

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1996.

PROJET DE LOI

*portant dispositions statutaires relatives au corps des tribunaux
administratifs et des cours administratives d'appel,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. ALAIN JUPPÉ,

Premier ministre,

par M. JACQUES TOUBON,

garde des Sceaux, ministre de la justice.

(Renvoyé 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.)

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les structures de la juridiction administrative ont connu, au cours des dernières années, une évolution considérable. Alors que la progression continue du contentieux au niveau de la première instance obligeait à de constantes adaptations des effectifs et des méthodes de travail, le contentieux de l'appel était progressivement transféré, après la création des cours administratives d'appel, aux membres du corps des tribunaux administratifs. D'importantes réformes de la procédure contentieuse elle-même étaient, par ailleurs, mises en oeuvre pour permettre au juge administratif d'apporter, en termes de moyens, des réponses appropriées aux caractéristiques des affaires jugées.

Ainsi se sont trouvées modifiées aussi bien l'architecture de l'ordre administratif, qui compte désormais deux degrés de juridiction et un juge de cassation, que l'organisation interne des tribunaux avec l'extension du domaine des ordonnances et la mise en place du juge statuant seul.

Or, parallèlement à ce mouvement d'accroissement et de transformation des tâches et des responsabilités, du fait notamment d'un pyramidage insuffisant des emplois créés et d'un statut peu adapté, le déroulement des carrières dans le corps des tribunaux administratifs a accusé, pendant la même période, en comparaison notamment avec l'avancement des administrateurs civils, des retards réels qui, suivant les grades, atteignent trois à cinq ans. Cette constatation alimente un sentiment d'inquiétude parmi les magistrats des cours et tribunaux et risque à l'extérieur du corps de faire naître une certaine désaffection à son égard. La consolidation de la réforme du contentieux entreprise en 1987 et poursuivie depuis impose de remédier à cette situation.

Outre des mesures qui n'exigent pas de modifications législatives, comme la mise en place d'assistants juridiques qui permettra de recentrer les fonctions des magistrats sur leurs aspects essentiels, la nécessité est apparue de rechercher la simplification du statut des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et son adaptation aux besoins fonctionnels nouveaux de la juridiction administrative.

Le statut actuel, défini par la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, reste, pour une large part,

inspiré de celui des administrateurs civils. Or cette référence n'est pas justifiée. Tandis que les administrateurs civils exercent, à des niveaux de responsabilité multiples, leurs fonctions de direction au sein des structures nettement hiérarchisées de l'administration centrale, les membres des tribunaux administratifs ont, eux, une activité de nature juridictionnelle caractérisée par l'exigence d'indépendance. La double qualité de fonctionnaire et de juge qui les définit, si elle est compatible avec un certain type d'encadrement, rapproche leur situation de celle des membres des corps d'inspection et de contrôle.

La réforme proposée vise donc à substituer au modèle actuel celui du statut de l'inspection générale de l'administration ou de l'inspection générale des affaires sociales. Cela permettra, en réduisant le nombre de grades de sept à trois, d'assurer des déroulements de carrière plus linéaires et de réaliser une meilleure adéquation entre grade détenu et fonctions exercées :

- les titulaires des fonctions de rapporteur ou de commissaire du Gouvernement seront regroupés indifféremment dans les deux grades de conseiller et premier conseiller qui se substituent aux trois grades actuels de conseiller. La nécessité de maintenir un grade d'accueil, comme dans tous les statuts de corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, celle aussi de réserver la fonction de juge statuant seul à des magistrats suffisamment expérimentés obligent à cette dualité de grades ;

- l'ensemble des fonctions d'encadrement (présidence des juridictions et des formations de jugement) sera concentré sur le grade désormais unique de président qui se substitue aux quatre grades existants. Plusieurs échelons permettront de distinguer les fonctions selon leur importance ; l'accès à certaines d'entre elles étant subordonné, avec la garantie apportée par l'intervention du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, à l'inscription sur une liste d'aptitude.

Cette modification statutaire constitue l'objet du présent projet de loi. Elle fournit en outre l'occasion de procéder à deux ajustements plus ponctuels de la situation des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'un est un complément apporté au régime des incompatibilités, l'autre concerne les conditions d'accès aux cours administratives d'appel.

*
* *
*

L'article premier du projet de loi définit la nouvelle succession des grades selon les principes exposés ci-dessus.

