ces deux arguments majeurs de doctrine, j'en ajouterai deux autres : dans la pratique, 10 p. 100 seulement des affaires sont concernées par ces dispositions ; en outre, tous les contentieux relatifs aux actes individuels, même dans le cadre d'une exception d'illégalité, sont transférés. En effet, lorsqu'une annulation est décidée, elle n'a pas de valeur générale, elle s'applique simplement à l'individu qui en a fait la demande. Par conséquent, il y a dissociation entre ce qui peut être considéré comme un acte réglementaire de portée générale, pour lequel la compétence ne peut être transférée, et tous les autres actes qui feront, eux, l'objet d'un transfert.

Quant aux amendements nos 21 et 22 et au sous-amendement n° 23, le Gouvernement partage l'avis de la commission : il est défavorable à ces propositions.

**M. Jacques Larché, président de la commission.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jacques Larché, président de la commission.** Chacun comprend ici le cadre dans lequel nous nous situons, celui d'un véritable débat parlementaire.

Il ne s'agit pas de savoir si nous allons suivre le Gouvernement, cela est bien sûr acquis. Je suis toujours surpris d'entendre mon ami Dreyfus-Schmidt s'étonner du fait que les positions puissent changer au cours d'un débat. Le Gouvernement n'a pas « reculé » devant l'Assemblée nationale - il a adopté l'une de ses suggestions - pas plus qu'il ne « reculera » devant nous si, d'aventure, il nous suit : il se sera alors rendu à nos arguments. C'est cela qui fait, dans ce cas particulier et aussi peut-être dans d'autres cas, la noblesse et la dignité du débat parlementaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est pourquoi j'essaie de vous convaincre !

**M. Jacques Larché, président de la commission.** Comme j'ai moi-même essayé de vous convaincre ! Nous serons, me semble-t-il, pleinement d'accord.

**M. Emile Tricon.** Cela prend du temps !

**M. Jacques Larché, président de la commission.** On a beaucoup parlé de conciliation. On a également beaucoup parlé des « pas » que nous faisons les uns vers les autres. Il y a la position de l'Assemblée nationale, dont on nous dit qu'elle est intransigeante. Nous verrons bien. Après tout, le débat parlementaire a également pour objet d'essayer d'obtenir, à la suite des échanges, puis des navettes, une conciliation entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Les commissions mixtes paritaires sont, me semble-t-il - et elles ont toujours donné d'excellents résultats - réservées à cet usage.

En ce qui concerne le problème de délai, nous avons enregistré le rapprochement du Gouvernement avec nos thèses. Nous aurions peut-être souhaité - et c'est ce que nous avions souhaité dans l'immédiat - qu'une partie du contentieux de l'excès de pouvoir soit d'ores et déjà transférée aux cours d'appel ; nous y renonçons. En effet, cette date du 1<sup>er</sup> janvier 1995 nous paraît pouvoir être retenue. Si en six ans - de 1989 à 1995 - une institution n'est pas capable, progressivement, de mettre en place une réforme que le législateur voulait, je crois qu'elle ne le fera jamais. C'est peut-être d'ailleurs l'un des risques qu'a parfaitement signalés notre collègue M. Rudloff, à savoir que des délais trop longs risquent en effet, le moment venu, de faire oublier les intentions premières.

Reste l'autre problème, au sujet duquel M. le garde des sceaux nous a dit qu'il ne pouvait pas nous rejoindre : le contentieux des actes réglementaires. Je voudrais que nous ne perdions pas de vue ce point essentiel de la réforme que nous cherchons à mettre en place et l'un des objectifs que nous voulons atteindre, à savoir la simplicité. Au-delà de celle-ci, c'est l'intérêt du justiciable qui est en cause. Tout ce que nous demandons, c'est qu'une fois les transferts effectués la totalité de l'excès de pouvoir, qui serait de la compétence des cours administratives, aille à celles-ci sans qu'il soit besoin de faire une distinction entre la décision individuelle et la décision réglementaire, distinction qui nécessite parfois des décisions préalables du juge, car il n'est pas toujours clair - et cela peut paraître bizarre - de distinguer entre décision individuelle et acte réglementaire.

Je voudrais que nous n'oublions pas qu'il n'est pas question, dans l'état actuel des choses, de toucher à ce dont le Conseil d'Etat demeurera en tout état de cause chargé, quelle que soit la réforme. Il connaîtra, en premier et en dernier ressort, des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République, des recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un simple tribunal administratif, des recours pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires des ministres ainsi que contre les actes administratifs des ministres qui sont pris obligatoirement après avis du Conseil d'Etat, des litiges d'ordre administratif nés hors des territoires soumis à la juridiction des tribunaux administratifs et des recours en annulation dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale. Telle est la compétence du Conseil d'Etat. Ainsi, tout ce qui est important dans le domaine réglementaire lui demeure soumis.

Les autres actes réglementaires seront essentiellement les actes des collectivités locales. Lorsque la réforme sera définitivement mise en place, il est bon que ces derniers soient progressivement dirigés vers un juge qui soit en quelque sorte un juge immédiat. On les enverrait bien aux tribunaux administratifs. Pourquoi ne les enverrait-on pas, dans un second degré, dans une seconde démarche, à la cour qui est chargée du contrôle par la voie de l'appel de ces tribunaux administratifs ?

Si nous adoptons la position de la commission des lois, nous irons vers une simplification considérable des mécanismes juridictionnels. Comme le rappelait excellemment notre collègue M. Courrière lors de notre débat en commission, ce qui est essentiel en la matière, c'est non pas de connaître le sort de telle ou telle juridiction, mais de savoir, à l'issue de la réforme et quand elle sera définitivement appliquée, si nous parviendrons à un système permettant au justi-

ciable de savoir à qui s'adresser et d'obtenir une décision dans des délais plus satisfaisants que ceux que nous connaissons à l'heure actuelle.

Je crois partager tout à fait le point de vue de notre rapporteur en indiquant que la commission maintient sa position sur la demande de suppression de l'alinéa à laquelle M. le garde des sceaux nous a dit qu'il était opposé.

**M. Charles Lederman.** Et pour la date ?

**M. Jacques Larché, président de la commission.** 1995, nous sommes d'accord.

**M. le président.** Le Gouvernement rectifie son amendement n° 44.

La dernière phrase du deuxième alinéa : « Ces dates devront se situer dans une période commençant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et se terminant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1996 » est remplacée par : « Ces dates ne pourront excéder le 1<sup>er</sup> janvier 1995. »

Cet amendement porte désormais le n° 44 rectifié. Il est toujours assorti des sous-amendements n°s 46, 47 et 48. Sa rectification modifie-t-elle votre avis, monsieur le rapporteur ? J'ai noté, en effet, que vous étiez d'accord sur l'amendement n° 44, à condition que vos sous-amendements soient adoptés par le Sénat. Cet amendement étant rectifié, je me dois de vous consulter à nouveau.

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Pour que la rédaction du sous-amendement n° 48 soit logique avec celle de l'amendement n° 44 rectifié du Gouvernement, je souhaite le rectifier pour remplacer l'année « 1994 » par celle de « 1995 ».

Je maintiens les autres sous-amendements n°s 46 et 47.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, ne seriez-vous pas plutôt satisfait par la rectification à laquelle vient de procéder le Gouvernement ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Tout à fait d'accord. Je retire donc le sous-amendement n° 48.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 48 est retiré.

Je vais maintenant consulter le Sénat sur la demande de priorité présentée par le Gouvernement.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Il n'y a pas d'opposition ?...

La priorité est ordonnée.

Nous allons donc statuer immédiatement sur l'amendement n° 44 rectifié.

Je vais d'abord mettre aux voix le sous-amendement n° 46.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Au nom du groupe socialiste, je demande une suspension de séance de dix minutes.

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute déférer à la demande de suspension de séance formulée par M. Dreyfus-Schmidt. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 46, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** MM. les secrétaires m'informent qu'il y a lieu de procéder à un pointage.

La suite du débat dépendant du résultat de ce scrutin, il convient de suspendre la séance pendant cette opération.

(La séance, suspendue à dix-huit heures, est reprise à dix-huit heures quinze.)

**M. le président.** La séance est reprise.

Voici, après pointage, le résultat du dépouillement du scrutin n° 20 :

Nombre des votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	283
Majorité absolue des suffrages exprimés	142
Pour l'adoption .....	142
Contre .....	141

Le Sénat a adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 47, repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 44 rectifié, modifié.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, pour l'instant, je ne sais pas sur quel texte nous allons voter...

**M. le président.** Sur l'amendement n° 44 rectifié, modifié par les sous-amendements n°s 46 et 47 de la commission.

**M. Charles Lederman.** J'entends bien. Cependant, le deuxième alinéa de l'amendement n° 44 rectifié, est maintenant ainsi rédigé :

« Toutefois les cours administratives d'appel n'exerceront leur compétence sur les recours en excès de pouvoir » - les mots « relatifs aux actes non réglementaires » sont supprimés - « et sur les conclusions à fins d'indemnité connexes à ces recours qu'à des dates » - j'insiste sur le pluriel - « et selon des modalités fixées par décrets en Conseil d'Etat. »

Après rectification de son texte par le Gouvernement, la fin de cet alinéa est ainsi conçue : « ces dates ne pourront excéder le 1<sup>er</sup> janvier 1995 ». Pourquoi ce pluriel puisqu'il n'y a plus qu'une seule date ?

Je souhaiterais savoir ce qu'il risque de se produire entre telle date et telle date ? Le texte comporte des dates ; que l'on me dise de quelles dates il s'agit !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Monsieur Lederman, ce n'est pas forcément un décret qui, à telle date, opère des transferts de compétence ! Le 1<sup>er</sup> janvier 1995 est un butoir mais, auparavant, plusieurs décrets peuvent, à des dates différentes, opérer le transfert. Voilà l'explication de cette terminologie.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** J'essaie de comprendre. Vous parlez de plusieurs décrets pour opérer des transferts, mais des transferts de quoi ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** De différentes matières !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Il s'agit de transferts de différentes matières qui font partie du recours pour excès de pouvoirs. Il peut y avoir, par exemple, à telle date, transfert des recours pour excès de pouvoir en matière de fonction publique et, à telle autre date, transfert des compétences en matière de recours pour excès de pouvoir dans une autre matière.

**M. Charles Lederman.** J'ai compris !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Sur ce point, je me demandais si le Gouvernement était décidé à « saucissonner », mais, après tout, il n'est pas obligé de le faire ; il a toute liberté en la matière.

Il n'en reste pas moins que le fait que le sous-amendement n° 46 de la commission ait été adopté constitue une raison supplémentaire pour que nous ne votions pas l'amendement ainsi modifié.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...  
Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 44 rectifié, accepté par la commission.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste s'abstient.  
(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé, et l'amendement n° 1, le sous-amendement n° 23, les amendements n°s 21 et 22 n'ont plus d'objet.

#### Articles additionnels

**M. le président.** Par amendement n° 2, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les cours administratives d'appel sont également compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des 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 des biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.

« A l'article 64 de la loi précitée, les mots : « à la cour administrative d'appel » sont substitués aux mots : « au Conseil d'Etat », et les mots : « la cour administrative d'appel » sont substitués aux mots : « le Conseil d'Etat ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Cet amendement n'a plus d'objet, puisque son libellé est repris dans le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> tel qu'il vient d'être adopté. Il est donc retiré.

**M. le président.** L'amendement n° 2 est retiré.

Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 17, présenté par M. Grandon, tend à insérer, après l'article 17, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation sont indemnisés, au plus tard dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi, du préjudice causé par les transferts de compétence opérés en faveur des cours administratives d'appel. Cette indemnisation est à la charge de l'Etat. Cette dépense exceptionnelle sera financée par la perception, jusqu'à extinction de la dette, d'une taxe parafiscale perçue par les greffes des cours administratives d'appel sur les recours formés devant ces juridictions, à l'exception de ceux déposés par l'Etat ou introduits avec le bénéfice de l'aide judiciaire. Le préjudice causé par la réforme à chaque officier ministériel sera déterminé, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'Etat qui suivra les principes définis par l'article 29 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971. Ce décret fixera également les modalités de perception de la taxe. Le conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est chargé de la répartition et du paiement de ces indemnités entre ses membres. »

Le second, n° 24, déposé par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise à insérer, après l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les avocats au Conseil d'Etat qui, dans le délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, justifieront avoir subi un préjudice en découlant directement pourront demander une indemnité en capital n'excédant pas le montant des revenus imposables des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la loi. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de cet article. »

La parole est à M. Grandon, pour défendre l'amendement n° 17.

**M. Jacques Grandon.** Monsieur le président, mes chers collègues, l'amendement que je soumetts à la Haute Assemblée tend à une indemnisation du préjudice causé aux avocats au Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Dans le texte que nous allons voter - je vous le rappelle - nous allons plus loin que l'Assemblée nationale, puisque le recours pour excès de pouvoir, qui avait été laissé aux avocats au Conseil d'Etat, va désormais leur échapper.

Cela a pour conséquence de transformer le Conseil d'Etat, non plus en juridiction d'appel, mais en cour de cassation du droit public et à retirer aux professionnels que sont les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation en moyenne 30 p. 100 de leur activité. Certes, ils conserveront certaines matières, mais l'essentiel de leur activité de droit public leur échappe.

Il serait parfaitement injuste et tout à fait anormal qu'ils ne reçoivent pas en contrepartie quelques compensations, alors surtout que l'augmentation du volume des affaires au cours des dernières années avait conduit à la création de vingt-cinq postes nouveaux, pris en charge par de jeunes avocats qui, pour la plupart, se sont endettés pour de nombreuses années.

Si l'on opère un rapprochement entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif, on s'aperçoit que 11 p. 100 seulement des arrêts de cours d'appel sont déferés à la Cour de cassation. Cela signifie par analogie que, très certainement, 10 p. 100 des décisions des cours régionales seront déferées au Conseil d'Etat. Par voie de conséquence, le rôle normal des avocats au Conseil d'Etat va être réduit de 90 p. 100.

J'ai rappelé ce matin, lors de la discussion générale, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. A partir du moment où vous demandez à une catégorie de citoyens de supporter les conséquences d'un texte, encore convient-il de les en indemniser.

Cette indemnisation a été maintes fois appliquée dans le passé. En 1945, lors de la création de la sécurité sociale, les compagnies privées, qui étaient compétentes pour les accidents du travail, furent indemnisées de la perte qu'elles subissaient. Quand fut créée la nouvelle profession d'avocat et que furent supprimées les charges d'avoués, ces derniers furent indemnisés et purent continuer à exercer leur profession comme ils le faisaient jusqu'alors ; ce ne sera pas le cas pour les avocats au Conseil. Je citais ce matin l'exemple de la création des cours d'appel de Versailles et de Reims, qui a entraîné l'indemnisation des avoués de la cour d'appel de Paris. Je pourrais donner bien d'autres exemples.

Je demande donc au Sénat de prendre en compte cette situation. Une catégorie de professionnels de très grande qualité voit, par le fait même de l'adoption de notre texte, sa situation complètement dévaluée au point que, les charges restant constantes, c'est une question de survie qui se pose à elle. Sans doute ne sont-ils qu'un petit nombre, mais il ne faut pas oublier qu'ils participent depuis des années à l'élaboration de notre droit public, celui-ci étant - on le sait - un droit prétorien. Ils ont contribué à faire en sorte que le Conseil d'Etat, au jour le jour, crée le droit public et en améliore la qualité. Cela aussi, c'est la tâche des professionnels du droit que sont les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Or on leur porte un coup très dur qui peut leur être fatal.

Il serait donc juste qu'ils soient normalement indemnisés. Toutefois, si quelques compensations leur sont accordées, notamment s'il est admis - tel sera l'objet d'un amendement que je présenterai tout à l'heure - que leur concours interviendra en toute matière, encore faudra-t-il tenir compte de l'étendue de leur préjudice. Cela viendra en déduction des indemnités qui pourraient leur être dues. Mais j'insiste auprès de mes collègues pour qu'ils prennent en compte la situation de ces personnes ; ce ne serait que justice.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 24.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il est vrai que le souci qui a inspiré notre amendement est identique à celui qui a inspiré l'amendement que vient de défendre notre collègue M. Grandon.

Je rendrai un hommage moins vibrant aux avocats au Conseil car, quels que soient leurs mérites, ce qui est certain c'est qu'ils sont propriétaires d'une charge. C'est comme cela ! Je ne porte pas de jugement de valeur ! Je constate que cette charge leur donnait le droit d'intervenir dans l'appel de l'ensemble des affaires venues des tribunaux administratifs.

Il m'avait semblé qu'une sorte d'accord était intervenue entre le Gouvernement, le Conseil d'Etat, les membres des tribunaux administratifs et les avocats au Conseil pour s'en tenir au texte présenté par le Gouvernement, les avocats au Conseil se contentant du fait qu'on leur laisse le contentieux de l'excès de pouvoir - du moins c'est ce qui m'avait été indiqué ; j'ignore si cela est exact - et ne réclament rien. Ils avaient d'autant plus de mérite qu'il existe actuellement une dispense de ministère d'avocat en matière d'excès de pouvoir. Cela dit, la plupart des plaideurs ont tout de même la prudence bien avisée d'avoir recours à un avocat au Conseil.

Or, voilà que non seulement on leur enlève le plein contentieux où le ministère de l'avocat est obligatoire, mais encore, le sous-amendement n° 46 ayant été adopté à une voix - cela nous rappelle l'amendement Vallon - voilà qu'on leur enlève absolument tout !

Je sais bien qu'ils pourront encore continuer à plaider, mais ils seront en concurrence, devant les chambres, avec l'ensemble des avocats de France et avec les gros barreaux des emplacements - c'est ce qui nous a été dit - où l'on placera les cours administratives d'appel. Alors, ce n'est que justice de réparer le préjudice qu'ils subissent.

On me répondra qu'ils sont avocats non seulement au Conseil d'Etat, mais aussi à la Cour de cassation. C'est vrai, mais si certains cabinets plaident beaucoup plus devant le Conseil d'Etat que devant la Cour de cassation, pour d'autres, c'est le contraire.

Ce que nous demandons, c'est que le préjudice soit réparé, pour respecter un principe du droit français. Comme le disait ce matin M. Grandon, ce n'est pas parce qu'ils sont un petit nombre qu'ils ne devraient pas être indemnisés du préjudice qu'ils vont subir.

Pour rédiger notre amendement, nous avons repris à peu près le texte de l'article 38 de la loi du 31 décembre 1971.

L'amendement de notre collègue M. Grandon va plus loin que le nôtre : au lieu de prévoir une réparation maximale, plafonnée et peut-être forfaitaire pour certains, il tente de cerner le préjudice réel ; je le préfère au nôtre. Je suis donc prêt à retirer ce dernier si l'amendement n° 17 est adopté.

**M. le président.** Monsieur Grandon, souhaitez-vous que l'article additionnel que vous proposez d'insérer le soit après l'article 17, comme vous l'aviez prévu, ou après l'article 1<sup>er</sup> ? Dans ce dernier cas, il conviendrait évidemment de rectifier votre amendement.

**M. Jacques Grandon.** La place de cet article additionnel est effectivement après l'article 1<sup>er</sup> et je rectifie mon amendement en conséquence.

J'ajoute, pour compléter ce qui vient d'être dit...

**M. le président.** L'amendement n° 17 rectifié, présenté par M. Grandon, tend donc à insérer, après l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel dont je vous ai donné lecture précédemment.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** La commission n'a évidemment pas été insensible aux problèmes qui peuvent se poser aux avocats au Conseil d'Etat du fait de la mise en œuvre de cette loi sur la réforme du contentieux administratif. Un désaisissement progressif, dans un certain nombre d'affaires, peut leur faire subir un préjudice, la commission en a été tout à fait consciente.

Cela étant, la question de l'indemnisation n'a pas été évoquée au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale, probablement parce que le texte prévoit seulement des recours de plein contentieux.

Au Sénat, le problème se pose sous un aspect nouveau, dans la mesure où, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989, si notre assemblée en décidait ainsi, il y aurait transfert des recours concernant les actes réglementaires.

Mais le problème essentiel ne se posera, bien entendu, qu'en 1995, date du transfert de la totalité des recours pour excès de pouvoir. La question des recours de plein contentieux n'a pas été abordée par l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître l'avis du Gouvernement sur ce problème nouveau qui est posé puisqu'il n'a pas été évoqué dans le débat à l'Assemblée nationale.

**M. le président.** Quel est donc l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 17 et 24 ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je comprends parfaitement l'intérêt que M. Grandon et M. Dreyfus-Schmidt portent aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Il s'agit d'avocats de grande qualité, qui méritent que l'on se préoccupe de leur sort.

S'ils vont subir, je le reconnais, une perte d'activité, ils bénéficieront aussi d'un gain d'activité. Le recours à un avocat au Conseil d'Etat sera obligatoire en cassation alors que, pour des matières où le Conseil est simplement juge d'appel, tel le recours en excès de pouvoir, sa présence n'est pas requise.

De plus, ces avocats pourront plaider dans les cours régionales. Ils perdront donc, certes, mais ils pourront gagner s'ils sont actifs.

Ils ont bénéficié jusqu'à présent d'un monopole. Le danger en ce cas réside dans le fait qu'un tel monopole risque de ne pas être éternel.

En outre, dans une époque placée sous le signe du changement, si l'Etat devait garantir tous ceux qui subissent une perte d'activité, de marchés ou de débouchés, où irait-on ?

Enfin, je m'associerai, par un autre biais, aux propos tenus à l'instant par M. le rapporteur. Il ne s'agit pas d'un problème actuel puisqu'il ne se posera qu'en 1995 ou peut-être un peu avant. En tout état de cause, aujourd'hui, puisque ces amendements auraient pour effet de créer une dépense, il n'est pas possible de les prendre en considération, l'article 40 de la Constitution leur étant applicable. Ce n'est pas les représentants de la commission des finances ici présents qui pourront me démentir.

C'est pourquoi le Gouvernement suit la commission et émet un avis défavorable à ces deux amendements.

**M. le président.** Le Gouvernement précède même la commission car celle-ci a manifesté le souhait de l'entendre avant de se prononcer. Je lui demande donc maintenant son avis sur ces deux amendements.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Si j'ai bien compris, le Gouvernement estime que le problème ne se pose pas dans l'immédiat mais se posera à terme, en 1995, ou un peu avant.

Le Gouvernement est-il en mesure d'ores et déjà de s'exprimer sur les modalités suivant lesquelles pourraient éventuellement être dégagés les moyens nécessaires pour donner suite aux préoccupations exprimées par les auteurs des deux amendements ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il a dit : « Non ! »

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, j'ai répondu à l'avance...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Non ! Vous avez répondu : « Non ! »

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** En effet, j'ai répondu : « Non ! » à l'avance. Il s'agit d'un problème qui n'est pas actuel et qui, s'il était traité aujourd'hui, se heurterait à l'article 40 de la Constitution. Soyons clairs !

C'est la première fois que ce problème m'est posé, mais, comme je le disais tout à l'heure à M. Grandon, je suis naturellement prêt à faire examiner cette question par mes services afin qu'ils envisagent une solution.

Mais, aujourd'hui, il ne m'est pas possible d'en dire plus, si ce n'est que je suis dans l'impossibilité, pour des raisons constitutionnelles, d'accepter de tels amendements.

**M. Charles Lederman.** L'article 40 a-t-il été opposé ou non ?

**M. le président.** Pour simplifier la tâche de la commission, me réservant de l'interroger par ailleurs, et l'article 40 n'ayant été qu'évoqué et non pas invoqué - monsieur le garde des sceaux s'est, en effet, contenté de dire que l'amendement se « heurterait » à l'article 40 - je me tourne vers les auteurs des amendements pour leur demander d'abord s'ils les maintiennent ou non. (*M. Dreyfus-Schmidt lève la main.*)

**M. le président.** Je pose une question aux auteurs des amendements.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous avez dit : « Je me tourne vers les auteurs des amendements. » Je suis l'un de ces auteurs.

**M. le président.** Vous demandez la parole pour un rappel au règlement ? Je vous la donne.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'ai levé la main parce que vous aviez dit vous tourner vers les auteurs des amendements. Or je suis l'un d'entre eux.

**M. le président.** Vous avez eu raison de lever la main, mais je dois procéder par ordre. C'est pourquoi la parole est en premier à M. Grandon.

**M. Jacques Grandon.** Je ne peux que maintenir cet amendement. J'en ai donné les raisons. Me permettez-vous de garder la parole quelques instants, monsieur le président ?

**M. le président.** Vous le pouvez d'autant plus que vous risquez de ne plus pouvoir vous exprimer par la suite. (*Souffrez.*)

**M. Jacques Grandon.** On nous oppose l'article 40...

**M. le président.** Non ! On vous l'opposerait ! On ne vous l'oppose pas, sinon vous n'auriez plus la parole.

**M. Jacques Grandon.** Nous avons pris la précaution d'inclure dans notre amendement le même mode de financement de l'indemnisation qui avait été admis il y a quelques années lorsqu'on a créé la profession unie.

M. le garde des sceaux nous a dit qu'il allait faire étudier la question de l'indemnisation. Nous en prenons acte parce que c'est un élément très important. On s'apercevra très rapidement que l'activité des avocats aux conseils diminuera nécessairement dans une grande proportion.

On nous a dit, d'une part, qu'il fallait admettre la disparition de certains monopoles et, d'autre part, que les avocats aux conseils n'avaient pas le monopole des appels. Si leur concours n'était certes pas nécessaire dans toutes les matières, ils intervenaient néanmoins dans la quasi-totalité des cas.

Quant aux monopoles, monsieur le garde des sceaux, les avocats sont titulaires de charges à caractère patrimonial - cela a été rappelé tout à l'heure - qu'ils ont acquises, avec toutes les garanties que cela leur confère, et notamment la garantie que personne ne pourra les en déloger.

A partir du moment où le législateur intervient pour porter atteinte à leur activité, il est bien normal qu'ils soient indemnisés. C'est même une question d'ordre constitutionnel, car cela met en cause l'égalité des citoyens face aux charges.

Je pense m'être suffisamment exprimé ; je croyais avoir emporté l'adhésion ; au moins, ai-je eu la satisfaction d'apprendre que notre amendement sera soumis à la réflexion et que M. le garde des sceaux voudra bien examiner la question. Il en aura le loisir.

L'amendement n° 17 est donc maintenu.

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt l'amendement n° 24 est-il maintenu ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je remercie M. le ministre de nous avoir indiqué très franchement que cette question était nouvelle pour lui et qu'il allait non pas la renvoyer devant le Conseil d'Etat, mais la faire étudier. Je suis convaincu que, lorsque cette étude aura été faite, son propos ne sera plus celui qu'il a tenu tout à l'heure. En particulier, on se rendra compte alors - du moins je l'espère - que la réforme que la majorité du Sénat s'apprête à voter aura tout de même pour résultat de réduire le nombre des affaires soumises au Conseil d'Etat par rapport à aujourd'hui.

Personnellement, je crains que, très rapidement, toutes les affaires qui viendront en appel devant les chambres ne se retrouvent finalement en cassation devant le Conseil d'Etat. Dans ces conditions, c'est vrai, le préjudice subi par les avocats aux conseils ne serait pas celui que l'on peut redouter. Mais, dans ce qui est votre optique présente - sinon à quoi servirait cette discussion ? - il y aurait un préjudice pour des gens qui, comme on l'a dit, sont très légitimement

en droit d'être dédommagés puisqu'ils ont acheté des charges, peut-être à leur prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, mais à l'origine à l'Etat ou à leur prédécesseur avec l'accord de l'Etat.

Monsieur le président, je retire mon amendement de manière que le Gouvernement n'ait pas à invoquer l'article 40.

**M. le président.** L'amendement n° 24 est retiré.

Quel est l'avis définitif de la commission sur l'amendement n° 17 ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Si j'ai bien compris notre collègue M. Grandon, il s'agissait, dans son esprit, de soumettre sa proposition à la réflexion du Gouvernement, et, ayant reçu la garantie qu'une étude sera menée, il a accepté de retirer son amendement...

**M. le président.** Non, il n'a jamais accepté de le faire ; sinon, je ne vous consulterais pas pour connaître l'avis de la commission.

Vous avez bien maintenu votre amendement M. Grandon ?

