

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1987.

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 réforme du contentieux administratif.

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laroche, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romari, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 890, 942 et T.A. 172.

Sénat : 37 (1987-1988).

Justice.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	5
I. La juridiction administrative : d'une crise du contentieux à l'autre	6
. La réforme de 1953 et l'organisation actuelle de la juridiction administrative	6
. La crise actuelle du contentieux administratif	7
II. Des réformes inachevées au projet actuel	11
. Les réformes réglementaires	12
. Les réformes inachevées	12
. Le projet de loi créant des cours administratives d'appel	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
- Chapitre premier : Composition et organisation des cours administratives d'appel	19
- Article premier : Compétence des cours administratives d'appel	19
- Article 2 : Organisation des cours administratives d'appel ..	24
- Article 3 : Réaffirmation du principe de l'unité de la juridiction administrative : création d'un corps unique et application d'un même code de procédure	25
- Chapitre II : Composition des cours administratives d'appel	28

- Article 4 : Composition et présidence des cours administratives d'appel	28
- Article 5 : Recrutement exceptionnel	31
- Article 6 : Recrutement complémentaire de conseillers de tribunaux administratifs	34
- Chapitre III : Procédure	37
- Article 7 : Compétence de cassation du Conseil d'Etat	37
- Article 8 : Procédure de cassation devant le Conseil d'Etat	38
- Article 10 : Sursis à statuer sur une question de droit nouvelle	40
- Article 12 : Prévention du contentieux administratif	41
- Chapitre IV : Dispositions diverses	43
- Article 13 : Modifications terminologiques	43
- Article 16 : Application de la loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie	45
- Article 17 : Date et conditions d'entrée en vigueur de la loi	46
TABLEAU COMPARATIF	49
LISTE DES AUDITIONS	64

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de réforme du contentieux administratif soumis à votre examen tente de remédier à la crise du contentieux administratif résumée par le Premier Ministre en ces termes : "Prononcée trop longtemps après l'intervention d'un acte illégal une décision d'annulation conduit, soit à d'inextricables difficultés d'exécution pour l'administration, soit à un pur et simple déni de justice pour l'administré."

Depuis plusieurs années, en effet, les délais de jugement du contentieux administratif se sont considérablement allongés. Bien que cette situation soit unanimement reconnue, regrettée et condamnée, aucune des tentatives législatives récentes destinées à résoudre ces difficultés n'a pu être menée jusqu'à son terme.

Or, l'intérêt du justiciable commande que soient trouvées des solutions appropriées.

Le Parlement doit bien mesurer la portée de l'enjeu et saisir l'occasion qui lui est aujourd'hui fournie. En effet, jusqu'à présent, l'organisation de la juridiction administrative lui a échappé : celle du Conseil d'Etat relève d'une ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 ; la répartition des compétences entre les tribunaux administratifs chargés du contentieux administratif en premier ressort et le Conseil d'Etat compétent en matière d'appel et de cassation, est organisée par un décret n° 53-934 du 30 septembre 1953.

Confiée au législateur, la réforme actuelle présente donc une certaine solennité.

Il appartient ainsi au Parlement de poursuivre la démarche entreprise par le Gouvernement et de ne pas hésiter si besoin en était à repenser la structure de la juridiction administrative.

Il importe donc de rappeler les principes généraux de cette organisation et de montrer dans quelles conditions la juridiction administrative a évolué d'une crise du contentieux à l'autre, et de démontrer dans quelle mesure, après l'échec des réformes inachevées, le présent projet de loi constitue une solution nouvelle et évolutive de nature à résoudre les difficultés rencontrées.

I. LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : D'UNE CRISE DU CONTENTIEUX A L'AUTRE

L'organisation actuelle de la juridiction administrative résulte d'un décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif dont l'objet immédiat consistait à "décongestionner" le Conseil d'Etat. Force est de constater que la situation actuelle présente à plus d'un titre beaucoup de similitudes avec celle précédant la mise en oeuvre de la réforme de 1953.

. La réforme de 1953 et l'organisation actuelle de la juridiction administrative

L'organisation actuelle de la juridiction administrative résulte d'une longue et lente évolution commencée lors de l'adoption de la loi du 28 pluviôse An VIII relative à l'organisation de l'administration territoriale instituant dans chaque département un préfet, un conseil général et un conseil de préfecture auquel était dévolu le contentieux.

Dès 1926, ces instances recevaient une compétence interdépartementale, leur mission contentieuses était réaffirmée et leur indépendance renforcée. Cette évolution devait être poursuivie par la réforme du 5 mai 1934 confiant aux conseils de préfecture le soin de connaître de tout le contentieux local auquel un décret loi de 1938 ajoutait celui de la domanialité publique.

La multiplication des recours, l'encombrement du Conseil d'Etat en résultant, conduisirent le Gouvernement à entreprendre dès 1950 une réforme consistant à transformer les conseils de contentieux en juridictions administratives de droit commun.

L'échec de la procédure législative engagée en ce sens devait conduire à mettre en oeuvre cette réforme par la voie réglementaire.

Le contenu des débats de l'Assemblée nationale sur le projet de loi en définitive abandonné est étonnement comparable à celui poursuivi actuellement : la longueur des procédures, l'encouragement à l'illégalité en résultant y sont également condamnés ; l'idée d'un réaménagement des compétences, du rapprochement de la justice du justiciable, la nécessité de promouvoir des garanties de recrutement et de compétence du juge administratif y sont défendues ; la volonté de garantir la bonne exécution des décisions du juge, celle de mettre en oeuvre des procédures rapides y sont fermement soutenues.

Il est certain que ces débats bien que non concrétisés dans une loi, ont orienté les rédacteurs du décret du 30 septembre 1953 précité. La réforme ainsi effectuée répondait à trois objectifs : fixer les rapports du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs et leurs compétences respectives, aménager le statut des membres des tribunaux administratifs, modifier la procédure.

L'organisation qui en découlait régit encore actuellement la juridiction administrative.

Le premier point constituait l'essentiel de la réforme. Les tribunaux administratifs devenaient, sauf exception, juge de droit commun du contentieux administratif, le Conseil d'Etat assurant à leur égard les fonctions du juge d'appel.

Le Conseil d'Etat conservait une simple compétence d'attribution en tant que juge de premier et dernier ressort en matière de recours pour excès de pouvoir formés contre des décrets réglementaires ou individuels ou formés contre les actes réglementaires des ministres, de litiges relatifs à la situation individuelle de fonctionnaires nommés par décret du Président de la République, de recours dirigés contre des actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ou des litiges nés hors des territoires soumis à la juridiction d'un tribunal administratif et des recours en annulation dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale.

En outre, le Conseil d'Etat demeurait seul compétent pour statuer sur les recours en cassation.

La répartition géographique des compétences entre les différents tribunaux administratifs répondait à un critère simple : le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel siège l'autorité qui a pris la décision attaquée.

Sur le deuxième point relatif au statut, la volonté des auteurs de la réforme a consisté à garantir la qualité du recrutement du juge administratif de premier ressort, en imposant d'une part une sélection par la voie de l'ENA et, d'autre part, une formation de six mois organisée au sein du Conseil d'Etat.

Sur le troisième point enfin relatif à la procédure, la règle de la décision administrative préalable était généralisée, le monopole de la représentation par un avocat institué, le sursis à exécution autorisé et le caractère non suspensif du recours réaffirmé.

A bien des égards, la réforme de 1953 doit être considérée comme un succès. Cependant, il faut admettre que ce succès est en lui-même à l'origine des difficultés actuelles qu'il convient d'analyser avant de présenter les solutions envisagées pour les résoudre.

. La crise actuelle du contentieux administratif

"La situation particulière de la section du contentieux du Conseil d'Etat est devenue très préoccupante."

"Les délais de jugement sont en moyenne aujourd'hui de l'ordre de trois ans. Cette situation porte gravement atteinte au crédit de la justice administrative."

Extraits de l'exposé des motifs du présent projet et de celui relatif à la création des chambres adjointes au Conseil d'Etat, ces commentaires résument les difficultés que rencontre actuellement l'instance supérieure de la juridiction administrative.

Avant toute analyse des propositions de réforme, il convient de présenter brièvement et objectivement le bilan de l'activité contentieuse du Conseil d'Etat.

Evolution statistique du contentieux

	Du 15.09.53 au 14.09.54	Du 15.09.68 au 14.09.69	Du 15.09.77 au 14.09.78	Du 15.09.81 au 14.09.82	Du 01.01.85 au 31.12.85	Du 01.01.86 au 31.12.86
Affaires enregistrées	5 979	2 287	4 843	8 531	9 453	9 659
Affaires régées	4 266	2 728	4 433	7 439	7 513	7 690
Affaires en instance	entre 16 000 et 17 000	4 864	9 455	15 811	21 614	23 577

Comparée à l'exercice 1953-1954 au cours duquel est intervenue la réforme transférant aux tribunaux administratifs une importante part du contentieux de première instance, l'activité a doublé : le rapport s'établit à 1,6 pour les affaires enregistrées, 1,8 pour les affaires réglées et 1,4 pour le stock.

La situation la plus favorable a été enregistrée au cours de l'année judiciaire 1968-1969, le stock des affaires en cours ayant atteint son niveau le plus bas. La progression depuis cette date a été continue. Elle a atteint un niveau comparable à celui précédent la réforme de 1953 en 1981 (15 811 dossiers). Actuellement, 23 577 affaires restent à juger, ce qui correspond depuis 1981 à une augmentation de 49 %.

Plusieurs éléments permettent d'analyser ce phénomène.

Le nombre des recours, après avoir progressé très sensiblement de 1976 (4 800 dépôts de dossiers) à 1980 (10 000 dossiers), semble stabilisé : environ 9 500 nouveaux dépôts par an.

La capacité de jugement a, dans un premier temps, sensiblement progressé : de 1954 à 1970, à l'exception des exercices 1963 et 1964, le nombre des affaires réglées a toujours été supérieur à celui des affaires enregistrées. Le stock a donc décreu pendant cette période. Après deux exercices d'équilibre, 1971 et 1972, la tendance s'est inversée et l'écart s'est sensiblement accru. Le nombre des affaires jugées reste inférieur au nombre des nouvelles affaires. En moyenne, 7 500 dossiers sont traités annuellement et le reliquat des affaires à juger s'établit donc à 2 000.

Cet encombrement se traduit principalement par l'allongement de la durée des instances : plus de trois ans sont nécessaires pour régler le quart des dossiers et il est alarmant de constater que cette proportion ne cesse de s'accroître. De plus, près de la moitié des dossiers ne sont traités qu'à l'expiration d'un délai minimum de deux ans. Logiquement, l'ancienneté du stock s'accroît : 36 % des dossiers en 1986 connaissaient une instruction longue de trois ans au minimum contre 32 % en 1985.

Durée des instances

	Moins de un an	Entre 1 et 2 ans	Entre 2 et 3 ans	Plus de 3 ans
Année judiciaire 1978-1979				
. contentieux général	28,96 %	29,92 %	21,22 %	19,90 %
. contentieux fiscal	19,96 %	54,24 %	18,55 %	7,25 %
Année judiciaire 1982-1983	20 %	39 %	29 %	13 %
Année judiciaire 1983-1984	23 %	27 %	33 %	17 %
Du 01.01.1985 au 31.12.1985	27 %	24 %	25 %	24 %
Du 01.01.1986 au 31.12.1986	28 %	24 %	22 %	26 %

Ancienneté du stock

Affaires enregistrées	Au 31.12.1985 sur 21 654 affaires	Au 31.12.1986 sur 23 577 affaires
Moins de 1 ans	38,5	34,5
Moins de 2 ans	29,5	27,5
Moins de 3 ans	17,5	19,5
Moins de 4 ans	9,5	9,7
Moins de 5 ans	3	4,9
Au-delà de 5 ans	2	2,5

Les difficultés retracées précédemment sont d'autant plus regrettables que la situation des tribunaux administratifs n'est guère meilleure : ils ont enregistré au cours de l'année judiciaire 1985-1986 58 478 affaires, en ont traité 47 282 enregistrant ainsi un déficit annuel de 11 196 dossiers. Il en résulte un stock cumulé d'instances égal à 98 057.

Il convient cependant de relativiser ces difficultés et d'indiquer qu'elles ne sont pas spécifiques à l'ensemble de la juridiction administrative ou au seul Conseil d'Etat. La Cour de cassation connaît des difficultés analogues : ayant reçu au cours de l'exercice 1986, 23 349 dossiers, en ayant réglé 20 787, le solde des affaires à juger s'établissait à 30 304 pour l'ensemble des chambres civiles et de la chambre criminelle, correspondant à un délai moyen de traitement des dossiers de 17,4 mois.

Plus généralement, l'accroissement du nombre des recours est constaté dans toutes les démocraties occidentales.

Sans prétendre à l'exhaustivité, plusieurs causes de la crise du contentieux administratif peuvent être retenues.

La première tient sans doute au succès même de la réforme entreprise en 1953 et à la confiance que manifeste le justiciable à l'égard de la justice administrative en dépit de ses dysfonctionnements.

Le citoyen a de plus en plus fréquemment recours au juge lequel n'a cessé, dans un passé récent, de se faire mieux connaître. A cet égard, l'intervention du législateur précisant les moyens de recours à l'encontre des décisions administratives (prévus dans la loi n° 78-753 du

17 juillet 1978 sur les relations entre l'administration et le public) n'est pas négligeable et présente un caractère incitatif certain.

