

N° 342

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1982.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale (1) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale portant validation des résultats du concours 1976 d'élèves-éducateurs et d'élèves-éducatrices des services extérieurs de l'éducation surveillée.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 738, 788 et in 8^o 132.

Sénat : 292 (1981-1982).

Examens, concours et diplômes. — Education surveillée - Personnel - Validation.

SOMMAIRE

	Pages
I. — UN PROCÉDÉ DIFFICILEMENT ADMISSIBLE	3
A. Ce procédé tient en échec l'autorité de la chose jugée	4
1. <i>Rappel des faits</i>	4
2. <i>Les conséquences</i>	4
B. Cette pratique semble bouleverser la répartition des compétences établie par la constitution de 1958	5
1. <i>Le fondement du pouvoir de validation</i>	5
2. <i>Les effets du pouvoir de validation</i>	6
II. — LE LÉGISLATEUR NE PEUT RESTER INDIFFÉRENT DEVANT DES STRUCTURES QUI NE PEUVENT TROUVER SANS SON INTERVENTION DE SOLUTIONS JURIDIQUES	7
1. <i>Une adoption du projet de loi</i>	7
2. <i>Sous réserve d'éclaircissement sur la situation de certains fonctionnaires</i> .	7
TEXTE DU PROJET DE LOI	8

Mesdames, Messieurs,

Notre assemblée est saisie d'un projet de loi n° 292 (1981-1982) portant validation des résultats du concours 1976 d'élèves-éducateurs des services extérieurs de l'éducation surveillée. Le Parlement a déjà eu à examiner une disposition analogue en 1980 lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, mais les travaux du Sénat n'avaient pu être menés à leur terme en raison des élections présidentielles.

Votre Commission des lois a toujours considéré avec beaucoup de réserve les projets de loi de validation comme elle l'avait déjà indiqué dans le rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Ils constituent, en effet, comme le soulignait notre collègue M. Miroudot, dans son rapport sur le projet de loi portant validation d'inscriptions d'étudiants en seconde année des unités pédagogiques d'architecture, « l'un des aspects les plus désagréables du travail parlementaire ».

Nous sommes confrontés, à cette occasion, à un grave dilemme. En effet, si le législateur se doit de dénoncer un procédé difficilement admissible, il ne peut rester indifférent devant des situations humaines qui ne peuvent trouver, sans son intervention, de solutions juridiques.

I. — UN PROCÉDÉ DIFFICILEMENT ADMISSIBLE

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

Cette définition présente l'intérêt de justifier les réticences éprouvées par le législateur à l'égard des validations législatives. Son intervention, en effet, met en cause deux principes, à savoir, la séparation des pouvoirs législatif et juridictionnel et l'autorité de la chose jugée et la délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement.

A. — Ce procédé tient en échec l'autorité de la chose jugée

Nombre de projets de loi de validation, comme celui qui est soumis à notre examen, tendent à faire renaître des actes déjà annulés par une décision de justice passée en force de chose jugée.

1. — *Rappel des faits*

En l'espèce, il s'agit de valider la nomination des 137 élèves admis au concours externe d'élèves-éducateurs et d'élèves-éducatrices de l'éducation surveillée en 1976.

A la suite d'incidents survenus à Rouen en mai 1976, le jury a remplacé le stage prévu dans des établissements publics de la ville par des visites dans des établissements privés. Cette substitution a été considérée par le Conseil d'Etat comme une méconnaissance des dispositions réglementaires relatives au concours, de nature à porter atteinte au principe de l'égalité des chances des candidats, ce qui a entraîné l'annulation.

2. — *Les conséquences*

Une telle décision devrait avoir pour conséquence d'obliger les 137 candidats à se présenter à nouveau au concours qu'ils ont réussi en 1976.

L'unique objet du projet de loi est donc de valider les nominations prononcées au titre de l'année 1976 afin de ne pas porter préjudice aux candidats.

Si l'intervention du législateur est nécessaire pour porter remède à une situation inéquitable, elle semble se heurter aux règles de la répartition des compétences des pouvoirs exécutif et législatif.

B. — Cette pratique semble bouleverser la répartition des compétences établie par la Constitution de 1958

1. — *Le fondement du pouvoir de validation*

La Constitution de 1958 n'interdit pas au législateur d'empiéter sur le domaine attribué au règlement ; elle donne seulement au Gouvernement le moyen de paralyser cette intervention en opposant l'irrecevabilité de l'article 41.