**M. Jacques Grandon.** De même que M. le rapporteur avait précédemment interprété parfaitement la pensée de M. le garde des sceaux, il a parfaitement analysé la mienne...

**M. Charles Lederman.** Et l'analyse a abouti à quoi ?

**M. le président.** Monsieur Grandon, en déclarant cela vous avez l'air de dire que je préside en dépit du bon sens ! (M. Grandon proteste.)

Je vous ai demandé deux fois si votre amendement était maintenu ou non ; vous m'avez répondu « oui ».

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Il retire son amendement.

**M. Charles Lederman.** Non, il ne l'a pas retiré !

**M. Jacques Grandon.** En fait, je le retire.

**M. le président.** Vous le retirez ! Avez-vous raison ou tort, je n'en sais rien. Mais je ne voudrais pas que le Sénat ait l'impression que je n'entends pas ce qu'on me dit !

L'amendement n° 17, qui était maintenu, est donc retiré.

**M. Charles Lederman.** Quel courage !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'ai retiré le mien sous la menace ! (Sourires.)

## Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - Les cours administratives d'appel comportent des chambres. Le nombre et le ressort des cours ainsi que le nombre des chambres sont fixés par décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 13, M. Grandon propose de compléter cet article *in fine* par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les recours et les mémoires devant ces juridictions d'appel devront être présentés et signés, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat inscrit au barreau. Les justiciables bénéficient toutefois de la dispense de ce ministère dans les matières visées à l'article R. 79 du code des tribunaux administratifs. »

La parole est à M. Grandon.

**M. Jacques Grandon.** Nous créons une nouvelle juridiction ; il est bon de préciser que les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pourront intervenir devant les cours administratives d'appel, comme ils le font devant les tribunaux administratifs.

Il s'agit, certes, d'interventions limitées et elles ne compenseront pas, nous semble-t-il, la perte d'activité devant le Conseil d'Etat. En effet, l'expérience a prouvé que si les avocats au Conseil d'Etat ont la faculté d'intervenir devant les tribunaux administratifs, ils ne le font que très rarement. C'est ce qui se produira également à l'échelon des chambres administratives d'appel. Encore est-il bon de préciser que leur intervention sera possible.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** La commission estime que le souhait exprimé dans cet amendement par M. Grandon est satisfait par le code des tribunaux administratifs, qui est étendu aux cours administratives d'appel.

Il était nécessaire que M. Grandon exprimât sa préoccupation. Qu'il sache cependant qu'il y est d'ores et déjà répondu.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le Gouvernement a la même position que la commission.

Il s'agit d'un point qui ressortit au domaine réglementaire ; la meilleure preuve en est que cela figure dans la partie réglementaire du code des tribunaux administratifs.

**M. le président.** Monsieur Grandon, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Jacques Grandon.** Je le maintiens, monsieur le président.

**M. le président.** Dans ces conditions, quel est l'avis de la commission ? Celle-ci, en effet, n'a pas formellement indiqué sa position.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je me permets de redire à M. Grandon que nous pouvons l'assurer que la préoccupation légitime qu'il exprime à travers son amendement est totalement satisfaite par le fait que le code des tribunaux administratifs est étendu aux cours administratives d'appel.

**M. Charles Lederman.** Non !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** L'adoption de l'amendement introduirait donc une redondance.

Toutes les dispositions qui figurent dans le code des tribunaux administratifs seront applicables aux cours administratives d'appel. A cet égard, il a toute garantie. Je le lui redis avec beaucoup de conviction.

Sa préoccupation de voir associer les avocats à ce stade de la procédure est tout à fait légitime. Mais son amendement est satisfait, et cela ne saurait faire l'objet d'aucun doute ni d'aucune équivoque.

**M. Charles Lederman.** Ce n'est pas du tout ce qu'a dit tout à l'heure M. le garde des sceaux !

**M. le président.** Désirez-vous prendre la parole contre l'amendement, monsieur Lederman ?

**M. Charles Lederman.** En fait, je souhaite prendre la parole, monsieur le président. Pourquoi pas « contre » ! (Sourires.)

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** J'ai entendu les explications données par M. le rapporteur et la conviction qu'il a exprimée. Mais j'aimerais bien que M. le garde des sceaux exprimât la même conviction. Encore faudrait-il qu'il ait le même sentiment.

Jusqu'à présent, vous avez, monsieur Grandon, l'assurance de M. le rapporteur de la commission. Mais vous avez, comme moi, entendu le garde des sceaux ; or, si je l'ai bien compris, M. le garde des sceaux s'est référé à des décrets à venir puisqu'il a dit que cela relevait du domaine réglementaire. Il ne vous a donné aucune assurance.

Si M. le rapporteur nous lisait les dispositions du code des tribunaux administratifs auxquelles il se réfère, alors, nous aurions la possibilité de dire ce que nous pensons, et de le dire en toute clarté.

Pour le moment, nous avons une conviction, qui ne suffit pas, et une abstention, une carence, qui est loin d'être une affirmation.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je voudrais dissiper les derniers doutes. Le problème est, je crois, suffisamment important pour que nous ne laissions subsister aucune équivoque.

L'article 3 du projet de loi qui nous est soumis et que, tout à l'heure, je l'espère, nous approuverons, dispose : « Le code des tribunaux administratifs devient le code des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel ». Or, le code des tribunaux administratifs, qui va donc devenir le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dispose, en son article R. 78 : « Les recours et les mémoires doivent être présentés et signés, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un

avocat inscrit au barreau, soit par un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé.» C'est, je crois, la réponse explicite à la légitime préoccupation qu'exprimait tout à l'heure notre collègue M. Grandon.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si l'article 3 est voté, ça ira !

**M. le président.** L'amendement est-il maintenu ?

**M. Jacques Grandon.** Je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 13 est retiré.

Par amendement n° 18, M. Virapoullé propose de compléter l'article 2 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La cour administrative d'appel compétente dans le ressort de Paris et de la région parisienne connaîtra en appel des arrêts rendus par les tribunaux administratifs des départements et territoires d'outre-mer.

La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** Tout au long de ce débat, il a été dit et répété que ces nouvelles cours administratives d'appel étaient surtout créées dans l'intérêt des justiciables. On a beaucoup parlé, et à juste titre, des justiciables ; on a même dit que l'un des objectifs à atteindre était de rapprocher les justiciables de la juridiction compétente.

Il est donc normal que, dans un débat de cette importance, les départements d'outre-mer fassent entendre leur voix, car, monsieur le garde des sceaux, ces départements existent ; le Conseil constitutionnel précise même, dans une importante décision du 2 décembre 1982 : « Ce sont des départements français à part entière. »

Vous avez fait un choix. Vous pouviez en effet créer une cour administrative d'appel pour la région Guyane - Martinique - Guadeloupe et une autre pour le département de la Réunion. Si je vous avais moi-même proposé cette solution, vous auriez pu me répondre que ma demande n'était pas suffisamment justifiée.

En présentant cet amendement, monsieur le garde des sceaux, j'ai voulu rester dans la limite de la raison. Son but est simple, son objectif est justifié. J'espère obtenir du Gouvernement et de la commission leur agrément.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** La commission émet un avis favorable.

Nous comprenons le souci, exprimé dans cet amendement, de voir clarifiée dès le départ la question du rattachement des tribunaux administratifs des départements et territoires d'outre-mer à une cour administrative d'appel.

Ce rattachement peut poser un problème pratique. L'article 2 du projet, en effet, s'en remet à des décrets en Conseil d'Etat pour fixer le lieu d'implantation des cours administratives d'appel. Mais si l'on peut être dans l'incertitude - j'espère que cela ne durera pas trop longtemps - quant à l'implantation des cours administratives d'appel interdépartementales dans les régions autres que la région parisienne, il y a une quasi-certitude : une des cinq cours administratives d'appel sera implantée dans la région parisienne.

Dans ces conditions, le rattachement des tribunaux administratifs des D.O.M. et des T.O.M. à la cour administrative d'appel de Paris et de la région parisienne ne devrait pas poser de problème majeur, ce qui répond pleinement aux préoccupations que vient d'exprimer notre collègue M. Virapoullé.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Monsieur Virapoullé, j'ai pris bonne note du vœu que vous exprimez. Je comprends parfaitement vos préoccupations ; j'en tiendrai compte lorsque le moment sera venu de fixer le lieu d'implantation des nouvelles cours...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si vous êtes compétent !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Nous le verrons tout à l'heure ! Nous débattons présentement du texte du Gouvernement ; si vous voulez l'amender, monsieur Dreyfus-Schmidt, c'est votre droit absolu. Pour le moment, je réponds à M. Virapoullé en fonction du texte déposé par le Gouvernement.

Comme l'a indiqué votre rapporteur, le soin est laissé à des décrets pris en Conseil d'Etat de définir le lieu d'implantation des nouvelles cours. Ce lieu sera notamment défini en fonction du volume des affaires à traiter et d'un équilibre à instaurer.

Je prends bonne note du vœu de M. Virapoullé. Il est possible que, dans le cadre des dispositions qui interviendront, il ait satisfaction. Mais je ne peux pas, à l'heure actuelle, aller plus loin.

Compte tenu des observations que je viens de formuler, je demande à M. Virapoullé de bien vouloir retirer son amendement.

**M. le président.** Monsieur Virapoullé, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Louis Virapoullé.** Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez employé des arguments ô combien séduisants. En effet, tout d'abord, vous avez déclaré que vous teniez compte de ma demande. Je me permets d'insister sur le fait que cette demande me paraît justifiée quant au fond. Si j'ai choisi Paris, c'est parce que la capitale reste pour les départements d'outre-mer le point le plus rapproché de la métropole.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Bien sûr !

**M. Louis Virapoullé.** Par ailleurs, vous avez soulevé un argument de forme. Vous avez dit que ce sont des décrets qui préciseront l'implantation des cours administratives d'appel. En conséquence, l'objet de la demande que je présente au Gouvernement et qui est justifiée relève, quant à la forme, du pouvoir réglementaire.

Je ne peux, monsieur le ministre, résister plus longtemps à cet argument que vous avez développé avec autant de compétence...

**M. Charles Lederman.** Et de conviction ! (*Sourires.*)

**M. Louis Virapoullé.** ... et c'est la raison pour laquelle, m'inclinant devant votre proposition, je retire mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 18 est retiré.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je le reprends, monsieur le président.

**M. le président.** Avant d'aller plus loin, monsieur Dreyfus-Schmidt, puisque vous reprenez l'amendement de M. Virapoullé, je souhaiterais, en tant qu'élu de la région d'Ile-de-France, parce que la région parisienne n'existe plus, que vous rectifiiez cet amendement pour remplacer les mots « la région parisienne » par les mots : « la région d'Ile-de-France ».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 18 rectifié, présenté par M. Dreyfus-Schmidt, et tendant à compléter l'article 2 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La cour administrative d'appel compétente dans le ressort de Paris et la région d'Ile-de-France connaîtra en appel des arrêts rendus par les tribunaux administratifs des départements et territoires d'outre-mer. »

Veillez maintenant défendre votre amendement, monsieur Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** En déposant son amendement, M. Virapoullé souhaitait avoir des précisions du Gouvernement. Je le comprends bien. M. le ministre de l'intérieur lui a répondu qu'il s'agissait du domaine réglementaire, mais que le Gouvernement l'avait entendu et compris.

Si je reprends cet amendement, c'est parce que M. Virapoullé n'est pas le seul à être inquiet. En vérité, il a bien de la chance de pouvoir se sentir rassuré par les propos qu'il a entendus, alors que tant d'autres ne le sont pas.

Beaucoup de nos collègues sont tout à fait favorables à la réforme proposée, car ils ont la conviction - je ne dis pas la promesse - que la cour administrative d'appel sera installée dans leur région. Il serait tout de même bon de savoir à quoi s'en tenir.

J'ai sous les yeux le télégramme adressé, par exemple, à notre collègue André Rouvière par le barreau de Montpellier, qui protestait au nom des quatre grandes régions françaises, Midi - Pyrénées, Languedoc - Roussillon, Provence - Alpes - Côte d'Azur et Corse, car ce barreau avait entendu dire - cela a été souligné notamment par

M. Mazeaud, rapporteur à l'Assemblée nationale - que les cours administratives d'appel seraient installées à Paris ou tout au moins dans la région parisienne...

**M. le président.** Dans la région d'Ile-de-France, monsieur Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, du point de vue géographique, le bassin parisien existe encore. Après tout, on peut parler de région parisienne, même si j'ai rectifié mon amendement.

Je disais donc que les cours administratives d'appel seraient installées à Paris ou dans la région d'Ile-de-France, à Lyon, Bordeaux, Nantes et Nancy.

Le Gouvernement n'a tout de même pas prévu de créer cinq cours administratives d'appel, très rapidement, dès 1989 et calculé le nombre de magistrats nécessaires sans savoir d'ores et déjà où il comptait les installer.

Je demande donc à M. le ministre de bien vouloir nous faire des confidences. Je ne sais d'ailleurs pas à quel ministre m'adresser. Si, tout à l'heure, je me suis permis de dire à M. le ministre de l'intérieur : « Si vous êtes compétent en ce qui concerne les cours », c'est que, en effet, nul ne sait, en l'état actuel, quel ministre sera compétent puisqu'il s'agit d'une création. Ce sont des articles situés plus loin dans le projet de loi qui donneront compétence à l'un ou à l'autre. Si l'on nous suit, ce sera la garde des sceaux qui sera compétente, comme il l'est déjà pour le Conseil d'Etat, ainsi que pour l'ordre judiciaire.

Nous serions heureux que le Gouvernement nous fasse des confidences afin de tranquilliser beaucoup de personnes.

Par ailleurs, comme je l'ai dit en commission, monsieur Virapoullé, Paris n'est pas la ville la plus proche pour les habitants des départements et territoires d'outre-mer.

Je citerai l'exemple de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, où des avions atterrissent régulièrement en provenance directe des Antilles. (*Sourires.*) En revanche, venant de Cherbourg, il est aussi rapide d'aller à Paris que d'aller à Nantes. Cela est certain. Avec l'avion, c'est également beaucoup plus pratique et je pourrais multiplier les exemples.

Ainsi, les régions du centre de la France auraient à choisir, si les informations données à l'Assemblée nationale par M. Mazeaud sont exactes - c'est le Gouvernement d'ailleurs qui choisira - entre Nantes ou Lyon.

Cela démontre que cinq cours ne suffisent pas.

En l'état actuel, il n'y a pas cinq cours, il y a une auberge espagnole où chacun amène ses espoirs. J'espère que je pourrai retirer l'amendement que j'ai repris lorsque le Gouvernement m'aura répondu.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** A vrai dire, M. Dreyfus-Schmidt a bien précisé qu'il ne reprenait cet amendement que pour avoir des éclaircissements, ...

**M. Charles Lederman.** Des confidences !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** ...des confidences du Gouvernement pour se sentir rassuré.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si ce n'est pas « secret défense ».

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** N'ironisez pas, monsieur Dreyfus-Schmidt, votre éloquence est trop grande pour avoir recours à de tels arguments.

Le découpage de la France en cours administratives d'appel ne peut être fait ni par le Sénat ni par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement compte dans ces projets de découpage, comme je l'ai dit...

**M. Charles Lederman.** Une commission des sages, monsieur le ministre !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Pourquoi pas ?

**M. Charles Lederman.** Vous en avez l'habitude.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Elle a déjà fait ses preuves !

**M. Charles Lederman.** Le charcutage, cela vous connaît !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Elle a tellement fait ses preuves que vous ne vous plaigniez plus du résultat. Il faut croire que ce n'était pas si mauvais que cela !

**M. Charles Lederman.** Ne vous avancez pas dans cette direction.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Ecoutez, votre secrétaire général est content, vous devriez l'être aussi ! Ne soyez pas plus royaliste que le roi.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure à votre excellent collègue M. Virapoullé, le Gouvernement s'entourera des précautions nécessaires. M. Dreyfus-Schmidt demande notamment quel est le ministre compétent. Ce sont les deux ministres ici présents, à savoir le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur ; mais ils le sont au nom du Premier ministre et c'est ce dernier qui présentera un projet de décret en Conseil d'Etat. Il recueillera donc un avis du Conseil d'Etat et il arrêtera ensuite ce découpage.

Soyez assuré, monsieur Dreyfus-Schmidt, que notre seule préoccupation est de doter notre pays de l'organisation la meilleure possible.

J'ai bien entendu ce que vous avez dit, notamment sur les avantages de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, par exemple, par rapport à Belfort.

**M. Emmanuel Hamel.** Il y a un excellent aéroport à Lyon-Satolas !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Il vous faudra attendre un peu ; effet, je ne peux pas vous faire plus de confidences pour le moment, monsieur le sénateur. C'est la raison pour laquelle je crois que vous devriez faire confiance au Gouvernement sur ce point ; vous verrez que tout se passera bien !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** M. Cabana n'est pas compétent ?

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, l'amendement n° 18 rectifié est-il maintenu ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je ne suis pas plus royaliste que le roi. Autant que je sache, le roi n'est pas secrétaire général du parti communiste. Je retire donc l'amendement n° 18 rectifié.

**M. le président.** L'amendement n° 18 rectifié est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

### Article 3 et article additionnel

**M. le président.** « 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). »

Par amendement n° 25, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter cet article par les deux paragraphes suivants :

« Le quatrième alinéa 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 est ainsi rédigé :

« 3° Un directeur de l'administration centrale désigné par le ministère de l'intérieur. »

« Le cinquième alinéa de l'article 14 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précité est complété par les mots suivants : « et de la gestion des membres des tribunaux administratifs. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** La question est de savoir, en effet, si les tribunaux administratifs et du même coup les cours administratives d'appel resteront rattachés au ministère de l'intérieur ou seront rattachés au ministère de la justice.

Je sais bien qu'à l'Assemblée nationale on a proposé que les cours administratives d'appel soient rattachées au secrétariat général du Conseil d'Etat. C'était une bonne formule. Mais, comme elle n'a pas été comprise et que l'on a eu l'air

de dire qu'on voulait que les magistrats des juridictions « inférieures » administratives soient sous la dépendance du Conseil d'Etat, nous n'avons pas repris cette idée.

En revanche, nous avons constaté avec un grand intérêt que, pour la première fois peut-être depuis longtemps, les deux ministres ici présents - le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur, puisque décidément on ne connaît jamais l'avis du ministre délégué chargé de la réforme administrative sur ce projet de réforme administrative - compétents en l'espèce, sont d'accord pour rationaliser la situation existante afin que, en définitive, tout soit rattaché au ministre de la justice, d'abord parce qu'il s'agit de la justice, ensuite parce que le Conseil d'Etat est rattaché au ministre de la justice, alors que les tribunaux administratifs et maintenant les cours administratives d'appel ne le sont pas. Ce n'est pas logique.

Seulement, au lieu d'exprimer leur accord et de passer à l'action, ils invoquent des problèmes budgétaires : le garde des sceaux dit qu'il est plus riche qu'il ne l'a été, mais qu'il n'est pas encore très riche. Il est vrai qu'entre 1981 et 1986 un bon coup de pouce a été donné à l'augmentation du budget de la Chancellerie. Le ministre de l'intérieur dit qu'il est plus à son aise, mais qu'il vaut mieux laisser les choses en l'état, même s'il y a accord pour les changer.

Nous nous étonnons parce que le ministère de l'intérieur a l'habitude des transferts qui ont été pratiqués et qui le sont encore en matière de décentralisation. On calcule le coût dans un ministère et l'on transfère la somme nécessaire à l'autre ministère. C'est aussi simple. C'est ce que nous proposons par notre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Cet amendement pose deux problèmes...

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** ... et n'en résout aucun !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** ... l'un de principe et l'autre d'ordre pratique, dont il faut souhaiter qu'ils puissent un jour être réglés.

Le problème de principe est le suivant : les juges des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel resteront-ils rattachés au ministère de l'intérieur ou seront-ils rattachés au ministère de la justice ? Depuis un certain temps, nous sentons une évolution de l'état d'esprit et nous percevons que cet éventuel rattachement au ministère de la justice ne soulève plus d'opposition formelle.

Mais un problème d'ordre pratique se pose également : tous les moyens sont-ils déjà mis en œuvre pour permettre ce rattachement au ministère de la justice ? La réponse à cette question pourra clarifier le débat ; il est indispensable que nous puissions connaître les dispositions que le Gouvernement serait en mesure de prendre dès maintenant pour opérer un tel transfert.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** L'année dernière, au cours de la discussion budgétaire, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale m'avait dit : « Je vous aurais bien posé le problème du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de la justice, mais je ne le ferai pas car je connais à l'avance la réponse du ministère de l'intérieur : elle est négative ». Il est exact que, en 1985, mon prédécesseur avait effectivement déclaré s'opposer à ce rattachement au ministère de la justice.

Je lui ai alors dit : « Vous avez tort de ne pas me poser la question ; si vous me l'aviez posée, je vous aurais répondu que je ne trouve pas logique que ces tribunaux soient rattachés au ministère de l'intérieur. Je ne vois donc aucun inconvénient à ce qu'ils soient, à l'avenir, rattachés au ministère de la justice ».

Lors de la discussion de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, j'ai indiqué que, selon moi, ce rattachement ne présentait pas d'inconvénient ; quant à M. le garde des sceaux, il a déclaré qu'il n'y voyait que des inconvénients immédiats. Il est, en effet, exact qu'à l'heure actuelle il est plus facile - pour des raisons financières, mais surtout matérielles - au ministère de l'intérieur qu'au ministère de la justice de favoriser la création de ces cours administratives d'appel.

Ma réponse est donc claire et simple : si vous souhaitez la création de ces cours administratives d'appel et leur fonctionnement au 1<sup>er</sup> janvier 1989, vous avez tout intérêt à demander que leur rattachement au ministère de la justice s'opère ultérieurement et non immédiatement. Si telle n'était pas votre position, je crains fort qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1989 nous en soyons à peu près au même point qu'aujourd'hui.

Telle est mon opinion, mais peut-être M. le garde des sceaux souhaite-t-il ajouter quelques mots.

**M. le président.** Je serais très heureux d'entendre M. le garde des sceaux, mais je souhaiterais que le Gouvernement dise s'il accepte ou repousse l'amendement

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Il est contre cet amendement, monsieur le président, et j'ai expliqué pourquoi.

**M. le président.** Je donne maintenant la parole à M. le garde des sceaux

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, j'aurai l'occasion de m'exprimer à l'occasion de la discussion de l'amendement n° 26, il est donc inutile que je m'exprime sur l'amendement n° 25.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Cet amendement présente le mérite de poser clairement un problème sur lequel M. le ministre de l'intérieur nous a donné un double réponse.

D'abord, il ne voit pas d'inconvénient à ce que, à terme, il puisse y avoir rattachement au ministère de la justice.

Ensuite, il a répondu que si ce rattachement devait être immédiat, les moyens ne pourraient pas être assurés pour permettre aux cours administratives d'appel de fonctionner dans de bonnes conditions le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Devant cet argument tout à fait réaliste, la commission ne peut qu'exprimer, elle aussi, un avis défavorable à cet amendement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'ai peut-être été quelque peu inattentif, mais je n'ai pas compris les raisons pour lesquelles ce transfert ne serait pas possible pour le 1<sup>er</sup> janvier 1989, je dis bien 1989 ! En effet, d'ici là, on peut trouver les moyens de transférer les crédits !

Si le Sénat ne votait pas cet amendement que je ne peux pas retirer, je défendrai tout à l'heure un amendement de repli.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 25, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 43 rectifié, présenté par M. Lauriol et les membres du groupe du rassemblement pour la République, vise à compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« 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. »

Le second, n° 27, déposé par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés vise à insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsqu'ils sont affectés dans une chambre régionale des comptes, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 5 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982, relative aux

chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, les membres du corps des tribunaux administratifs ont les mêmes attributions que les magistrats desdites chambres et exercent leurs fonctions dans les mêmes conditions. »

La parole est à M. Hamel, pour défendre l'amendement n° 43 rectifié.

**M. Emmanuel Hamel.** Cet amendement a pour objet de permettre aux membres du corps des tribunaux administratifs, lorsqu'ils sont affectés dans les chambres régionales des comptes, d'exercer leurs fonctions dans les mêmes conditions que les magistrats de ces chambres. Ils seraient donc appelés à prêter le serment prévu par la loi du 10 juillet 1982 et à prendre part aux délibérations au même titre que les membres du corps des chambres dont il s'agit.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 27.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je suis très heureux que M. Hamel ait exposé très simplement le problème. L'exposer suffit, me semble-t-il, pour qu'il soit réglé.

Il n'y a aucune raison qu'un membre de la chambre régionale des comptes affecté à un tribunal administratif ait la possibilité de prendre part aux délibérations et qu'un membre du corps des tribunaux administratifs affecté à une chambre régionale des comptes n'ait pas très exactement le même droit.

Il n'est pas étonnant que, sur ce point de justice mais aussi de pure technique, nous nous rencontrions. J'espère, mon cher collègue, que le Sénat va nous suivre, suivant également la commission et le Gouvernement qui ne manqueront pas, bien sûr, de donner leur accord.

**M. Emmanuel Hamel.** Ces rencontres deviendront de plus en plus nombreuses !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 27 et 43 rectifié ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Elle souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Les amendements n°s 27 et 43 rectifié reprennent un amendement rejeté par l'Assemblée nationale sur lequel le Gouvernement avait émis un avis défavorable. Cet avis était fondé sur le fait que la rédaction proposée ne précisait pas la position des membres des tribunaux administratifs affectés dans les chambres régionales des comptes.

Cela étant, le Gouvernement est favorable au principe qui inspire ces amendements, à savoir que les membres du corps des tribunaux administratifs doivent pouvoir servir dans les chambres régionales des comptes dans les mêmes conditions que les membres de ce dernier corps.

En effet, ils disposent dès à présent d'un statut proche de celui des magistrats qui leur assure une très large indépendance et leur confère notamment la même inamovibilité que celle dont bénéficient les juges judiciaires.

Quant au dispositif de l'amendement, il doit préciser que les membres du corps des tribunaux administratifs peuvent être détachés dans les chambres régionales des comptes, la prestation de serment supposant que l'agent concerné relève de la gestion du corps d'accueil. En conséquence, monsieur le président, je suis défavorable à l'amendement n° 27, en raison de sa rédaction, et favorable à l'amendement n° 43 rectifié.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Il n'y a pas de différence fondamentale...

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Oh si !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** ... quant à l'objectif poursuivi, entre l'amendement n° 27 et l'amendement n° 43 rectifié. Tous deux vont dans le sens d'une meilleure réciprocité entre les prérogatives des membres des chambres régionales des comptes et celles des membres des tribunaux administratifs.

Si l'amendement n° 43 rectifié était adopté, je ne pense pas que les auteurs de l'amendement n° 27 auraient le sentiment d'être désavoués ; l'adoption de l'amendement n° 43 rectifié pourrait nous dispenser de nous prononcer sur l'amendement n° 27.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je comprends parfaitement que M. le ministre de l'intérieur ait préféré la rédaction proposée par M. Lauriol plutôt que la mienne. Cela dit, je me félicite que notre but commun soit atteint et je retire l'amendement n° 27.

**M. le président.** L'amendement n° 27 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 43 rectifié, accepté par la commission et le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, ainsi modifié.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 26, MM. Dreyfus-Schmidt, Cicolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'administration des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est transférée du ministère de l'intérieur au ministère de la justice. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, je souhaite rectifier cet amendement en y ajoutant *in fine* les mots : « à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1989 ». J'avais d'ailleurs pensé à une autre rédaction, aux termes de laquelle le transfert serait réalisé « à une date et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette date ne pourra être ultérieure au 1<sup>er</sup> juillet 1989 ». J'aurais ainsi paraphrasé la méthode sur laquelle la commission et le Gouvernement se sont mis d'accord pour prévoir d'ores et déjà comment, en 1995, aura lieu le transfert aux cours administratives d'appel de l'appel du recours pour excès de pouvoir, mais j'ai considéré qu'il était plus clair de procéder comme je l'ai fait.

M. le ministre de l'intérieur a bien voulu prendre des engagements - pour 1995, j'imagine ! - et il a donné tout à l'heure son accord pour ce transfert, en précisant toutefois qu'il n'était pas possible dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Disons 1995 !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pourquoi alors ne pas retenir le 1<sup>er</sup> juillet 1989, puisque, entre-temps, d'autres budgets auront été préparés et votés ? Vous n'aurez plus de raison de refuser un tel transfert !