La deuxième résulte de la multiplication, de la complexité et de l'instabilité de la législation. Il est certain que les très profondes réformes engagées depuis plusieurs années ne resteront pas sans conséquence sur le volume du contentieux.

La troisième cause des difficultés tient peut être également aux difficultés d'exécution des décisions du juge même s'il convient à cet égard de nuancer.

La réalité des difficultés a été prise en compte dès 1963, date à laquelle a été instituée une commission du rapport et des études spécialement chargée d'examiner ce problème et de le résoudre. Actuellement, le nombre de dossiers transmis à la section du rapport et des études reste relativement limité (534 dossiers en 1986) dont 40 % relevant de l'inexécution par les collectivités locales.

Pendant le même exercice, 482 mesures d'exécution ont été prises et 55 demandes d'astreintes déposées.

En effet, le juge administratif dispose de deux catégories de moyens lui permettant d'obtenir l'application de ses décisions : la persuasion et la coercition au titre de laquelle il peut notamment prononcer une astreinte.

Instituée par la loi n° 80-539 du 19 juillet 1980, cette faculté (récemment étendue par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 à l'égard des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public) n'a été utilisée que trois fois. Cependant, de 1982 à 1986, 222 demandes d'astreintes ont été déposées.

Selon le rapport de la section, la persuasion reste en fait le meilleur moyen d'obtenir l'exécution des décisions du juge.

Il n'en demeure pas moins que de sérieux efforts devraient être entrepris dans ce domaine, car il est difficilement admissible, en cas de litige, d'attendre plus de neuf mois l'application du droit.

II. DES REFORMES INACHEVEES AU PROJET ACTUEL.

Les difficultés actuelles ne sont pas nouvelles et plusieurs mesures ont été prises pour tenter d'y remédier. Ces réformes ont pour certaines d'entre elles abouti mais les plus significatives n'ont pu être menées jusqu'à leur terme. Néanmoins, il n'est pas possible de présenter l'actuel projet de loi sans y faire auparavant référence.

. Les réformes réglementaires

Plusieurs modifications ont été récemment apportées au fonctionnement du Conseil d'Etat afin de faciliter le règlement des dossiers en instance.

La mission contentieuse du Conseil d'Etat est exercée par la section du contentieux créée par un décret du 11 juin 1806, au sein de laquelle sont affectés à titre exclusif soixante-dix neuf conseillers d'Etat et vingt conseillers d'Etat participant également aux travaux d'une des cinq sections administratives (finances, intérieur, travaux publics, sociale, rapport et études).

La section du contentieux est elle-même divisée en dix sous-sections dont trois sont spécialisées en matière fiscale. Composées de trois conseillers, les sous-sections sont essentiellement et, sauf exception, chargées de l'instruction des affaires.

L'une des réformes intéressantes a consisté à autoriser, par un décret n° 80-15 du 10 janvier 1980, chaque sous-section à siéger en formation de jugement.

Il n'en reste pas moins vrai que sur les affaires plus complexes, les jugements sont prononcés par sous-sections réunies.

Dès lors qu'une question particulièrement délicate est posée, l'affaire peut être renvoyée soit devant la section du contentieux en formation de jugement comprenant 17 membres (le président de la section contentieux, les trois présidents adjoints, les dix présidents des sous-sections, le rapporteur de l'affaire, deux conseillers des formations administratives), soit devant l'assemblée du contentieux (comprenant le vice-président du Conseil d'Etat, le président de la section contentieux, les trois présidents adjoints, le président de la sous-section d'instruction et le rapporteur, les présidents des sections administratives).

D'autres réformes de procédures sont intervenues. Un décret n° 81-29 du 16 janvier 1981 destiné à accélérer la procédure a permis de sanctionner l'inobservation par les parties du délai d'instruction.

Enfin, un décret n° 84-819 du 29 août 1984 a reconnu aux présidents des sous-sections le droit de statuer seuls par ordonnance.

Ces réformes dont il ne faut pas négliger la portée n'étaient toutefois pas de nature à résoudre de façon significative les difficultés rencontrées.

Plusieurs tentatives de réformes plus profondes ont été engagées mais n'ont pu aboutir.

. Les réformes inachevées

A deux reprises, le Parlement a été saisi à l'initiative de M. Robert Badinter de projets de loi destinés à résoudre la crise du contentieux : le premier déposé sur le bureau du Sénat le 15 septembre

1981 modifiant l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat, le second déposé le 14 novembre 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat.

. La création d'un cadre de "référendaires" au Conseil d'Etat

Ayant écarté la possibilité d'accroître le recrutement des auditeurs ou le nombre des fonctionnaires en position de mobilité au Conseil d'Etat et ayant exclu celle de créer des "assistants juridiques" auprès du Conseil d'Etat, le Garde des Sceaux avait envisagé la création d'un cadre de "conseillers référendaires".

Nommés par décret pour cinq ans non renouvelables parmi les fonctionnaires titulaires appartenant à des corps recrutés par l'ENA ou parmi les magistrats judiciaires, ces conseillers, placés en position de détachement, auraient été exclusivement affectés à la section du contentieux.

Le Sénat avait adopté ce projet sous réserve d'amendements précisant que la commission chargée des propositions de nomination serait majoritairement composée de membres du Conseil d'Etat ; que les "conseillers référendaires" pourraient être choisis parmi les administrateurs des Assemblées parlementaires ; et enfin que seul le vice-président du Conseil d'Etat pourrait mettre fin au détachement ainsi organisé.

L'Assemblée nationale avait en revanche été beaucoup plus critique. Elle avait considéré que le projet ne répondait pas aux causes réelles de l'encombrement du Conseil d'Etat, qu'il portait atteinte à la bonne gestion du corps et qu'il ne comportait pas de garanties suffisantes du maintien de l'indépendance du juge administratif.

Elle avait en conséquence profondément remanié le texte en prévoyant, d'une part, le caractère transitoire de la réforme, la nécessité pour les éventuels candidats de se soumettre à un examen préalable et la limitation du nombre des référendaires (fixé à 20). D'autre part, les députés avaient décidé que la fin du détachement serait accordée à la seule demande de l'intéressé et que la moitié des emplois de maîtres des requêtes recrutés au tour extérieur serait pourvue par des membres des tribunaux administratifs. Ces modifications avaient été jugées inacceptables par le Garde des Sceaux qui avait, en conséquence, décidé de retirer ce projet de l'ordre du jour.

. La création des chambres adjointes au Conseil d'Etat

Après avoir exclu l'augmentation des effectifs du Conseil d'Etat ou la création d'une nouvelle catégorie de juridictions intermédiaires entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, le Gouvernement proposait à la fin de l'année 1985 d'instituer des chambres adjointes au Conseil d'Etat.

Elles auraient été composées de membres du Conseil d'Etat et de membres du corps des tribunaux administratifs ayant le grade de conseiller de première classe ou de conseiller hors classe justifiant d'une ancienneté de six ans dans le corps. Afin de résorber au moins partiellement les difficultés de gestion du corps des membres de tribunaux administratifs pouvant résulter d'une telle ponction, le projet de loi prorogeait jusqu'au 31 décembre 1990 le recrutement complémentaire institué par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980. Il prévoyait également la possibilité d'un recrutement exceptionnel par le biais d'un tour extérieur ouvert aux fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou à un corps assimilé figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat ou à des magistrats de l'ordre judiciaire.

Présidées par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ces chambres, au nombre de trois, auraient été spécialisées dans l'appel du contentieux fiscal, de celui de la fonction publique et de celui des marchés et dommages de travaux publics. L'importance du stock des affaires à juger et le caractère bien établi de la jurisprudence dans ces domaines justifiaient la détermination de ces compétences. Dans l'hypothèse d'une difficulté juridique majeure, il avait été prévu que le président de la chambre puisse porter l'affaire à la connaissance de l'Assemblée ou de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale avait apporté deux modifications à ce texte. La première consistait à confier également à la formation de jugement la capacité de renvoyer une affaire difficile devant l'Assemblée ou la section du contentieux. La seconde rendait possible la nomination dans les chambres adjointes des membres de tribunaux administratifs ayant le grade de président de tribunal.

L'examen de ce projet n'avait pas été poursuivi devant le Sénat tant pour des raisons de forme que de fond. Il n'était pas envisageable, en effet, d'examiner un projet de cette envergure à quelques jours de la fin de session. Par ailleurs, de nombreuses critiques avaient été exprimées à l'encontre du projet.

Selon elles, il se serait agi :

- d'une réforme de "petite intendance" insuffisante pour résoudre les difficultés rencontrées ;

- d'une réforme rompant l'égalité entre les justiciables dans la mesure où le renvoi à une chambre adjointe aurait été déterminé en fonction de la matière du dossier ;

- d'une réforme peu cohérente car ces nouvelles instances, bien que ne faisant pas organiquement partie du Conseil d'Etat, auraient exercé des fonctions juridictionnelles, faisant ainsi craindre l'apparition d'un "sous-juge" d'appel.

Aucune réforme n'étant intervenue, la situation de la juridiction administrative a donc continué de se dégrader.

Les difficultés rencontrées étant de plus en plus vivement ressenties par le justiciable et mal acceptées par le juge administratif lui-même, un nouveau projet de réforme a donc été élaboré.

. Le projet de loi créant des cours administratives d'appel

Si l'objectif de la réforme consistant à améliorer le fonctionnement de la justice administrative est clairement défini, les moyens d'y parvenir peuvent sensiblement varier.

Contrairement aux précédents projets de loi, la réforme soumise à notre examen combine différentes solutions. Il ne s'agit en effet plus seulement d'intervenir sur la structure (projet de chambres adjointes) ou sur le recrutement des juges administratifs (projet de conseillers référendaires). La perspective retenue est plus large. Le projet de loi modifie l'organisation de la juridiction, les conditions du recrutement des juges et la procédure. Il contient également des dispositions tendant à agir sur l'apparition même du contentieux.

- l'organisation de la juridiction

Le projet de loi institue des cours administratives d'appel appelées à statuer sur l'appel des décisions des tribunaux administratifs à l'exception de quatre domaines : l'appréciation de légalité, le contrôle des élections municipales et cantonales, le recours pour excès de pouvoir et les recours en indemnités connexes aux recours pour excès de pouvoir.

Dans son principe, la création d'un nouveau degré de juridiction apparaît aussi importante que l'avait été en 1953 le transfert du Conseil d'Etat aux tribunaux administratifs de la connaissance du contentieux administratif en premier ressort.

Le problème de la répartition des compétences semble cependant plus délicat aujourd'hui. Certains constatent en effet que chaque réforme du contentieux administratif aboutit à démunir le Conseil d'Etat et craignent à terme un démantèlement de l'institution. Or, il ne faut pas oublier que le Conseil d'Etat conserverait en tout état de cause des compétences essentielles. Il lui appartiendrait d'être la Cour de cassation en matière de droit public, et ainsi d'assurer l'unité de la jurisprudence et de garantir le respect du droit. Par ailleurs, il convient d'insister sur la nécessité de rééquilibrer le partage entre les deux fonctions principales du Conseil d'Etat : celle de conseil du Gouvernement et celle de juge de l'administration.

- le recrutement

Le projet de loi consacre l'unité du recrutement des juges administratifs de premier ressort et d'appel. Ils seront issus d'un même corps dont le statut résulte de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 applicable jusqu'à présent aux seuls membres des tribunaux administratifs.

Par ailleurs, le projet de loi prend en compte les difficultés de gestion du corps et plus précisément de son renouvellement. Il organise donc un système de tour extérieur exceptionnel et proroge jusqu'au 31 décembre 1995 le recrutement complémentaire consacré par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres de tribunaux administratifs.

L'organisation des nouvelles structures et le recrutement de personnel constituent des mesures susceptibles de se traduire budgétairement. D'ores et déjà, sont inscrits dans la loi de finances pour 1988 près de 30 millions de francs au budget de l'Intérieur (dont 20 MF de dépenses de fonctionnement et 9 MF de dépenses de personnel) ; au ministère de la Justice 325 000 francs pour la création de trois postes de conseillers d'Etat, et un million de francs correspondant au transfert de dix emplois à l'Intérieur.

Ces chiffres doivent, pour être significatifs, être rapprochés de ceux envisagés lors de la création des chambres adjointes, soit 4,8 MF et pour l'année budgétaire correspondant à la création des chambres régionales des comptes, soit 79 MF.

- la procédure

Il semble à bien des égards que la procédure applicable devant le juge administratif ait besoin d'être améliorée. Bien que ces modifications relèvent pour la plus grande part du domaine réglementaire, il n'est pas inutile d'insister dès à présent sur cette nécessité.

Une première amélioration consisterait à prévoir un code unique de procédure. Le justiciable a, en effet, parfois beaucoup de difficultés à saisir ou même à trouver les règles de procédure qui seront appliquées.

Une deuxième amélioration consisterait à faciliter le règlement rapide des affaires en étendant, sous réserve des adaptations nécessaires, certains mécanismes d'urgence. Il existe certes des procédures de ce type mais le référé administratif devrait être repensé, de façon par exemple à introduire un système inspiré du référé provision..