Les articles 3 et 4 ont pour objet d'adapter à ces nouvelles dispositions les règles applicables en matière de recrutement et de détachement. Il convient de noter que le recrutement au tour extérieur sera, en ce qui concerne le grade de premier conseiller, ouvert aux fonctionnaires appartenant à l'un des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, aux fonctionnaires des autres corps de catégorie A d'un niveau équivalent (administrateurs de l'INSEE, corps techniques, inspecteurs du travail, inspecteurs des impôts...), aux magistrats judiciaires, aux professeurs et maîtres de conférence titulaires des universités ainsi qu'aux administrateurs territoriaux.

L'article 5 reprend les conditions d'avancement en les adaptant à la nouvelle structure des grades.

L'article 6 traite des modalités de nomination des présidents dans certains des emplois de leur grade. La nomination dans les fonctions de :

- président de chambre dans une cour administrative d'appel, président d'un tribunal administratif comportant moins de cinq chambres ou président d'une section au tribunal administratif de Paris ;

- président ou vice-président du tribunal administratif de Paris, président d'un tribunal administratif comportant au moins cinq chambres ;

est subordonnée à l'inscription sur des listes d'aptitude annuelles établies sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'article 7 indique que la fonction de commissaire du Gouvernement est ouverte aux titulaires des grades de conseiller et premier conseiller.

L'article 8 modifie la loi du 7 juillet 1980 relative au recrutement complémentaire. Ce recrutement, dont les caractères exceptionnel et temporaire sont confirmés, n'est maintenu qu'au grade de conseiller.

Les articles 10 et 11 introduisent dans la loi du 31 décembre 1987, d'une part, et dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, d'autre part, des modifications tenant aux nouvelles appellations des grades.

Les articles 2 et 9 réalisent, quant à eux, les ajustements ponctuels évoqués ci-dessus :

- le premier a pour objet d'insérer dans la loi statutaire, comme c'est le cas pour les magistrats judiciaires, une disposition interdisant la

nomination en qualité de membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel de tout magistrat qui aurait exercé dans le ressort de cette juridiction, depuis moins de cinq ans, la profession d'avocat ;

- l'article 9 tend à assouplir les conditions de nomination des magistrats dans les cours administratives d'appel. L'expérience accumulée depuis 1989 par ces juridictions, la capacité d'encadrement que leur apporte la présence, aux côtés du président de chambre, d'un assesseur également du grade de président, autorisent, avant la création de deux nouvelles cours, à élargir les bases de leur recrutement : l'ancienneté de service dans le corps requise est ramenée de six à quatre ans, la condition de grade supprimée.

L'article 12 contient une mention d'applicabilité de la loi dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte. En principe, une telle mention n'est pas nécessaire s'agissant de textes statutaires qui sont applicables à toute une catégorie d'agents de l'Etat, quel que soit leur lieu de résidence administrative. Cependant comme le présent projet modifie le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif et que ces deux textes comportent eux-mêmes des mentions d'applicabilité, il semble préférable de faire figurer ici une disposition de même nature afin d'éviter toute ambiguïté. En revanche, la loi du 6 janvier 1986, qui ne contient que des dispositions de nature statutaire, ne comporte pas de mention d'applicabilité et il n'est pas nécessaire d'en ajouter une.

Enfin, l'article 13 du projet prévoit que la loi entrera en vigueur au 1er janvier 1998, à l'exception des articles 2 et 9 dont l'application sera immédiate.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi portant dispositions statutaires relatives au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le garde des Sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier

L'article 2 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 modifiée fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est ainsi rédigé :

"Art. 2.- Le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel comprend les grades suivants :

"- président ;

"- premier conseiller ;

"- conseiller."

Art. 2.

I - Au premier alinéa de l'article 5 de la même loi, les mots : "ou de cette cour" sont insérés après les mots : "de ce tribunal".

II - Au même article, le dernier alinéa est ainsi rédigé :

"Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il a exercé dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour depuis moins de cinq ans la profession d'avocat."

Art. 3.

I - Au premier alinéa de l'article 8 de la même loi, l'expression : "Pour trois conseillers" est remplacée par l'expression : "Pour trois membres du corps" ; les mots : "au grade de conseiller de 2ème classe" sont remplacés par les mots : "au grade de conseiller".

II - Le deuxième alinéa du même article est remplacé par les dispositions suivantes :

"Pour sept conseillers promus au grade de premier conseiller, une nomination est prononcée, à condition qu'ils justifient d'au moins huit ans de services effectifs dans un ou plusieurs des corps ci-après, au bénéfice :

"- de fonctionnaires de l'un des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration ;

"- de fonctionnaires appartenant à un autre corps de catégorie A, titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au concours externe d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ainsi que d'un grade terminant au moins à l'indice brut 966 ;

"- de magistrats de l'ordre judiciaire ;

"- de professeurs et maîtres de conférence titulaires des universités ;

"- d'administrateurs territoriaux.