S'il s'agit vraiment d'une question matérielle, alors prenons la décision tout de suite ! Ainsi, tout le monde saura que vous ne cherchez pas seulement à faire plaisir au Sénat, mais que vous êtes véritablement d'accord pour que le transfert ait lieu.

Puisque le Gouvernement accepte le transfert - mais ce n'est pas une raison déterminante : il est normal qu'il l'accepte, je suis d'accord avec vous, monsieur le ministre de l'intérieur - alors je suis convaincu que le Sénat acceptera de retenir la date du 1<sup>er</sup> juillet 1989 et, si c'est un peu trop tôt, celle du 14 juillet...

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Le 15 ! *(Sourires.)*

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** ... ou toute autre date que vous nous proposeriez.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 26 rectifié, qui tend à insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'administration des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est transférée du ministère de l'intérieur au ministère de la justice à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1989. »

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Sauf si le Gouvernement modifie son point de vue sur cet amendement par rapport à celui qu'il a émis sur l'amendement n° 25, qui avait un objet similaire, la commission adopte la même position que précédemment. Autrement dit, la commission est défavorable à cet amendement tout en reconnaissant qu'il a le mérite de poser clairement une question qui, dans l'avenir, devra être résolue.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le principe du transfert du ministère de l'intérieur au ministère de la justice des juridictions administratives a été suffisamment débattu au cours de la discussion pour qu'il soit nécessaire d'insister.

Toutefois, M. Dreyfus-Schmidt ayant rectifié son amendement en fixant une date, le Gouvernement ne peut que manifester son opposition. C'est la première fois, je crois, qu'un ministre de l'intérieur accepte d'abandonner ainsi au ministère de la justice une juridiction dont il a hérité de longue date. Mais c'est le ministre de la justice qui, en l'occurrence, freine. En effet, dans la mesure où il manque de moyens matériels, le garde des sceaux considère qu'il vaut mieux que cette juridiction relève encore pour l'instant du ministère de l'intérieur, d'autant que ce dernier lui paraît beaucoup plus apte que la Place Vendôme à mener à bien la réforme proposée, pour les raisons de tradition que j'évoquais tout à l'heure. Transférer aujourd'hui brutalement les juridictions administratives du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, ce serait prendre un risque.

Le garde des sceaux préfère donc attendre que cette réforme ait été mise en place et qu'elle se révèle sur le terrain une réussite pour opérer ce transfert. Je ne souhaite pas que le Gouvernement soit enfermé dans un délai aussi rigide que celui que vous fixez. Par conséquent, je me prononce contre votre amendement, monsieur Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Demain, on rase gratis !

**M. Marcel Rudloff.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Rudloff.

**M. Marcel Rudloff.** Ce débat est, certes, tout à fait intéressant et les prises de position respectives auront été enregistrées avec la plus grande satisfaction. Cela étant, je pense que l'objet de cet amendement relève du domaine législatif et je ne crois pas qu'il nous appartienne à nous, parlementaires, de nous mêler de l'administration des tribunaux et des cours, d'autant que nous n'avons aucune possibilité de légiférer sur l'organisation du ministère de l'intérieur ou du ministère de la justice. Si nous pouvons - et si nous devons - discuter du statut des magistrats, il est bien évident que nous ne pouvons faire de même s'agissant de l'administration des tribunaux administratifs et des cours administratives.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 26 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

## CHAPITRE II

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

#### Article 4

**M. le président.** « Art. 4. - Chaque cour administrative d'appel est présidée par un conseiller d'Etat. Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel appelés à exercer les fonctions de président d'une cour sont nommés au grade de conseiller d'Etat, hors tour, et le cas échéant, en surnombre résorbable à la première vacance. Ils ne peuvent recevoir pendant une durée de cinq ans une autre affectation que celle de président de cour.

« Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être affectés dans une cour administrative d'appel s'ils ont atteint au moins le grade de conseiller de première classe et s'ils justifient au 1<sup>er</sup> janvier de leur année de nomination d'au moins six ans de services effectifs, dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles. »

Par amendement n° 3, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer le premier alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Les amendements n°s 3 et 4 sont d'ordre purement rédactionnel. Pour la clarté de la présentation du texte, nous fixons la composition des cours dans un article et leur présidence dans un autre.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Très bien !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Cela ne devrait pas poser, en tout cas, de problème de fond.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, et M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

#### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 4, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 4, un article additionnel ainsi rédigé :

« Chaque cour administrative d'appel est présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire. Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel appelés à exercer les fonctions de président d'une cour sont nommés au grade de conseiller d'Etat, hors tour, et le cas échéant, en surnombre, résorbable à la première vacance. Pendant une durée de cinq ans, ils ne peuvent recevoir d'autre affectation que celle de président de cour administrative d'appel. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je me suis déjà exprimé sur cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Avis favorable, monsieur le président.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'amendement n° 4 vise notamment à indiquer, même si c'est déjà précisé ailleurs, que : « Pendant une durée de cinq ans, ils » - il s'agit des présidents des cours administratives d'appel - « ne peuvent recevoir d'autre affectation que celle de président de cour administrative d'appel. »

Une observation a déjà été formulée sur ce sujet à l'Assemblée nationale, mais aucune réponse n'y a été apportée. Il s'agit, d'une part, d'assurer une inamovibilité - le mot a été prononcé tout à l'heure par M. le ministre de l'intérieur - des magistrats et, d'autre part, de faire en sorte qu'ils occupent le même poste pendant un certain temps.

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas dire purement et simplement qu'ils sont inamovibles ? S'ils n'ont pas d'autre affectation que celle de président de cour administrative d'appel, cela ne les empêche cependant pas de passer de Bordeaux à Nancy...

**M. Marcel Rudloff.** Pourquoi Nancy ?

**M. Charles Lederman.** Ou Strasbourg ! (Sourires.)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** ...voire de Lyon à Nantes. Pourquoi, alors, ne pas s'arrêter après le mot : « affectation » en supprimant le reste de la phrase, à savoir les mots : « que celle de président de cour administrative d'appel » ? Je comprendrais alors mieux !

Je propose donc de sous-amender l'amendement n° 4 dans ce sens.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 49, présenté par M. Dreyfus-Schmidt, et tendant, à la fin de la troisième phrase du texte proposé par l'amendement n° 4, à supprimer les mots : « que celle de président de cour administrative d'appel ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Ce sous-amendement me paraît satisfait. En effet, la loi du 6 janvier 1986, qui fixe les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, est étendue aux membres des cours administratives d'appel. Dans son article 1<sup>er</sup>, cette loi dispose en effet : « Les membres du corps des tribunaux administratifs... » - donc également des cours administratives d'appel - « ... sont nommés et promus par décret du Président de la République. Lorsqu'ils exercent leur fonction de magistrat dans une juridiction administrative, ils ne peuvent recevoir sans leur consentement une affectation nouvelle, même un avancement. »

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Encore fallait-il le dire !

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, votre sous-amendement est-il maintenu ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, je suis rassuré après ce rappel de la loi de 1986 - ce qui démontre bien au demeurant que ces problèmes ressortissent au domaine législatif -...

**M. Marcel Rudloff.** Pas du tout !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** ... mais je ne vois pas pourquoi cette formule n'a pas été reprise ici.

Quoi qu'il en soit, je veux bien retirer mon sous-amendement, en laissant le soin à la navette d'améliorer la rédaction de l'article 4.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 49 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 4.

#### Article 5

**M. le président.** « 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 des collectivités locales 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 1<sup>er</sup> 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'école nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.

« 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. »

La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je me réfère sur ce point à ce que j'ai dit au cours de mon intervention. Nous avons marqué notre hostilité aux propositions qui sont faites. Il nous semble en effet difficile de concevoir que les personnes seront désignées dans les conditions prévues par le texte qui nous est soumis. Dans ces conditions, je maintiens purement et simplement ce que j'ai déjà indiqué et, tout à l'heure, j'aurai l'occasion de dire ce que nous pensons des amendements.

**M. le président.** Par amendement n° 5, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 5, de remplacer les mots : « agents des collectivités locales » par les mots : « agents de la fonction publique territoriale ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel. Il utilise une terminologie qui est aujourd'hui généralisée, celle d'« agents de la fonction publique territoriale » au lieu d'« agents des collectivités locales ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Par amendement n° 6, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose d'insérer, après le deuxième alinéa de l'article 5, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le recrutement organisé par cet article est également ouvert aux professeurs titulaires, maîtres de conférence 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 respectivement exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** L'article 5, tel qu'il nous est proposé, prévoit que les membres des cours administratives d'appel peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires de l'Etat, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire et parmi les agents des collectivités locales.

« Votre commission a exprimé le souci d'élargir quelque peu cette possibilité de recrutement extérieur et elle propose à cet effet que le recrutement puisse être également ouvert « aux professeurs titulaires, maîtres de conférence 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 », à condition d'avoir exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Je vais émettre un avis défavorable.

Le recrutement est autorisé par l'article 5 du projet de loi à « tous les fonctionnaires de l'Etat qui justifient de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ». Cela signifie que les professeurs titulaires, les maîtres de confé-

rence agrégés, les maîtres-assistants des facultés de droit de l'Etat, qui appartiennent à des corps de catégorie A, sont concernés. Il est de ce fait inutile d'amender le texte initial à leur propos.

En revanche, les avocats et les avocats aux conseils relèvent du droit privé et nous nous trouvons là dans un autre système. Il est donc extrêmement difficile d'apprécier en fonction de quoi on pourrait décider de leur reclassement dans un corps de fonctionnaires.

De surcroît, une telle disposition serait dérogoire aux règles habituelles de recrutement dans la fonction publique. Elle n'aurait, en outre, certainement qu'une portée très limitée : les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ne semblent pas pouvoir être réellement intéressés par ce type de recrutement.

Pour toutes ces raisons, nous préfererions en rester au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il est temps de rendre la garde des sceaux compétent !

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6.

**M. Jacques Grandon.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Grandon.

**M. Jacques Grandon.** Je comprends assez mal la réaction du Gouvernement. La proposition présentée dans l'amendement de la commission me semble tout à fait cohérente. Elle rejoint ce qui a été fait dans le passé au sujet de l'intégration des avocats dans les juridictions de l'ordre judiciaire.

On nous dit qu'il n'est pas possible d'intégrer des professionnels dans la fonction publique parce qu'ils sont de droit privé. Le problème était exactement le même lorsqu'on a permis l'intégration par la voie parallèle dans nos juridictions de l'ordre judiciaire. Des professionnels qui ont une longue expérience - en tout cas plus de dix ans, puisque c'est la condition posée par le texte - ne seraient-ils pas aptes à concourir et à entrer dans les tribunaux administratifs, alors que certains d'entre eux auront passé une partie de leur vie à travailler sur le droit public ? Cette discrimination à l'égard de nos confrères avocats se conçoit mal. Que nous sommes loin d'un pays voisin du nôtre où l'on considère, au contraire, que le fait d'avoir passé une partie de sa vie à défendre ses concitoyens vous rend plus apte que tout autre, le moment venu, à rendre justice !

C'est la raison pour laquelle la philosophie qui a inspiré la commission et qui l'a amenée à nous proposer cet amendement est, à mon avis, pleine de sagesse et, je le répète, par analogie avec ce qui s'est fait dans les autres juridictions, je trouve tout à fait naturel que nous permettions l'intégration des avocats. J'apporterai donc mon soutien à l'amendement n° 6 de la commission.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je le disais voilà un instant, il est urgent que les juridictions administratives relèvent du garde des sceaux ! Je n'en croyais pas mes oreilles en entendant les propos de M. le ministre de l'intérieur. Il s'agit pour moi non pas de la compétence - très grande - des hommes dont on prétend qu'ils ne pourraient pas devenir des membres décents des cours administratives d'appel, mais de l'intérêt du justiciable !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Il est temps de s'en préoccuper ! C'est la première fois que vous le faites !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous permettez, monsieur le ministre ! Vous ne vous en souvenez peut-être pas, mais lorsque vous étiez sénateur, vous avez voté, sur mon rapport, un projet de réforme administrative tendant précisément à désencombrer le Conseil d'Etat et qui portait sur des référendaires. Ne dites pas qu'il est temps, il y a longtemps que nous nous en sommes préoccupés pour la première fois !

Vous admettez qu'un officier, aussi compétent soit-il en matière militaire et parce qu'il a dix ans d'exercice de sa profession, puisse, du jour au lendemain, même si éventuelle-

ment il n'a jamais fait de droit - je ne dis pas de droit administratif, mais de droit tout court - puisse devenir membre des cours. En revanche, vous estimez que des professeurs titulaires, des maîtres de conférences agrégés, des maîtres-assistants des facultés de droit, des avocats, des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ayant dix ans d'exercice de leur profession n'en seraient pas capables. C'est tout de même assez invraisemblable !

Déjà, vous demandiez que les membres des tribunaux administratifs ne soient pas forcément des gens de l'E.N.A., vous demandiez d'être dispensé pendant des années d'un nombre minimal de membres de l'E.N.A., mais vous leur demandiez tout de même de réussir un concours ! En revanche, pour être nommé dans les cours, vous n'exigez rien. Il leur suffira d'être nommés. Il est tout de même assez curieux qu'il faille un concours pour être nommé dans les tribunaux, mais qu'il suffise, pour être nommé à la Cour, d'une nomination et non plus d'un concours !

De plus, vous venez nous dire que ce n'est pas l'habitude alors que de très nombreux anciens avocats, ayant par exemple dix ans d'ancienneté, figurent dans les tribunaux judiciaires aux côtés parfois de militaires qui ont fini par s'y mettre, comme disait Brassens, et parfois ça ne marche pas plus mal. Tout de même, il y a véritablement une limite ! Je ne comprends pas à quel précédent vous vous référez, car nous pensions tous que la fréquentation des palais de justice pouvait mieux préparer, à compléter, à faire partie d'un tribunal. Les avocats ont même ce privilège, sans compter dix ans d'ancienneté, de pouvoir compléter, le cas échéant, les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Très franchement, nous voterons cet amendement. Nous nous apprêtons même à féliciter la commission de l'avoir présenté. Mais nous n'avons décidément pas de chance : quand nous sommes d'accord avec le Gouvernement, nous ne le sommes pas avec la commission, et quand nous sommes d'accord avec la commission, nous ne le sommes pas avec le Gouvernement !

Si le Gouvernement ne revient pas sur sa position, nous demanderons que le vote sur cet amendement ait lieu par scrutin public.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je voterai cet amendement.

J'avoue que je ne comprends pas la position prise par M. le ministre de l'intérieur. D'excellentes raisons ont été exposées à l'instant par MM. Grandon et Dreyfus-Schmidt et je ne reviens pas sur leurs propos. J'en viens tout simplement à penser que, pour des motifs que je laisse facilement imaginer, le ministre de l'intérieur éprouve à l'égard des avocats aux différents barreaux et des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation une méfiance inexplicable.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Ce dont nous discutons actuellement, c'est du recrutement au tour extérieur. Ce recrutement est ouvert aux fonctionnaires de catégorie A qui justifient de dix ans d'ancienneté. Leur admission au tour extérieur est prononcée par une commission qui se décide au vu d'abord de l'examen d'un dossier. Ces fonctionnaires ont été suivis tout au long de leur carrière ; ils ont été notés. C'est tous ces éléments que la commission prend en compte.

Un tel système ne peut pas exister pour un avocat. Ce dernier peut parfaitement intégrer le corps des tribunaux administratifs par la voie du concours mais, en l'occurrence, il s'agit du tour extérieur, qui est réservé aux fonctionnaires. Cela n'a rien à voir avec votre conception des choses. En fonction de quel dossier va-t-on prendre une décision ? Selon vous, simplement parce qu'un avocat aura dix ans d'ancienneté ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le ministre, je reprends votre exemple d'un avocat ayant dix ans d'ancienneté qui entre dans la magistrature de l'ordre judiciaire : il ne passe pas un concours ; il est nommé après examen du dossier qu'on lui a demandé de constituer. Je m'étonne que le ministre de l'intérieur, alors que de nombreux services dépendant du ministère de l'intérieur participent à l'établissement d'un tel dossier, ignore ce fait.

Imaginons qu'un ancien bâtonnier du barreau de Paris veuille devenir membre d'une cour administrative d'appel, il présentera un dossier. Vous n'aurez pas à rechercher s'il a déjà été condamné, car le seul fait qu'il soit avocat prouvera qu'il n'a pu l'être. Vous pourrez néanmoins solliciter les avis de ses confrères. En la matière, l'établissement de la preuve est libre, comme est libre la décision des membres de la commission, dont la composition est prévue dans la loi, d'accepter ou non ce dossier.

Nous demandons qu'ils puissent concourir. Ne nous répondez pas que c'est réservé aux fonctionnaires et que ce n'est pas pour les autres ! Ce qui compte, ce n'est pas qu'ils soient ou non fonctionnaires, c'est qu'ils soient de la plus grande qualité possible. Ne fermez pas une porte ! Si vous maintenez votre position, je répète que je demanderai un scrutin public.

**M. le président.** J'ai noté que le Gouvernement était contre l'amendement n° 6. Je n'ai pas entendu qu'il ait modifié son avis. (*M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, fait un signe d'assentiment.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le garde des sceaux n'a-t-il pas d'avis ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je ne prends pas la parole pour modifier la position du Gouvernement, M. Pasqua l'a rappelée tout à l'heure. Je souhaiterais répondre à M. Dreyfus-Schmidt sans entrer dans la discussion sur le fond, car nous nous heurtons en effet à un problème de forme.

M. Dreyfus-Schmidt ne peut pas comparer la situation des magistrats de l'ordre judiciaire avec celle des magistrats de l'ordre administratif. Dans un cas, ce sont non pas des fonctionnaires, mais des magistrats, alors que, dans l'autre, ce sont des fonctionnaires. Ce sont deux catégories distinctes, d'où la position prise par le Gouvernement dans cette affaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ils le deviendront très rapidement !

**M. le président.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous maintenez donc votre demande de scrutin public.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 21 :

Nombre des votants .....	296
Nombre des suffrages exprimés .....	286
Majorité absolue des suffrages exprimés	144

Pour l'adoption .....	202
Contre .....	84

Le Sénat a adopté.

Par amendement n° 7, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose d'insérer, au début du troisième alinéa de l'article 5, après les mots : « Président de la République », les mots : « après inscription sur des listes d'aptitude établies par ordre de mérite ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement essentiellement rédactionnel qui tend à apporter une précision.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Favorable !

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste s'abstient.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le groupe socialiste également.

(*L'article 5 est adopté.*)

### Article 6

**M. le président.** « Art. 6. - Le recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de deuxième et première classe de tribunal administratif organisé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs, est prorogé jusqu'au 31 décembre 1995. Pour les années 1988, 1989 et 1990, il pourra être dérogé aux dispositions de cette loi limitant le nombre de postes offerts au titre du recrutement statutaire. » - (*Adopté.*)

A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. (*Assentiment.*)

Mes chers collègues, je vous signale qu'il nous reste vingt-cinq amendements à examiner sur ce texte, que je suis d'ores et déjà saisi d'une demande de seconde délibération de l'article 1<sup>er</sup>, avant le vote sur l'ensemble, et que viendra ensuite en discussion - je le rappelle - le projet sur les élections cantonales.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures dix, est reprise à vingt-deux heures vingt, sous la présidence de M. Jean Chérioux.*)

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX, vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

5

### COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 10 novembre 1987 relative à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna sur le projet de loi relatif aux fusions et aux scissions de sociétés commerciales et modifiant la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

## RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

### Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du contentieux administratif.

#### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 8, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« A titre exceptionnel et jusqu'au 31 décembre 1995, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge résultant de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, sont, sur leur demande, maintenus en activité, en surnombre, pour exercer des fonctions de conseillers pendant une durée de trois ans non renouvelable.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission.** Cet amendement tend à autoriser à titre exceptionnel, pendant une période de trois ans non renouvelable, d'ici à 1995, les membres des corps des tribunaux administratifs et des cours d'appel à demander leur maintien en activité.

Cette disposition, qui a déjà été utilisée en un autre domaine en 1980, est destinée à favoriser le maintien en activité et le recrutement d'un nombre suffisant de conseillers des tribunaux administratifs. En effet, si des conseillers des tribunaux administratifs sont affectés à des cours administratives d'appel, il ne faudrait pas que ces tribunaux administratifs connaissent pour autant un manque de conseillers.

C'est donc, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, un palliatif que nous préconisons, à savoir le maintien en activité dans ces tribunaux des conseillers ayant une longue expérience professionnelle et étant donc en mesure de prononcer des jugements de qualité.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 8.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je reconnais dans ce texte la rédaction d'une loi récente. Au cours de sa discussion, nous avons fait valoir qu'il n'y avait pas de raison de maintenir en activité, pour exercer des fonctions de conseiller, des magistrats qui, éventuellement, peuvent être présidents. S'ils ont les qualités requises, il est tout à fait normal, s'ils restent en activité, qu'ils continuent à être présidents.

Mais cet amendement prévoit qu'ils sont maintenus en activité « en surnombre, pour exercer des fonctions de conseillers » ; nous voterons contre, étant ainsi logiques avec nous-mêmes.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 8, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste s'abstient. (L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 6.

### CHAPITRE III

#### Procédure

#### Article 7

**M. le président.** « Art. 7. - Les arrêts rendus par les cours administratives d'appel peuvent être déferés au Conseil d'Etat par voie du recours en cassation. » (Adopté.)

#### Article additionnel

**M. le président.** Par l'amendement n° 14, M. Grandon propose d'insérer, après l'article 7, un article ainsi rédigé :

« Les recours en cassation devant le Conseil d'Etat sont en toute matière formés par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. »

La parole est à M. Grandon.

**M. Jacques Grandon.** Cet amendement vise à rappeler la nécessité de l'intervention des avocats aux conseils dans les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat. M. le garde des sceaux nous a dit cet après-midi que les avocats aux conseils garderaient une partie de leurs attributions, notamment dans la procédure de recours en cassation.

Or le présent projet de loi ne mentionne nulle part l'intervention des avocats aux conseils. Celle-ci me semble d'une parfaite logique et répond à un souci d'équilibre avec les juridictions de l'ordre judiciaire : pourvoi en cassation contre des décisions de cours d'appel, pourvoi en cassation dans l'ordre administratif contre des décisions des chambres administratives d'appel.

Cette intervention n'aura que des avantages. D'abord, cela constituera indiscutablement une compensation pour les professionnels à toutes les attributions qui leur auront été retirées du fait qu'ils n'interviendront plus, comme c'était le cas jusqu'alors, dans les appels des décisions des tribunaux administratifs. Cela ira ensuite dans le sens d'une bonne administration de la justice car le recours présenté par un mandataire qui aura un œil neuf, qui n'aura pas connu l'amertume de la défaite et qui consultera un avocat de façon objective, aboutira nécessairement à limiter le nombre des pourvois.

Je rappellerai qu'en matière civile 30 p. 100 des pourvois inscrits ne sont pas suivis après consultation des avocats à la Cour de cassation. Les justiciables eux-mêmes y trouveront leur compte, du fait de la qualité des professionnels qui interviendront pour leur défense.

Dans l'hypothèse où ils seraient démunis, ils pourraient bien entendu recourir à l'aide judiciaire ; c'est une obligation de solidarité à laquelle n'ont jamais manqué les avocats aux conseils.

Il me semble donc utile de vous proposer cet amendement n° 14 rectifié qui reprend les termes de l'article 11 du décret du 30 septembre 1953 dont je rappelle les termes : « Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est obligatoire pour l'introduction devant le Conseil d'Etat des recours en cassation, à l'exception de ceux dirigés contre les décisions de la commission centrale d'assistance et des juridictions de pensions. »

**M. le président.** Il s'agit là du texte de votre amendement rectifié ?

**M. Jacques Grandon.** J'ai apporté une rectification car l'amendement initial comportait le recours obligatoire en toute matière et ne visait pas les deux exceptions prévues à l'article 11 du décret de 1953 que j'ai rappelé. C'est le texte de cet article qui est repris *in extenso* dans mon amendement.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 14 rectifié, présenté par M. Grandon, et tendant à insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les recours en cassation devant le Conseil d'Etat sont formés par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation à l'exception de ceux dirigés contre les décisions de la commission centrale d'assistance et des juridictions de pensions. »

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Comme précédemment, la commission estime que la demande exprimée par l'amendement n° 14 rectifié est satisfaite par l'ordonnance de 1945 sur le Conseil d'Etat. Cette ordonnance dispose, en effet, dans son article 41 : « La requête des parties doit être signée par un avocat au Conseil d'Etat. La signature de l'avocat au pied de la requête, soit en demande, soit en défense, vaudra constitution et éléction de domicile chez lui. »

Compte tenu de la précision de cette disposition existante, l'amendement paraît inutile et la commission estime que son auteur doit avoir satisfaction.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Cet amendement, comme l'a expliqué M. Grandon lui-même, se borne à reprendre les termes d'un décret du 30 septembre 1953. Je tiens d'abord à souligner que la matière évoquée par cet amendement ressortit à l'évidence au domaine réglementaire. Ce texte n'a donc pas sa place dans le présent débat.

J'ajoute que cet amendement n'a pas d'utilité dans la mesure où le Gouvernement n'envisage aucunement de modifier le décret en question. Si c'est une déclaration solennelle du Gouvernement que vous souhaitez, monsieur Grandon, selon laquelle il n'envisage pas de changer ce décret, vous l'avez.

Vous vous inquiétez beaucoup du sort des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Vous pouvez les rassurer sur ce point sans qu'il soit nécessaire au Sénat de voter votre amendement.

**M. le président.** Monsieur Grandon, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Jacques Grandon.** Je prends acte des déclarations de M. le garde des sceaux et, dans ces conditions, je retire mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 14 rectifié est retiré.

### Article 8

**M. le président.** « Art. 8. - Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux.

« Le Conseil d'Etat peut, s'il prononce une annulation, soit renvoyer l'affaire, soit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, régler l'affaire au fond. Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel.

« Lorsque l'affaire fait l'objet d'un deuxième pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire. »

Par amendement n° 9, M. Hœffel, au nom de la commission, propose :

I. - Avant le premier alinéa de cet article d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat un article 32-1 ainsi rédigé :

II. - En conséquence, de faire précéder le premier alinéa de cet article de la mention : « Art. 32-1. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement réactionnel, qui rétablit le texte initial du projet de loi.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Par amendement n° 29 rectifié, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer le premier alinéa de l'article 8.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'article 8 traite d'une procédure préalable d'admission que nous ne saurions accepter.

Comment peut-on concevoir de charger plusieurs membres du Conseil d'Etat, qui a déjà suffisamment de travail - on nous l'a assez dit - d'examiner si les pourvois sont recevables, s'ils sont fondés sur des moyens sérieux ? Cela nous paraît être une espèce de présélection qui n'est pas acceptable.

Pendant des années, a siégé au sein de la Cour de cassation une chambre des requêtes, dont le rôle était à peu près comparable à celui-là, encore que moins subjectif. Or, cette chambre des requêtes a été supprimée voilà longtemps.

Nous nous permettons d'insister. Si le pourvoi est recevable, cela se voit tout de suite et le premier travail de la sous-section qui sera saisie sera précisément d'apprécier si le recours est recevable ou s'il ne l'est pas ; il n'est pas besoin pour cela d'une formation spéciale.

Par ailleurs, pour savoir si le pourvoi est fondé ou non sur un moyen sérieux, il faut examiner le fond.

Si les moyens ne sont manifestement pas sérieux, alors, la sous-section - ou la section - aura vite fait de le déclarer ; cela ne prendra pas beaucoup de temps - ce pourra d'ailleurs être une question de forme.

En fait, on prend le risque que soient déclarés peu sérieux - Comment ? Y aura-t-il débat contradictoire ? L'avocat sera-t-il convoqué ? On n'en sait rien - des moyens qui se révéleraient ensuite fondés. Ainsi, pour obtenir les sursis à exécution, il faut que les moyens soient sérieux ; or, on a déjà vu des sursis à exécution refusés parce que les moyens ne paraissaient pas sérieux alors que, finalement, le recours était déclaré fondé sur le fond.