L'article R 102 du code de procédure devant les tribunaux administratifs confère au président du tribunal ou au magistrat délégué le pouvoir, sur simple requête, "d'ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle d'aucune décision administrative"

Cette procédure de référé a connu un certain succès. Néanmoins, lors des auditions, il a été, à plusieurs reprises, demandé que soit instaurée une procédure de référé-provision dont le dispositif serait inspiré de celle organisée par les articles 808 et 809 du nouveau code de procédure civile.

En effet, les tribunaux administratifs ont à plusieurs reprises interprété de façon extensive ces dispositions et les ont utilisés dans le cadre de procédures engagées devant eux. Or, dans une jurisprudence constante (CE 24 octobre 1980 Société Bluntzer ; CE 2 décembre 1981 Société de parking de la communauté urbaine de Strasbourg), le Conseil d'Etat a toujours considéré que le juge des référés ne peut accorder de provision.

Cette position serait justifiée par le fait que l'article R 102 précité précise que le juge des référés ne peut préjudicier au principal (1). Le Conseil d'Etat a estimé que le fait de verser une provision, même s'il s'agit d'une mesure provisoire ne disposant pas de l'autorité de chose jugée, préjudicie au principal. Il s'agirait, en outre, d'une mesure risquant d'entraîner la désaffection pour une procédure normale présentant par ailleurs des risques pour les collectivités publiques contraintes à tort de verser de provisions et dans l'incapacité de les récupérer.

Une telle procédure de référé-provision présenterait cependant plusieurs avantages, et notamment celui de pallier aux lenteurs de la justice administrative et de rétablir une certaine égalité entre les justiciables (le juge des référés civils et administratifs disposant sur ce point de pouvoirs très différents).

- la prévention du contentieux

Les mesures envisagées par le projet de loi et portant sur la structure de la juridiction administrative, sur le recrutement ou la procédure constituent certes des améliorations sensibles. Mais il est nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement indispensables portant principalement sur la source même du contentieux administratif.

Le présent projet de loi contient une disposition de nature à faciliter la prévention du contentieux en généralisant les procédures de règlement amiable.

(1) Dans ses conclusions, M. Rougevin-Baville a fait valoir, à cet égard : "Il est en effet clair que le juge ne peut pas accorder une provision sans avoir pris partie sur l'existence de la dette", car le juge aura "trancher du principe de la responsabilité".

L'objet du projet de loi est donc ambitieux et l'ensemble qui nous est ainsi soumis présente une certaine cohérence. Il s'agit d'une réforme importante, offrant des solutions adaptées aux difficultés actuelles. Mais il s'agit d'une réforme susceptible d'évolution ainsi que l'a précisé l'Assemblée nationale. Et il s'agit en outre d'une réforme qui doit être accompagnée de nombreuses et importantes mesures rappelées plus haut.

Votre Commission des Lois en a approuvé le principe et a même estimé qu'il était dès à présent souhaitable de renforcer le caractère novateur de la loi. Elle a considéré que les modifications à apporter au système actuel devaient être essentiellement inspirées de la volonté de respecter l'intérêt du justiciable et de rétablir le Conseil d'Etat dans la dualité traditionnelle de son rôle.

EXAMEN DES ARTICLES

Dans un souci de clarification formelle, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements regroupant les dispositions du présent projet en quatre chapitres consacrés à la compétence et à l'organisation des cours administratives d'appel, à la composition et au recrutement de ces nouvelles juridictions, à la procédure et aux dispositions diverses.

Par ailleurs, il a été décidé de substituer à l'expression "chambres administratives d'appel" celle de "cours administratives d'appel" correspondant mieux au caractère juridictionnel de ces nouvelles instances. En conséquence, les cours administratives comprendront plusieurs chambres et non plusieurs sections.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION ET ORGANISATION DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Article premier

Compétence des cours administratives d'appel

L'article premier institue un nouveau degré de juridiction chargé de statuer sur les appels formés à l'encontre des jugements des tribunaux administratifs. Il détermine précisément les compétences de ces nouvelles instances dénommées cours administratives d'appel.

Deux préoccupations ont orienté les auteurs de la réforme : d'une part, le souci de résorber dans les meilleurs délais l'encombrement du Conseil d'Etat saisi, pour 80 % des dossiers en instance en tant que juridiction d'appel des jugements des tribunaux administratifs ; d'autre part, la volonté d'accomplir, sans bouleversements inutiles, une réforme

délicate à mettre en oeuvre et d'essayer à cette occasion de rapprocher la justice du justiciable.

Il aurait donc pu être simplement proposé d'augmenter les capacités de jugement de la juridiction administrative. Cette solution constitue d'ailleurs l'un des volets de la réforme, car il n'est pas envisageable de créer un nouveau degré de juridiction sans recruter de nouveaux juges, à moins de simplement méconnaître les difficultés et les déplacer d'un échelon à l'autre.

Plus fondamentalement, le présent projet de loi réalise un important transfert de compétence du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel. Avant d'en examiner le mécanisme, il convient de rappeler ce que représente l'appel devant le Conseil d'Etat.

Au cours de l'année 1986, le Conseil d'Etat a été saisi de 6 801 recours en appel de tribunaux administratifs représentant 73 % des nouveaux dossiers. Ces chiffres correspondent à un pourcentage moyen de 10 à 12 % d'appel sur l'ensemble des jugements rendus par les tribunaux administratifs.

Durant le même exercice, le Conseil d'Etat a confirmé la décision du tribunal administratif pour 55 % des dossiers de contentieux général et 43 % de ceux relatifs au contentieux fiscal, le taux des annulations s'établissant respectivement à 16 % et 6 % des affaires.

Ces chiffres traduisent la bonne qualité de l'intervention du juge administratif de première instance.

Néanmoins, l'importance du contentieux de l'appel a conduit les auteurs du projet de loi à transférer partiellement cette compétence. Le Conseil d'Etat conserverait son rôle de juge d'appel dans quatre domaines : les recours en appréciation de légalité, les litiges relatifs aux élections municipales ou cantonales, les recours pour excès de pouvoir, et les conclusions à fin d'indemnité connexes à ces recours.

. Les recours en appréciation de légalité

Il s'agit essentiellement des recours nés de l'application du principe de séparation des juridictions judiciaires et administratives. Il en résulte que dans le cadre d'une procédure le juge judiciaire peut être amené à surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif compétent se soit prononcé sur l'appréciation de la légalité d'un acte administratif. La procédure ainsi engagée peut éventuellement se traduire par un appel devant le Conseil d'Etat.

Le maintien de la compétence d'appel du Conseil d'Etat résulte d'une part de la volonté de préserver la cohérence et l'unité d'interprétation de la légalité, et d'autre part du faible nombre de ce type de recours.

. Les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales

Contrairement au contentieux des élections régionales qui relève en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat, celui des élections municipales et cantonales est soumis en premier ressort à l'examen des tribunaux administratifs et n'est transmis au Conseil d'Etat que par la voie de l'appel.

L'article premier maintient cette compétence de façon à conserver l'unité et à garantir la rapidité de jugement d'un contentieux particulièrement sensible et dont l'appel est suspensif.

. Les recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est défini par le doyen Vedel comme "l'action par laquelle toute personne y ayant intérêt peut provoquer l'annulation d'une décision exécutoire par le juge administratif en raison de l'illégalité de cette décision".

Il se distingue ainsi du recours de plein contentieux défini par le même auteur comme tendant à obtenir du juge toute décision utile qu'il s'agisse d'une annulation ou d'une condamnation pécunière par exemple.

Le contentieux de l'excès de pouvoir représente une part importante du stock des appels de décisions de tribunaux administratifs devant le Conseil d'Etat, soit environ 7 500 dossiers sur 25 000.

Le débat devant l'Assemblée nationale a clairement fait apparaître que la question du maintien ou de la suppression de la compétence du Conseil d'Etat en la matière est essentielle.

Plusieurs raisons ont motivé la volonté des auteurs du projet de loi de maintenir la compétence du Conseil d'Etat.

Pratiquement, il est apparu matériellement impossible de confier à de nouvelles institutions une charge aussi lourde.

En effet, le transfert de compétence du plein contentieux correspond à un transfert théorique de 11 000 dossiers environ (7 300 affaires en réalité en application des critères fixés à l'article 17) correspondant à un allègement effectif de 30 % à 40 % du stock en instance devant le Conseil d'Etat. Transférer également les recours pour excès de pouvoir reviendrait en fait à doubler la charge de travail des nouvelles instances.

Par ailleurs, les moyens budgétaires dégagés pour permettre la mise en oeuvre de la réforme ont été calculés en fonction d'un transfert limité au plein contentieux.

Enfin, pour faire fonctionner des juridictions de façon satisfaisante, il ne suffit pas d'avoir des moyens mais il est également nécessaire de disposer de juges de qualité. Dans le dispositif actuel, les problèmes de recrutement (environ une centaine de magistrats) sont

résolus de façon relativement satisfaisante. Le transfert du recours pour excès de pouvoir aurait pour effet de rendre nécessaire un plus large recrutement, lequel induirait quasi automatiquement des déséquilibres tant au sein des tribunaux administratifs (sur lesquels une ponction trop forte serait effectuée) qu'au sein des cours administratives d'appel (dotées pour une part de magistrats non rompus à l'activité contentieuse).

Sur le fonds, l'intervention successive de trois juges semble plus de nature à induire des difficultés qu'à satisfaire le souci de garantir une bonne justice au justiciable. En effet, en droit administratif, l'appel n'est pas suspensif et la décision du juge de première instance doit (sauf exceptions très limitées) être exécutée. Ainsi, aux différents stades de la procédure contentieuse, la décision d'une autorité administrative pourra être validée puis annulée puis à nouveau reconnue comme légale (le schéma inverse étant tout autant envisageable). Une telle situation ne semble guère compatible avec le souci d'une bonne gestion administrative.

Il apparaît, en revanche, que les variations de jugements d'un degré à l'autre en matière de plein contentieux (et principalement en matière de contentieux indemnitaire) sont de moindre gravité que celles relatives au contentieux de la légalité.

Cette triple intervention, outre ces difficultés, risquerait de se traduire par un allongement de la durée de la procédure pourtant déjà fort longue.

A contrario, les partisans du transfert immédiat du recours pour excès de pouvoir font également valoir plusieurs arguments.

La création d'une nouvelle juridiction est certes génératrice de remises en causes mais une réforme de ce type doit être entreprise de façon globale.

Le transfert tel que proposé par le projet de loi risquerait de pouvoir être interprété comme la marque d'une certaine réticence à l'égard des nouvelles juridictions. Faut-il mentionner à cet égard la distinction souvent rappelée entre un contentieux prestigieux (correspondant au recours pour excès de pouvoir) et un contentieux moins prestigieux (correspondant au plein contentieux) ? En outre, le transfert du recours pour excès de pouvoir aux cours administratives d'appel en renforçant le prestige de ces nouvelles institutions aurait certainement un impact sur les candidatures au recrutement.

Il serait ainsi difficile dans nombre de cas de distinguer le recours pour excès de pouvoir du recours de plein contentieux. Enfin, la complexité de la répartition des compétences serait mal ressentie par les justiciables.

Par ailleurs, sur le fond, les partisans du transfert se sont interrogés sur le problème du respect de l'égalité entre les justiciables ; la nature de la matière déterminant, selon les cas, le renvoi du dossier à l'appréciation successive de deux ou trois juges.

Tels sont les principaux éléments soulevés lors du débat devant l'Assemblée nationale qui, en définitive, a décidé de modifier la rédaction de cette disposition. Une possibilité d'évolution a en effet été introduite dans la mesure où il a été proposé que certaines matières relevant du contentieux de l'excès de pouvoir puissent être à l'avenir transférées du Conseil d'Etat aux cours administratives d'appel. Cette rédaction évite donc de figer la situation. Elle répond non seulement au souci de ne pas surcharger dans l'immédiat les nouvelles cours mais également à celui de réaliser une adaptation progressive du transfert. La crainte a cependant été exprimée qu'une telle procédure ne soit jamais mise en oeuvre en raison des réticences du Conseil d'Etat à se dessaisir d'une partie de ses compétences même au prix d'un encombrement que ses membres ne cessent de dénoncer.

. Les conclusions aux fins d'indemnités connexes à des conclusions d'excès de pouvoir

Il n'est pas rare que des recours en indemnité soient déposés simultanément à des recours pour excès de pouvoir.

L'application stricte des principes posés par le présent article conduirait à transférer le recours en indemnité à la cour administrative d'appel et le recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat. Il en résulterait une trop grande complexité pour le justiciable.

Afin d'éviter une telle situation, les auteurs du projet de loi ont donc proposé que de telles affaires soient également portées à la connaissance du Conseil d'Etat.

L'article premier prévoit enfin la compétence des cours administratives d'appel pour connaître en appel des jugements rendus par les commissions du contentieux de l'indemnisation instituées par 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. Ces commissions ont la qualité de juridictions administratives et l'article 64 de la loi précitée indique que leurs décisions sont soumises à l'appel du Conseil d'Etat. Il serait désormais de la compétence des cours administratives d'appel.

A contrario, le texte du présent projet ne le prévoyant pas expressément, le Conseil d'Etat conserverait sa compétence d'appel sur des jugements de commissions comparables.