Certains commentateurs se sont interrogés sur la question de savoir si le pouvoir de validation ne constituait pas une ingérence du Parlement dans le domaine réglementaire. En fait, force est de constater que le plus souvent, c'est le Gouvernement qui prend l'initiative de la demande de validation. Le critère déterminant l'éventuelle régularité d'une immixtion législative dans le domaine réglementaire serait donc l'assentiment du Gouvernement. Cette interprétation pourrait donner naissance à un sentiment désagréable chez le législateur qui se verrait contraint d'accepter d'être détourné de sa véritable mission par souci d'éviter des déconvenues aux intéressés.

Une décision du Conseil Constitutionnel en date du 22 juillet 1980 a mis un terme à toutes ces interprétations : elle précise que le Parlement, en acceptant de procéder à des validations, n'empiète nullement sur le domaine du pouvoir réglementaire tel qu'il est défini par l'article 37 de la Constitution. Le législateur utilise un pouvoir qu'il est seul à détenir : celui qui lui permet de donner un caractère rétroactif à une disposition, qu'elle qu'en soit la nature.

Elle projette d'autre part une lumière nouvelle sur les conditions dans lesquelles le législateur pourrait être amené dans l'avenir à procéder à de nouvelles validations.

En effet, la Haute assemblée a fait valoir que « le législateur compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situa-

tions nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et pour cela de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ».

Selon le Conseil Constitutionnel, le pouvoir de validation trouve son fondement dans l'article 34. La référence qu'il fait à cet article ne vise pas cependant la nature des actes validés, mais l'intention dans laquelle le législateur a accepté de procéder à celle-ci.

Selon le Conseil Constitutionnel, en effet, « il résulte des débats parlementaires que le législateur, avec l'assentiment du Gouvernement, a, par là, entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel ».

Il semble désormais que le législateur devra se montrer très vigilant au regard des validations qui lui seront demandées. Le Conseil Constitutionnel paraît sous-entendre, en effet, qu'il ne suffira plus que le Gouvernement souhaite et que le Parlement accepte une validation pour que celle-ci soit possible, il faudra en outre que la validation ait pour but, sinon le respect d'un principe de valeur constitutionnelle, au moins celui d'un principe général du droit et puisse se rattacher à l'un des domaines de compétence défini par l'article 34.

Si la constitutionnalité des lois de validation ne paraît donc plus devoir faire de doute depuis la décision du 22 juillet 1980, la nature juridique de tels actes semble encore assez floue.

2. — *Les effets du pouvoir de validation*

L'analyse de la validation législative révèle une certaine ambiguïté.

La validation ne donne pas en effet force de loi aux actes validés, mais seulement « valeur législative ». Il s'ensuit que toute modification ultérieure n'est pas subordonnée au préalable, au déclassement, selon la procédure de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, et que la légalité de ce texte n'est donc plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse.

II. — LE LÉGISLATEUR NE PEUT RESTER INDIFFÉRENT DEVANT DES SITUATIONS HUMAINES QUI NE PEUVENT TROUVER SANS SON INTERVENTION DE SOLUTIONS JURIDIQUES

Votre Commission a constaté avec résignation qu'il lui était difficile de ne pas valider ce concours annulé par le juge administratif. Il paraît, en effet, impossible d'obliger, cinq ans après, les candidats admis et titularisés à concourir à nouveau.

Elle a reconnu qu'en cette matière « nécessité fait loi ». Elle vous propose donc d'accepter la validation qui vous est demandée. En outre, elle s'est interrogée sur le règlement des situations qui, selon l'ancien projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, nécessitaient le recours à d'autres validations expresses. La commission a décidé de mandater son rapporteur afin qu'il obtienne des éclaircissements sur ces problèmes, auprès du Gouvernement, avant de déposer des amendements permettant de remédier à ces situations inéquitables.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Sont validées les nominations des 137 élèves admis au concours externe d'élèves-éducateurs et élèves-éducatrices de l'éducation surveillée ouvert par l'arrêté du 15 mars 1976 et organisé en application de l'article 11 du décret n° 56-398 du 23 avril 1956 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier du personnel des services extérieurs de l'éducation surveillée.