L'objectif de cette réforme est, nous dit-on, d'accélérer la procédure devant les juridictions administratives. Nous nous efforçons depuis ce matin de démontrer que le texte risque fort, en fait, d'allonger la procédure. C'est manifeste ici. Il n'y a pas de raison de distinguer l'examen de la forme - ce qui est une chose - l'examen superficiel des moyens, pour savoir s'ils sont ou non sérieux. Laissez les magistrats faire leur travail, c'est-à-dire nous dire si oui ou non les moyens sont sérieux.

A propos des magistrats, je voudrais revenir un instant en arrière. Tout à l'heure, nous sommes restés cois lorsque M. le garde des sceaux a dit que les magistrats n'étaient pas des fonctionnaires. Quand c'est un garde des sceaux qui dit cela, on s'interroge et on veut vérifier.

J'ai vérifié. Les magistrats sont peut-être des fonctionnaires particuliers, dotés d'un statut spécial, mais ce sont bien des fonctionnaires. C'est tellement vrai que vous avez prévu dans votre texte de permettre à ces magistrats de l'ordre judiciaire de concourir pour être affectés dans les cours administratives d'appel.

Les avocats, avez-vous dit, peuvent devenir magistrats, mais il ne sont pas fonctionnaires. Les magistrats, eux, peuvent devenir membre des cours administratives d'appel. Vous voyez bien que les magistrats font partie de la fonction publique, même s'ils sont régis par un statut particulier.

Nous demandons au Sénat, avec beaucoup d'insistance, de voter l'amendement n° 29 rectifié. Supprimons les filtres ; il n'y en a pas besoin. Laissons les sections compétentes faire leur travail.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement. La présélection, telle qu'elle est conçue, doit contribuer, avec d'autres éléments, à éviter l'encombrement.

Quant à la procédure, elle sera déterminée ultérieurement, par voie de décrets.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je rappellerai tout d'abord que la réforme qui est proposée aujourd'hui comprend un volet très important, celui de la prévention : il s'agit

de faire en sorte qu'il y ait le moins d'affaires possible qui remontent au sommet, c'est-à-dire au Conseil d'Etat. Dans ce but, différents mécanismes sont prévus, notamment la procédure d'admission préalable des pourvois.

C'est une procédure tout à fait originale au regard du droit français, mais elle est relativement commune à l'étranger, où les cours suprêmes appliquent une procédure tout à fait semblable.

Il s'agit de refouler les pourvois dirigés contre des arrêts de cours administratives d'appel qui sont irrecevables ou qui ne sont fondés sur aucun moyen de droit sérieux.

La décision de refus d'admission sera une décision juridictionnelle ; elle sera motivée, mais de façon très succincte.

Les pourvois seront filtrés par une cellule spécialisée, composée de membres du Conseil d'Etat particulièrement avertis des questions de procédure et de la technique de cassation.

Cette procédure d'instruction sera légère et rapide.

En principe, le pourvoi ne sera pas communiqué à l'autre partie puisque celle-ci n'a rien à redouter d'une décision qui refuse l'admission du pourvoi de son adversaire en appel.

Telle est la procédure qui est prévue par le projet de loi.

Ce mécanisme de l'admission préalable apparaît au Gouvernement comme un moyen de permettre au Conseil d'Etat de travailler plus efficacement. Le rejet des requêtes irrecevables ou qui ne sont fondées sur aucun moyen sérieux permettra au Conseil d'Etat de consacrer plus d'attention aux autres requêtes et donc de mieux remplir sa mission.

C'est pourquoi le Gouvernement, comme la commission, demande au Sénat de repousser cet amendement.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** La réponse qui vient d'être faite par M. le garde des sceaux n'est pas du tout satisfaisante. Il n'a répondu en rien à l'argumentation de M. Dreyfus-Schmidt. Il a même aggravé ce qu'on pouvait attendre des explications qui auraient pu être données.

Monsieur le garde des sceaux, vous ne donnez aucune garantie au justiciable qui va voir son pourvoi déclaré irrecevable, pour on ne sait quel motif - vous dites vous-même qu'on ne communiquera pas la requête. Qui connaîtra les motifs de ce rejet ?

C'est, dites-vous, pour permettre au Conseil d'Etat de mieux faire son travail, de mieux traiter les autres affaires qui lui seraient soumises. Mais pour celles qui seraient traitées de cette façon pour le moins rapide, ce sera très mauvais.

C'est pourquoi l'amendement proposé par M. Dreyfus-Schmidt doit être accueilli favorablement, pour une bonne administration de la justice, et, surtout, pour que le justiciable puisse bénéficier, dans le traitement de ses affaires, d'une égalité de moyens.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je voudrais remercier M. le garde des sceaux d'avoir bien voulu nous dire ce que serait la procédure prévue par le premier alinéa de l'article 8, à propos de laquelle M. le rapporteur avait simplement dit qu'elle serait déterminée par décret. Peut-être l'ignorait-il. Si tel était le cas, les précisions que M. le garde des sceaux a bien voulu nous donner sont assurément de nature à amener la commission à prendre une position différente.

Tout d'abord, M. le garde des sceaux nous a indiqué que la réforme comportait un certain nombre d'éléments destinés à empêcher que trop d'affaires ne remontent au Conseil d'Etat. Cela me paraît déjà énorme. S'il existe une cour de cassation, il faut que tous les justiciables aient le libre accès devant cette juridiction ! Ou alors supprimons la tout de suite ! L'idée même de vouloir empêcher le maximum d'affaires de remonter est déjà suspecte.

Ensuite, ce serait, dites-vous, monsieur le garde des sceaux, une décision juridictionnelle, motivée. La belle affaire ! Je ne pense pas que l'on pourra aller en cassation contre la décision de la cellule spécialisée qui aura rejeté le pourvoi. La

décision sera motivée. Bien ! Elle sera juridictionnelle. Bien ! Mais cela ne changera rien : il n'y aura plus de recours possible.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, vous précisez que la décision sera rendue par une cellule spécialisée, composée de membres spécialisés du Conseil d'Etat. Je n'ironiserai pas sur le mot « cellule » ! Je me contenterai de dire que les membres les plus qualifiés du Conseil d'Etat ont sans doute d'autres choses à faire que de s'occuper de la forme des requêtes.

Ce sera, nous avez-vous dit, une procédure légère et rapide. Mais vous accroissez notre inquiétude, monsieur le garde des sceaux ! Nous craignons en effet un examen rapide. Pour une bonne justice, les débats ne doivent pas être rapides ; ils doivent être sérieux. Par conséquent, le mot même de « rapidité » augmente nos craintes.

Enfin, la requête, dites-vous, ne sera pas communiquée à l'autre partie. Vous n'avez pas répondu sur le point de savoir si la défense sera entendue. Si un avocat est constitué, aura-t-il accès devant cette cellule ? Sans doute empêcherait-il la procédure de garder sa « légèreté », en tout cas sa « rapidité ».

Je le répète : nous espérons que la commission, elle-même éclairée par vos soins sur cette procédure, reviendra sur sa position. Nous souhaitons en tout cas que le Sénat se rende compte du danger de cet article, qui, loin d'accélérer le traitement des affaires, le retarderait, en occupant les membres les plus qualifiés du Conseil d'Etat, et risquerait d'empêcher le libre accès au Conseil d'Etat statuant en cassation.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 10, M. Daniel Hœffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit les deux derniers alinéas de l'article 8 :

« S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut, soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction statuant, sauf disposition contraire, dans une autre formation, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie.

« S'il prononce l'annulation d'une décision d'une cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat règle l'affaire au fond. »

Cet amendement est assorti de quatre sous-amendements.

Le premier, n° 30, présenté par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend, après les mots : « devant la même juridiction », à rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 : « soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration le justifie. Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel. »

Le deuxième, n° 50, également déposé par M. Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10, de remplacer les mots : « sauf disposition contraire » par les mots : « sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction ».

Le troisième, n° 45, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« I. - Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10.

« II. - En conséquence, rédiger ainsi le premier alinéa de cet amendement : « Remplacer les deux derniers alinéas de cet article par l'alinéa suivant : ».

Enfin, le quatrième, n° 31, déposé par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise à supprimer le second alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 10.

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Nous abordons ici l'un des points de controverse les plus importants de ce projet de loi, mais rien ne nous dit qu'au terme d'un échange de vues nous n'arrivions pas à trouver une solution qui soit de nature à satisfaire les uns et les autres.

Il s'agit de la procédure de renvoi dans l'hypothèse d'une annulation prononcée par le Conseil d'Etat dans l'exercice de ses fonctions de juge de cassation.

La commission des lois distingue les pouvoirs du Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation exerçant ses anciennes compétences, de ceux que lui confère le présent projet de loi à l'égard des arrêts des cours administratives d'appel.

Dans le premier cas, le Conseil d'Etat est juge de cassation dans l'exercice de ses anciennes compétences, il peut soit renvoyer l'affaire, soit statuer au fond. En revanche, lorsqu'il intervient en tant que juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel, la commission des lois propose qu'il puisse dans tous les cas trancher le fond du litige. En effet, la commission des lois souhaite éviter un allongement excessif de la procédure qu'aurait entraîné l'existence de trois niveaux de juridictions.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les sous-amendements n°s 30, 31 et 50.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Un certain nombre de sous-amendements sont effectivement déposés à l'amendement n° 10. Je pense d'ailleurs que, sur l'essentiel, le Gouvernement et nous-mêmes serons d'accord.

En effet, la commission propose, par l'amendement n° 10, que, pour cette cour de cassation particulière, il n'y ait plus de renvoi, afin d'en finir plus rapidement : « S'il prononce l'annulation d'une décision d'une cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat règle l'affaire au fond. »

Cette disposition nous a paru tout à fait curieuse et contraire à ce que doit être une cour de cassation. Nous l'avons dit et nous en avons donc demandé la suppression dans le sous-amendement n° 31.

Or, c'est pour pouvoir placer ce dernier alinéa que la commission a modifié le deuxième paragraphe de l'article 8, qui nous paraissait correct dans sa rédaction initiale. Je le lis : « Le Conseil d'Etat peut, s'il prononce une annulation, soit renvoyer, soit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, régler l'affaire au fond. »

L'Assemblée nationale avait précisé, quant à elle : « ... soit renvoyer l'affaire, soit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, régler l'affaire au fond. Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel. »

Le Gouvernement avait demandé qu'il soit précisé que, s'il y avait renvoi devant la même juridiction, cette dernière devait statuer, composée autrement, sauf disposition contraire. Cet amendement avait été rejeté par l'Assemblée nationale. Il revient aujourd'hui, présenté par la commission.

Or, nous estimons que le Conseil d'Etat doit pouvoir casser ce renvoi, qu'il doit également pouvoir renvoyer et que, s'il renvoie devant la même cour, elle doit être composée autrement.

Je sais bien que le renvoi devant une autre cour posera des problèmes aux justiciables. N'oubliez pas qu'il n'y aura que cinq cours et que le malheureux qui sera venu de Pontarlier jusqu'à Nancy pour consulter son avocat et qui verra son affaire renvoyée à Nantes, par exemple - de toute façon, ce sera loin, même si c'est à Bordeaux - trouvera saumâtre d'assumer les charges dues à un tel déplacement pour lui et son avocat. Mais c'est la logique de ce projet de loi.

En revanche, dire, comme le propose la commission, que l'affaire peut être renvoyée devant la même juridiction statuant dans une autre formation, ce n'est pas assez précis. L'Assemblée nationale avait raison de dire que, si c'est la même juridiction, elle est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel.

Il suffit, en effet, que l'un des magistrats qui a siégé la première fois n'y siège pas la seconde fois pour qu'il y ait autre formation. Or, ce n'est pas ce que l'on souhaite. On veut que d'autres magistrats connaissent du renvoi, comme cela se fait en France depuis toujours.

Si l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, il est dit que celle-ci doit statuer dans une autre formation. Nous proposons, comme l'Assemblée nationale l'avait demandé, que cette juridiction soit composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel, sauf disposition contraire. On se dit qu'il suffirait de dispositions réglementaires - que sais-je ? - pour dire qu'après tout ce n'est pas la peine qu'il y ait d'autres membres.

Je sais bien que M. le garde des sceaux a expliqué devant l'Assemblée nationale qu'il s'agit, par exemple, du Conseil supérieur de la magistrature agissant en matière disciplinaire, et qui, lui, ne peut pas avoir d'autre composition.

Par notre sous-amendement n° 50, nous proposons que les mots : « sauf disposition contraire » soient remplacés par les mots : « sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction ».

Monsieur le président, je souhaiterais maintenant rectifier notre sous-amendement n° 30 de la façon suivante :

« Après les mots : " devant la même juridiction ", rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 : " soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ". Les mots : " de la justice " avaient été oubliés. Je poursuis : " Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel ". Là vient ma rectification de fond : " Si cette condition ne peut être remplie et qu'il n'existe pas d'autre juridiction de même nature, l'affaire n'est pas renvoyée ". »

C'est très simple. Je propose qu'il n'y ait pas de renvoi si la juridiction est composée de la même manière ou, en tout cas, si elle n'est pas totalement composée autrement.

Je pense avoir fait le tour du problème. Nous serons d'accord, en revanche, avec le Gouvernement pour permettre au Conseil d'Etat de renvoyer l'affaire, s'il le désire, sous les réserves que nous venons de voir.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 30 rectifié, qui se lit ainsi :

« Après les mots : « devant la même juridiction », rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 : « soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel. Si cette condition ne peut être remplie et s'il n'existe pas d'autre juridiction de même nature, l'affaire ne peut être renvoyée. »

La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre le sous-amendement n° 45.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, je présenterai le sous-amendement n° 45 en donnant l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10 de la commission.

Le sous-amendement n° 45 consiste à maintenir le premier alinéa de l'amendement de la commission et à en supprimer le second.

Le Gouvernement approuve la rédaction du premier alinéa de l'amendement de la commission, car il considère qu'elle est plus complète que celle de l'Assemblée nationale. En particulier, elle ménage la possibilité de renvoi devant une juridiction unique à formation unique, ce que ne permet pas actuellement l'article 8.

En revanche, le Gouvernement ne peut approuver le deuxième alinéa. Celui-ci introduit, en effet, à ses yeux, une distinction qui est à la fois peu justifiable et surtout dangereuse.

Cette distinction est peu justifiable. En effet, permettre au Conseil d'Etat, après cassation, de renvoyer l'affaire lorsque la décision annulée émane d'une juridiction autre qu'une cour administrative d'appel et l'obliger à statuer au fond lorsque cette décision émane d'une cour administrative d'appel n'est guère justifiable, car cette différence de traitement entre les décisions frappées de pourvoi et, à travers elles, entre les justiciables concernés semble difficile à soutenir. Dans l'intérêt de tous, particulièrement des justiciables, il faut que les règles régissant le pourvoi en cassation soient les mêmes pour tous les pourvois.

Cette distinction est aussi dangereuse, en ce qu'elle revient à instituer le Conseil d'Etat, lorsqu'il statue comme juge de cassation à l'égard des décisions des cours administratives d'appel, en troisième degré de juridiction.

Cela revient, d'abord, à ruiner l'idée même de cassation, qui est pourtant un des éléments essentiels de la réforme. Il n'existera plus dès lors de différence entre appel et cassation, puisqu'il s'agit de la création d'un troisième degré de juridiction. L'obligation faite au Conseil d'Etat de statuer au fond après cassation, sera, à l'évidence, une incitation pour les parties à un litige à former des pourvois dans l'espoir de faire juger l'affaire une troisième fois.

Par conséquent, ce que l'on espère gagner d'un côté avec la réforme, c'est-à-dire désencombrer la juridiction, sera perdu de l'autre : l'encombrement du Conseil d'Etat risque d'exister à nouveau par l'abondance des pourvois. Le bienfait attendu du mécanisme de tri des pourvois serait ainsi perdu.

L'équilibre de la réforme que j'ai essayé de définir cet après-midi dans mon exposé liminaire doit être préservé.

C'est pourquoi il convient de s'en tenir à la rédaction du premier alinéa de l'amendement de la commission et d'écarter le second. Tel est l'objet du sous-amendement du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n° 30 rectifié, 45, 31 et 50.

**M. Daniel Hoëfel, rapporteur.** J'ai exposé précédemment les raisons - de rapidité de la procédure surtout - pour lesquelles la commission des lois avait introduit une distinction entre les décisions du Conseil d'Etat agissant en cassation dans ses compétences anciennes ou statuant en cassation sur une décision de la cour administrative d'appel.

Les arguments qui viennent d'être exposés longuement par M. le garde des sceaux, mais aussi par notre collègue M. Dreyfus-Schmidt, nous amènent à réfléchir. Le critère de la rapidité du jugement ne doit pas être seul pris en considération. Il faut également veiller à ce que le caractère propre à la cassation puisse être préservé en toutes circonstances, quelle que soit la nature des décisions prises par le Conseil d'Etat.

En conséquence et sans que nous ayons pu consulter la commission des lois, nous estimons devoir modifier l'amendement n° 10 et renoncer au dernier alinéa que nous proposons pour l'article 8.

Les sous-amendements n° 45 déposé par le Gouvernement et n° 31 présenté par M. Dreyfus-Schmidt sont ainsi satisfaits.

Quant au sous-amendement n° 30 rectifié, il est satisfait par la rédaction du premier alinéa du texte proposé par l'amendement de la commission.

Enfin, nous acceptons le sous-amendement n° 50 tendant à substituer aux termes « sauf disposition contraire » les mots « sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction ».

**M. le président.** Je tente de résumer la situation !

Monsieur le rapporteur, vous rectifiez l'amendement n° 10 en supprimant son dernier alinéa, vous émettez un avis défavorable sur le sous-amendement n° 30 rectifié, un avis favorable sur le sous-amendement n° 50 et vous considérez que les sous-amendements n° 31 et 45 sont satisfaits par votre texte.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10 rectifié, ainsi que sur l'ensemble des sous-amendements ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, compte tenu de la modification que vient d'apporter la commission des lois à l'amendement n° 10, le Gouvernement est opposé à l'adoption du sous-amendement n° 30 rectifié.

En revanche, il ne peut qu'être favorable à l'adoption du sous-amendement n° 50.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 30 rectifié.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Devant les efforts déployés par la commission, je suis quelque peu confus de ne pas me déclarer satisfait, mais peut-être avons-nous raison, sur le seul point qui reste en litige.

Nous sommes d'accord pour que soit supprimé le dernier paragraphe. Nous sommes également d'accord pour supprimer l'expression « sauf dispositions contraires » qui faisait difficulté. Mais tel qu'est rédigé votre texte puisque, finalement, vous avez retiré le dernier paragraphe de l'amendement n° 10, il reste le problème de la formation. Si on renvoie l'affaire devant la même juridiction, elle doit statuer dans une autre formation mais il n'est pas précisé qu'elle doit être composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel.

J'ai parfaitement compris que si le Conseil d'Etat casse une décision en matière disciplinaire, il n'est pas possible qu'il renvoie l'affaire devant un organisme qui va être amené à statuer à nouveau alors qu'il n'a qu'une seule formation. Cela n'était pas possible. C'est pourquoi nous avons introduit dans l'amendement n° 50 que vous voulez bien accepter, les mots « sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction ».

Je vais faire un effort et présenter une nouvelle modification du sous-amendement n° 30 rectifié.

Tout d'abord, je souhaite supprimer la phrase que j'avais ajoutée et qui prévoyait le cas où la condition n'était pas remplie.

Par ailleurs, après les mots : « celle-ci », je propose d'ajouter les mots : « sauf impossibilité tenant à la nature même de la juridiction ».

Je donne donc lecture de ce sous-amendement n° 30 rectifié *bis*, en attirant l'attention de la commission et du Gouvernement sur ce texte :

« Après les mots : « devant la même juridiction », rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 rectifié : « soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Lorsque l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, celle-ci, sauf impossibilité tenant à la nature même de la juridiction, est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel ».

Nous devrions être d'accord sur ce texte, puisqu'il répond au souci qui nous animait les uns et les autres.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 30 rectifié *bis* dont il vient d'être donné lecture.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëfel, rapporteur.** Il est difficile de se prononcer sur une rédaction improvisée.

J'estime qu'en intégrant le sous-amendement n° 50 de M. Dreyfus-Schmidt dans le premier alinéa du texte proposé par la commission avec l'amendement n° 10 rectifié, pour l'essentiel, nous clarifions le problème posé.

Quant à la préoccupation exprimée dans le sous-amendement n° 30 rectifié *bis*, elle est satisfaite par ce même amendement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole.

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Dreyfus-Schmidt, ne compliquez pas les choses ! Nous ne pouvons faire en séance du travail de commission !

Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 30 rectifié *bis* ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Je souhaiterais prendre connaissance du texte pendant quelques instants.

**M. Charles Lederman.** On légifère dans des conditions inacceptables !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande une suspension de séance.

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, vous avez la parole.

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** La modification apportée par M. Dreyfus-Schmidt à l'amendement n° 30 rectifié lève indiscutablement l'une des objections qui m'avaient amené à demander au Sénat de se prononcer contre ce texte. Cependant, la disposition qui concerne le membre de phrase suivant : « celle-ci est composée d'autres membres que ceux qui ont statué sur le premier appel » nous paraît dangereuse. Cette notion même de « premier appel » m'empêche de me rallier à ce texte, sur lequel je m'en remets à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...  
Je mets aux voix le sous-amendement n° 30 rectifié *bis*, repoussé par la commission et sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** En raison des modifications apportées à l'amendement n° 10 rectifié, les sous-amendements n°s 45 et 31 n'ont plus d'objet.

Avant de mettre aux voix cet amendement n° 10 rectifié, je souhaiterais connaître l'avis du Gouvernement.

**M. Charles Lederman.** J'aimerais tout de même savoir quel est le texte de cet amendement n° 10 rectifié sur lequel on nous demande de nous prononcer !

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, je vous prie de bien vouloir relire le texte de cet amendement n° 10 rectifié.

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Il s'agit de se prononcer sur le premier alinéa de l'amendement n° 10 sous-amendé par le sous-amendement n° 50 de M. Dreyfus-Schmidt...

**M. Charles Lederman.** Lisez-le-nous, monsieur le rapporteur !

**M. le président.** Ce n'est pas vous qui présidez, monsieur Lederman !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Il faudrait suspendre la séance !

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Permettez-moi d'énoncer les numéros des sous-amendements acceptés par la commission, puis de procéder à la lecture du nouveau texte !

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, ce texte ne peut pas être sous-amendé, vous le modifiez et je vous demande de faire part au Sénat des rectifications que vous souhaitez y apporter.

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Notre amendement se lirait comme suit :

« Remplacer les deux derniers alinéas de l'article 8 par l'alinéa suivant :

« S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut, soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction statuant, sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction dans une autre formation, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. »

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 10 rectifié *bis*, dont il vient d'être donné lecture. Du fait de cette modification, l'amendement n° 50 devient sans objet. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...  
Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié *bis*, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le groupe socialiste s'abstient.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste également.  
(L'amendement n° 10 rectifié *bis* est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...  
Je mets aux voix l'article 8 modifié.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste s'abstient.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le groupe socialiste également.

(L'article 8 est adopté.)

### Article 9

**M. le président.** L'article 9 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Personne n'en demande le rétablissement ?...

### Article 10

**M. le président.** « 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. »

Je suis saisi d'un certain nombre d'amendements, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les trois premiers sont présentés par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 32 tend à supprimer cet article.

L'amendement n° 33 vise à rédiger comme suit ce même article :

« En matière fiscale, avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle et 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 pour avis.

« Dans le délai d'un mois, celui-ci peut, soit rendre un avis motivé, soit refuser de donner son avis. L'absence d'avis ou de refus dans le même délai équivaut à un refus d'avis. Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'au terme de ce délai d'un mois.

« Sauf indication contraire du requérant, l'aide judiciaire est pour lui de droit, y compris l'assistance d'un avocat aux conseils, en ce qui concerne l'examen du dossier, prévu au présent article par le Conseil d'Etat. »

L'amendement n° 34 a pour objet de rédiger comme suit ce même article 10 :

« En matière fiscale, avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat pour avis.

« Dans le délai d'un mois, celui-ci peut, soit rendre un avis motivé, soit refuser de donner son avis. L'absence d'avis ou de refus dans le même délai équivaut à un refus d'avis. Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'au terme de ce délai d'un mois.

« Sauf indication contraire du requérant, l'aide judiciaire est pour lui de droit, y compris l'assistance d'un avocat aux conseils, en ce qui concerne l'examen du dossier, prévu au présent article par le Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 11 rectifié, M. Hœffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse conditionnant le règlement d'autres 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 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 la décision du Conseil d'Etat ou, à défaut, à l'expiration de ce délai. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 36, présenté par MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant, dans le texte proposé pour l'article 10, à supprimer les mots : « conditionnant le règlement d'autres litiges ».

Par amendement n° 35, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rédiger comme suit le début de l'article 10 : « En matière fiscale, avant de statuer... »

Par amendement n° 15, M. Grandon propose de compléter cet article *in fine* par une phrase ainsi rédigée : « Devant cette juridiction, il est fait appel obligatoirement au ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. »

Enfin, par amendement n° 16, M. Grandon propose de compléter la fin de l'article 10 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le requérant peut, par requête adressée au président de la section du contentieux qui statue sans recours, demander que le litige posant une question nouvelle présentant une difficulté sérieuse et appelant une solution urgente soit soumis directement à l'examen du Conseil d'Etat. Cette requête et les mémoires qui la suivent en cas d'admission devront être présentés par le ministre d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. La liste des questions que le Conseil d'Etat a retenues est diffusée aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les amendements n°s 32, 33 et 34.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Avec l'article 8 tout à l'heure, avec l'article 10 maintenant, avec l'article 12 dans un instant, nous abordons des adjonctions qui, à notre avis, déforment complètement ce projet en y apportant des innovations qui sont des monstres juridiques.

Dans le droit communautaire, la question préjudicielle permet aux juridictions des différents Etats de demander l'avis de la Cour de justice de Luxembourg sur l'interprétation du Traité de Rome avant de statuer. Mais il s'agit de juridictions d'une autre nature ! Si l'article 10 devait être adopté, des juridictions inférieures auraient pour la première fois le droit d'interroger la cour qui se situe au-dessus d'elles dans le même ordre juridictionnel pour lui demander son avis avant de juger.

Or les arrêts de règlement sont interdits en matière judiciaire, tant par l'article 5 du code civil que par toute notre tradition. Chaque juridiction a le devoir de juger en toute indépendance, c'est à elle qu'il revient de juger, sous peine de déni de justice. Elle ne doit demander son avis à qui que ce soit, et encore moins à ceux qui sont éventuellement chargés de la censurer. Chaque affaire doit être jugée en elle-même et il n'est pas question de juger une « série » d'affaires, pour reprendre le terme qui a été prononcé ; la commission évoque elle-même « une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse conditionnant le règlement d'autres litiges », ce qui est précisément interdit.

En effet, chaque affaire est isolée et doit être examinée en elle-même. Ce n'est pas parce qu'une question serait réglée dans un sens que toutes les juridictions devraient s'engager à apporter la même solution aux affaires qui paraîtraient identiques. C'est impossible et absolument contraire aux principes de notre droit !

On nous a dit en commission qu'il s'agissait non pas d'un recours, mais d'un avis. Si tel est le cas, il faut le dire ! Or le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a compris les choses différemment, puisqu'il a écrit dans son rapport et expliqué au Palais-Bourbon qu'il s'agissait bel et bien de rendre une décision à laquelle serait tenue la juridiction ayant transmis le dossier. Cela prouve au moins que le texte n'est pas clair et qu'il faudrait le formuler autrement !

Au demeurant, même si c'est un avis, de quoi s'agit-il ? Les représentants du ministère de l'intérieur qu'a auditionnés M. le rapporteur lui ont indiqué que, devant un nouveau texte fiscal, par exemple, toutes les juridictions devraient se prononcer rapidement. Il leur faudrait alors connaître la position du Conseil d'Etat afin de pouvoir dégager une jurisprudence.