En définitive, dans la rédaction du projet de loi telle que modifiée par l'Assemblée nationale, les cours administratives d'appel recevraient compétence en matière de contentieux fiscal, de contentieux des marchés et travaux et de contentieux de la responsabilité, dès lors qu'aucune illégalité n'a été commise.

La commission des Lois du Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article premier. Tout d'abord, dans un souci de clarté, elle a décidé de distinguer la compétence générale des cours administratives d'appel de leurs compétences particulières. En conséquence, elle a introduit un article additionnel après l'article premier reprenant les dispositions relatives à la connaissance de l'appel des commissions d'indemnisation.

Par ailleurs, la commission des Lois a estimé :

- d'une part, qu'il appartient au législateur de fixer dans la loi la répartition des compétences des juridictions au sein d'un même ordre de juridiction ;

- et, d'autre part, qu'il est nécessaire d'étendre progressivement la compétence des cours administratives d'appel.

En conséquence, elle a adopté une nouvelle rédaction maintenant la compétence du Conseil d'Etat en tant que juge d'appel des recours en appréciation de légalité et des recours relatifs aux élections municipales et cantonales et transférant progressivement aux cours administratives d'appel la connaissance de l'appel des recours en matière d'excès de pouvoir. Dans l'immédiat, les cours administratives d'appel seraient compétentes pour connaître des litiges en matière de fonction publique de l'Etat et de fonction publique territoriale. A compter du 1er janvier 1993, elles seraient compétentes pour connaître en appel de l'ensemble du recours pour excès de pouvoir.

Article 2

Organisation des cours administratives d'appel

Après avoir fixé à l'article premier les règles de compétence des nouvelles cours administratives d'appel, il convient d'en déterminer les principes d'organisation. L'article 2 les fixe de façon très générale et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le nombre et le ressort des cours, ainsi que le nombre de leurs chambres.

L'Assemblée nationale en adoptant cette nouvelle terminologie a souhaité renforcer le caractère juridictionnel de ces nouvelles instances d'appel.

Il en résulte que les cours comporteraient obligatoirement plusieurs chambres. Cette précision, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, a été insérée à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Cette indication laisse supposer que ces différentes chambres se spécialiseront dans un contentieux particulier. Ces chambres seraient vraisemblablement composées d'un président, de cinq conseillers rapporteurs et de deux commissaires du Gouvernement, soit au minimum 12 magistrats par cours, nécessitant un recrutement total minimum de 60 personnes.

Le débat devant l'Assemblée nationale a permis de préciser que la création de cinq cours était envisagée. Ce chiffre qui ne doit pas être considéré comme définitif correspond à une première étape de la réforme.

Il est apparu essentiel à la Commission des Lois du Sénat que le choix de l'implantation soit effectué sur la base de critères objectifs tels que l'existence d'un tribunal administratif, la présence d'un barreau important, l'accessibilité aisée de la ville retenue, son caractère de métropole régionale. Outre la volonté de parvenir à un équilibre géographique, des considérations tenant à l'activité des tribunaux administratifs pourraient également être prises en compte, et à cet égard, Bordeaux, Lyon, Nantes, Strasbourg et la région parisienne pourraient s'imposer comme lieux d'implantation des cours administratives d'appel.

Pour mémoire, le classement établi en fonction de l'activité des 6 plus importants tribunaux administratifs (sur 24 métropolitains) est le suivant pour la période septembre 1985 à décembre 1986 :

- Affaires enregistrées : Paris (12 498), Versailles (5 879), Grenoble (4 870), Marseille (4 818), Lyon (3 486), Montpellier (3 397) ;
- Affaires jugées : Paris (9 817), Grenoble (4 690), Versailles (4 473), Marseille (4 104), Lyon (3 062), Montpellier (3 056) ;
- Affaires en instance : Paris (11 862), Versailles (9 140), Marseille (5 545), Lyon (5 270), Strasbourg (4 821), Nice (4 492).

Sans qu'il appartienne au législateur de se prononcer sur le choix du ressort des cours administratives d'appel, il n'est sans doute pas inutile d'avoir rappelé ces chiffres.

Votre Commission des Lois n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Article 3

Réaffirmation du principe de l'unité de la juridiction administrative : création d'un corps unique et application d'un même code de procédure

La profonde mutation que constitue l'apparition des cours administratives d'appel ne doit pas avoir pour conséquence de rompre l'unité de la juridiction administrative.

L'article 3 réaffirme ce principe d'unité en consacrant l'existence d'un corps unique, d'une part, et d'un seul code de procédure, d'autre part.

. L'unité du corps

Les membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel seront issus d'un seul et même corps.

Cette solution présente plusieurs avantages.

Elle évite la création d'un nouveau corps de la fonction publique et répond ainsi aux efforts de rationalisation de gestion entrepris depuis plusieurs années.

Elle permet par ailleurs de préciser sans ambiguïté le statut des membres des cours administratives d'appel. En effet, les dispositions de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs leur seront immédiatement applicables. Ce texte leur reconnaît la qualité de magistrats et le bénéfice du principe de l'inamovibilité, fixe le régime des incompatibilités, prévoit la nomination et la promotion par décret du Président de la République, organise le recrutement parmi les anciens élèves de l'ENA sous réserve du maintien d'un tour extérieur strictement encadré et d'un recrutement complémentaire par concours et, enfin, détermine la procédure disciplinaire.

La loi précitée institue par ailleurs un conseil supérieur connaissant de toute question relative au statut particulier du corps et compétent pour exercer les attributions des commissions administratives et comités techniques paritaires ainsi que celles de la commission chargée de procéder au recrutement effectué par le biais du tour extérieur.

. L'application du code des tribunaux administratifs

Le second alinéa de l'article 3 du présent projet de loi précise que la partie législative du code des tribunaux administratifs, sous réserve des adaptations prévues à l'article 13, est désormais également applicable aux cours administratives d'appel. Ainsi les dispositions de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 relatives à la procédure devant les tribunaux administratifs seront étendues aux cours administratives d'appel. Il s'agit essentiellement des règles relatives :

- à l'intervention du commissaire du Gouvernement chargé d'exposer "en toute indépendance à la formation de jugement, ses conclusions sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables";

- aux conditions de désignation et de dessaisissement d'un rapporteur.

Est également visée la mission de conciliation que le législateur a symboliquement confiée aux tribunaux administratifs dans l'espoir de limiter à l'avenir les causes de contentieux.

Pour le reste, il conviendra de prendre, dans les meilleurs délais, les décrets étendant, aux nouvelles juridictions, sous réserve des

adaptations nécessaires, les dispositions réglementaires du code des tribunaux administratifs.

Bien que l'Assemblée nationale n'ait apporté à cet article que les modifications terminologiques précédemment analysées, son examen a permis d'évoquer longuement la délicate question du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de l'Intérieur.

En effet, le principe d'unité de corps et de gestion inscrit à l'article 3 emporte le rattachement des cours administratives d'appel, au même ministère. Or, cette solution ne fait pas l'unanimité.

Certains estiment que l'organisation actuelle est périmée car elle remonte à l'époque des conseils de préfecture.

D'autres craignent, tout en se gardant de formuler clairement une telle critique, qu'elle ne puisse se traduire par des risques pour l'indépendance des juges administratifs de première instance.

Enfin, beaucoup considèrent comme anachronique le fait que les tribunaux administratifs relèvent du ministère de l'Intérieur tandis que le Conseil d'Etat dépend de celui de la Justice.

Deux alternatives ont été proposées : soit le rattachement au ministère de la Justice, soit le rattachement au secrétariat général du Conseil d'Etat.

La première semble la plus susceptible d'être un jour appliquée. Contrairement aux débats précédents, les ministres concernés ne se sont pas fermement opposés à une telle évolution. Mais elle ne saurait être trop rapide, le Garde des Sceaux souhaitant préalablement, d'une part, poursuivre le redressement de son budget et, d'autre part, engager la présente réforme.

Bien que dans un premier temps préconisée par le rapporteur de l'Assemblée nationale et fondée sur le principe d'unité de gestion, la seconde n'a guère recueilli de soutien. Il est apparu, en effet, que le Conseil d'Etat ne semble pas en mesure de faire face à la gestion d'un tel ensemble. Par ailleurs, il n'est pas évident qu'un tel rattachement ne puisse, dans une certaine mesure, faire peser des risques sur l'indépendance des juges de première instance et d'appel.

En conséquence, et dans l'attente des résultats d'une réflexion plus approfondie, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux dispositions relatives au rattachement des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Votre Commission des Lois a adopté l'article 3 dans la rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE II

COMPOSITION DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Article 4

Composition et présidence des cours administratives d'appel

Dans sa rédaction initiale, l'article 4 comportait trois séries de dispositions relatives à la présidence des cours administratives d'appel, à la définition des fonctions des membres des cours administratives d'appel, à la composition de ces nouvelles juridictions.

. La présidence des cours administratives d'appel.

Chaque cour serait présidée par un conseiller d'Etat. Le projet de budget pour 1988 envisage la "création à compter du 1er octobre 1988 de trois emplois de conseiller d'Etat liée à la mise en place des cours administratives d'appel dans le cadre de la réforme du contentieux". Cette mesure permet de supposer, dans l'hypothèse où la création annoncée de cinq cours serait confirmée, que trois postes de président seraient confiés à des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'article 4 prévoit, en effet, cette possibilité. Dans ce cas, les intéressés seraient nommés au grade de conseiller d'Etat hors tour et, le cas échéant, en surnombre résorbable à la première vacance. Bien que cette indication ne figure pas expressément dans le libellé de l'article 4, il ressort des auditions que le choix des présidents serait effectué parmi les membres des tribunaux administratifs ayant atteint le grade de président hors classe.

Les présidents de cours administrative d'appel issus du corps des membres de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel devraient exercer leurs fonctions pendant au moins cinq années. Cette disposition garantit une certaine stabilité et permet d'éviter qu'une fois nommés les intéressés ne quittent leurs fonctions trop rapidement. Une mesure similaire figure d'ailleurs pour les mêmes raisons dans 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.

Le projet de loi initial prévoyait que les nominations de présidents des cours interviendraient par décret du Président de la République. Cette disposition a été supprimée dans un souci de simplification. Les nominations de président issus du corps des membres de tribunaux administratifs et de cours administratives

d'appel auraient en effet nécessité deux décrets, le premier en conseil des ministres pour l'accession au grade de conseiller d'Etat, le second pour la désignation en tant que président. Cette procédure aurait été complexe. De plus, les décrets pris en conseil des ministres sont obligatoirement visés par le Président de la République. La simplification ainsi introduite comporte des garanties suffisantes. Une question demeure cependant relative à la coordination du présent article et des dispositions de l'article 1er de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précédemment citée, applicable désormais aux membres des cours administratives d'appel, selon lequel les membres de ce corps "sont nommés et promus par décret du Président de la République".

. La définition des fonctions

Le troisième alinéa de l'article 4 du projet de loi déterminait les fonctions susceptibles d'être exercées par les membres des cours administratives d'appel. Etaient mentionnées celles de conseiller, de commissaire du Gouvernement ou de président de section. L'Assemblée nationale a estimé que cette énumération n'était pas nécessaire dans la mesure où la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée, désormais étendue aux nouvelles juridictions contient des dispositions analogues. Ce dernier texte est d'ailleurs plus complet que le présent projet de loi car il fait référence aux fonctions de rapporteurs ou éventuellement à certaines fonctions administratives exercées dans les conditions définies par la loi ou le règlement et avec l'accord du président du tribunal administratif.

En revanche, le présent article mentionnait les fonctions de président de section (ou plus exactement en respectant la nouvelle terminologie adoptée par l'Assemblée nationale de président de chambre) ne figurant pas dans la loi du 6 janvier 1986.

. La composition des cours administratives d'appel

En principe, les cours administratives d'appel seraient composées de membres issus du corps des membres de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel. Certaines exceptions sont cependant prévues et organisées par les articles 5 et 6 du projet de loi. Il convient au préalable de rappeler la composition actuelle du corps afin de mieux juger des effets de la réforme.

Répartition hiérarchique du corps

	1975	1980	1984- 1985 1986	1987	1988	%
Président du Tribunal administratif de Paris	1	1	1	1	1	0,25
Vice-Président du Tribunal administratif de Paris		1	1	1	1	0,25
Présidents hors classe	17	19	23	23	23	5,82
Présidents	33	39	52	52	54	13,67
Conseillers hors classe	39	61	66 (-6) *	66 (-6) *	67	16,96
Conseillers 1re classe	60	88	95	95	102	25,82
Conseillers 2e classe	59	87	137 (+ 6) *	137	147	37,21
TOTAL	209	296	375	369	395	

* six blocages de postes de conseillers hors classe, - augmentation des effectifs de six postes de conseillers de 2e classe.

Il est vraisemblable que les catégories les plus susceptibles d'être affectées par le recrutement des membres des cours administratives d'appel sont celles de conseillers de 1ère classe et de hors classe. Elles représentent 42 % de l'effectif du corps. Le remplacement des membres changeant ainsi d'affectation est organisé par l'article 5 du présent projet.

L'article 4 assortit l'accès aux cours administratives d'appel de conditions de grade et d'ancienneté. Les cours sont ouvertes aux conseillers de 1ère classe (2ème grade de la hiérarchie du corps) justifiant d'au moins six années de services effectifs et ayant exercé, durant quatre années au moins, des fonctions juridictionnelles. Ces dispositions permettent de garantir que seront affectés dans les cours administratives d'appel des juges expérimentés.