"Pour bénéficier de cette nomination, les membres des corps soumis à l'obligation statutaire de mobilité devront avoir satisfait à cette obligation."

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article 12 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les magistrats de l'ordre judiciaire, les professeurs et maîtres de conférence titulaires des universités et les fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'Ecole nationale d'administration peuvent être détachés, aux grades de conseiller ou de premier conseiller, dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ils ne peuvent être intégrés qu'au terme de trois années de services effectifs en détachement dans ce corps et s'ils satisfont aux conditions prévues à l'article 8 ci-dessus pour l'accès au grade dont il s'agit."

Art. 5.

I - Au premier alinéa de l'article 16 de la même loi, les mots : "A l'exception du président du tribunal administratif de Paris qui peut être nommé au choix parmi les membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ayant au moins le grade de président hors classe" sont supprimés.

II - Au deuxième alinéa du même article, les mots : "Les présidents de tribunal administratif" sont remplacés par les mots : "Les présidents".

Art. 6.

Il est inséré, après l'article 16 de la même loi, un article 16-1 ainsi rédigé :

"Art. 16-1.- Les présidents occupent les fonctions, dans une cour administrative d'appel, de président de chambre ou d'assesseur ; dans un tribunal administratif, de président ou de vice-président du tribunal ; au tribunal administratif de Paris, ils occupent en outre les fonctions de président ou de vice-président de section.

"Les fonctions de président de chambre dans une cour administrative d'appel, de président d'un tribunal administratif comportant moins de cinq chambres ou de président de section au tribunal administratif de Paris sont accessibles aux membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel titulaires du grade de président depuis au moins deux ans. La nomination dans l'une de ces fonctions est subordonnée à l'inscription sur une liste d'aptitude annuelle établie sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

"Les fonctions de président du tribunal administratif de Paris, de vice-président de ce même tribunal, et de président d'un tribunal administratif comportant au moins cinq chambres sont accessibles aux membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel titulaires du grade de président depuis au moins quatre ans. La nomination dans l'une de ces fonctions est subordonnée à l'inscription sur une liste d'aptitude annuelle établie sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel."

Art. 7.

A l'article 18 de la même loi, les mots : "parmi les conseillers" sont remplacés par les mots : "parmi les membres du corps titulaires du grade de conseiller ou de premier conseiller" et les mots : "par un conseiller" sont

remplacés par les mots : "par un membre du corps du grade de conseiller ou de premier conseiller".

Art. 8.

I - Dans le titre de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 modifiée relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs, sont ajoutés après les mots : "tribunaux administratifs" les mots : "et des cours administratives d'appel".

II - Au premier alinéa de l'article premier de la même loi, les mots : "de conseillers de deuxième classe et de première classe de tribunaux administratifs" sont remplacés par les mots : "de membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du grade de conseiller". Au même alinéa, les mots : "et des cours administratives d'appel" sont insérés après les mots : "des tribunaux administratifs".

III - A l'article 2 de la même loi, les mots : "conseillers de deuxième classe" sont remplacés par le mot : "conseillers".

IV - L'article 3 de la même loi est abrogé.

Art. 9.

L'article 4 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 modifiée portant réforme du contentieux administratif est ainsi rédigé :

"Art. 4.- Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être affectés dans une cour administrative d'appel s'ils justifient au 1er janvier de leur année de nomination d'au moins quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles dans ce corps."

Art. 10.

A l'article 8 de la loi du 31 décembre 1987 précitée, les mots : "pour exercer des fonctions de conseiller" sont remplacés par les mots : "pour exercer l'une des fonctions dévolues aux premiers conseillers".

Art. 11.

A l'article L. 4-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les mots : "de conseiller de 1ère classe" sont remplacés par les mots : "de premier conseiller".

Art. 12.

Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte en tant qu'elles modifient le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et la loi du 31 décembre 1987 précitée.

Art. 13.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi qui, à l'exception des articles 2 et 9, prendra effet au 1er janvier 1998.

Fait à Paris, le 11 décembre 1996

Signé : ALAIN JUPPÉ

Par le Premier ministre :

Le garde des Sceaux,
ministre de la justice

Signé : JACQUES TOUBON