Mais si une telle procédure est admissible dans ce cas, il faut préciser que c'est seulement en matière fiscale et prendre tout un ensemble de mesures en précisant, notamment, qu'il s'agit d'un avis et que le Conseil d'Etat n'est pas obligé de le donner. Ce dernier peut en effet estimer que la question n'est pas nouvelle et qu'il souhaite que soit le tribunal, soit la cour, prenne ses responsabilités. Quoi qu'il en soit, on peut demander au Conseil d'Etat de faire connaître son avis ou son refus d'avis dans un délai très bref afin de ne pas allonger la procédure.

Il faut également penser au malheureux justiciable qui est venu devant le tribunal administratif assisté d'un avocat de son petit barreau et qui, soudain, alors que peut-être il n'en avait pas l'intention mais parce que le tribunal ou la cour l'a

décidé, voit son dossier renvoyé devant le Conseil d'Etat. Vaut-il être obligé d'avoir recours à un avocat aux Conseils ? Ne serait-il pas normal de lui accorder de droit l'aide judiciaire ?

Toutes ces dispositions, nous les proposerons dans nos amendements subsidiaires n°s 33 et 34.

Mais j'en reviens à notre amendement principal, qui porte le numéro 32, et qui tend à supprimer l'article.

N'oublions pas que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire sur ce point : une même affaire doit être jugée par une même juridiction - il s'agissait, vous vous en souvenez, du texte sur le juge unique - et un président ne peut décider qu'une affaire sera jugée tantôt en formation collégiale, tantôt en formation de juge unique.

Ici, c'est la même chose : une même affaire serait jugée par le tribunal administratif puis par le Conseil d'Etat parce que le tribunal ou la cour l'aurait renvoyée ? Ce n'est pas admissible.

De même, le Conseil constitutionnel avait considéré, à propos de la loi « sécurité et libertés », en 1980, qu'il n'était pas possible à la partie civile de se constituer pour la première fois devant la cour d'appel, parce qu'il serait contraire à l'égalité de la justice de priver les justiciables d'un degré de juridiction.

Ici, c'est la même chose : si le tribunal décide de demander l'avis du Conseil d'Etat, ou de lui transmettre le dossier - car il n'est pas question d'avis dans le texte actuel - en passant outre la cour d'appel, le justiciable est privé du deuxième degré de juridiction.

Nous estimons donc que ce texte est parfaitement anticonstitutionnel et, comme il est manifestement séparable du reste de la loi, nous n'aurions vraiment aucun scrupule à demander l'avis du Conseil constitutionnel si le Sénat ne devait pas nous suivre.

Telle est la raison pour laquelle nous demandons avec insistance au Sénat de supprimer purement et simplement cet article 10. Evidemment, on peut aller plus vite ! Au lieu de créer des cours, supprimons les tribunaux, saisissons directement le Conseil d'Etat ! Il est encombré ? Supprimons le Conseil d'Etat, il n'y aura plus de recours, cela ira plus vite !

Nous n'en sommes pas là, mais ne foulons pas aux pieds les principes fondamentaux de notre droit. Chaque juridiction doit juger l'affaire dont elle est saisie, à peine de déni de justice. Dans un même ordre de juridiction, elle n'a ni à transmettre le dossier, ni à demander l'avis de qui que ce soit.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11 rectifié.

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Il s'agit de préciser les conditions de la mise en œuvre de la procédure de la question préjudicielle. Par voie de conséquence, la commission exprime un avis défavorable sur les amendements n°s 32, 33 et 34 que vient de défendre M. Dreyfus-Schmidt.

Je rappelle, à ce propos, que la question préjudicielle ne tend en rien à dessaisir les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel de leurs prérogatives : il s'agit simplement d'interroger préalablement le Conseil d'Etat, lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies, pour essayer de préserver une jurisprudence cohérente. L'avis que donne le Conseil d'Etat est purement indicatif, les tribunaux administratifs comme les cours d'appel restent absolument libres de juger comme ils l'entendent.

C'est la raison pour laquelle votre commission présente l'amendement n° 11 rectifié, aux termes duquel le Conseil d'Etat doit se prononcer « dans un délai de trois mois » sur la question soulevée, étant entendu qu'il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à la décision du Conseil d'Etat « ou, à défaut, à l'expiration de ce délai ». Mais, ce délai étant expiré, tribunaux administratifs et cours d'appel se prononcent en toute liberté et - je le répète - il ne saurait être question d'un quelconque dessaisissement de ces deux instances.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre le sous-amendement n° 36 et l'amendement n° 35.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je note que l'amendement n° 11 rectifié prévoit toujours les mots « conditionnant le règlement d'autres litiges ». Or, c'est précisément ce membre

de phrase dont nous demandons subsidiairement la suppression si nos amendements précédents, dans l'ordre, ne sont pas adoptés.

Evidemment, la jurisprudence peut inspirer les autres juridictions, c'est vrai, mais cela ne la « conditionne » pas. Ce n'est pas parce que le Conseil d'Etat aura rendu une décision que les tribunaux et les cours seront obligés de suivre cette jurisprudence. C'est même par la résistance des tribunaux inférieurs que, bien souvent, se manifestent et s'annoncent les revirements de jurisprudence jusqu'à ce qu'elle réussisse à convaincre la Cour de cassation qui sera, en l'occurrence, le Conseil d'Etat.

Nous demandons donc que soient, au moins, supprimés ces mots « conditionnant le règlement d'autres litiges ».

L'amendement n° 35 est encore un amendement de repli. Si, par malheur, nous ne parvenons pas à convaincre le Sénat et si le texte reste donc tel qu'il est rédigé par la commission, au moins demandons-nous que cela soit réservé à la matière fiscale.

En vérité, nous a-t-on expliqué, c'est la direction générale des impôts - pourquoi ne pas le dire ? - qui a demandé cette formule. En effet, en matière fiscale, il est très fréquent qu'une règle nouvelle entraîne une inquiétude sur l'interprétation à donner. Aussi, plus vite le Conseil d'Etat se prononcera et plus vite de multiples litiges se trouveront, comme par hasard, réglés devant l'ensemble des tribunaux administratifs. Si telle est la vérité, autant le dire ! Après tout, on fera l'expérience avec la matière fiscale et, pour le reste, on verra ce que cela donne.

Le Sénat a bien compris que nos amendements et sous-amendements sont un ensemble de tranchées successives, mais nous aimerions bien que la première d'entre elles suffise, à savoir le premier grand cavalier à défendre la citadelle !

**M. le président.** La parole est à M. Grandon, pour défendre les amendements nos 15 et 16.

**M. Jacques Grandon.** L'amendement n° 15 précise que, dans l'hypothèse de l'utilisation de la procédure de « question préjudicielle » instaurée par l'article 10, le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation sera obligatoire.

Quant à l'amendement n° 16, il propose une formule originale qui permettrait non seulement à la juridiction, mais aussi au requérant, par requête, de saisir directement le président de la section du contentieux de questions préjudicielles. Si le tribunal peut interroger, pourquoi pas la partie ?

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** S'agissant de l'amendement n° 35 et du sous-amendement n° 36, la commission estime ne pas pouvoir le prendre en considération, car il n'a jamais été dans son intention, dans l'amendement n° 11 rectifié, de retenir la notion d'arrêt de règlement. Cela a été clairement exprimé en commission, cela est clairement précisé dans le rapport et cela ressort, je le crois avec clarté, du texte de l'amendement n° 11 rectifié.

Pour toutes ces raisons, il ne devrait pas subsister d'équivoque et il me paraît donc inutile de retenir le sous-amendement n° 36 et l'amendement n° 35.

Quant à l'amendement n° 15, qui se situe dans le droit-fil des amendements qui l'ont précédé, je crois pouvoir deviner qu'une fois de plus, compte tenu des explications et des apaisements qui lui ont été donnés, M. Grandon acceptera de le retirer.

S'agissant, enfin, de l'amendement n° 16, la dernière phrase qu'il comporte est incontestablement intéressante, mais nous avons déjà eu l'occasion de dire qu'elle relève du domaine réglementaire et non du domaine de la loi.

C'est la raison pour laquelle, compte tenu de la nature de cette disposition, je souhaite, cette fois encore, que M. Grandon accepte de bien vouloir retirer son amendement n° 16, après avoir exposé - il fallait que cela soit fait - les légitimes préoccupations qui le sous-tendent.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Se reliant à l'amendement n° 11 rectifié déposé par la commission, le Gouvernement suit bien évidemment celle-ci sur les positions qu'elle a prises à l'égard des différents amendements qui ont été évoqués.

Je me bornerai à faire un commentaire sur l'amendement n° 32.

La procédure de renvoi préjudiciel instituée par l'article 10 est, à l'évidence, un point essentiel de la réforme ; c'est pourquoi le Gouvernement y tient absolument. Sa finalité est non pas de priver le justiciable d'une voie de recours, mais au contraire d'accélérer, dans son intérêt, le cours de la justice ; pas à n'importe quel prix, bien sûr, contrairement à ce qu'a semblé croire tout à l'heure M. Dreyfus-Schmidt en interprétant mal mes propos.

Cette procédure n'a ni pour objet ni pour effet de troubler le jeu des règles de compétence : c'est la juridiction saisie du litige à propos duquel se pose une question à renvoyer au Conseil d'Etat qui demeure compétente pour trancher ce litige ; le Conseil d'Etat ne se prononce que sur la question ; il ne juge pas le litige. C'est pourquoi il ne peut pas y avoir inconstitutionnalité, monsieur Dreyfus-Schmidt. J'y insiste : ce texte ne prête pas le flanc à l'inconstitutionnalité.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 32.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** En fait, c'est parce que le Gouvernement soutient l'amendement n° 11 rectifié de la commission qu'on demande au Sénat de rejeter nos amendements, y compris l'amendement n° 32, qui tend à la suppression de l'article 10.

J'aimerais bien qu'on m'explique, car je ne sais peut-être plus lire un texte de loi ! Je relis l'article 10, tel qu'il serait rédigé si l'amendement n° 11 rectifié de la commission était accepté :

« Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse conditionnant le règlement d'autres 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 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 la décision du Conseil d'Etat ou, à défaut, à l'expiration de ce délai. »

A quoi cela sert-il ? Oui ou non la décision du Conseil d'Etat va-t-elle s'imposer à la juridiction qui l'a demandée ? Le texte est si peu clair que M. Mazeaud écrit dans son rapport, à la page 33, article 10 : « Il faut observer que, sauf à revêtir la forme d'un arrêt de règlement, la décision du Conseil d'Etat ne s'imposera juridiquement qu'à la seule juridiction qui aura sursis à statuer », c'est-à-dire le contraire de ce qu'on nous dit aujourd'hui. Cela prouve bien que ce texte qui était quasiment identique ne règle pas le problème.

De deux choses l'une, ou bien l'avis du Conseil d'Etat s'impose et cela peut accélérer les choses, ou bien il ne s'impose pas. Si cet avis n'est pas motivé - on ne prétend d'ailleurs pas qu'il devrait l'être - cela n'aura servi strictement à rien. On espère bien tout de même que les juges des juridictions inférieures seront impressionnés par l'avis du Conseil d'Etat.

Je le répète, c'est absolument contraire à notre pratique et à nos principes. Cela ne me paraît absolument pas possible. Je ne reprends pas mes arguments. J'insiste très vivement auprès du Sénat pour qu'il supprime purement et simplement cet article 10.

**M. Louis Virapoullé.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** J'ai entendu M. Dreyfus-Schmidt, qui s'est longuement exprimé sur son amendement n° 32, puis le Gouvernement et la commission des lois.

M. Dreyfus-Schmidt pose un problème qui - il faut bien le dire - mérite une certaine attention et le débat qui s'est instauré dans cet hémicycle a fini, me semble-t-il, par faire jaillir la lumière à cette heure tardive. (*Sourires.*) En effet, un principe du droit français précise que « Nul n'est censé ignorer la loi ».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est même du droit romain.

**M. Charles Lederman.** Sauf les magistrats en l'espèce !

**M. le président.** Je vous en prie !

**M. Louis Virapoullé.** Dès lors que la juridiction que l'on saisit est composée de magistrats, elle est à même de se prononcer. Mais M. le garde des sceaux nous a expliqué la raison d'être de cet article 10 et c'est la raison pour laquelle je ne rejette pas votre argumentation, monsieur Dreyfus-Schmidt. Je reste toujours objectif. Je vous comprends dans une large mesure, mais je comprends aussi la position de M. le garde des sceaux.

**M. Charles Lederman.** Un grand cœur M. Virapoullé !

**M. Louis Virapoullé.** Il s'agit, nous a-t-il expliqué, d'une innovation. Il a rappelé certains principes. Rien ne nous interdit en droit français de tenter d'innover et de faire avancer les choses. Tel est précisément l'objet de l'article 10, qui tend à permettre à la juridiction inférieure de demander son avis à la juridiction supérieure pour qu'une bonne justice soit rendue dans les meilleurs délais. La commission des lois a eu raison non pas d'imposer, mais de demander au Conseil d'Etat en qui nous avons tous confiance, de se prononcer dans un délai de trois mois. Telle est la raison pour laquelle je pense que le débat est maintenant clarifié.

Pour ma part, je le regrette monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne puis voter votre amendement. Je soutiendrai la commission des lois ainsi que le Gouvernement.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Très bien !

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je voulais intervenir sur l'amendement n° 11 rectifié de la commission et me borner à dire, s'agissant de l'amendement n° 32, que je l'aurais voté, demandant ainsi la suppression de l'article 10. Mais, comme chacun ici semble s'expliquer sur l'amendement n° 32 en pensant surtout à l'amendement n° 11 rectifié, je ne vais pas me singulariser.

J'avoue que je ne comprends pas qu'on ait pu, un seul instant, songer à ce que vous appelez, monsieur Virapoullé, une innovation comme celle qui apparaît dans le texte qui nous est proposé.

Je reprends, à mon tour, la lecture de l'amendement n° 11 rectifié : « Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse conditionnant le règlement d'autres litiges... » Je suis bien obligé d'admettre, comme le faisait remarquer tout à l'heure M. Dreyfus-Schmidt, qu'il s'agit de demander au Conseil d'Etat un avis - gardons le mot pour le moment, bien que, vous le verrez, je considère que ce n'en soit pas un - avis qui servira ni plus ni moins de fondement à une espèce d'arrêt de règlement. Autrement, il ne serait pas question de difficulté sérieuse soulevée à l'occasion d'une affaire, mais pour laquelle on demande une solution pour toutes les affaires disons au moins identiques.

Je poursuis ma lecture : « ... le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement... » Permettez-moi de dire que, s'agissant de la cour, même si l'on veut innover, c'est bien un arrêt et non un jugement. Dans ces conditions, il serait préférable d'employer le terme « décision ».

Donc, « un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui se prononce... »

La rédaction actuelle de l'amendement peut-elle laisser penser qu'il s'agit d'une question préjudicielle, comme j'ai entendu certains le dire ici ? En fait, c'est une question de fond et non une question préjudicielle, puisque l'on demande la solution pour le litige examiné.

Au surplus, quand on écrit que le dossier sera transmis « au Conseil d'Etat qui se prononce... » ou bien les mots ont un sens - nous sommes quand même en matière législative ! - ou ils n'en ont pas. Si l'on demande au Conseil d'Etat de se prononcer, on lui demande alors de rendre une décision ; autrement, on requiert de sa part un avis. Si cette décision conditionne le règlement d'autres affaires que celle pour laquelle on demande au Conseil d'Etat non plus de donner

un avis, quoi qu'on en dise, mais de se prononcer, s'il s'agit alors incontestablement d'un arrêt de règlement. Je ne vais pas plus loin pour le moment.

On nous dit qu'il s'agit d'un avis indicatif. Non ! le mot « avis » ne se retrouve nulle part, ni dans le texte initial de l'article 10, ni dans le texte de l'amendement n° 11 rectifié.

On prétend, par ailleurs, que cela n'empêchera pas la juridiction inférieure, qui a demandé au Conseil d'Etat de se prononcer, de statuer en toute liberté. Mais, si elle veut se prononcer en toute liberté, elle n'a pas besoin de demander un avis ; à plus forte raison, elle n'a pas besoin de demander au Conseil d'Etat de se prononcer !

Si elle lui demande de le faire, c'est qu'elle a l'intention de tenir compte de ce qui va lui être dit. A partir de ce moment-là, peut-on penser que la juridiction inférieure qui pose la question va, ensuite, se prononcer en toute liberté ? Ce n'est pas convenable ; je ne connais aucune juridiction qui, par avance, sachant qu'elle va être déjugée, se prononcera quand même.

Cela arrive si l'on ne sait pas ce qui va se produire, mais si un magistrat sait par avance qu'il va être déjugé, il ne se hasarderait pas à le faire, ne serait-ce qu'en raison des bonnes ou des mauvaises notes qu'on pourrait lui infliger.

**M. le président.** Monsieur Lederman, je vous prie de conclure, car vous avez dépassé votre temps de parole.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, c'est la première fois ou presque que je prends la parole ce soir. A l'égard de mes collègues qui sont intervenus, vous ne vous êtes pas montré aussi strict !

**M. le président.** Je n'ai pas eu l'occasion de le faire !

**M. Charles Lederman.** Je vous demande très instamment, monsieur le président, de me laisser poursuivre ; encore une fois, je ne crois pas avoir abusé de mon temps de parole, ni cet après-midi ni ce soir.

Le Conseil d'Etat, disais-je, qui va donner un avis ou se prononcer sur la question qui lui est posée, croyez-vous qu'il va se déjuger ? Croyez-vous qu'il va juger d'une façon différente de l'avis qu'il aura donné ou de la décision qu'il aura déjà rendue ? Ce n'est pas concevable !

De plus, quelle est la formation du Conseil d'Etat qui va rendre cet avis ou prononcer cette décision ? Vous ne nous le dites pas. Sera-ce en assemblée plénière ? Dès lors, à plus forte raison, ce sera un arrêt de règlement. S'agira-t-il d'une formation spéciale ? Dites-le-nous, même si vous ne nous dites pas comment celle-ci sera constituée.

Mais, revenant sur les propos de M. Virapoullé, selon lesquels c'est une innovation, je vais plus loin. Si c'est une innovation, qu'est-ce qui va vous empêcher, demain, de proposer au Sénat, au Parlement, d'une façon complète, de faire la même chose pour les juridictions civiles ou les juridictions pénales ? On veut innover, soit ! mais innovons sur le tout.

Voyez-vous la procédure pénale, la procédure civile transformées en vertu de ce que vous appelez, monsieur Virapoullé, une « innovation » et qui est, à mon avis, une aberration ? « L'intelligence » - a-t-on dit - « est la chose du monde la mieux partagée. » Je n'en suis pas persuadé, surtout après avoir écouté certains d'entre nous !

Mais, même s'il s'agit de bon sens, à supposer, cette fois-ci, que le bon sens soit vraiment la chose du monde la mieux partagée, au moins dans notre pays et, encore mieux, au moins au Sénat, s'il vous plaît, renoncez à pareille innovation, qui est à contresens de tout ce que nous pouvons connaître dans notre système judiciaire.

Supprimons cet article 10, qui est une innovation absolument incompréhensible non seulement pour ceux qui ont l'habitude de pratiquer quelque peu le droit, mais encore pour tous ceux qui lisent et essaient de comprendre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** J'ai fait preuve d'une très grande bienveillance, monsieur Lederman, car vous avez largement dépassé votre temps de parole.

**M. Charles Lederman.** Je vous en remercie, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?

Je mets aux voix l'amendement n° 32, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 33.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, j'avais demandé que l'amendement n° 34 soit appelé avant cet amendement n° 33.

**M. le président.** C'est le contraire, monsieur Dreyfus-Schmidt. C'est, en tout cas, l'amendement n° 33 qui est appelé en premier et je vous demanderai donc, si vous voulez donner une explication de vote, de le faire sur cet amendement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'enchaîne avec ce qui vient d'être dit : les mots ont un sens.

Lorsque j'avais lu, dans les travaux préparatoires, que tout le monde tenait pour acquis que c'était bien une décision que l'on demandait au Conseil d'Etat, je m'étais dit qu'à la rigueur on pourrait demander un avis. J'ai donc pris ma plume et rédigé un amendement indiquant qu'il peut être demandé un avis, avis qui peut être refusé, que le tout doit être fait rapidement, et ce en matière fiscale.

Permettez-moi, d'ailleurs, de donner lecture de cet amendement : « En matière fiscale, avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement ou un arrêt » - rectification - « qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat pour avis ». Comme cela, les choses sont claires.

« Dans le délai d'un mois, celui-ci peut, soit rendre un avis motivé... » Ainsi, il peut éventuellement y avoir une réaction des tribunaux et des cours qui pourront peut-être convaincre le Conseil d'Etat lorsque l'affaire reviendra. Il est vrai que l'on aimerait savoir si cela se produit dans la même formation ou dans une autre.

Je poursuis : « L'absence ou le refus d'avis dans le même délai équivaut à un refus » - cela pour aller vite. « Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'au terme de ce délai d'un mois. » Mais on sait que c'est un avis et non une décision qui s'impose.

« Sauf indication contraire du requérant, l'aide judiciaire est pour lui de droit, y compris l'assistance d'un avocat aux conseils, en ce qui concerne l'examen du dossier, prévu au présent article par le Conseil d'Etat. » Sur ce point non plus, on ne nous a pas répondu. Alors qu'il dépend de la juridiction saisie que l'affaire se retrouve tout à coup devant le Conseil d'Etat, il est normal que le requérant, qui n'avait peut-être aucune intention d'aller aussi loin, soit déchargé des frais y afférents.

On ne nous a pas dit non plus si un avocat serait présent et si la procédure serait contradictoire sur la discussion dans ce que nous appelons, nous, un avis et que vous appelez, vous, implicitement une décision puisque, comme l'a très bien dit M. Lederman, le Conseil d'Etat se prononce et que jusqu'à présent - quand il donne des avis au Gouvernement, c'est un autre rôle - il ne s'est jamais prononcé, dans son rôle contentieux, que par des arrêts.

Voilà pourquoi je me permets d'insister pour que vous adoptiez cet amendement, avant d'en arriver à l'amendement n° 11, qui ne répond absolument pas à nos soucis.

On nous affirme que cela ne veut pas dire ce que l'on croit, très exactement en nous affirmant le contraire.

Je vois M. le président de la commission regarder sa montre : il va être minuit.

**M. Jacques Larché, président de la commission.** Je regardais si j'étais à l'heure !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je n'ai pas lu, ce matin, la fin de l'intervention que j'avais préparée et dans laquelle je regrettais que, peut-être, on en arriverait à siéger le 11 novembre alors que, tous autant que nous sommes, nous devrions rendre hommage aux morts de la Grande guerre.

C'est pourquoi nous nous étions opposés, en conférence des présidents, à ce que ce très important débat puisse être fixé à la date à laquelle il a finalement lieu.

Je profite de cette occasion, maintenant que nous allons être le 11 novembre, que nous allons siéger le 11 novembre, ce qui est tout de même un comble, pour le regretter une fois de plus.

Cela ne signifie pas que nous renoncerons à nous exprimer. Nous préférerions, de très loin, être dans nos circonscriptions. Nous préférerions, de beaucoup, comme tous ici, ne pas être dans cet hémicycle. Mais puisque nous y sommes, puisque nous sommes rivés à notre chaîne, nous y sommes pour faire notre travail, à savoir dire ce que nous avons à dire.

C'est pourquoi je demande notamment au Sénat, puisque j'ai donné avec conscience toutes les explications que je croyais avoir à donner, d'adopter l'amendement n° 33.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 33, repoussé par la commission et le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 34.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Cet amendement diffère du précédent en ce qu'il n'est plus indiqué que le jugement ou l'arrêt, bien sûr, ne sont pas susceptibles de recours, et donc ils le sont. Mais - je le répète - j'aurais préféré qu'il vienne en discussion avant.

Comme l'amendement précédent, qui reprenait en quelque sorte la philosophie et l'économie de celui-ci, n'a pas séduit le Sénat, je n'aurai pas le mauvais goût d'insister. C'est pourquoi je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 34 est retiré.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 36.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Les amendements et les sous-amendements sont tellement nombreux qu'il est nécessaire de rappeler à chaque fois de quoi il s'agit.

Notre sous-amendement n° 36 vise à supprimer les mots qui figuraient dans l'amendement d'origine et qui figurent encore dans l'amendement n° 11 rectifié : « conditionnant le règlement d'autres litiges ». Je m'adresse à tous les juristes qui sont ici et même aux autres, il n'est pas possible de dire qu'une question de droit nouvelle et présentant une difficulté sérieuse « conditionne » le règlement d'autres litiges. On dit souvent que les cours d'appel ne sont pas faites - c'est pourquoi il est regrettable d'en prévoir, là où elles n'existaient pas, en matière contentieuse - pour juger mieux mais qu'elles sont faites pour juger autrement. C'est du moins ce que disent les avocats lorsqu'ils plaident devant les juridictions de première instance.

Or toutes les juridictions peuvent, heureusement, changer d'avis, découvrir que trois petits mots dans l'article 1384 du code civil, par exemple, veulent signifier tout autre chose que ce que l'on lui faisait dire jusque là.

**M. Charles Lederman.** Pendant trente ans !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il n'est pas possible que l'interprétation d'une question de droit conditionne le règlement d'un litige.

Je l'ai déjà dit, cela peut inspirer la jurisprudence, surtout quand elle émane de juridictions supérieures. Cela sert de guide à certains pendant quelque temps, jusqu'à ce qu'un juge ou une juridiction propose une interprétation différente.

C'est ainsi que la jurisprudence évolue. C'est le progrès, ce que vous voulez empêcher en parlant de conditionnement du règlement d'autres litiges par le fait de trancher la question. Pour que se conditionnent les autres litiges, il faut, en effet, que la question soit tranchée.

Ce n'est pas parce que le tribunal administratif de Pampelune - j'ignore s'il y en a un dans cette ville - aura pris telle ou telle décision que celle-ci conditionnera les autres litiges. C'est parce que le Conseil d'Etat l'aura fait à la demande du tribunal administratif de Pampelune.

Je vous en supplie, mes chers collègues, au point où nous en sommes, sauf si vous vous apprêtez à ne pas voter l'amendement n° 11 rectifié, ce qui serait encore mieux, supprimez au moins dans cet amendement les mots « conditionnant le règlement d'autres litiges ».

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix le sous-amendement n° 36, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** J'ai exposé les raisons qui ont justifié le dépôt de l'amendement n° 11 rectifié. Je voudrais cependant y apporter deux rectifications qui tiennent compte du débat qui vient d'avoir lieu.

La première tend à substituer au mot « conditionnant » les mots « dont dépend », qui constituent une atténuation.

La deuxième vise à remplacer le terme « la décision » par les termes « l'avis » du Conseil d'Etat. Cette nouvelle formulation correspond incontestablement davantage à ce que nous affirmions tout à l'heure. Elle devrait être de nature à atténuer les appréhensions que peuvent avoir certains à l'égard de la signification de ce texte.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 11 rectifié *bis*, présenté par M. Hoeffel, au nom de la commission, et tendant à rédiger comme suit l'article 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 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 dans un délai de 3 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. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11 rectifié *bis*.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Le rapporteur a tenu compte d'un certain nombre d'observations que nous avons faites. C'est une bonne chose. Il n'empêche que cet amendement est encore extrêmement dangereux en raison des innovations qu'il apporte.

Je m'en suis expliqué et je maintiens ce que j'ai dit : il n'est pas possible de concevoir qu'un juge ou une juridiction, appelé à statuer, s'adresse, avant de le faire, à la juridiction suprême ; sinon, il faut supprimer les juridictions inférieures. Ce serait, en effet, un véritable déni de justice que de demander et d'attendre l'avis du Conseil d'Etat.

Je vais même plus loin : à la lecture de votre amendement n° 11 rectifié *bis*, monsieur le rapporteur, je constate que l'on peut statuer au fond jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat, ou à défaut, à l'expiration de ce délai. Imaginons que le Conseil d'Etat ne réponde pas et laisse passer le délai. La juridiction se retrouvera dans la situation où elle était avant de poser la question et elle ne peut donc statuer ; ou, si elle le fait, on va lui dire qu'elle statue sans savoir de quoi il s'agit ; sinon, pourquoi aurait-elle posé la question ?

Je le répète, ce qui me paraît particulièrement dangereux, c'est de voir innover de telle façon que, si cela est reproduit pour les autres procédures, civile et pénale, tous les degrés de juridiction vont se trouver purement et simplement supprimés.