Votre commission des Lois a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 4 reprenant les dispositions de cet article relatives à la désignation des présidents de cours administratives d'appel. Cette présentation distinguant ces mesures de celles concernant la composition des cours est apparue plus claire.

Article 5

Recrutement exceptionnel

L'application stricte du principe fixé par l'article 4 se traduisant par un recrutement effectué parmi les seuls membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel risquerait de désorganiser la juridiction administrative du premier degré. Les auteurs du projet de loi ont donc prévu d'autoriser pendant une brève période le recrutement sur titres d'un certain nombre de membres des cours administratives d'appel. Le présent article fixe les conditions dans lesquelles s'effectuerait ce recrutement.

Le premier alinéa détermine la qualité des fonctionnaires susceptibles d'en bénéficier.

Le projet de loi initial retenait trois catégories :

- les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou à un corps assimilé figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat ;

- les magistrats de l'ordre judiciaire ;

- les agents non titulaires de l'Etat.

L'Assemblée nationale a élargi la première catégorie en ne maintenant pas l'obligation d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant l'assimilation des corps. Elle a par ailleurs étendu ce type de recrutement aux agents des collectivités locales appartenant à un cadre d'emploi de catégorie A.

Pour mémoire, le projet de loi relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat avait limité le recrutement sur titre aux seules deux premières catégories. Il avait par ailleurs renvoyé à un décret en Conseil d'Etat la détermination de conditions d'ancienneté requises pour les candidatures. En revanche, la loi n° 82-595 du 10 Juillet 1982 précitée, avait retenu les mêmes catégories que celles résultant de la rédaction de l'Assemblée nationale et avait étendu ce type de recrutement aux agents non titulaires des collectivités locales.

Votre Commission des Lois a adopté un amendement précisant que le recrutement effectué dans le cadre de l'article 5 pourrait également être ouvert à certains universitaires ainsi qu'aux avocats et avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation sous réserve que ces

différentes catégories aient exercé leurs activités respectives pendant dix ans au minimum.

Le premier alinéa détermine également les grades d'accès au corps.

Le recrutement exceptionnel permet d'accéder aux grades de conseiller de 1ère classe et de conseiller hors classe.

Les mêmes catégories avaient été retenues par le projet de chambres adjointes. Ce choix paraît être motivé par la structure actuelle du corps et les conditions de déroulement de la carrière. En effet, l'essentiel du prélèvement effectué sur le corps des tribunaux administratifs portera sur ces catégories. Il conviendra donc, d'une part, de combler le déficit ainsi engendré et, d'autre part, de fixer des garanties suffisantes pour assurer un recrutement de qualité. En effet, le risque est grand de voir les tribunaux administratifs dotés d'un personnel, dont les qualités intellectuelles ne sont pas mises en question, mais n'étant guère familier des difficultés de l'exercice de fonctions juridictionnelles. La formation de ces magistrats constituera à cet égard un élément essentiel du succès de la réforme.

Le deuxième alinéa de l'article 4 précise les conditions d'ancienneté requises pour que la candidature soit acceptée.

Le principe consiste à exiger dix années de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé.

Une exception est admise pour les corps recrutés par la voie de l'ENA pour lesquels six années d'ancienneté sont demandées. Au minimum, les conditions sont donc équivalentes à celles prévues pour le recrutement direct organisé par l'article 4 du présent projet de loi. Ce parallélisme s'explique sans doute par le fait que les membres du corps des tribunaux administratifs (et désormais des cours administratives d'appel) sont, en principe, recrutés parmi les anciens élèves de l'ENA (sous réserve d'un tour extérieur limité au recrutement du tiers des conseillers de 2ème classe).

Ces dispositions diffèrent sensiblement de celles prévues par le projet de chambres adjointes qui renvoyait sur ce point à un décret en Conseil d'Etat, et de celles de la loi sur les chambres régionales des comptes qui fixait non seulement des conditions d'ancienneté, soit 5 ans pour le grade de conseiller en 2ème classe, 10 ans pour celui de conseiller de 1ère classe et 12 ans pour celui de hors classe et assortissait ces conditions d'un âge minimum respectivement fixé à 30 ans, 35 ans et 37 ans.

Les nominations interviendraient par décret du Président de la République. Elles seraient prononcées sur proposition d'une commission de sélection de sept membres présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et composée :

- du chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;

- de deux personnalités désignées par le Premier Ministre sur proposition du Président du Conseil d'Etat ;

- de trois membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel désignés par le Premier Ministre sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le projet sur les cours adjointes avait prévu une commission de six membres incluant un membre de la cour de cassation et précisé que les membres du corps des tribunaux administratifs devraient être présidents de tribunaux administratifs en exercice. La loi sur les chambres régionales des comptes précitée a prévu également l'intervention d'une commission de sélection.

Quelques éléments d'information relatifs à la procédure ont pu être fournis à votre rapporteur. Il en résulte que les dossiers transmis par les candidats et leurs autorités de tutelle seraient examinés par la commission qui procéderait à cette occasion à une première sélection suivie d'une épreuve d'entretien conditionnant l'accès au corps.

Votre Commission des Lois a précisé que les membres des cours administratives d'appel ainsi recrutés seraient choisis sur une liste d'aptitude établie par ordre de mérite par la commission présentée plus haut.

Outre la qualité des candidats, leur ancienneté et la procédure de recrutement, le présent article fixe les limites assez strictes dans lesquelles celui-ci doit s'inscrire.

D'une part, il s'agit d'une procédure exceptionnelle et limitée dans le temps au 31 décembre 1989. Bien qu'intervenant deux ans après la tentative de création des chambres adjointes et dans un contexte plus difficile (dans la mesure où le stock s'est augmenté et les délais de jugement rallongés) le délai prévu pour la mise en oeuvre de la réforme est plus court d'un an.

D'autre part, il s'agit d'un recrutement limité. Il ne pourra excéder le tiers des nominations prononcées pendant la même période dans les cours administratives d'appel. Aucune indication de cette nature ne figurait dans le projet sur les cours adjointes. Il faut remarquer que la proportion ainsi retenue est assez communément envisagée : elle est valable pour le tour extérieur au grade de conseiller d'Etat, pour celui au grade de conseiller de 2ème classe des tribunaux administratifs par exemple.

Enfin, le projet de loi fait obligation aux membres des cours administratives d'appel d'exercer leurs fonctions pendant au moins quatre ans. Une relative stabilité de leur affectation serait donc ainsi garantie.

Le projet prévoit également que le recrutement effectué dans les conditions fixées au présent article doit être considéré comme ayant permis aux intéressés de satisfaire à l'obligation de mobilité. Il apparaît

en effet que les fonctionnaires concernés auront acquis une expérience professionnelle variée avant leur affectation dans la cour administrative d'appel. Il serait, en outre, paradoxal de recruter à titre exceptionnel des magistrats, de les former et de leur demander pendant deux ans de satisfaire à l'obligation de mobilité tandis que simultanément les affaires à juger s'accumuleraient. En revanche, certains considèrent qu'une telle mesure entraînerait, en fonction de leur recrutement, une inégalité de traitement dans le déroulement de carrière entre les membres du corps.

Sur l'ensemble de ces dispositions et sous réserve de l'extension adoptée en faveur des agents des collectivités locales, l'Assemblée nationale n'a introduit que des modifications rédactionnelles.

Sur cet article, votre Commission des Lois vous demande d'adopter les deux amendements précédemment présentés relatifs aux catégories susceptibles d'être recrutées suivant la procédure de l'article 5, et aux compétences de la commission de sélection.

Article 6

Recrutement complémentaire de conseillers de tribunaux administratifs

Les problèmes de recrutement de membres des tribunaux administratifs sont suffisamment anciens et aigus pour que plusieurs adaptations successives de la législation aient été adoptées.

Le principe rappelé à l'article 7 de la loi n° 83-14 du 6 janvier 1986 précitée impose que "les membres du corps des tribunaux administratifs sont recrutés parmi les anciens élèves de l'ENA, sous réserve des dispositions des articles 8, 9 et 12 de la présente loi". Ces dernières mesures concernent le recrutement au tour extérieur, le recrutement complémentaire et le détachement.

Actuellement la composition du corps en fonction de l'origine du recrutement et son évolution récente se présentent comme suit :

	Origine du recrutement					Effectif budgétaire
	ENA	Tour extérieur	Recrutement complémentaire	Officiers	Détachés	
1975	5	3	13	1	-	209
1980	12	6	37	2	8	296
1981	11	4	15	3	9	321
1982	12	7	12	3	8	348
1983	12	7	12	3	11	375
1984	10	7	0	2	8	375
1985	13	7	0	1	1	375
1986	12	6	0	2	5	375
1987	11	7	0	1	8	369

En fait, près de 60 % des membres du corps des tribunaux administratifs ont été recrutés au titre du recrutement complémentaire, même s'il n'y a plus été recouru depuis 1984 essentiellement en raison de la cessation des créations d'emplois.

Or, le présent article proroge à nouveau les dispositions de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 modifiée par la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée (adaptant celles de la loi n° 77-1356 du 10 décembre 1977 reprenant elle-même celles du décret n° 75-164 du 12 mars 1975...) organisant le recrutement complémentaire de conseillers de tribunaux administratifs de deuxième et première classes.

Ce concours est ouvert pour l'accès au grade de conseiller de deuxième classe :

- aux fonctionnaires et agents publics civils ou militaires de catégorie A ou assimilés justifiant de sept ans de services publics effectifs dont au minimum trois dans un corps de catégorie A ;

- aux magistrats judiciaires ;

- aux titulaires de diplômes nécessaires pour se présenter à l'E.N.A. âgés de plus de vingt-sept ans.

Pour l'accès au grade de conseiller de première classe, les conditions sont les suivantes :

- être fonctionnaire de l'Etat civil ou militaire ayant dix ans de service effectif dans un corps de catégorie A ;

- être magistrat judiciaire justifiant de dix ans de services effectifs.

La prorogation jusqu'au 31 décembre 1995 apparaît nécessaire pour deux raisons :

- d'une part, la mise en place des cours administratives d'appel se traduira inévitablement par une forte ponction sur le corps des membres de tribunaux administratifs : en application de l'article 5 du présent projet, un tiers seulement sera pourvu grâce à la procédure de recrutement exceptionnel ;

- d'autre part, il ne faut pas méconnaître les difficultés de recrutement des tribunaux administratifs. Mais il est possible de s'interroger sur l'opportunité de la prorogation répétée d'une mesure dite transitoire. Considérant que la garantie de qualité d'une bonne justice administrative est conditionnée par un recrutement sélectif, cohérent et quantitativement suffisant, ne faudrait-il pas à terme repenser l'ensemble du système ?

L'article 6 prévoit également que jusqu'en 1990 il pourrait être dérogé à la règle selon laquelle le nombre de postes ouverts au recrutement complémentaire ne peut être supérieur à celui des postes offerts au titre du recrutement statutaire, c'est-à-dire celui effectué par la voie de l'ENA. Aucune limite ne serait donc fixée. Cette mesure, quoique peu satisfaisante dans son principe, permettrait de répondre partiellement aux problèmes de recrutement précédemment évoqués.

Votre Commission des Lois n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

En revanche, elle a prévu d'insérer un article additionnel après l'article 6 autorisant le maintien en activité pour une période n'excédant pas trois années des membres du corps des tribunaux administratifs atteints par la limite d'âge fixée depuis 1984 à 65 ans. Dans sa rédaction, cette disposition s'inspire de celle de l'article 4 de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 précitée et de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat. Elle présente l'avantage, sans bloquer l'avancement des générations plus jeunes, de

maintenir en activité les membres des tribunaux administratifs les plus expérimentés. Elle constitue en outre, bien qu'étant limitée dans le temps un palliatif aux problèmes de recrutement.

CHAPITRE III

PROCEDURE

Article 7

Compétence de cassation du Conseil d'Etat

Cet article qui étend la compétence du Conseil d'Etat en tant que juge de cassation constitue l'une des innovations majeures du projet de loi.

En effet, le Conseil d'Etat exerce dès à présent une compétence de juge de cassation en application :

- de l'article 32 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 disposant qu'il "connaît des recours en cassation dirigés contre les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort" ;

- et du paragraphe 7° de l'article premier du décret n° 53-934 portant réforme du contentieux administratif en vertu duquel "il reste, en outre, seul compétent pour statuer sur les recours en cassation." Cette compétence théoriquement exclusive connaît en fait une exception puisqu'un décret du 8 août 1935 a adjoint au Conseil d'Etat une commission spéciale de cassation des pensions.

Comme en matière judiciaire, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat est "un recours en annulation fondé sur la violation de la règle de droit par la juridiction dont la décision est déférée au Conseil d'Etat, celui-ci n'étant alors que le juge du droit et non le juge du fait" (traité de contentieux administratif Auby-Drago).

Le pourvoi en cassation est ouvert à l'encontre des seules décisions rendues en dernier ressort par une juridiction administrative.

Sont visées notamment les décisions de la Cour des comptes, de la Cour de discipline budgétaire, du conseil supérieur de la magistrature statuant en conseil de discipline, des juridictions traitant des pensions militaires d'invalidité.