De plus, on peut très bien concevoir que les juridictions inférieures, dès qu'elle se trouveront devant une difficulté, saisiront immédiatement le Conseil d'Etat et peut-être, un jour, la Cour de cassation. Dans quelle situation allons-nous alors nous trouver ? Quelle opinion les justiciables auront-ils des juges à qui ils s'adresseront ? Pouvez-vous imaginer un tribunal répondant aux plaideurs : « Excusez-nous, nous ne sommes pas en mesure de trancher votre affaire, nous

n'avons pas les connaissances suffisantes, nous ne voyons pas quelle solution donner à votre litige, c'est pourquoi nous nous adressons à ceux qui sont censés, non pas juger autrement, mais mieux juger. » ?

Et quelle qualification peut alors être donnée aux décisions rendues par les juridictions supérieures !

Si vous acceptez cela, dans quelle situation allez-vous placer notre magistrature, qui souffre déjà d'un certain nombre d'opinions qui ne lui sont pas toujours particulièrement favorables ? Vous allez dire vous-même à l'opinion publique que les magistrats autres que ceux composant le Conseil d'Etat sont des gens qui n'en savent pas assez pour faire le métier qu'on leur demande de faire. Voilà la signification réelle de votre texte.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si un juge d'instruction, avant d'inculper quelqu'un, demande l'avis de la Cour de cassation, cela éviterait peut-être un certain nombre de problèmes, mais cela allongerait sérieusement la procédure en donnant à la Cour un surcroît de travail considérable. Personne ne songe à faire une telle proposition ! Or, *mutatis mutandis*, c'est ce qui est proposé avec l'amendement en discussion.

Celui-ci a été sous-amendé. Loin de nous reprocher, parce que nous disons ce que nous croyons avoir à dire, d'être trop longs et de prendre un temps précieux au Sénat, la commission démontre qu'elle tient compte de nos arguments et je l'en remercie très sincèrement.

Je lui ferai remarquer néanmoins qu'écrire « dont dépend » à la place de « conditionnant » constitue un effort, mais celui-ci est tout de même difficilement perceptible. Il ne change pas grand-chose au fond du problème.

Ce n'est pas la difficulté sérieuse qui « conditionne » ou « dont dépend » le règlement d'autres litiges, c'est à la rigueur la solution de la difficulté sérieuse.

De même, M. Lederman avait raison de dire, mais vous n'en avez pas tenu compte, qu'il n'est pas question d'un jugement non susceptible d'un recours car sont visés en facteur commun le tribunal et la Cour, et celle-ci ne rend pas de jugement ; par conséquent on aurait pu retenir le terme « décision ». Vous proposez maintenant le mot « avis » ; il est très important d'appeler les choses par leur nom. Nous sommes tous d'accord, nous pour le demander, vous pour affirmer que c'est le cas : il s'agit d'un avis et non pas d'une décision.

Nous en prenons acte mais, étant donné que nous sommes opposés au principe même de ce que M. le garde des sceaux appelait la procédure de recours préjudiciel - ce n'est pas préjudiciel puisqu'il s'agit, au contraire, de la question importante, nouvelle, difficile, soulevée par la requête - nous ne pourrions pas voter cet amendement n° 11 rectifié *bis*.

Mais si cette disposition devait devenir définitive, si le Conseil constitutionnel qui, par hypothèse, aurait été saisi, déclarait qu'elle n'est pas inconstitutionnelle, elle serait tout de même moins mauvaise qu'elle ne l'était au départ. Cependant, nous voterons contre cet amendement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié *bis*, accepté par le Gouvernement.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'article 10 est donc ainsi rédigé et les amendements nos 35, 15 et 16 n'ont plus d'objet.

#### Articles additionnels

**M. le président.** Par amendement n° 37, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 10, un article additionnel rédigé comme suit :

« Le juge administratif est tenu de statuer sur tous les moyens invoqués dans la requête. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Notre amendement, qui nous a d'ailleurs été suggéré par une association sympathique, sérieuse et neutre, est tout à fait intéressant.

Dans de nombreux cas, en application de la règle de l'économie des moyens, le juge administratif annule l'acte administratif qui lui est déferé pour un motif tiré de son illégalité externe, sans pour autant se prononcer sur les moyens d'illégalité interne qui lui sont pourtant soumis.

Cette pratique du juge administratif conduit à des recours en cascade.

Ainsi, un acte administratif annulé pour vice de forme par le juge administratif pourra à nouveau être adopté par l'autorité compétente, « nettoyé » de ses malfaçons formelles. Mais, dans l'ignorance de l'appréciation du juge administratif sur la légalité interne de son acte, son auteur pourra en toute bonne foi le reproduire « tel quel » bien qu'il soit alors voué à une annulation à la suite d'un nouveau recours en raison d'une illégalité interne qu'il contiendra encore.

Inversement, le requérant qui n'aura obtenu satisfaction que sur un moyen tiré d'une illégalité externe qu'il aura avancé, sera amené à déposer un nouveau recours afin de faire trancher le litige « au fond » dans le cas où l'acte administratif annulé aura à nouveau été adopté bien que les moyens d'illégalité interne qu'il avait précédemment invoqués n'étaient en fait pas fondés.

Afin d'éviter les procès en cascade, cet amendement vise à conduire le juge administratif à répondre, même de manière extrêmement concise, voire légère et rapide, à toutes les questions qui lui sont posées.

L'adoption d'une telle disposition serait de nature à désengorger le contentieux administratif.

En outre, il convient d'observer que l'adoption de cet amendement ne provoquerait aucun surcroît de travail pour le juge administratif dans la mesure où tant le rapporteur que le commissaire du Gouvernement examinent tous les moyens invoqués dans la requête dont ils sont saisis afin d'éclairer et de préparer la décision que prendra le tribunal.

Effectivement, nous le savons, certains jugements de tribunaux administratifs sont ainsi rédigés : « Vu le premier moyen, sans qu'il soit besoin d'examiner les suivants, ... annule... ». Mais peut-être les moyens suivants sont-ils tout aussi fondés que le premier ; autant le savoir tout de suite, plutôt que de permettre à l'auteur de l'acte administratif incriminé de reprendre le même en corrigeant la forme tout en maintenant le fond ; l'acte pourra revenir devant le tribunal administratif, qui pourra à nouveau l'annuler, cette fois pour un autre motif.

Cela paraît être une règle de bon sens, qui devrait être de nature à satisfaire tout le monde. Certes, elle n'a pas séduit la commission des lois ; mais il est vrai que celle-ci a abordé tellement de problèmes.

La commission nous a cependant montré ce soir qu'elle savait réfléchir, qu'elle était la digne commission des lois du Sénat, consciente que celui-ci est la chambre de réflexion. J'espère donc qu'elle voudra bien changer d'avis.

J'espère en tout cas que nos collègues auront compris qu'en présentant cet amendement nous n'avons d'autre but que de rendre plus rapide la procédure. La méthode que nous proposons n'est pas une innovation propre à bouleverser des règles et des principes, même des principes constitutionnels, et nous pourrions donc nous mettre d'accord et l'adopter à l'unanimité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Nous souhaiterions connaître l'avis du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** L'obligation de répondre à tous les moyens invoqués dans la requête s'impose déjà au juge administratif. Par conséquent, le Gouvernement considère cet amendement comme inutile et demande au Sénat de le repousser.

**M. le président.** Quel est donc l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Avis défavorable, monsieur le président.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 37.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** M. le garde des sceaux a été bien concis ; il affirme, mais j'aurais aimé qu'il me cite des textes. S'il en existe un, je veux bien alors faire amende honorable. « Nul n'est censé ignorer la loi », je le sais, mais les textes sont si nombreux !

Si un texte oblige déjà les juges administratifs à statuer sur tous les moyens invoqués dans la requête, qu'on me le dise et je retirerai mon amendement. Si on ne me cite aucun texte, cela signifie qu'il n'y en a pas.

Je répète - je l'ai déjà indiqué tout à l'heure - que les décisions sont nombreuses où l'on trouve la formule : « ... sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens, ... »

L'amendement n° 37, contrairement à ce qui a été dit, me paraît donc intéressant. Je demande au Gouvernement, si je me trompe, de bien vouloir m'en administrer la preuve.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 37, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 38, MM. Ciccolini, Dreyfus-Schmidt, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, après l'article 10, d'insérer un article additionnel rédigé comme suit :

« Les trois premiers alinéas de l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement sont remplacés par les quatre alinéas suivants :

« Les décisions prises en application des articles 3, 6, 7, 11, 12, 16, 23, 24 et 26 de la présente loi peuvent être déferées au tribunal administratif et en appel à la chambre administrative d'appel :

« 1° Par les demandeurs ou exploitants, dans un délai de deux mois qui commence à courir du jour où lesdits actes leur ont été notifiés ;

« 2° Par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article 1er, dans un délai de quatre ans à compter de la publication ou de l'affichage desdits actes, ce délai étant, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en activité de l'installation.

« Le ministre chargé des installations classées assure la représentation de l'Etat. Le tribunal administratif et la chambre administrative d'appel peuvent apprécier la nécessité des mesures qui font l'objet du litige et substituer leur propre décision à celle de l'autorité administrative. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'article 1er du projet de loi portant réforme du contentieux administratif ne permet pas d'apprécier, dans le cas du contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement, qui obéit à un régime spécial de pleine juridiction, si l'appel est porté devant la chambre administrative ou devant le Conseil d'Etat.

Comme il est nécessaire de conserver une formulation générale à l'article 1er du présent projet de loi, il est proposé un article additionnel après l'article 10, tendant à modifier l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, afin de préciser que, pour les recours déposés dans le cadre de cet article, la juridiction compétente en appel est la chambre administrative d'appel.

Il paraît, en effet, plus conforme à l'esprit de cette réforme du contentieux administratif de réserver l'appel à la chambre administrative, dès lors que la solution des litiges visés à l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 est le plus souvent subordonnée à des considérations de fait.

Enfin, compte tenu de la spécificité du contentieux des installations classées et de la nécessité d'unifier la défense de l'Etat sur des décisions qui peuvent être tranchées par une décision « substitutive » du juge, qui joue un rôle « d'autorité hiérarchique » du préfet, il est prévu de confier au ministre chargé des installations classées la représentation en appel

des intérêts de l'Etat. Cette disposition permettra au ministre chargé des installations classées d'assurer une « seconde lecture » des décisions du préfet. Cette rédaction inclut le ministre de la défense pour les installations classées qui relèvent de sa compétence.

Je ne doute pas que le rapporteur, dont le rôle est d'étudier tous les amendements de manière approfondie et sérieuse, réservera un accueil favorable à celui-ci. En tout état de cause, nous demandons au Sénat de le voter.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** A la suite d'un examen approfondi, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement, en raison notamment du caractère dangereux de la dernière phrase, qui tend à substituer la juridiction administrative à l'autorité administrative.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Même avis que la commission.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 38.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je n'ai pas parlé d'examen approfondi par la commission - j'étais en commission et je sais que nous n'avons pas eu le temps d'examiner tous les amendements de façon approfondie - j'ai parlé d'examen approfondi par M. le rapporteur. Or, c'est seulement de l'examen approfondi de la commission que nous a parlé le rapporteur.

Celui-ci nous a dit, de manière très brève et très concise, que la dernière phrase était dangereuse. S'il n'y avait que cela, on pourrait supprimer la dernière phrase ! J'avoue que je ne vois pas pourquoi il serait dangereux que le tribunal administratif et la cour administrative d'appel puissent substituer leur propre décision à celle de l'autorité administrative. Ce sont des choses qui arrivent tous les jours. S'il y a des juges administratifs, c'est précisément pour contrôler l'administration.

Je ne vois donc pas en quoi cela serait dangereux.

Si c'est réellement dangereux, proposez la suppression de la dernière phrase !

Il est, à mes yeux, intéressant de préciser - ce n'est pas clair aujourd'hui - qui sera compétent en appel s'agissant de ces problèmes importants de protection de l'environnement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 38, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 11

**M. le président.** L'article 11 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Personne n'en demande le rétablissement ?...

### Articles additionnels

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 39, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 12, d'un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article premier de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, instituant un médiateur, les mots : " un médiateur " sont remplacés par les mots : " Le médiateur de la République, institution indépendante » ».

Par amendement n° 40, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 12, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les trois premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur sont remplacés par l'alinéa suivant :

« Toute personne physique ou morale qui estime à l'occasion d'une affaire la concernant qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer peut, par une réclamation individuelle, porter l'affaire à la connaissance du médiateur de la République, institution indépendante, ou l'adresser à un député ou un sénateur. Ceux-ci la transmettent au médiateur de la République si elle leur paraît relever de sa compétence et mériter son intervention. »

Par amendement n° 41, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 12, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur les mots : " le médiateur " sont remplacés par les mots : " le médiateur de la République ". »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** A l'article 12, il nous sera proposé, en matière de contentieux administratif, une conciliation obligatoire. Nous aurons alors l'occasion de dire, comme nous l'avons fait dans la discussion générale, que les plaideurs, la conciliation obligatoire ayant échoué, se retrouveront par définition devant le tribunal administratif, puis devant la cour administrative d'appel, puis devant le Conseil d'Etat, avec peut-être, entre-temps, des consultations du Conseil d'Etat. Cette disposition prolonge la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui est le but avoué.

Nous nous opposerons donc à cette conciliation obligatoire, d'autant plus qu'il est prévu que la procédure sera déterminée par décrets en Conseil d'Etat alors qu'il s'agit du domaine réservé - si j'ose dire - par la Constitution à la loi.

Nous avons fait remarquer qu'il existe en revanche de nombreuses possibilités de conciliation amiable.

Tout d'abord, en matière administrative, un recours administratif, soit gracieux, soit hiérarchique, est toujours possible.

Ensuite, la loi de 1986 prévoit que les tribunaux administratifs ont une mission de conciliation ; il dépend du bon vouloir du Gouvernement que les textes d'application soient pris. Je me demande d'ailleurs ce qu'on attend comme conciliation des magistrats des tribunaux administratifs, qui ont déjà suffisamment de travail comme cela.

Enfin, il y a le médiateur, et nos amendements n° 39, 40 et 41 tendent respectivement à préciser le statut du médiateur et à élargir son rôle.

L'amendement n° 39 affirme l'indépendance du médiateur.

L'amendement n° 40 propose, après un certain nombre d'années d'expérience, que le « filtre » qui avait été placé pour que le médiateur ne soit pas, à ses débuts, accablé par le nombre des requêtes soit retiré et que maintenant, en 1987, soit possible la saisine directe du médiateur par les citoyens. Vous savez en effet qu'il faut actuellement passer par les parlementaires ; vous savez aussi, par la lecture attentive du rapport du médiateur, que 30 p. 100 des requêtes sont actuellement rejetées car elles ne sont pas présentées par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Il est évident que, si chaque citoyen pouvait saisir le médiateur, et non plus seulement les parlementaires - mais ils doivent toujours pouvoir le faire, bien sûr - à ce moment-là, le médiateur serait beaucoup plus connu et donc beaucoup plus souvent saisi. Il pourrait beaucoup plus souvent intervenir et empêcher un éventuel procès devant les juridictions administratives.

Enfin, notre troisième amendement prévoit que le mot « le médiateur » est remplacé par les mots « le médiateur de la République ». Ainsi, nos amendement reflètent une certaine gradation. Nous pensons que l'appellation « médiateur de la République » donne plus de poids au médiateur tel qu'il est.

Le médiateur est une institution indépendante. Pourquoi faut-il le préciser ? M. René Pleven, alors garde des sceaux, présentant le projet de loi instituant le médiateur, au nom de M. Pierre Messmer, déclarait devant l'Assemblée nationale : « Nous tentons la greffe d'un organe nouveau. C'est une procédure juridique originale » - notre collègue Virapoullé parlerait d'une innovation - « de notre droit public et différente des schémas auxquels nous sommes habitués. »

Devant le Sénat, il déclarait : « Il ne faut surtout pas que le médiateur apparaisse comme le prolongement ou l'émanation de l'administration. »

Or une décision du médiateur ayant été déférée devant le Conseil d'Etat, celui-ci a un peu rapidement baptisé le médiateur d'institution administrative indépendante, avant d'estimer qu'il ne lui était pas possible de contrôler la légalité des actes du médiateur, ce qui prouve qu'il n'est pas une institution administrative comme les autres.

J'ajoute que, depuis lors, le Conseil constitutionnel, dans une autre décision concernant la commission nationale de la communication et des libertés, a déclaré que les décisions des autorités administratives pouvaient être soumises au contrôle de légalité. C'est la décision du 18 septembre 1986, par laquelle le Conseil constitutionnel indique que la C.N.C.L. sera, à l'instar de toute autorité administrative, soumise au contrôle de légalité.

Si l'on ne veut pas que l'administration considère qu'après tout le médiateur est son émanation, si l'on veut que le public considère le médiateur comme une autorité située au-dessus de l'administration, indépendante des autres pouvoirs, il faut le dire.

Tel est le problème posé par ces trois amendements. Il est possible de le régler dans le cadre de ce débat, puisque nous sommes tous - n'est-il pas vrai ? - à la recherche de moyens de conciliation afin que ne s'enfle par trop le contentieux administratif. Le moyen est ici important. Le moment paraît venu d'ouvrir toutes grandes les portes du médiateur, de manière que chaque Français sache qu'il peut le saisir.

Il y a bien, je le sais, *Le Canard enchaîné*, et M. Thomas sur les ondes de je ne sais quelle station émettrice. Le médiateur de la République, c'est tout de même mieux. Or si tout le monde peut saisir M. Thomas, jusqu'à maintenant, tout le monde ne peut pas saisir le médiateur. Je pense qu'il en sera autrement lorsque le Sénat, puis l'Assemblée nationale, qui ne manquera pas de nous suivre, aura adopté les amendements que nous lui proposons.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

**M. Daniel Hœffel, rapporteur.** Si les trois amendements de M. Dreyfus-Schmidt ne manquent pas d'intérêt, ils devraient, selon moi, faire l'objet de dispositions législatives à part.

Cela étant, il n'est pas question pour la commission de contester l'esprit dans lequel le médiateur de la République assume sa mission. Nous sommes, bien entendu, d'accord pour réaffirmer clairement son indépendance, mais cela doit faire l'objet d'une loi à part.

C'est dans cet esprit que la commission demande à M. Dreyfus-Schmidt, qui a signalé, aujourd'hui, l'importance qu'il attache à l'affirmation claire d'un certain nombre de caractéristiques du médiateur, de bien vouloir retirer ses trois amendements. S'il les maintenait, la commission ne pourrait qu'y être défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Monsieur le président, j'attendais la réponse de M. Dreyfus-Schmidt à l'invitation que vient de lui faire la commission.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement, pour sa part, est défavorable à ces trois amendements qu'il considère comme étant tout à fait hors du sujet.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si le Gouvernement avait émis un avis semblable à celui de la commission, c'est-à-dire un avis circonstancié, en expliquant qu'il est nécessaire de souligner le caractère d'indépendance du médiateur, s'il avait pris l'engagement solennel de déposer un projet de loi tendant à permettre la saisine directe du médiateur, j'aurais volontiers retiré mes amendements.

Or, le Gouvernement s'est contenté, en l'état actuel des choses, de dire que ce n'est pas le moment. De ce fait, j'ignore toujours l'appréciation du Gouvernement, singulièrement celle du garde des sceaux, sur les explications que j'ai cru devoir donner au Sénat.

Après avoir entendu la commission, je voudrais prendre la parole pour dire que ma réponse à M. le rapporteur dépendrait de l'argumentation du Gouvernement.

Il n'est pas trop tard, monsieur le garde des sceaux, ou monsieur le ministre de l'intérieur, pour donner vos arguments. Si vous êtes d'accord sur le fond avec ma proposition, j'en prendrai acte avec intérêt et je serai éventuellement prêt à retirer mes amendements. Si, au contraire, vous ne voulez pas donner votre avis, qui est important en la matière, je demanderai au Sénat de bien vouloir les adopter.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 39.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Je voudrais faire observer à mon excellent collègue M. Dreyfus-Schmidt que je considère, comme la commission - je le lui dis avec moins de précaution - et comme le Gouvernement - qui, lui, n'en a pas pris beaucoup, et il a sans doute bien fait - que nous sortions totalement du sujet du présent projet de loi. Je n'en souhaite pas moins que, instruits par l'expérience, nous examinions à nouveau la loi sur le médiateur. Nous pourrions alors avoir ici un large débat concernant cette affaire.

Cela dit, même si nous ne sortions pas du sujet et quel que soit le moment où nous nous saisirons d'un texte relatif au médiateur, je considère qu'il serait parfaitement insultant pour le médiateur actuellement en fonctions et pour tous ceux qui l'ont précédé dans la fonction de venir préciser par la loi que le médiateur est « une institution indépendante ».

Messieurs, je vous en prie, ne laissons pas entendre que les médiateurs précédents ou le médiateur en fonctions pourraient ne pas avoir été ou être totalement indépendants. Pour moi, cet amendement n° 39 est tout simplement inacceptable, parce qu'il serait tout à fait insultant à l'égard de ceux qui ont occupé ou occupent encore la fonction de médiateur. Voilà une première raison.

En outre, si nous devons en discuter et quand nous en discuterons, il faudra, à mon avis, que le filtre parlementaire demeure. C'est indispensable, et il me semble que nous sommes assez nombreux à l'Assemblée nationale et au Sénat, et de familles de pensée suffisamment diversifiées et nuancées, pour que tout citoyen de ce pays puisse trouver un parlementaire à qui s'adresser pour présenter sa requête au médiateur, à charge pour ledit parlementaire de savoir si elle est de la compétence du médiateur, car c'est notre rôle d'en juger. Nous avons dans cette maison un service spécialisé à cet égard à notre disposition non pas pour prendre une décision sur le fond, mais pour nous dire ce qu'il pense d'un point de vue technique.

Si le filtre des membres du Parlement n'existait plus, le médiateur serait submergé, et c'est bien aussi dans notre fonction que d'expliquer aux Français qui veulent présenter un recours au médiateur pourquoi la requête qu'ils entendent lui soumettre - car nous ne faisons que transmettre une requête - n'entre pas ou plus dans ses compétences, par exemple parce que la justice aurait été saisie.

Le jour où nous aurons à discuter du médiateur, pour ma part, je ne formulerai que deux regrets : qu'il ne soit pas encore plus actif et qu'il ne mette pas en œuvre toutes les facultés que lui donne la loi.

Ce n'est pas la première fois que j'interviens sur ce sujet. Lorsque le médiateur intervient, de deux choses l'une : ou bien le requérant a tort, n'en parlons plus, ou il a raison. Et si le requérant a raison, de deux choses l'une : ou la loi n'a pas été observée par l'administration, ou elle l'a été.

Dans le premier cas, le médiateur a le droit de proposer des sanctions disciplinaires. Depuis que le médiateur existe - c'est une affaire que je crois avoir suivi de près - et quel qu'ait été le médiateur, il n'y a jamais eu proposition de sanction disciplinaire, ce que, pour ma part, je déplore. Dans le second cas, si la loi a été correctement appliquée par les

fonctionnaires qui en sont chargés, c'est que la loi est mal faite. Le médiateur a alors le droit de saisir le Parlement d'une proposition de loi, ce qu'il n'a jamais fait non plus.

Oui, c'est vrai, monsieur Dreyfus-Schmidt, j'attends peut-être plus du médiateur que ce qu'il a fait jusqu'à maintenant, notamment sur les deux points que je viens d'évoquer. Mais en aucun cas je ne voudrais voir supprimer le filtre du parlementaire, qui me paraît tout à fait nécessaire et même indispensable, pas plus que je ne voudrais faire injure au médiateur - et, encore une fois, ni à celui qui est actuellement en fonctions ni à tous ceux qui l'ont été avant lui - en donnant à penser qu'il pourrait être besoin d'affirmer par la loi qu'il s'agit d'une institution indépendante. Cela va de soi.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 39.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je remercie mon excellent collègue Etienne Dailly d'avoir abordé le débat. Je ne suis toutefois pas certain qu'il ait entendu les explications que j'ai données.

**M. Etienne Dailly.** Mais si !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Il faut les lui redonner !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je n'y manquerai pas, vous le pensez bien.

On ne peut nous reprocher d'être en dehors du sujet, alors que l'article 12 que nous allons bientôt examiner traite d'une procédure préalable de conciliation obligatoire. Nous avons dû déjà débattre d'amendements beaucoup plus en dehors du sujet et je suis certain qu'avec votre longue expérience parlementaire vous en avez sûrement proposé vous-même.

Le nôtre n'est pas en dehors du sujet, puisque nous sommes dans le domaine de la réforme de la procédure administrative. En outre, le travail du médiateur consiste, en apportant des solutions amiables, à éviter des procédures administratives. Je n'accepte pas cet argument.

Par ailleurs, il est insultant, dites-vous, pour le médiateur actuel et ses prédécesseurs de demander au Parlement de dire qu'il est une institution indépendante. Puisque vous avez suivi attentivement ce dossier, nous avez-vous dit, vous devez savoir qu'il a, en vérité, trouvé beaucoup plus insultant de se trouver traité, par un arrêt du Conseil d'Etat, d'« autorité administrative ». Si nous étions tous d'accord ici pour affirmer qu'il n'en est pas une, ce serait déjà un progrès sérieux !

Si nous sommes amenés à demander qu'il soit inscrit dans la loi qu'il est une autorité indépendante, c'est pour répondre à cette regrettable erreur du Conseil d'Etat.

Je répète à ce sujet que le Conseil d'Etat a considéré que les actes du médiateur ne peuvent être soumis au contrôle de légalité et que, dorénavant, c'est l'existence de ce dernier qui permet de qualifier d'administrative une autorité. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs lui-même admis dans sa décision du 18 septembre 1986 relative à la commission nationale de la communication et des libertés puisqu'il y indique que cette commission, à l'instar de toute autorité administrative, est soumise au contrôle de légalité.

Puisque le médiateur n'y est pas soumis, il n'est pas une autorité administrative.

Monsieur Dailly, si vous êtes d'accord pour dire avec M. Plevin, avec nous, avec tout le monde que l'on ne doit en aucun cas confondre le médiateur avec l'administration elle-même ou le prendre pour un rouage administratif, nous aurons clarifié les choses, ce qui est l'objet de l'amendement n° 39.

Je le répète, si nous tenons tant à indiquer que le médiateur est une institution indépendante, c'est parce qu'il a été affirmé ailleurs qu'il était une institution administrative, ce qui aurait pu paraître « insultant » - je reprends ainsi votre terme ; j'en aurais sans doute employé un autre ! - mais cela ne répond pas à notre conception.

Pour ce qui est de l'amendement n° 40...

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Dreyfus-Schmidt, nous l'évoquerons ultérieurement !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Si je l'évoquais maintenant, la discussion serait plus complète !

**M. le président.** Veuillez ne pas allonger les débats !

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 39, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 40.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, c'était afin que le débat soit complet que je voulais répondre sur la question de la saisine à l'occasion de la discussion de l'amendement n° 39.

J'aurais aimé connaître la position du Gouvernement - je l'ai dit. Je ne l'ai pas entendue et je regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi cette occasion au moins de nous éclairer.

S'agissant du filtre parlementaire, nous savons, pour notre part, que nous pouvons saisir le médiateur. Mais tous les citoyens n'en sont pas informés et c'est précisément pourquoi - je l'ai dit et je le répète, car je ne sais pas si vous aviez entendu - 30 p. 100 des requêtes sont rejetées uniquement parce qu'elles ne sont pas transmises par un parlementaire. Cela prouve que si beaucoup de citoyens connaissent le médiateur, peu sont informés de la forme de la saisine.

Est-ce une raison suffisante pour que leurs requêtes ne soient pas recevables et qu'on les retrouve éventuellement devant le tribunal administratif ? C'est d'autant plus fâcheux que la saisine du médiateur - vous le savez - n'interrompt pas les délais du contentieux administratif, ce que d'ailleurs le médiateur s'empresse de faire connaître à tous ceux qui le saisissent.

Vous dites, monsieur Dailly, que le médiateur pourrait proposer des sanctions disciplinaires ; je regrette, pour ma part, que ni le médiateur actuel ni ses prédécesseurs ne l'aient jamais fait.