Cette compétence se traduit par une activité relativement modérée du Conseil d'Etat soit 6 % des saisines correspondant au dépôt de 549 dossiers au cours de l'exercice 1986.

Désormais, les décisions des cours administratives d'appel relèveraient également de la cassation du Conseil d'Etat. L'article 7

consacre ainsi l'apparition d'un nouveau degré de juridiction et une importante réforme juridique dans la mesure où le pourvoi sera introduit contre une décision prise par une juridiction ne statuant pas en dernier ressort. Le succès de la réforme ainsi engagée dépendra en partie de l'utilisation faite de cette faculté. Il ne faudrait pas en effet que la multiplication excessive compense le désencombrement réalisé en matière d'appel. Afin de pallier cette difficulté, les auteurs du projet de loi ont défini à l'article 8, les conditions dans lesquelles ces pourvois en cassation seraient examinés.

Au présent article, l'Assemblée nationale a adopté deux modifications rédactionnelles dont la plus significative permet de qualifier les solutions adoptées par les cours administratives d'appel d'arrêts et non de décisions, ce qui symboliquement renforce le caractère juridictionnel de ces nouvelles institutions.

Votre commission es Lois n'a apporté aucune modification à la rédaction de cet article.

Article 8

Procédure de cassation devant le Conseil d'Etat

Dans le projet de loi initial, les dispositions du présent article étaient présentées dans le cadre d'un article additionnel inséré dans l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat. L'Assemblée nationale a supprimé cette indication au motif que ce texte nécessiterait une refonte globale et non des ajouts fragmentaires. Il est possible de s'interroger sur le bien fondé de cette modification dans la mesure où elle ne facilite guère la connaissance de la procédure contentieuse que peut avoir le justiciable. Par ailleurs, dans une réponse ministérielle récente (n° 28-284, AN 24 août 1984), le Gouvernement s'est engagé à entreprendre une refonte générale du code dès l'adoption du présent projet. Votre Commission des Lois vous propose donc de réinsérer l'alinéa précisant que les dispositions du présent article modifient l'ordonnance précitée.

L'article 8 précise, d'une part, les conditions dans lesquelles le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat serait recevable et, d'autre part, les conséquences procédurales d'une annulation par le Conseil d'Etat.

. Recevabilité du pourvoi en cassation

Il est important pour garantir le succès de la réforme entreprise que le Conseil d'Etat ne connaisse pas un accroissement trop sensible du nombre des pourvois en cassation. Partant de ce constat, les auteurs du projet de loi ont été conduits à préciser les conditions dans lesquelles ce

type de procédure serait recevable. Il convient de remarquer que le nouveau dispositif s'appliquerait non seulement aux pourvois introduits contre les arrêts des cours administratives d'appel mais également aux décisions des différentes juridictions statuant en dernier ressort et soumises dès à présent à la cassation du Conseil d'Etat.

L'objet essentiel de l'article 8 consiste donc à prévoir un système de filtrage des pourvois grâce à l'instauration d'une "procédure préalable d'admission".

Deux critères d'exclusion ont été retenus par les auteurs du projet de loi et acceptés par l'Assemblée nationale : l'irrecevabilité et l'absence de moyen sérieux. Un débat s'est engagé sur le point de savoir si ces critères n'étaient pas trop larges et s'il n'aurait pas fallu leur en substituer d'autres tels que l'incompétence, l'excès de pouvoir ou la violation de la loi. Il est certain que le pouvoir d'appréciation ainsi laissé au Conseil d'Etat, juge de cassation, est important.

Si le projet de loi définit les conditions de l'acceptation du pourvoi, il ne précise pas les modalités pratiques du dispositif et notamment n'indique pas quelle sera l'instance chargée d'apprécier la recevabilité du pourvoi. A cet égard, deux solutions peuvent être retenues : soit, sur le modèle de l'ancienne chambre des requêtes de la Cour de cassation, confier à une instance spécifique le soin d'effectuer le filtrage, soit laisser à chaque sous-section le soin de juger de la recevabilité des pourvois en cassation dont elle est saisie.

En tout état de cause, l'article 8 précise que la décision de rejet du pourvoi en cassation est une décision juridictionnelle qui devra donc être motivée.

. Les conséquences procédurales de l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat

Sur ce point, le projet de loi apportait une double indication et laissait au Conseil d'Etat le soin de renvoyer ou au contraire de régler l'affaire au fond si la bonne administration de la justice justifiait une telle intervention.

L'Assemblée nationale a précisé les conditions dans lesquelles peut intervenir le renvoi de l'affaire. Il a été prévu que le dossier serait adressé à la même juridiction composée d'autres membres que ceux ayant statué en premier lieu. Cette solution, inspirée de celle retenue par l'article 626 du nouveau Code de Procédure civile, tient compte de données très pragmatiques, telles que les difficultés résultant du transfert d'un dossier dans une cour géographiquement éloignée de celle saisie en premier lieu. Néanmoins, tout en évitant un tel inconvénient, il est apparu que le renvoi devant une même instance composée différemment garantissait de façon plus satisfaisante le droit des parties à un réel réexamen de leur dossier.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu que dans l'hypothèse d'un deuxième pourvoi en cassation, seul le Conseil d'Etat serait habilité à statuer. Il est apparu que cette procédure permettrait de mettre un terme à la procédure contentieuse en évitant ainsi un nouveau renvoi assorti d'une possibilité de recours en cassation.

Votre Commission des Lois a adopté une nouvelle rédaction de ces dispositions permettant de distinguer les pouvoirs du Conseil d'Etat en tant que juge de cassation exerçant ses anciennes compétences ou exerçant celles que lui confère le présent projet à l'égard des arrêts des cours administratives d'appel.

Dans la première hypothèse, le Conseil d'Etat conserverait la possibilité soit de renvoyer l'affaire soit de statuer au fonds.

Dans la seconde, le Conseil d'Etat serait dans tous les cas appelé à trancher le fonds du litige, ce qui éviterait ainsi un rallongement excessif de la procédure.

Article 10

Sursis à statuer sur une question de droit nouvelle

Cet article, autorisant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel saisies d'une question de droit nouvelle à la renvoyer pour interprétation devant le Conseil d'Etat, introduit une importante innovation dans la procédure du contentieux administratif.

Un parallèle peut aisément être établi entre ce renvoi et "la question préjudicielle" consistant pour un juge à surseoir à statuer et à renvoyer un dossier au juge compétent de l'autre ordre de juridiction afin qu'il tranche une question de droit dont dépend la solution du litige.

Dans les deux cas, il convient que la question présente une difficulté sérieuse, de façon à éviter que la procédure ne soit détournée et utilisée aux fins de ralentir sans fondement le cours de la justice.

L'article 10 détermine les conditions de mise en oeuvre de cette procédure. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que la difficulté ainsi soulevée devait appeler une solution urgente. Cette mention a été supprimée par l'Assemblée nationale, considérant que ce critère était trop large dans la mesure où chaque justiciable estime que son affaire mérite d'être traitée en priorité. Seuls les critères de nouveauté et de complexité ont donc été retenus.

Le renvoi s'effectue sur la base d'un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le fait qu'il s'agisse d'une décision juridictionnelle constitue une garantie appréciable : le choix d'utiliser

ou non cette procédure résulterait d'une décision a fortiori collégiale. Le risque de décalages entre les tribunaux administratifs ou entre les cours administratives d'appel recourant ou non à cette nouvelle procédure serait ainsi évité.

Le Conseil d'Etat saisi serait tenu de se prononcer dans le cadre d'une procédure d'urgence. Le fait qu'il soit sursis à toute décision sur le fonds jusqu'à ce que le Conseil d'Etat fasse connaître son avis justifie pleinement le recours à une procédure d'urgence. Il convient d'insister sur le fait que le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel ne se désaisissent pas du dossier mais soumettent simplement à l'appréciation du Conseil d'Etat un point de droit dont peut dépendre la solution apportée au contentieux.

Un dispositif de cette nature présente un intérêt certain pour les affaires dites de séries. En effet, l'appréciation du Conseil d'Etat donnée le plus tôt possible au cours de la procédure permettrait d'éviter les décalages de jurisprudence entre tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel. La question de la portée de la décision du Conseil d'Etat se pose cependant. En principe, l'effet de la décision est strictement limité à l'espèce, ce qui revient à exclure tout arrêt de règlement.

Votre Commission des Lois a modifié la rédaction de cet article de façon à :

- préciser que les conditions de mise en oeuvre de la procédure sont cumulatives et non alternatives ;
- introduire la notion "d'affaires de série" en précisant que la question soulevée puisse avoir une conséquence sur le règlement de plusieurs litiges de même nature ;
- spécifier que le sursis à statuer ne concerne que le seul dossier transmis au Conseil d'Etat.

Article 12

Prévention du contentieux administratif

L'examen de la nature des recours et l'analyse de la jurisprudence permettent d'affirmer que dans un nombre non négligeable de cas, le litige ne devrait pas nécessiter l'intervention du juge administratif, soit que les questions de droit posées aient été préalablement résolues, soit qu'il n'existe pas vraiment de litige.

Or, les mesures destinées à faciliter la gestion du stock des affaires en instance devant le juge administratif risquent, dans ces conditions, de rester sans effet sur l'encombrement résultant de ce type de contentieux "injustifié". Il est donc nécessaire de les assortir de

mesures d'accompagnement destinées à prévenir la saisine du juge et à faciliter le règlement amiable des litiges.

Une telle préoccupation n'est pas nouvelle. Dans plusieurs hypothèses, le législateur a expressément prévu que le recours juridictionnel est obligatoirement précédé d'un recours administratif. Ainsi en est-il du domaine fiscal, en matière de réclamations contentieuses portant sur des contributions directes portées à la connaissance du directeur des impôts (art. 1931 du Code général des Impôts) ou de réclamations concernant les modalités de recouvrement des impôts directs devant faire l'objet d'une opposition à contrainte devant le Trésorier payeur général (art. 1846 et 1910 du Code général des Impôts). Ainsi, sur 900 000 demandes annuelles, 7 000 seulement feraient l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. De même, la procédure de conciliation devant les commissions départementales de remembrement permet de résoudre nombre de litiges.

La loi, de plus en plus fréquemment, institue des recours préalables obligatoires, notamment en matière d'élections universitaires, d'aide personnalisée au logement, de refus de la reconnaissance de la qualité de chômage. Ce souci de prévention a ainsi certainement inspiré le législateur qui, dans le cadre de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée, a confié une mission de conciliation aux tribunaux administratifs.

Par ailleurs, le juge considère que la simple intention du législateur peut suffire à justifier le caractère obligatoire du recours administratif préalable et à fonder, s'il n'y a pas été procédé, l'irrecevabilité du recours juridictionnel direct.

Les auteurs du projet de loi incitent à poursuivre la démarche engagée. En effet, l'article 12 confère dans certaines hypothèses un caractère obligatoire aux procédures précontentieuses, qu'il s'agisse soit d'un recours administratif, soit d'une conciliation.

La novation de cette disposition consiste essentiellement à confier au pouvoir réglementaire le souci de préciser les domaines d'application sous réserve qu'il s'agisse de litiges dans lesquels l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont concernés. Le texte initial du projet de loi précisait que les décrets en Conseil d'Etat devaient déterminer les cas et conditions dans lesquels il serait recouru à cette procédure préalable. L'Assemblée nationale a limité le champ d'application de ces décrets. A cet égard, les conditions de délais d'intervention et de décision en matière précontentieuse devraient faire l'objet d'un intérêt tout particulier.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a précisé la nature des litiges en limitant l'application de l'article 12 à ceux mettant en cause la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle des personnes publiques visées précédemment. Cette indication résulte du fait que le contentieux de la légalité ne peut par exemple faire l'objet d'une conciliation.

Votre Commission des Lois ne peut que partager cette volonté de limiter autant que possible les causes de contentieux. Elle a donc adopté cet article sans modification.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 13

Modifications terminologiques

Dans sa rédaction actuelle, l'article 13 comporte quatre paragraphes reprenant des dispositions qui figuraient aux articles 9, 13, 14 et 15 du projet de loi initial. Leur objet identique consistant à prévoir les modifications terminologiques nécessitées par la création des cours administratives d'appel justifie le fait que ces dispositions aient été regroupées au sein d'un seul et même article.

Le premier paragraphe traite des modifications du code des tribunaux administratifs lequel s'appliquerait désormais également aux cours administratives d'appel. Il en résulte que :

- les tribunaux administratifs restent juges en premier ressort du contentieux administratif et leurs décisions relèveront selon les hypothèses de l'appel devant le Conseil d'Etat ou devant les cours administratives d'appel (article L. 3 du code) ; le Conseil d'Etat n'est plus compétent pour connaître de l'appel en matière de contraventions de grande voirie et autres contraventions relevant des tribunaux administratifs (article L. 21) ;

- comme pour le tribunal administratif, les arrêts des cours administratives d'appel seront rendus au nom du peuple français (article L. 1), par des juges délibérants en nombre impair (article L. 4) dont les conditions de récusation sont strictement définies (article L. 5). Ces décisions seront exécutoires et emporteront hypothèque (article L.8) ;

- les règles de protection des délibérations ainsi que les dispositions relatives aux poursuites engagées en cas de diffamation, injure ou outrage dans le compte rendu des débats ou dans les écrits produits devant les tribunaux, prévues par la loi du 29 juillet 1881 sont étendues aux cours administratives d'appel. Les seules dispositions de la partie législative du code ne sont étendues aux cours administratives d'appel que relatives au conseiller délégué (art. L 9 et L 10).

Le deuxième paragraphe modifie l'article 102 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Cette disposition étend à la commission spéciale de cassation les règles de procédure applicables devant le Conseil d'Etat non plus sur des recours pour excès de pouvoirs mais sur des recours en cassation. La référence faite à cet article a permis à l'Assemblée nationale de rectifier une erreur matérielle de codification se traduisant par l'existence de deux articles 102 du code traitant de matières différentes.

Le troisième paragraphe reprenant le dispositif de l'article 14 du projet de loi propose les modifications terminologiques à apporter à la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles relatives à l'indépendance des membres des tribunaux administratifs. Seules deux dispositions sont expressément exclues de l'application du présent article.

L'article 2 de la loi n° 86-14 déterminant la liste des grades du corps. Ainsi plus aucun élément ne permet de déterminer comment s'articulerait la carrière des membres des cours administratives d'appel. A cet égard, la seule indication maintenue figure à l'article 4 du présent projet selon lequel la nomination dans une cour administrative d'appel est subordonnée pour les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à l'accès au grade de conseiller de 1ère classe.

Le premier paragraphe de l'article 16 de la loi n° 86-14 précitée fixant les conditions d'avancement dans la hiérarchie du corps est également exclue du champ d'application de la loi.

Votre Commission des Lois s'est interrogée sur le bien fondé de cette exclusion. Elle a donc prévu, sous réserve d'obtenir des indications plus précises sur les conditions de déroulement de carrières des membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel affectés dans les cours de supprimer l'exclusion rappelée ci-dessus.

Le quatrième paragraphe reprenant le dispositif de l'article 15 modifie l'article 81 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987 relatif à la procédure applicable en cas de contentieux fiscal. Il en résulte que le tribunal administratif est compétent en premier ressort et que ses arrêts sont soumis à l'appel non plus du Conseil d'Etat mais des cours administratives d'appel.

Article 16

**Application de la loi en Nouvelle-Calédonie
et en Polynésie**

L'article 74 de la Constitution consacre le statut juridique spécifique des territoires d'outre-mer et précise que la loi métropolitaine ne leur est applicable que sur mention expresse.

En application de cette disposition, le présent article spécifie que la réforme du contentieux administratif s'appliquerait en Nouvelle Calédonie et en Polynésie. Il procède en ce sens aux modifications de la législation en vigueur. Ainsi, l'article 16 modifie la formulation de l'article 125 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle Calédonie. Il est en effet nécessaire de supprimer la référence faite aux compétences du Conseil d'Etat en tant que cour d'appel des décisions du tribunal administratif de Nouméa. En revanche, le présent article ne modifie pas la rédaction des dispositions de la loi n° 84-870 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, les décisions des tribunaux administratifs de ces deux territoires seraient soumises à l'appel devant la cour d'appel administrative à laquelle ils seraient rattachés.

En revanche, l'appel des décisions du conseil du contentieux de Wallis et Futuna demeurerait de la compétence du Conseil d'Etat.

Il en serait de même des décisions prises par le conseil du contentieux de Mayotte. L'organisation de cette collectivité territoriale à statut particulier fixé par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 prévoit en effet que les lois nouvelles ne sont applicables que sur mention expresse. Or, Mayotte n'est pas visée par le présent article.

Au contraire, la loi étant applicable de plein droit à la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon, sauf dans certaines matières limitativement énumérées, la réforme y serait donc étendue.

L'examen de l'article 17 a permis à la commission de s'inquiéter de la non exécution des dispositions de l'article 20 de la loi 86-14 du 6 janvier 1986 précitée, prévoyant que dans un délai de deux ans le Conseil de contentieux de Mayotte serait présidé, par un membre du corps des tribunaux administratifs et, de poser la question d'un éventuel rattachement de cette juridiction au tribunal administratif de la Réunion

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cet article que votre commission des Lois vous propose d'adopter dans la même rédaction.

Article 17

Date et conditions d'entrée en vigueur de la loi

Cet article détermine les conditions et la date d'entrée en application de la réforme.

Certaines dispositions nécessitent l'élaboration de décrets en Conseil d'Etat auxquels le présent article fait référence. Il en est ainsi notamment de l'article premier sur la compétence, de l'article 2 sur l'organisation et de l'article 12 sur la procédure précontentieuse.

En outre, l'article 17 fixe au 1er janvier 1989 la date d'entrée en application de la loi. Les seules mesures d'application immédiate étant relatives au recrutement des membres des cours administratives d'appel.

L'Assemblée nationale a complété les dispositions du présent article en insérant celles figurant initialement à l'article 11 déterminant les conditions de transfert des dossiers entre le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel. La nature même de la réforme nécessite, en effet, que soit fixé un critère très précis de renvoi des dossiers pour lesquels une procédure a déjà été engagée.

Dès le 1er janvier 1989, toutes les nouvelles instances dans les domaines définis à l'article premier seraient de la compétence des cours administratives d'appel.

Pour les affaires enregistrées avant cette date, le Conseil d'Etat conserverait sa compétence d'appel, sous réserve que le dossier :

- soit en état d'être jugé ;
- ait été attribué à un rapporteur désigné.

Ainsi, les dossiers ayant fait l'objet d'un début d'instruction pourraient être transférés aux cours administratives d'appel. Pratiquement, cela reviendrait à leur transférer environ 7 300 affaires sur les 11 000 dossiers en instance relevant de leur compétence.

Le critère retenu diffère de celui appliqué lors de la réforme de 1953 dans le cadre de laquelle le Conseil d'Etat s'était déchargé de toutes les affaires qui n'étaient pas en état d'être jugées. Cette solution imposant aux nouvelles juridictions de procéder à l'instruction des dossiers n'a pas été envisagée. Il a en effet été considéré qu'elle ne permettait pas une mise en oeuvre suffisamment rapide de la réforme.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

* *

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Lois vous demande **d'adopter** le présent projet de loi portant réforme du contentieux administratif.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>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.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Il est créé des chambres 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.</p>	<p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Compétence et organisation des cours administratives d'appel.</p> <p><i>(Division et intitulé nouveaux.)</i></p> <p>Article premier.</p> <p>Il est créé des cours administratives d'appel compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs.</p>	<p>CHAPITRE PREMIER</p> <p>Compétence et organisation des cours administratives d'appel.</p> <p>Article premier.</p> <p>Il est...</p>
<p><i>Art. 62.</i> — Les recours contre les décisions administratives relatives à l'admission du droit à indemnisation, à la liquidation et au versement de l'indemnité sont portés devant des commissions du contentieux de l'indemnisation dont le siège, le ressort et le nombre sont fixés par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Les chambres 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 « chambre administrative d'appel ».</p>	<p>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.</p>	<p>tribunaux administratifs à l'exception de ceux portant sur le recours en appréciation de légalité ou sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales.</p>
<p><i>Art. 64.</i> — Les décisions des commissions peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie de l'appel.</p>		<p>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.</p>	<p>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^{er} janvier 1993.</p>
		<p>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</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p> <p><i>Alinéa supprimé (cf. art. additionnel après l'article premier).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 précitée.		« Conseil d'Etat » sont remplacés par les mots « cour administrative d'appel ».	
En cas de recours devant les commissions mentionnées à l'article 62 et devant le Conseil d'Etat contre les décisions fixant les droits à indemnisation, il est procédé au règlement de la partie non contestée de l'indemnité.			Article additionnel après l'article premier.
Les recours devant les commissions mentionnées à l'article 62 et en appel devant le Conseil d'Etat sont dispensés du ministère d'avocat.			<i>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.</i>
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	Les chambres administratives d'appel peuvent comporter des sections. Le nombre et le ressort des chambres ainsi que le nombre de leurs sections sont fixés par décret en Conseil d'Etat.	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.	Sans modification.
	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
	Le corps des tribunaux administratifs devient le corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel.	Le corps... ... et des cours administratives d'appel.	Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

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

Le Code...

... et des cours administratives d'appel (partie législative).

CHAPITRE II

Composition des cours administratives d'appel et recrutement de leurs membres.
(Division et intitulé nouveaux.)

CHAPITRE II

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

Art. 4.

Chaque chambre administrative d'appel est présidée par un conseiller d'Etat. Les membres du corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel appelés à exercer les fonctions de président d'une chambre 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 chambre.

Art. 4.

Chaque cour administrative ...

... et des cours administratives ...

... président d'une cour sont nommés ...

Art. 4.

Alinéa supprimé (cf. article additionnel après l'article 4).

Les présidents des chambres sont nommés par décret du Président de la République.

... président de cour.

Alinéa supprimé.

Maintien de la suppression de l'alinéa.

Les membres du corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel ont vocation à exercer les fonctions de conseiller, de commissaire du Gouvernement ou de président de section dans les chambres administratives d'appel.

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^{er} janvier de leur année de nomination d'au moins six ans de services effectifs, dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles.

Alinéa supprimé.

Maintien de la suppression de l'alinéa.

Seuls peuvent être nommés en qualité de membre d'une chambre les membres du corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel ayant au moins le grade de conseiller de 1^{re} classe et justifiant au 1^{er} janvier de leur année de nomination d'au moins six ans de services effectifs, dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles.

Alinéa sans modification.

Art. additionnel après l'art.4.

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.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

Art. 5.

Jusqu'au 31 décembre 1989 peuvent être intégrés dans le corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel aux grades de conseiller de 1^{re} classe et de conseiller hors classe, en vue d'une première nomination dans les chambres administratives d'appel, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou un corps assimilé figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire. Peuvent également et jusqu'à la même date être intégrés aux mêmes grades les agents non titulaires de l'Etat. Les personnes mentionnées au présent alinéa doivent justifier au 1^{er} janvier de leur année d'intégration de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent, ou, si elles appartiennent à un corps recruté par l'Ecole nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.

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

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^{er} janvier de leur année d'intégration de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent, ou, si elles appartiennent à un corps recruté par l'Ecole nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.

Alinéa sans modification.

a) sans modification ;

b) sans modification ;

Art. 5.

Jusqu'au...

... les agents de la fonction publique territoriale appartenant...

... de l'Etat.

Alinéa sans modification.

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.

Ces nominations...

... République après inscription sur des listes d'aptitude établies par ordre de mérite sur proposition...

... comprenant.

a) sans modification ;

b) sans modification ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.</p>	<p>vice-président du Conseil d'Etat ;</p>	<p>c) et des cours administratives d'appel désignés par arrêté du Premier ministre et des chambres administratives d'appel.</p>	<p>c) sans modification ;</p>
	<p>Les recrutements effectués au titre de cet article ne peuvent excéder le tiers des nominations prononcées dans les chambres administratives d'appel durant la même période.</p>	<p>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.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Les personnes intégrées dans les conditions mentionnées au premier alinéa doivent exercer leurs fonctions dans les chambres administratives d'appel pendant une durée minimale de quatre ans.</p>	<p>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.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 16. - A l'exception du président du Tribunal administratif de Paris qui peut être nommé au choix parmi les membres des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de président hors classe, l'avancement des membres des tribunaux administratifs a lieu de grade à grade après inscription au tableau d'avancement. Ce tableau est établi sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs.</p>	<p>Pour l'application de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986, ces personnels sont regardés comme ayant satisfait à l'obligation de mobilité.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	<p>Maintien de la suppression de l'alinéa.</p>
<p>Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs après inscription au ta-</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>bleau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs ayant satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, comptant huit ans de services effectifs dans un emploi du corps des tribunaux administratifs.</p>			
<p>Toutefois, dans la limite de deux ans, les services rendus au titre de l'obligation de mobilité sont assimilés à des services effectifs dans les tribunaux administratifs.</p>			
<p>Ces dispositions sont applicables pour la première fois aux nominations opérées au titre de l'année 1980.</p>			
<p>Loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs.</p>			
Article premier.	Art. 6.	Art. 6.	Art. 6.
<p>Jusqu'au 31 décembre 1985, il pourra être procédé au recrutement complémentaire de conseillers de deuxième classe et de première classe de tribunaux administratifs par voie de concours ; le jury y sera présidé par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et comprendra un représentant du ministre de l'Intérieur, un représentant du ministre de la Justice, ainsi que deux professeurs titulaires d'université et deux membres du corps des tribunaux administratifs nommés par le ministre de l'Intérieur. Les membres du corps des tribunaux administratifs sont nommés sur présentation par la commission administrative paritaire.</p>	<p>Le recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de 2^e classe et 1^{re} classe de tribunal administratif organisé par l'article premier de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 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 pourvus par le recrutement complémentaire au nombre de postes offerts au titre du recrutement statutaire.</p>	<p>Le recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de deuxième et première classe de tribunal administratif organisé par l'article premier de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs, est prorogé jusqu'au...</p>	Sans modification.
<p>Le nombre de postes pourvus au titre du recrutement complémentaire ne pourra excéder en 1980 et 1981 le nombre de ceux pourvus au titre du recrutement</p>		<p>... limitant le nombre de postes offerts au titre du recrutement statutaire.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>statutaire. A partir de 1982, il ne pourra excéder le nombre de postes offerts chaque année dans les tribunaux administratifs aux élèves sortant de l'Ecole nationale d'administration.</p>			<p>Article additionnel après l'article 6.</p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.</i></p>
<p>Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée.</p>			
<p><i>Art. 9. — Le recrutement complémentaire, par voie de concours, des conseillers de deuxième et première classe de tribunal administratif, organisé par l'article premier de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs, est prorogé jusqu'au 31 décembre 1990. Le nombre de postes pourvus à ce titre ne pourra excéder chaque année le montant de postes offerts au titre du recrutement statutaire.</i></p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat.	Art. 7. Les décisions rendues par les chambres administratives d'appel peuvent être déferées au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation.	CHAPITRE III Procédure. <i>(Division et intitulé nouveaux.)</i> Art. 7. Les arrêts rendus par les cours administratives... ... déferés au... ... par voie du recours en cassation.	CHAPITRE III Procédure. Art. 7. Sans modification.
Art. 32. — Le Conseil d'Etat statuant au contentieux est le juge de droit commun en matière administrative ; il statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives ; il est juge d'appel des décisions rendues par les juridictions administratives de premier ressort, il connaît des recours en cassation dirigés contre des décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort.	Art. 8. Il est ajouté à l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 un article 32-1 ainsi rédigé : « Art. 32-1. — 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, soit, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, régler l'affaire au fond. »	Art.8. Alinéa supprime. Le pourvoi en cassation... ... sérieux. Le Conseil d'Etat... 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.	Art.8. <i>Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat un article 32-1 ainsi rédigé :</i> « Art. 32-1 — Alinéa sans modification. 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