Je ne sais pas s'il y avait lieu de le faire - et il faudrait d'ailleurs plutôt se féliciter de ce qu'il n'y ait pas eu de sanction à proposer contre des fonctionnaires - mais tel n'est pas le problème.

Après le problème de l'autorité administrative, vient, je le répète, celui de la saisine.

Le médiateur serait-il une autorité administrative ? Afin de dissiper ce malentendu, nous avons proposé d'employer l'expression « autorité indépendante » ; si vous avez une autre idée, nous serions heureux de nous en saisir.

La saisine quant à elle mérite un débat. Je regrette que, hormis M. le rapporteur qui m'a semblé avoir un préjugé favorable, hormis M. Dailly qui n'est pas du tout de mon avis - c'est pour cela qu'un débat est nécessaire - personne d'autre, en particulier le Gouvernement, n'ait cru devoir nous faire connaître son avis.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 40, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 41.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Cet amendement-là ne m'a pas paru être combattu, sauf par le Gouvernement qui trouve, de toute façon, que « ce n'est pas le moment ». On n'a pas fait de reproche. Je ne pense pas d'ailleurs qu'il soit « insultant » de demander que le médiateur soit appelé « médiateur de la République » afin de donner plus de « majesté » à son titre. Cette modification me paraît d'autant plus nécessaire que le nombre des délégués du médiateur va se multiplier dans les départements ainsi que celui des « conciliateurs », ce dont nous discuterons ultérieurement.

Pour distinguer le médiateur du conciliateur, il serait nécessaire que le médiateur s'appelle « le médiateur de la République ». Je n'ai rien entendu dire contre, personne ne m'a dit que c'était « insultant ». Je pense que c'est, au contraire, laudatif.

Je demande donc au Sénat de voter ce très court amendement visant à ajouter les mots « de la République » après les mots « le médiateur ».

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 41, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

## Article 12

**M. le président.** « Art. 12. - Des décrets en Conseil d'Etat déterminent dans quelles conditions les litiges contractuels concernant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle sont soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, à une procédure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation. »

Par amendement n° 42, MM. Dreyfus-Schmidt, Ciccolini, Charasse, Authié, Allouche, Courrière, Darras, Debarge, Ramassamy ; les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je dirai ce que j'ai à dire. Je répète que j'aimerais beaucoup mieux ne pas être ici et que, si cela n'avait tenu qu'à moi et au moins à deux autres de mes collègues vice-présidents - le quatrième n'était pas présent à ce moment-là - nous n'aurions pas discuté de cet important projet de loi le 10 novembre et, encore moins, dans la nuit du 10 au 11 novembre.

Cela dit, puisque nous y sommes, nous dirons ce que nous avons à dire ! Je connais trop mes collègues pour penser une seule seconde qu'ils pourraient avoir l'idée d'accélérer les choses. *(Rires.)*

Il en est de nos débats très exactement comme de la justice et du contentieux, qu'il soit administratif ou judiciaire ! Pour faire du bon travail il faut prendre le temps nécessaire ; et c'est ce que nous faisons !

L'article 12 est celui qui, après les articles 8 et 10, était incompréhensible. Avec ce texte on nous propose une conciliation obligatoire qui ne peut produire que le résultat contraire de celui que l'on prétend vouloir atteindre. Elle fera durer les choses.

J'ajoute que ce n'est pas par des décrets en Conseil d'Etat, comme il est écrit à l'article 12, que l'on peut prendre de telles dispositions ; l'article 34 de la Constitution prévoit, en effet, que les garanties fondamentales données au citoyen pour l'exercice des libertés publiques relèvent du domaine législatif.

Sur ce point également nous demanderons donc l'avis motivé d'une manière succincte, légère et rapide, du Conseil constitutionnel.

Mais si vous ne partagez pas ce point de vue, vous devriez au moins admettre qu'il y a suffisamment de possibilités de conciliation. Ainsi, en application des dispositions de la loi de 1986 - j'aimerais bien que l'on me réponde sur ce point - vous avez la possibilité d'indiquer quel est le rôle de conciliateur que vous attendez des tribunaux administratifs puisque le Parlement, à la demande du Gouvernement, a d'ores et déjà décidé que ces tribunaux jouent un tel rôle de conciliation.

Je vous en prie, ne prévoyez pas une conciliation obligatoire qui ne pourrait qu'alourdir les choses.

Vous constatez que j'ai dit le plus brièvement possible ce qu'il y avait à dire sur cet article 12, étant entendu que je me réserve, s'il y a lieu, de reprendre la parole pour répondre aux arguments que l'on pourrait faire valoir contre mon argumentation et pour demander au Sénat de voter cet amendement n° 42 c'est-à-dire de supprimer l'article 12, ce qui serait évidemment un moyen rapide - souhaité par beaucoup d'entre nous, semble-t-il ! - de mettre un terme à ce débat.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** La conciliation et le recours administratif sont des éléments essentiels du dispositif de prévention du contentieux. Ils permettent de réduire le nombre des affaires contentieuses sans pour autant entraver la juridiction administrative. Or tout ce qui peut contribuer à réduire le nombre des affaires venant en contentieux est souhaitable ; c'est un des éléments de l'ensemble du dispositif qui est prévu par ce projet de loi relatif au contentieux administratif.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission. Il souhaite l'adoption de cet article, qui est indispensable dans l'ensemble du dispositif mis en place.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'avoue que je reste sur ma faim : dire que ce dispositif est indispensable, ce n'est pas franchement très convaincant !

J'ai posé des questions sur la constitutionnalité de cet article. Que me répond-on ? Que j'ai tort ? Non, on ne me répond pas.

J'ai dit qu'une loi du 6 janvier 1986 qui prévoit une mission de conciliation pour les tribunaux administratifs. Que me répond-on ? Que je me trompe ? Non, on ne me répond pas. C'est tout de même un peu bref !

Dans ces conditions, je ne peux que maintenir cet amendement. Le débat est évidemment beaucoup plus rapide s'il est esquivé. C'est ce qui est fait en ce qui concerne cet article 12.

J'invite le Sénat - il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer - à supprimer l'article 12.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 42, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12.

*(L'article 12 est adopté.)*

## CHAPITRE IV

### Dispositions diverses

### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 20 rectifié, MM. Taittinger et de Villepin proposent d'insérer, avant l'article 13, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il appartient au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives qui relèvent du Conseil d'Etat par la voie de l'appel ou de la cassation d'assurer l'application du droit communautaire, nonobstant toute disposition nationale contraire, fût-elle postérieure. »

La parole est à M. de Villepin.

**M. Xavier de Villepin.** L'objet de cet amendement est de rappeler la dimension européenne dans ce débat, la construction européenne étant un objectif prioritaire du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Cet amendement évoque un problème de principe fondamental, celui qui consiste à vérifier dans quelle mesure notre législation nationale est en harmonie avec la réglementation communautaire.

Il est indispensable qu'en toute circonstance l'accent soit mis sur ce principe fondamental pour l'avenir de notre législation.

Cependant, cet amendement se heurte évidemment au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, le législateur peut-il donner des instructions au pouvoir judiciaire ou à la

juridiction administrative ? C'est tout le problème de l'application pratique du principe qui vient d'être évoqué et dont, une fois de plus, nous tenons à souligner l'importance fondamentale.

Je pense que, devant l'explication que j'ai été amené à donner, les auteurs de l'amendement voudront bien en tirer les conséquences logiques. Je leur rappelle que l'amendement méritait d'être déposé car nous ne devons rater aucune occasion pour affirmer la nécessité de veiller à ce qu'il y ait harmonie dans l'avenir entre notre législation nationale et celle de la Communauté européenne.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Albin Chalandon, garde des sceaux.** Même avis que la commission.

**M. le président.** M. de Villepin, répondez-vous à l'appel de la commission et du Gouvernement ?

**M. Xavier de Villepin.** J'y réponds avec regret et je retire mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 20 rectifié est retiré.

### Article 13

**M. le président.** « Art. 13. - I. - Dans l'article L. 1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les mots : " et cours administratives d'appel " sont insérés après les mots : " tribunaux administratifs ".

« Dans l'article L. 3 du même code, les mots : " devant le Conseil d'Etat " sont supprimés.

« Dans les articles L. 4 à L. 8 du même code, les mots : " et cours administratives d'appel " sont insérés après les mots : " tribunaux administratifs ", les mots : " ou de la cour administrative d'appel " sont insérés après les mots : " du tribunal administratif " et les mots : " ou la cour administrative d'appel " sont insérés après les mots : " le tribunal administratif ".

« Dans le premier alinéa de l'article L. 21 du même code, les mots : " au Conseil d'Etat " sont supprimés. Les deuxième et troisième alinéas sont abrogés.

« II. - L'article L. 102 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi rédigé :

« Art. L. 102. - Les règles suivies devant la section du contentieux du Conseil d'Etat pour l'introduction, l'instruction et le jugement des recours en cassation, sont applicables aux pourvois formés devant la commission spéciale de cassation en tant qu'il n'y est pas dérogé par la présente section ou par les articles R. 82 à R. 90. »

« Les dispositions de l'article 19 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sont codifiées à l'article L. 102-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

« III. - Dans la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée :

« 1° les mots : " et cours administratives d'appel " sont insérés après les mots : " tribunaux administratifs " ;

« 2° les mots : " ou d'une cour administrative d'appel " sont insérés après les mots : " d'un tribunal administratif " ;

« 3° les mots : " ou de la cour administrative d'appel " sont insérés après les mots : " du tribunal administratif ", sauf à l'article 2 et au premier alinéa de l'article 16.

« IV. - Dans le paragraphe III de l'article 81 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), les mots : " devant le Conseil d'Etat " sont remplacés par les mots : " devant la cour administrative d'appel ". »

Par amendement n° 12, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, à la fin du dernier alinéa (3°) du paragraphe III de cet article, de supprimer les mots : « , sauf à l'article 2 et au premier alinéa de l'article 16 ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de poser la question de la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'article 13 comporte les modifications formelles qui doivent être apportées aux différents textes pour que ce principe de l'unité du corps soit effectivement appliqué. Nous souhaiterions demander des explications à ce sujet au Gouvernement et c'est en fonction de celles-ci que nous tirerons les conséquences qui s'imposent en ce qui concerne cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'article 2 de la loi du 6 janvier 1986 énonce les différents grades du corps des tribunaux administratifs, notamment ceux de président et de vice-président du tribunal administratif de Paris.

Ajouter, après l'énoncé de ces deux grades, les mots : « ou de la cour administrative d'appel », c'est aboutir à un non-sens. En effet, les grades de président ou de vice-président du tribunal administratif de Paris correspondent à des emplois fonctionnels propres à ce tribunal. De ce fait, il est exclu de confondre ces grades avec celui de président d'une cour administrative d'appel, qui sera membre du Conseil d'Etat, tandis qu'il n'existe pas de grade de vice-président de cour administrative d'appel.

L'article 16 de cette même loi fixe les conditions d'accès aux différents grades du corps des tribunaux administratifs qui, à l'exception des deux grades fonctionnels auxquels il est fait allusion ci-dessus, seront communs aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'amendement proposé rendrait donc incompréhensible l'article 2 de la loi du 6 janvier 1986 et impossibles les avancements de grade fixés à l'article 16 de la même loi.

**M. Charles Lederman.** Et voilà pourquoi votre fille est muette !

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** Un certain nombre d'explications nous ont été fournies. Quelques autres mériteraient encore de l'être dans les mois à venir...

**M. Charles Lederman.** Non, ce soir !

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur.** ... car nous voulons recueillir toutes les précisions possibles sur la gestion des corps.

Je pense que le Gouvernement est tout à fait conscient de l'importance que revêt, pour le Sénat, l'obtention d'une information rapide sur ce problème de la gestion des corps. C'est dans cet espoir et avec cette certitude que nous retirons notre amendement.

**M. Charles Lederman.** Les hochements de tête de M. le ministre de l'intérieur montrent l'importance qu'il attache à cette question !

**M. le président.** L'amendement n° 12 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 13.

(L'article 13 est adopté.)

### Articles 14 et 15

**M. le président.** L'Assemblée nationale a supprimé les articles 14 et 15.

Personne n'en demande le rétablissement ?...

### Articles 16 et 17

**M. le président.** « Art. 16. - Les dispositions de la présente loi sont applicables aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française.

« Dans l'article 125 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, les mots : " devant le Conseil d'Etat " sont supprimés. » - (Adopté.)

« Art. 17. - I. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application de la présente loi qui, à l'exception des articles 5 et 6, prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989.

« II. - Les affaires qui, ayant été enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont en état d'être jugées et ont été attribuées au rapporteur désigné pour le jugement de l'affaire demeurent de la compétence d'appel du Conseil d'Etat. » (Adopté.)

### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 19 rectifié *bis*, MM. Virapoullé et Henry proposent d'insérer, après l'article 17, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le conseil du contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte sera présidé, dès la promulgation de la présente loi, par le président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion ou par un magistrat de l'ordre administratif dudit tribunal, délégué par lui. »

La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** Le problème que nous soulevons ici est particulièrement simple. Nous avons beaucoup parlé ce soir, avec M. Dailly, de conciliation. A la veille de l'Armistice, je souhaite qu'une telle conciliation s'instaure avec notre collègue M. Dreyfus-Schmidt. Il est vrai que la question que je vais évoquer maintenant est tout à fait différente de celle qui nous a opposés tout à l'heure.

En ma qualité de sénateur du département de la Réunion, je voudrais, messieurs les ministres, attirer votre attention sur la collectivité territoriale de Mayotte, voisine de la Réunion. Mayotte dépend largement, économiquement, de notre département et elle est reliée à la métropole par son intermédiaire.

La loi du 6 janvier 1986, en son article 20, dispose que : « Dans les deux années suivant la date de publication de la présente loi, le conseil du contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte » - je ne parle pas de Wallis-et-Futuna, car le problème y est différent - « sera présidé par des membres du corps des tribunaux administratifs. »

Or, 6 janvier 1986, 7 janvier 1987 et, bientôt, 6 janvier 1988 ; rien n'a été fait.

On ne peut, messieurs les ministres, lorsqu'on connaît la situation géographique de cette île et la volonté de sa population, laisser ainsi se perpétuer un vide juridique. C'est la raison pour laquelle je profite de l'occasion qui m'est offerte avec l'examen du présent projet de loi pour proposer de le combler. En acceptant cet amendement, messieurs les ministres, vous accomplirez, je pense, un acte de justice.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Nul ne peut rester insensible au plaidoyer convaincant que vient de faire notre collègue Virapoullé. Il existe, selon lui, un vide juridique dans l'organisation du contentieux administratif à Mayotte. D'une manière ou d'une autre, ce vide doit être comblé.

Nous accordons un préjugé favorable à l'amendement présenté, mais notre avis définitif dépendra pour une bonne part des explications que le Gouvernement voudra bien donner à ce sujet. (*M. Lederman rit.*)

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Vous avez raison, monsieur Virapoullé, de dire que rien de ce qui touche aux départements ne peut laisser indifférent le Gouvernement.

La loi du 6 janvier 1986 dispose, c'est vrai, qu'à l'issue d'un délai de deux ans - c'est-à-dire à compter du 6 janvier 1988 - le président du tribunal administratif de la Réunion exercera la présidence du conseil du contentieux de Mayotte. Il est vrai également qu'il n'est pas prévu que le président puisse se faire représenter par un membre de son tribunal. Mais cette disposition semble superflète compte tenu du faible volume du contentieux à Mayotte.

Cela étant, le Gouvernement ne voit pas d'inconvénient à ce que les précisions souhaitées par M. Virapoullé soient apportées, sous une réserve cependant : il n'est pas concevable de parler de « magistrat de l'ordre administratif », les membres des tribunaux administratifs n'étant pas des magistrats, mais des fonctionnaires.

Je souhaite donc que M. Virapoullé veuille bien rectifier son amendement en remplaçant les mots : « magistrats de l'ordre administratif » par le mot : « membre ».

**M. le président.** Monsieur Virapoullé, que pensez-vous de la suggestion de M. le ministre ?

**M. Louis Virapoullé.** Je souscris d'autant plus volontiers à cette demande que j'ai entière satisfaction, ce qui me réjouit.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 19 rectifié *ter*, présenté par MM. Virapoullé et Henry, et tendant à insérer, après l'article 17, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le conseil du contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte sera présidé, dès la promulgation de la présente loi, par le président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion ou par un membre dudit tribunal, délégué par lui. »

Quel est, dans ces conditions, l'avis de la commission ?

**M. Daniel Hoëffel, rapporteur.** Accord sans réserve, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19 rectifié *ter*, accepté par la commission et par le Gouvernement.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste vote contre.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le groupe socialiste s'abstient.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 17.

### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Virapoullé, pour explication de vote.

**M. Louis Virapoullé.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le groupe de l'union centriste votera le projet de loi portant réforme du contentieux administratif, tel qu'il a été amendé par le Sénat.

En effet, il estime que le présent projet de loi tente de remédier par les moyens les plus adaptés à une très sérieuse crise du contentieux administratif. Notre excellent rapporteur, le président Daniel Hoëffel, auquel je tiens à rendre hommage pour le travail qu'il a su effectuer, publie dans son rapport des statistiques particulièrement inquiétantes quant à l'évolution quantitative du contentieux que la juridiction administrative a eu à connaître depuis 1953. La durée des instances va s'accroissant et l'ancienneté du « stock » des affaires en instance devant le Conseil d'Etat est effrayante.

L'intérêt bien compris du justiciable est que la justice administrative, dont chacun s'accorde ici à reconnaître la qualité, soit rendue dans les meilleurs délais. On ne peut accepter que la durée moyenne des instances devant le Conseil d'Etat soit comprise entre un an et deux ans et dépasse parfois ce délai.

Ce développement ne peut que porter atteinte au crédit des juridictions administratives auxquelles le Sénat de la République est très attaché.

Une justice prompte, claire, est une justice accessible, donc une justice acceptée.

Il fallait donc réformer la procédure contentieuse en matière administrative ; les voies et moyens choisis par le Gouvernement nous paraissent tout à fait satisfaisants. Les modifications apportées par notre commission des lois nous semblent particulièrement justifiées sur le plan juridique et aller dans le sens de l'intérêt du justiciable.

Notre commission des lois, son rapporteur ainsi que son président, par ses conseils, ont su ménager les transitions nécessaires pour que l'unité de la jurisprudence administrative ne soit pas mise en cause.

Une discussion utile et fructueuse s'est instaurée autour du sort des avocats au Conseil d'Etat et près la Cour de cassation. Sans accepter les amendements présentés à cette occasion, vous avez reconnu, monsieur le garde des sceaux, qu'un problème se posait et qu'il méritait examen.

Cette réforme est une bonne réforme ; nous aurons à en suivre l'application. Nous veillerons particulièrement à ce que les objectifs poursuivis par le législateur soient atteints pour le plus grand bien de la justice et des justiciables.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le groupe de l'union centriste votera ce projet de loi, modifié par la commission des lois.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, que de modifications dans l'organisation de notre juridiction administrative !

Déjà, le décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif visait à décongestionner le Conseil d'Etat.

L'engorgement actuel de la section du contentieux du Conseil d'Etat appelle une nouvelle réforme pour accélérer le fonctionnement de l'ensemble de notre justice administrative. Le Conseil d'Etat est encombré ; il faut le dégager pour lui permettre de mieux remplir son éminente fonction au service de la justice, des justiciables et du droit. Telle est la logique du projet de loi sur lequel nous allons voter dans quelques instants.

Ce texte nous donne l'occasion de rendre hommage au rôle éminent du Conseil d'Etat et à la valeur des juges des tribunaux administratifs.

La création des cours administratives d'appel ne met pas un terme au rôle judiciaire éminent du Conseil d'Etat, confirmé par les articles 1<sup>er</sup>, 7 et 10 que nous venons d'adopter.

Les changements apportés aux règles de la procédure administrative constituent des progrès.

Compte tenu tant du bien-fondé du texte gouvernemental que du travail en profondeur de la commission des lois et de son rapporteur avisé, M. Hœffel, le groupe du R.P.R., en ce 11 novembre où nous n'oublions pas les combattants de la guerre de 1914-1918 et leur victoire, votera le projet de loi ainsi modifié, certain de faire œuvre utile au service des justiciables, de la justice et du droit.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues,

« D'autres heures naîtront plus riantes et meilleures,

« La victoire luira sur le dernier combat.

« Seigneur, faites que ceux qui connaîtront ces heures

« Se souviennent de ceux qui ne reviendront pas. »

Ce sont des vers de Sylvain Roye, poète tué à l'ennemi devant Douaumont en 1916 après avoir écrit ces vers que je tenais à dire en cette aube du 11 novembre, puisque nous sommes encore réunis dans cet hémicycle. C'est une morale qui vaut pour beaucoup de combats.

Celui que j'ai mené, aujourd'hui, dans cette maison, pourrait faire penser que le groupe socialiste s'opposera forcément à ce texte.

En vérité, j'ai souvent employé la première personne du singulier - ce qui est haïssable et, habituellement, je n'aime pas cela - pour dire que ce projet me paraissait aller tout droit à l'encontre du but qu'il prétend s'assigner, à savoir réformer heureusement le contentieux administratif.

Nous avons combattu - et cette fois de manière « groupée », si j'ose dire, les articles 8, 10 et 12. Le premier alinéa de l'article 8 instaure un filtre qui risque d'être trop efficace ; l'article 10 instaure - c'est du moins ce que nous craignons - des arrêts de règlement ; l'article 12 instaure une conciliation obligatoire.

Nous pouvions, c'est vrai aussi, être partagés - et qui ne l'est ! - en ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup>. Il nécessite des études de droit approfondies, et nous sommes quelque peu impressionnés de constater que nous ne sommes ici que quelques spécialistes quand, très modestement, nous savons qu'il y a beaucoup plus spécialistes que nous : nous aurions aimé que des études beaucoup plus approfondies soient menées.

Or la commission n'a abordé ce problème que voilà une quinzaine de jours. Mais il faut tout de même voir - car, en toute chose, il faut considérer le positif et le négatif - que ce texte nous annonce cent magistrats supplémentaires. Où qu'ils soient placés, on peut espérer que ces cent magistrats supplémentaires et le personnel de greffe qui les accompagne serviront quelque peu à accélérer le contentieux administratif.

Le texte reste en navette. Il a, sur certains points, été amélioré. Il s'en est fallu d'une voix que le sort d'un sous-amendement important de la commission de lois fût différent de ce qu'il a été. Une nette majorité s'est prononcée contre le Gouvernement pour améliorer le recrutement des futurs membres des cours administratives.

Il est trop tôt pour prendre une position définitive. C'est pourquoi, tout bien pesé, le groupe socialiste, quant à lui, s'abstiendra.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je disais, lorsque je suis intervenu dans la discussion générale, que les réponses qui seraient apportées aux questions que nous avons posées, aux précisions que nous avons demandées, nous amèneraient à prendre position.

La discussion m'amène à penser que le texte, tel qu'il ressort du débat auquel nous avons participé, ne portera pas véritablement remède à la situation actuelle. Mais ce qui est infiniment plus grave, c'est que certains des amendements qui ont été adoptés rendent particulièrement dangereux un certain nombre d'articles, en particulier les articles 5, 8 et 10.

En effet, comme le disait à l'instant M. Michel Dreyfus-Schmidt, une nouvelle discussion va probablement avoir lieu lorsque le texte reviendra. Sans doute pourrions-nous éventuellement modifier notre position, mais, en l'état actuel des choses, parce que ces articles 5, 8 et 10 nous apparaissent particulièrement dangereux et graves de conséquences même pour les autres juridictions - j'ai évoqué tout à l'heure les possibilités d'« innovation » concernant les juridictions civiles et pénales - nous voterons contre le texte.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

7

## ELECTIONS CANTONALES

### Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 64, 1987-1988) relatif aux élections cantonales.

[Rapport n° 81 (1987-1988).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ces deux projets de loi n'est plus recevable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, l'année 1988 verra se dérouler deux élections générales : l'élection du président de la République et le renouvellement de la moitié des conseillers généraux.

En effet, la date de la prochaine élection présidentielle est déterminée par l'article 7 de la Constitution, qui dispose que le nouveau président doit être élu « vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice ». Le mandat de l'actuel chef de l'Etat s'achevant le 21 mai 1988, les deux tours de l'élection présidentielle, séparés par un intervalle de deux semaines, doivent se situer entre le 17 avril et le 15 mai.

Parmi les trois solutions possibles, seules les dates des dimanche 24 avril et 8 mai permettent d'éviter la coïncidence d'un tour de scrutin avec la fête du travail que les hasards du calendrier font tomber un dimanche en 1988.

Par ailleurs, la période au cours de laquelle doit se situer le renouvellement triennal des conseils généraux est fixée par la loi : c'est l'article L. 192 du code électoral, qui précise que les élections cantonales ont lieu au mois de mars. Ce sera donc le cas l'an prochain pour les conseillers généraux élus en mars 1982.

La combinaison de ces deux textes, l'un de nature constitutionnelle, l'autre de nature législative, induit un risque sérieux de concurrence entre ces deux consultations qui devraient se tenir à quelques semaines d'intervalle. Les inconvénients qui en résultent sont de trois ordres :

En premier lieu, sur le plan pratique, organiser deux élections générales à moins de deux mois d'intervalle constitue un exercice délicat et générerait considérablement les services de l'Etat et les mairies chargées de la bonne organisation matérielle des scrutins.

En deuxième lieu, il ne faut pas dissimuler les inconvénients d'ordre politique d'un tel calendrier. Si des élections cantonales se déroulaient au mois de mars 1988, il est manifeste que la campagne électorale serait occultée par celle de l'élection présidentielle. La proximité de cette échéance majeure dans la vie politique du pays ne manquerait pas d'interférer sur la désignation des conseillers généraux et nuirait à la clarté du débat dont l'objet essentiel reste la gestion des affaires de la collectivité départementale.

Enfin, en troisième lieu, le maintien des élections cantonales au mois de mars se heurte à un obstacle juridique.

En effet, la fixation de la date de l'élection présidentielle génère un calendrier des opérations préalables au scrutin. Parmi celles-ci figure la réception, par le Conseil constitutionnel, des présentations des candidats à l'élection, dont la date limite est fixée au dix-neuvième jour avant le scrutin, soit le 5 avril dans l'hypothèse où le tour serait organisé le 24 avril.

L'ouverture de la période de réception des présentations par le Conseil constitutionnel coïncide avec la publication du décret de convocation des électeurs, laquelle aurait lieu, au plus tard, le dimanche 20 mars pour ménager aux présentateurs un délai d'un peu plus « de deux semaines, analogue à celui qui a été retenu en 1981 ».

Or, aux termes de l'article 3 du décret du 14 mars 1964, les formulaires de présentation doivent être adressés à tous les citoyens habilités par la loi à présenter un candidat à compter d'une date qui est fixée par décret et qui doit précéder d'au moins quinze jours la publication du décret convoquant les électeurs. Cela nous reporte donc au vendredi 4 mars au plus tard.

Ainsi, l'administration serait tenue de diffuser au début de mars 1988 des formulaires de présentation à des présentateurs qui ne seraient pas encore tous connus puisque, parmi ceux-ci, figurent les conseillers généraux à élire.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement a décidé de vous soumettre un projet de loi tendant à reporter les élections cantonales de 1988, en prorogeant jusqu'en octobre 1988 le mandat des conseillers généraux concernés.

Une telle mesure ne constitue pas une innovation. Elle a déjà été utilisée en 1967 et en 1973, pour éviter la concomitance des élections cantonales et des élections législatives, respectivement par les lois du 21 décembre 1966 et du 4 décembre 1972.

Le texte même du projet de loi n'appelle pas d'observation particulière. Il est d'une simplicité biblique et reprend purement et simplement celui des lois de 1966 et de 1972.

Il prévoit, en particulier, que le mandat des conseillers élus l'an prochain, qui devrait normalement être de six ans, prendra fin en mars 1994.

J'ajouterai simplement un mot sur les conséquences pratiques du texte qui vous est proposé.

Le mandat des conseillers généraux d'une série prend fin lors de la première réunion du conseil général qui suit le renouvellement de cette série, c'est-à-dire, conformément à l'article 35 de la loi du 2 mars 1982 modifiée, le deuxième vendredi qui suit le premier tour des élections cantonales.