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p>	<p align="center">Art. 9.</p>	<p align="center">Art. 9.</p>	<p align="center">Art. 9.</p>
<p><i>Art. L. 102.</i> — Les règles suivies devant la section du contentieux du Conseil d'Etat pour l'introduction, l'instruction et le jugement des recours pour excès de pouvoir, 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.</p>	<p>A l'article L. 102 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les mots : « recours pour excès de pouvoir » sont remplacés par les mots : « recours en cassation ».</p>	<p align="center"><i>Supprimé.</i></p>	<p align="center">Suppression maintenue.</p>
	<p align="center">Art. 10.</p>	<p align="center">Art. 10.</p>	<p align="center">Art. 10.</p>
	<p>Avant de statuer sur une requête qui pose à juger une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et appelant une solution urgente, le tribunal administratif ou la chambre administrative d'appel peut, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Conseil d'Etat le soin de se prononcer sur cette question.</p>	<p>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.</p>	<p>Avant... re- quête <i>soulevant</i> une question de droit nouvelle <i>et</i> présentant une difficulté sérieuse <i>conditionnant</i> le règlement d'autres litiges, le tribunal administratif ou la ...</p>
	<p>Le dossier de l'affaire est transmis au Conseil d'Etat qui se prononce d'urgence. Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.</p>	<p align="center">Alinea supprimé.</p>	<p align="center">... sur le fond de l'affaire jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.</p>
			<p align="center">Maintien de la suppression de l'alinéa.</p>

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.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	Art. 11.	* Art. 11. <i>Supprimé.</i>	Art. 11. Suppression maintenue.
	Art. 12.	Art. 12.	Art. 12. Sans modification.
	Des decrets en Conseil d'Etat déterminent dans quels cas et conditions les litiges concernant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, a une procedure prealable soit de recours administratif, soit de conciliation.	Des decrets 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, a une procedure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation.	
		CHAPITRE IV Dispositions diverses. <i>(Division et intitulé nouveaux.)</i>	CHAPITRE IV Dispositions diverses.
Code des tribunaux administratifs.	Art. 13.	Art. 13.	Art. 13.
<i>Art. L. 1.</i> - Les tribunaux administratifs rendent leurs jugements au nom du peuple français.	A l'article L. 1 du Code des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel, les mots : « et chambres administratives d'appel » sont insérés après les mots : « tribunaux administratifs ».	I. - Dans l'article L. 1... ... et des cours administratives... ... : « et cours administratives d'appel »... ... administratifs ».	I. - Sans modification.
<i>Art. L. 3.</i> - Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve d'appel devant le Conseil d'Etat, juges de droit commun du contentieux administratif. Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation.	A l'article L. 3 du même code, les mots : « devant le Conseil d'Etat » sont supprimés.	Dans l'article L. 3... ... supprimés.	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code des tribunaux administratifs.</p>	<p>Aux articles L. 4 à L. 8, les mots : « et chambres administratives d'appel » sont insérés après les mots : « tribunaux administratifs », les mots : « ou de la chambre administrative d'appel » sont insérés après les mots : « du tribunal administratif » et les mots : « ou la chambre administrative d'appel » sont insérés après les mots : « le tribunal administratif ».</p>	<p>Dans les articles L. 4 à L. 8 du même code, les mots : « et cours administratives... ... ou de la cour administrative... ... ou la cour administrative... ... administratif ».</p>	
<p><i>Art. L. 4.</i> — Les jugements du tribunal administratif sont rendus par des juges délibérant en nombre impair.</p> <p>Sous réserve des dispositions en matière de référé et de celles des articles L. 9 et L. 10 relatifs au conseiller délégué, ils sont rendus par trois juges au moins, président compris.</p>			
<p><i>Art. L. 5.</i> — Les dispositions de l'article 8-1, sur la recusation des juges, ajoutée par la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 à l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958, sont applicables devant les tribunaux administratifs.</p>			
<p><i>Art. L. 6.</i> — Les dispositions des alinéas 4 et 5 de l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont applicables devant les tribunaux administratifs.</p>			
<p><i>Art. L. 7.</i> — Sont également applicables aux tribunaux administratifs les dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881.</p>			
<p>Néanmoins, si des dommages-intérêts sont réclamés à raison des discours et des écrits d'une partie ou de son défenseur, le tribunal administratif réserve l'action, pour être statué ultérieurement par le tribunal compétent, conformément au dernier paragraphe de l'article 41 précité.</p>			
<p>Il en sera de même si, outre les injonctions que le tribunal peut adresser aux avocats et aux officiers ministériels en cause, il estime qu'il peut y avoir lieu à une autre peine disciplinaire.</p>			
<p><i>Art. L. 8.</i> — Les jugements des tribunaux administratifs sont exécutoires et emportent hypothèque.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code des tribunaux administratifs.</p> <p><i>Art. L. 21.</i> — Le recours au Conseil d'État contre les jugements des tribunaux administratifs en matière de contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie et autres contraventions dont la répression appartient au tribunal administratif peut avoir lieu sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État.</p> <p>Le recours peut être déposé soit au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture. Dans ces deux derniers cas, il est marqué d'un timbre qui indique la date de l'arrivée et il est transmis par le préfet au secrétariat du contentieux du Conseil d'État.</p> <p>Il en est délivré récépissé à la partie qui le demande.</p>	<p>Au premier alinéa de l'article L. 21, les mots : « au Conseil d'État » sont supprimés. Les deuxième et troisième alinéas sont abrogés.</p>	<p>Dans le premier alinéa de l'article L. 21 du même code, les mots : ...</p> <p>... abrogés.</p>	<p>II. — Sans modification.</p>
<p>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.</p> <p>Art. L. 102.</p> <p>(cf. <i>supra</i>, art. 9 du projet de loi).</p>		<p>II (nouveau). — L'article L. 102 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est ainsi rédigé :</p>	
<p>Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.</p> <p><i>Art. 19.</i> — Il est ajouté au chapitre II du titre V du Livre I du Code des pensions militaires d'invalidité, un article L. 102 ainsi rédigé :</p>		<p>« Art. L. 102. — Les règles suivies devant la section du contentieux du Conseil d'État pour l'introduction, l'instruction et le jugement des recours en cassation, sont applicables aux pourvois formés devant la commission spéciale de cassation et tant qu'il n'y est pas dérogé par la présente section ou par les articles R. 82 à R. 90.</p> <p>« 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. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.</p> <p>• <i>Art. 1. 102.</i> — Lorsqu'il intente un pourvoi en cassation contre un arrêt d'une cour régionale des pensions, le ministre chargé des Anciens combattants et des victimes de guerre doit, dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de son pourvoi, présenter un mémoire ampliatif explicitant les faits et moyens de sa requête. A défaut de présentation dudit mémoire dans le délai susvisé, il est réputé se désister de son pourvoi.</p> <p>• Lorsqu'un particulier intente un pourvoi en cassation contre un arrêt d'une cour régionale des pensions, le ministre chargé des Anciens combattants et des victimes de guerre est réputé acquiescer aux faits énoncés dans ce pourvoi si, dans un délai de six mois à compter de la communication qui lui en a été donnée, il s'est abstenu de produire un mémoire en défense. »</p>		<p>III. (<i>nouveau</i>). — Dans la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée</p> <p>• les mots : « et cours administratives d'appel » sont insérés après les mots : « tribunaux administratifs » ;</p> <p>2° les mots : « ou d'une cour administrative d'appel » sont insérés après les mots : « d'un tribunal administratif » ;</p> <p>3° les mots : « ou de la cour administrative d'appel » sont insérés après les mots : « du tribunal administratif », <i>sauf à l'article 2 et au premier alinéa de l'article 16.</i></p>	<p>III. — Alinea sans modification.</p> <p>1° sans modification.</p> <p>2° sans modification.</p> <p>3°...</p> <p>... administratifs ».</p>
<p>Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée.</p> <p><i>Art. 2.</i> — Le corps des membres des tribunaux administratifs comprend les grades suivants :</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission	
Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 précitée.	<ul style="list-style-type: none">- président du tribunal administratif de Paris ;- vice-président du tribunal administratif de Paris ;- président hors classe de tribunal administratif ;- président de tribunal administratif ;- conseiller hors classe de tribunal administratif ;- conseiller de 1^{re} classe de tribunal administratif ;- conseiller de 2^e classe de tribunal administratif.	IV (nouveau). — 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 ».	IV. — Sans modification.	
<i>Art. 16.</i> — A l'exception du président du tribunal administratif de Paris qui peut être nommé au choix parmi les membres des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de président hors classe, l'avancement des membres des tribunaux administratifs a lieu de grade à grade après inscription au tableau d'avancement. Ce tableau est établi sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs.	<p style="text-align: center;">Art. 14.</p> <p>Dans la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986, y compris dans son intitulé :</p> <p>1° les mots : « et chambres administratives d'appel » sont insérés après les mots : « tribunaux administratifs » ;</p> <p>2° les mots : « ou d'une chambre administrative d'appel » sont insérés après les mots : « d'un tribunal administratif » ;</p> <p>3° les mots : « ou de la chambre administrative d'appel » sont insérés après les mots : « du tribunal administratif » sauf à l'article 2 et au premier alinéa de l'article 16.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 14.</p> <p style="text-align: center;"><i>Supprimé.</i></p>	<p style="text-align: center;">Art. 14.</p> <p style="text-align: center;">Suppression maintenue.</p>	
Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987.	<p style="text-align: center;"><i>Art. 81.</i> —</p> <p>III. — Dans la limite du dégrèvement ou de la restitution sollicités, le contribuable peut faire valoir tout moyen nouveau, tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat, jusqu'à la clôture de l'instruction.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 15.</p> <p>Au III de l'article 81 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986, les mots : « devant le Conseil d'Etat » sont remplacés par les mots : « devant la chambre administrative d'appel ».</p>	<p style="text-align: center;">Art. 15.</p> <p style="text-align: center;"><i>Supprime.</i></p>	<p style="text-align: center;">Art. 15.</p> <p style="text-align: center;">Suppression maintenue.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.</p>	<p>Art. 16.</p> <p>Les dispositions de la présente loi sont applicables aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française. A l'article 125 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984, les mots : « devant le Conseil d'Etat » sont supprimés.</p>	<p>Art. 16.</p> <p>Les dispositions de la présente loi sont applicables aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 16.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 125. — Il est institué un tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dont le siège est à Nouméa.</p>	<p>Art. 17.</p> <p>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^{er} janvier 1989.</p>	<p>Art. 17.</p> <p>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^{er} janvier 1989.</p> <p>II (<i>nouveau</i>). — 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 demeurant de la compétence d'appel du Conseil d'Etat.</p>	<p>Art. 17.</p> <p>Sans modification.</p>

LISTE DES AUDITIONS AUXQUELLES
A PROCÉDÉ LE RAPPORTEUR

M. ROUVIERE, président de l'Ordre des avocats au Conseil
d'Etat et à la Cour de Cassation, et M. CHOUCROY

M. RATOULY, président de l'union syndicale de la juridiction
administrative, M. BRUNET et M. MASSIOT

M. COUDURIER, président de la mission permanente
d'inspection des juridictions administratives

M. COURTIN, président du syndicat de la juridiction
administrative, M. CHABANOL et M. CHOUCHEYRAS

M. LABETOULLE, président de l'association des membres du
Conseil d'Etat, M. BROUSSE et M. de LEUSSE

Mme LEPAGE-JESSUA (Barreau de la Cour d'appel de Paris)

M. de la BRETESCHE, président de l'Association des jeunes
avocats auprès du Conseil d'Etat

M. FABRE AUBRESPY, responsable du dossier au cabinet du
ministre de l'Intérieur, M. DIEFENBACHER et Mme MONTEIL

M. TURQUET de BEAUREGARD, responsable du dossier au
cabinet du Garde des Sceaux, M. LUDET et M. DEMORY