Le mandat des conseillers généraux renouvelable l'année prochaine étant prorogé par le projet de loi jusqu'en octobre 1988, la date des élections cantonales pourra être fixée par le Gouvernement au plus tôt les 25 septembre et 2 octobre 1988, le mandat des conseillers généraux de la série sortante cessant alors le premier vendredi d'octobre, c'est-à-dire le 7, au plus tard les 16 et 23 octobre 1988, le mandat des intéressés cessant alors le dernier vendredi d'octobre, c'est-à-dire le 28.

Tel est le projet, clair dans ses motivations, bref dans sa rédaction et simple dans ses conséquences, que le Gouvernement vous propose d'adopter.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Salvi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi procède au report des élections cantonales qui devaient, en principe, se dérouler en mars 1988 pour le renouvellement des conseillers généraux élus en mars 1982.

L'objectif, comme vient de l'exposer M. le ministre de l'intérieur, est d'éviter que cette consultation ne soit située dans la trop immédiate proximité de l'élection présidentielle.

Le libre jeu des dispositions constitutionnelles et du code électoral devrait, en effet, conduire au déroulement quasi simultané, au printemps prochain, de ces deux élections.

D'une part, il résulte de l'article L. 192 du code électoral que les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Cet article dispose, en outre, que les élections cantonales ont lieu au mois de mars. La série élue en mars 1982 est, sur la base de ces dispositions, soumise à renouvellement en mars 1988.

D'autre part - M. le ministre de l'intérieur vient de l'indiquer aussi - l'élection du Président de la République, élu pour sept ans, en mai 1981, doit intervenir à une date très rapprochée de la précédente. Aux termes du troisième alinéa de l'article 7 de la Constitution, l'élection du nouveau président a lieu, rappelons-le, en effet, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

D'après le communiqué du conseil des ministres en date du 23 octobre dernier, le premier tour de l'élection présidentielle devrait, sur la base de ces prescriptions, intervenir le 24 avril 1988.

Se succèderaient donc, à environ un mois d'intervalle, deux consultations qui sont importantes l'une et l'autre pour le fonctionnement de nos institutions, même si leur nature est très différente.

La première, qui ne doit appeler aux urnes qu'environ une moitié du corps électoral, n'en détermine pas moins le devenir des départements, qui constituent, de manière plus nette encore, depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation, des échelons essentiels de la vie locale.

La seconde, par l'influence majeure qu'elle exerce sur le fonctionnement de nos institutions, comme par les enjeux politiques qu'elle soulève, est susceptible d'occulter le débat sur la portée de l'élection cantonale.

En outre, il y a lieu d'observer que la brièveté de l'intervalle devant séparer le second tour de l'élection cantonale du premier tour de l'élection présidentielle aura des conséquences regrettables sur la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle.

Le report qui nous est proposé s'inscrit, au demeurant, à la suite de plusieurs précédents. Il correspond en quelque sorte à une tradition dans notre pays où, à de rares exceptions près, la concomitance entre les élections locales et les élections de caractère national n'est pas considérée comme souhaitable.

Vous trouverez, mes chers collègues, dans mon rapport écrit un certain nombre d'exemples de report des élections cantonales. En effet, M. le ministre a rappelé deux précédents, la loi du 21 décembre 1966 et celle du 4 décembre 1972, qui avaient reporté les dates d'élections cantonales pour permettre des élections législatives, mais vous constaterez que d'autres précédents ont existé sous la IV<sup>e</sup> République, voire sous la III<sup>e</sup> République.

La commission des lois, après avoir examiné le texte du Gouvernement, vous propose d'émettre un avis favorable, mais elle tient, toutefois, à formuler deux remarques.

La première concerne les dates proposées, qui se situeraient, au plus tôt, entre le 25 septembre et le 2 octobre 1988 et, au plus tard, entre le 16 et le 23 octobre. La commission préférerait que soient retenues les dates les plus proches du 25 septembre et du 2 octobre pour éviter un chevauchement avec la prochaine session du Parlement.

La seconde remarque est la suivante : nous risquons de connaître, avant les élections présidentielles, un certain nombre d'élections cantonales partielles. Afin d'éviter ce genre d'inconvénient, la commission vous propose un article additionnel à l'article unique du projet de loi.

Sous réserve de ces observations et de cet article additionnel, la commission des lois a émis un avis favorable sur le projet du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Simonin.

**M. Jean Simonin.** Comme l'a rappelé M. le rapporteur, le code électoral dispose, en son article L. 221, qu'en cas de vacance d'un siège de conseiller général les électeurs doivent être réunis dans un délai de trois mois.

Toutefois, aux termes du même article, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le prochain renouvellement de la série sortante doit avoir lieu en mars prochain, c'est-à-dire avant l'élection présidentielle, élection vitale pour notre pays. M. le ministre de l'intérieur a amplement montré les inconvénients d'ordre pratique, d'ordre juridique et d'ordre politique qui ont conduit le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à reporter à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre les élections cantonales de la série sortante.

Il n'en demeure pas moins que toute vacance constatée au cours du premier trimestre 1988 conduira à l'organisation d'une élection partielle dans le délai de trois mois, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, avant le deuxième tour de l'élection présidentielle, annoncée par le Gouvernement pour le 8 mai 1988.

Sans doute la fréquence des élections partielles est-elle relativement faible. Cependant, d'après les statistiques des dernières années, elles sont au nombre de quatre par mois environ.

L'amendement proposé par la commission permet d'éviter les inconvénients qui ont été soulignés, en donnant aux préfets, qui sont chargés de fixer les dates des élections partielles, la possibilité de reporter après l'élection présidentielle les élections partielles rendues nécessaires par les vacances survenues au cours du premier trimestre de 1988.

C'est pourquoi, avec mes collègues du groupe du R.P.R., je voterai cet amendement ainsi que l'ensemble du projet de loi.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique et de l'amendement tendant à insérer un article additionnel.

#### Article unique

**M. le président.** « Article unique. - Par dérogation aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux soumis à renouvellement en mars 1988 est prorogé jusqu'en octobre 1988.

« Le mandat des conseillers généraux de la série renouvelée en 1988 expirera en mars 1994. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique.

(L'article unique est adopté.)

#### Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 1, M. Pierre Salvi, au nom de la commission, propose d'insérer après l'article unique du projet de loi un article additionnel ainsi rédigé :

« Le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral est porté à six mois en cas de vacance survenue pendant le premier trimestre de l'année 1988. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Salvi, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme je le rappelais, voilà quelques instants, à la tribune, cet amendement tend à éviter que le nombre des élections cantonales partielles pendant la période précédant immédiatement l'élection présidentielle ne soit trop élevé, ce qui risquerait d'interférer avec la campagne nationale.

L'article L. 221 du code électoral dispose qu'en cas de vacance d'un siège de conseiller général les électeurs doivent être réunis dans un délai de trois mois.

Il en résulte qu'une vacance survenue pendant le premier trimestre de 1988 risquerait d'entraîner une élection partielle au moment des élections présidentielles.

Aussi la commission, qui a repris l'amendement initialement présenté par MM. de Cossé-Brissac, Simonin, Bouvier et Séramy, propose-t-elle de prolonger de trois à six mois le délai prévu à l'article L. 221.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Favorable.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** A voir le calendrier de toutes les élections qui attendent les Français sur plusieurs années, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux voter plusieurs fois le même jour. Cette solution, que certains pays ont adoptée, ne serait peut-être pas plus mauvaise.

Cela étant, c'est la tradition que de prolonger un peu le mandat des conseillers généraux, et le groupe socialiste, tout à l'heure, a voté l'article unique.

Mais on nous présente maintenant un amendement visant à éviter la tenue d'élections cantonales partielles pendant la campagne présidentielle. Je ne vois pas pourquoi il faudrait l'éviter. Après tout, les sondages ne sont pas interdits au cours des six mois qui précèdent l'élection présidentielle alors qu'ils interfèrent au moins autant qu'une élection cantonale partielle sur cette élection présidentielle !

Nous ne voterons donc pas cet amendement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article unique.

Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

**M. Jean Simonin.** Très bien !

8

#### DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Claude Huriet attire l'attention de M. le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, sur les dotations afférentes au fonds national pour le développement des adductions d'eau F.N.D.A.E. Il lui rappelle qu'il a confirmé récemment que les dotations du F.N.D.A.E. devaient être assimilées à des subventions spécifiques de l'Etat et exclues en tant que telles de la base de calcul des attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée F.C.T.V.A.

Il s'étonne de cette interprétation très restrictive des textes, contraire au principe de base de la loi de finances pour 1977 qui stipule, au premier alinéa de son article 54, que les dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi sont destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Or, le décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985, portant application des dispositions de l'article 54 de la loi précitée, constitue une première entorse à ce principe d'un remboursement intégral de la T.V.A., car il limite les dépenses réelles d'investissement aux dépenses nettes de subventions spécifiques versées par l'Etat.

Il lui expose que l'argument avancé pour justifier ce décret reposait sur le fait que, les subventions de l'Etat étant calculées sur un montant toutes taxes comprises, la compensation intégrale revenait à subventionner deux fois une part des dépenses.

Il souligne que cet argument ne peut être invoqué dans le cas du F.N.D.A.E. puisque l'aide accordée à ce titre est appliquée uniquement sur le montant hors taxes des travaux. Outre le fait que les instructions récentes données aux commissaires de la République concernant le F.N.D.A.E. et le F.C.T.V.A. ne respectent pas l'esprit de la loi, elles créent des situations discriminatoires entre les communes. En effet, les dépenses résiduelles à la charge des communes après réalisation des travaux d'eau potable varient selon la taille des communes et les sources de financement. Les villes de plus de

10 000 habitants sont éligibles au titre de la dotation globale d'équipement et récupéreront la totalité de la T.V.A. Les communes de moins de 2 000 habitants ne bénéficient plus de la dotation globale d'équipement mais obtiennent le remboursement intégral de la T.V.A. si la subvention ne provient pas de l'Etat. Enfin, les petites collectivités qui perçoivent une subvention de l'Etat ne bénéficient pas de la dotation globale d'équipement et ne sont remboursées que très partiellement de la T.V.A.

En conséquence, il lui demande de lui indiquer les mesures qu'il compte prendre pour remédier à ces différences de traitement qui pénalisent, en particulier, les petites communes. (n° 210).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

9

### DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de MM. André Diligent, Pierre Schiélé, Jean Francou, Jean Cluzel, Jean Cauchon, André Bohl, Albert Vecten, Jacques Machet, Xavier de Villepin une proposition de loi relative au financement et à la transparence des dépenses électorales des partis politiques.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 89, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. André Diligent une proposition de loi sur l'assurance obligatoire, visant à prévoir le paiement des indemnités de préavis et des indemnités de licenciement dont peuvent bénéficier les salariés en cas de destruction de l'entreprise par un incendie dû à une cause accidentelle constituant cas de force majeure.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 90, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

10

### DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu de M. Alain Pluchet un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi modifiant la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme (urgence déclarée). (N° 66, 1987-1988.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 91 et distribué.

11

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 12 novembre 1987, à neuf heures trente, quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. - Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 41, 1987-1988), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal.

Rapport (n° 86, 1987-1988) de M. Jean-Marie Girault, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2. - Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 385, 1985-1986), relatif aux fusions et aux scissions de sociétés commerciales et modifiant la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Rapport (n° 82, 1987-1988) de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

3. - Discussion des conclusions du rapport (n° 83, 1987-1988) de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique (n° 308, 1986-1987) de MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Schiélé, Amédée Bouquerel, Jacques Bialski, Charles Bonifay, Jean-François Le Grand, Roland du Luart, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Josy Moinet, Dick Ukeiwe et Robert Vizet tendant à modifier le second alinéa de l'article L.O. 145 du code électoral.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à cette proposition de loi n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de cette proposition de loi.

#### Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi et à une proposition de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

- aux conclusions de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à permettre l'accès des veuves de militaires décédés en service commandé aux emplois réservés féminins (n° 78, 1987-1988) est fixé au jeudi 12 novembre 1987, à douze heures ;

- au projet de loi modifiant la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme (n° 66, 1987-1988) (urgence déclarée) est fixé au jeudi 12 novembre 1987, à dix-sept heures.

#### Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1988

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1988 est fixé au samedi 14 novembre 1987, à dix-sept heures.

#### Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1988

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1988 est fixé au lundi 16 novembre 1987, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 11 novembre 1987, à une heure quarante-cinq.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ROBERT ETIENNE

#### ERRATUM

au compte rendu intégral de la séance du 4 novembre 1987

Titre : Organisation et déroulement des XVI<sup>es</sup> jeux Olympiques d'hiver d'Albertville et de la Savoie.

Page 3678, 2<sup>e</sup> colonne, dans le texte de l'article 3, 3<sup>e</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> ligne :

Au lieu de : « personnes physiques ou privées... »

Lire : « personnes publiques ou privées... »

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mardi 10 novembre 1987

#### SCRUTIN (N° 20)

*sur le sous-amendement n° 46 de M. Daniel Hœffel, au nom de la commission des lois, à l'amendement n° 44 rectifié du Gouvernement tendant à donner une autre rédaction à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi portant réforme du contentieux administratif.*  
(Scrutin ayant donné lieu à pointage)

Nombre de votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	283
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	142
Pour .....	142
Contre .....	141

Le Sénat a adopté.

#### Ont voté pour

MM.	MM.	MM.
Michel d'Aillières	François Delga	Pierre Louvet
Paul Alduy	Jacques Descours	Roland du Luart
Maurice Arreckx	Desacres	Mme Hélène Luc
Alphonse Arzel	Georges Dessaigne	Marcel Lucotte
José Balarelo	André Diligent	Jacques Machet
René Ballayer	Jean Dumont	Jean Madelain
Henri Bangou	André Duroméa	Guy Malé
Bernard Barbier	Jean Faure (Isère)	Kléber Malécot
Jean-Paul Bataille	Louis de La Forest	Hubert Martin
Gilbert Baumet	André Fosset	Serge Mathieu
Mme Marie-Claude	Mme Paulette Fost	Louis Mercier
Beaudeau	Jean-Pierre Fourcade	Daniel Millaud
Jean-Luc Bécart	Jean Francou	Louis Minetti
Jean Bénard	Mme Jacqueline	Michel Miroudot
Mousseaux	Frayse-Cazalis	Louis Moinar
André Bettencourt	Jean Garcia	Claude Mont
Mme Danielle	Jacques Genton	Jacques Mossion
Bidard Reydet	Jean-Marie Girault	Henri Olivier
Jean-Pierre Blanc	(Calvados)	Charles Ornano
Maurice Blin	Henri Gœtschy	Dominique Pado
André Bohl	Jacques Golliet	Bernard Pellarin
Roger Boileau	Jacques Golliet	Jean-François Pintat
Christian Bonnet	Yves Goussebaire-	Raymond Poirier
Philippe de Bourgoing	Dupin	Roger Poudonson
Raymond Bouvier	Jacques Grandon	Richard Pouille
Jean Boyer (Isère)	Jacques Habert	André Pourny
Louis Boyer (Loiret)	Marcel Henry	Jean Puech
Jacques Boyer-Andrivet	Rémi Herment	André Rabineau
Pierre Brantus	Daniel Hœffel	Henri de Raincourt
Guy Cabanel	Jean Huchon	Jean-Marie Rausch
Paul Caron	Claude Huriet	Ivan Renar
Marc Castex	Charles Jolibois	Guy Robert
Louis de Catuélain	Louis Jung	(Vienne)
Jean Cauchon	Pierre Lacour	Olivier Roux
Joseph Caupert	Jacques Larché	Marcel Rudloff
Jean-Paul Chambriard	Bernard Laurent	Roland Ruet
Roger Chinaud	Guy de La Verpillière	Pierre Salvi
Auguste Chupin	Louis Lazuech	Pierre Schiélé
Jean Clouet	Henri Le Breton	Paul Séramy
Jean Cluzel	Jean Lecanuet	Pierre Sicard
Jean Colin	Yves Le Cozannet	Michel Sordel
Françoise Collomb	Charles Lederman	Paul Souffrin
Charles-Henri	Modeste Legouez	Michel Souplet
de Cossé-Brissac	Edouard Le Jeune	Pierre-Christian
Pierre Croze	(Finistère)	Taittinger
Michel Crucis	Bernard Lemarié	Jacques Thyraud
Marcel Daunay	Roger Lise	Jean-Pierre Tizon
Jean Delaneau	Georges Lombard	Henri Torre
	(Finistère)	

René Travert  
Georges Treille  
François Trucy  
Pierre Vallon

Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Louis Virapoullé

Hector Viron  
Robert Vizet  
Albert Voilquin

#### Ont voté contre

MM.	MM.	MM.
Michel Alloncle	Michel Dreyfus-	Michel Maurice-
Guy Allouche	Schmidt	Bokanowski
Jean Amelin	Franz Duboscq	Jean-Luc Mélenchon
Hubert d'Andigné	Alain Dufaut	André Méric
François Autain	Pierre Dumas	Mme Hélène Missoffe
Germain Authié	Léon Eeckhoutte	Geoffroy
Jean Barras	Claude Estier	de Montalembert
Jean-Pierre Bayle	Jules Faigt	Paul Moreau
Henri Belcour	Marcel Fortier	Michel Moreigne
Jacques Bellanger	Philippe François	Arthur Moulin
Georges Benedetti	Gérard Gaud	Jean Natali
Jacques Bérard	Philippe de Gaulle	Lucien Neuwirth
Roland Bernard	Alain Gérard	Paul d'Ornano
Jacques Bialski	Michel Giraud	Jacques Oudin
Marc Bœuf	(Val-de-Marne)	Sosefo Makapé
Charles Bonifay	Adrien Gouteyron	Papilio
Marcel Bony	Paul Kaziani	Albert Pen
Amédée Bouquerel	Roland Grimaldi	Guy Penne
Yvon Bourges	Robert Guillaume	Daniel Percheron
Raymond Bourginge	Hubert Hænel	Louis Perrein
Jacques Braconnier	Emmanuel Hamel	Jean Peyrafitte
Raymond Brun	Mme Nicole	Maurice Pic
Michel Caldaguès	de Hauteclouque	Alain Pluchet
Robert Calmejane	Bernard-Charles Hugo	Christian Poncelet
Jacques Carat	Roger Husson	Robert Pontillon
Pierre Carous	André Jarrot	Henri Portier
Auguste Cazalet	Paul Kauss	Claude Prouvoyeur
Jean Chamant	Philippe Labeyrie	Roger Quilliot
Michel Charasse	Christian	Albert Ramassamy
Jacques Chaumont	de La Malène	Mlle Irma Rapuzzi
Michel Chauty	Gérard Larcher	René Régnauld
Jean Chérioux	Tony Larue	Mme Nelly Rodi
William Chervy	Robert Laucourmet	Josselin de Rohan
Félix Ciccolini	René-Georges Laurin	Roger Romani
Henri Collette	Marc Lauriol	Gérard Roujas
Marcel Costes	Bastien Leccia	André Rouvière
Raymond Courrière	Jean-François	Michel Rufin
Roland Courteau	Le Grand (Manche)	Maurice Schumann
Maurice Couve	Maurice Lombard	Robert Schwint
de Murville	(Côte-d'Or)	Franck Sérusclat
Charles de Cuttoli	Louis Longequeue	René-Pierre Signé
Michel Darras	Paul Loridant	Jean Simonin
Marcel Debarge	François Louisy	Louis Souvet
Désiré Debavelaere	Philippe Madrelle	Raymond Tarcy
Luc Dejoie	Paul Malassagne	Fernand Tardy
André Delelis	Michel Manet	René Tréguet
Gérard Delfau	Jean-Pierre Masseret	Emile Tricon
Lucien Delmas	Christian Masson	Dick Ukeiwé
Jacques Delong	(Ardennes)	Marcel Vidal
Charles Descours	Paul Masson (Loiret)	André-Georges Voisin
Rodolphe Désiré	Pierre Matraja	

#### Se sont abstenus

MM.	MM.	MM.
François Abadie	Jacques Bimbenet	Ernest Cartigny
Jean-Michel Baylet	Stéphane Bonduel	Henri Collard
Georges Berchet	Louis Brives	Emile Didier
Guy Besse	Jean-Pierre Cantegrit	Michel Durafour

Edgar Faure (Doubs)  
Maurice Faure (Lot)  
Jean François-Poncet  
François Giacobbi  
Paul Girod (Aisne)  
Pierre Jeambrun  
Pierre Laffitte  
Bernard Legrand  
(Loire-Atlantique)

Max Lejeune (Somme)  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Pierre Merli  
Josy Moinet  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jacques Pelletier

Hubert Peyou  
Joseph Raybaud  
Michel Rigou  
Paul Robert  
(Cantal)  
Jean Roger  
Abel Sempé  
Raymond Soucaret

Guy de La Verpillière  
Louis Lazuech  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Bastien Leccia  
Yves Le Cozannet  
Charles Lederman  
Modeste Legouez  
Edouard Le Jeune  
(Finistère)  
Bernard Lemarié  
Roger Lise  
Georges Lombard  
(Finistère)  
Louis Longequeue  
Paul Loridant  
François Louisy  
Pierre Louvot  
Roland du Quart  
Mme Hélène Luc  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Philippe Madrelle  
Guy Malé  
Kléber Malécot  
Michel Manet  
Hubert Martin  
Jean-Pierre Masseret  
Serge Mathieu  
Pierre Matraja  
Jean-Luc Mélenchon  
Louis Mercier  
André Méric

Daniel Millaud  
Louis Minetti  
Michel Miroudot  
Louis Moïnard  
Claude Mont  
Michel Moreigne  
Jacques Mossion  
Henri Olivier  
Dominique Pado  
Bernard Pellarin  
Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Jean Peyrafitte  
Maurice Pic  
Jean-François Pintat  
Raymond Poirier  
Robert Pontillon  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
André Pourny  
Jean Puech  
Roger Quilliot  
André Rabineau  
Henri de Raincourt  
Albert Ramassamy  
Mlle Irma Rapuzzi  
Jean-Marie Rausch  
René Régnault  
Ivan Renar  
Guy Robert  
(Vienne)  
Gérard Roujas

André Rouvière  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Roland Ruet  
Pierre Salvi  
Pierre Schiélé  
Robert Schwint  
Paul Séramy  
Franck Sérusclat  
Pierre Sicard  
René-Pierre Signé  
Michel Sordel  
Paul Souffrin  
Michel Souplet  
Pierre-Christian  
Taittinger  
Raymond Tarcy  
Fernand Tardy  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Travert  
Georges Treille  
François Trucy  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
Marcel Vidal  
Xavier de Villepin  
Louis Virapoullé  
Hector Viron  
Robert Vizet  
Albert Voilquin

**N'ont pas pris part au vote**

MM. Alain Poher, président du Sénat et Etienne Dailly, qui présidait la séance.

**A délégué son droit de vote**

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Christian Bonnet à M. Jean-Marie Girault.

**SCRUTIN (N° 21)**

sur l'amendement n° 6 de la commission des lois, à l'article 5 du projet de loi portant réforme du contentieux administratif

Nombre de votants ..... 293  
Nombre des suffrages exprimés ..... 283  
Majorité absolue des suffrages exprimés ..... 142  
Pour ..... 202  
Contre ..... 81

Le Sénat a adopté.

**Ont voté pour**

MM.  
Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Guy Allouche  
Maurice Arreckx  
Alphonse Arzel  
François Autain  
Germain Authié  
José Balarello  
René Ballayer  
Henri Bangou  
Bernard Barbier  
Jean-Paul Bataille  
Jean-Pierre Bayle  
Mme Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Jacques Bellanger  
Jean Bénard  
Mousseaux  
Georges Benedetti  
Roland Bernard  
André Bettencourt  
Jacques Bialski  
Mme Danielle  
Bidard Reydet  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
Marc Boëuf  
André Bohl  
Roger Boileau  
Charles Bonifay  
Christian Bonnet  
Marcel Bony  
Philippe de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer (Isère)  
Louis Boyer (Loiret)  
Pierre Brantus

Guy Cabanel  
Jacques Carat  
Paul Caron  
Marc Castex  
Louis de Catuélian  
Jean Cauchon  
Joseph Caupert  
Jean-Paul Chambriard  
Michel Charasse  
William Chervy  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Félix Ciccolini  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Jean Colin  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Michel Darras  
Marcel Daunay  
Marcel Debarge  
Jean Delaneau  
André Delelis  
Gérard Delfau  
Lucien Delmas  
Jacques Descours  
Desacres  
Rodolphe Désiré  
Georges Dessaigne  
André Diligent  
Michel Dreyfus-  
Schmidt

Jean Dumont  
André Duroméa  
Léon Eeckhoutte  
Claude Estier  
Jules Faigt  
Jean Faure (Isère)  
Louis de La Forest  
André Fosset  
Mme Paulette Fost  
Jean-Pierre Fourcade  
Jean Francou  
Mme Jacqueline  
Frayse-Cazalis  
Jean Garcia  
Gérard Gaud  
Jacques Genton  
Jean-Marie Girault  
(Calvados)  
Henri Getschy  
Jacques Golliet  
Yves Goussebaire-  
Dupin  
Jacques Grandon  
Roland Grimaldi  
Robert Guillaume  
Marcel Henry  
Rêmi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Claude Huriet  
Charles Jolibois  
Louis Jung  
Philippe Labeyrie  
Pierre Lacour  
Jacques Larché  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Bernard Laurent

MM.

Michel Alloncle  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Jean Barras  
Gilbert Baumet  
Henri Belcour  
Jacques Bérard  
Amédée Bouquerel  
Yvon Bourges  
Raymond Bourguine  
Jacques Boyer-Andrivet  
Jacques Braconnier  
Raymond Brun  
Michel Caldagués  
Robert Calmejane  
Pierre Carous  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Jacques Chaumont  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
Henri Collette  
Maurice Couve  
de Murville  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Franz Dubosq

MM.

François Abadie  
Jean-Michel Baylet  
Stéphane Bonduel

MM.

Georges Berchet  
Guy Besse  
Jacques Bimbenet  
Louis Brives  
Jean-Pierre Cantegrit

**Ont voté contre**

Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Marcel Fortier  
Philippe François  
Philippe de Gaulle  
Alain Gérard  
Michel Giraud  
(Val-de-Marne)  
Adrien Gouteyron  
Paul Graziani  
Jacques Habert  
Hubert Hænel  
Emmanuel Hamel  
Mme Nicole  
de Hauteclocque  
Bernard-Charles Hugo  
Roger Husson  
André Jarrot  
Paul Kauss  
Christian  
de La Malène  
Gérard Larcher  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Jean-François  
Le Grand (Manche)  
Maurice Lombard  
(Côte-d'Or)  
Paul Malassagne  
Christian Masson  
(Ardenne)

**Se sont abstenus**

Emile Didier  
Maurice Faure (Lot)  
François Giacobbi

Paul Masson (Loiret)  
Michel Maurice-  
Bokanowski  
Mme Hélène Missoffe  
Geoffroy  
de Montalembert  
Paul Moreau  
Arthur Moulin  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé  
Papilio  
Alain Pluchet  
Christian Poncelet  
Henri Portier  
Claude Prouvoveur  
Mme Nelly Rodi  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Michel Rufin  
Maurice Schumann  
Jean Simonin  
Louis Souvet  
René Trégouet  
Emile Tricon  
Dick Ukeiwé  
André-Georges Voisin

**N'ont pas pris part au vote**

Ernest Cartigny  
Henri Collard  
Michel Durafour  
Edgar Faure (Doubs)  
Jean François-Poncet

Paul Girod (Aisne)  
Pierre Jeambrun  
Pierre Laffitte  
Bernard Legrand  
(Loire-Atlantique)

Max Lejeune (Somme)  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Pierre Merli

Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jacques Pelletier  
Joseph Raybaud

Paul Robert  
(Cantal)  
Abel Sempé  
Raymond Soucaret

**N'ont pas pris part au vote**

MM. Alain Poher, président du Sénat et Etienne Dailly, qui présidait la séance.

**A délégué son droit de vote**

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Christian Bonnet à M. Jean-Marie Girault.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	296
Nombre des suffrages exprimés .....	286
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	144

Pour ..... 202

Contre ..... 84

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.