

N° 142

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès verbal de la séance du 8 décembre 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 ADOPTE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE en deuxième lecture, portant réforme du contentieux administratif.

Par M. Daniel HOEFFEL

Sénateur

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Jacques Larche, *président*, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, 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 Daully, Michel Darras, Marcel Deburge, 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, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romant, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (8e législ.) : (1re lecture) 890, 942 et T.A. 172.
(2e lecture) : 1028, 1095 et T.A. 202.

Sénat : (1re lecture) 37, 67 et T.A. 31 (1987 1988),
(2e lecture) 1-11 (1987 1988)

Justice.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
. Le projet de loi créant des cours administratives	4
. Les travaux de première lecture dans chacune des assemblées	6
. Les travaux de l'Assemblée nationale en deuxième lecture	8
EXAMEN DES ARTICLES	9
- Article premier : Compétence des cours administratives d'appel	9
- 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	11
- Article 4 bis : Présidence des cours administratives d'appel ...	12
- Article 5 : Recrutement exceptionnel	12
- Article 6 bis : Prolongement d'activité au-delà de la limite d'âge	14
- Article 8 : Procédure de cassation devant le Conseil d'Etat	14
- Article 10 : Sursis à statuer sur une question de droit nouvelle	15
- Article 18 : Présidence du conseil de contentieux de Mayotte ..	16
TABLEAU COMPARATIF	17

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi portant réforme du contentieux administratif constitue la troisième tentative législative de porter remède à ce qu'il est convenu de qualifier de crise de la juridiction administrative.

Depuis plusieurs années, en effet, les tribunaux administratifs d'une part et le Conseil d'Etat d'autre part doivent traiter d'un volume d'affaires en constante et très forte progression. En dépit de la sensible amélioration de la "productivité" du juge ce contentieux ne peut être examiné dans des délais satisfaisants. Ainsi, le fait qu'une procédure aboutisse au terme d'un délai de quatre à cinq ans est, à juste titre, de plus en plus fréquemment considéré comme un déni de justice.

Ces difficultés tiennent principalement au succès même de la réforme résultant du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 selon lequel les tribunaux administratifs ont reçu une compétence de droit commun du contentieux administratif, le Conseil d'Etat ne conservant en premier et dernier ressort qu'une compétence d'exception et exerçant les fonctions de juge d'appel des décisions des tribunaux administratifs et de juge de cassation des décisions des juridictions administratives statuant en premier et dernier ressort.

Le rapprochement de la justice du justiciable ainsi qu'une meilleure information de l'administré sont certainement à l'origine de l'augmentation très nette du nombre des recours. De même, il semble acquis que la multiplication, la complexité et l'instabilité législative ainsi que les difficultés d'exécution des décisions du juge ont eu un effet certain sur l'apparition des difficultés actuelles.

Au 31 décembre 1986, le stock des affaires en instance devant les tribunaux administratifs était égal à 98 000 ; devant le Conseil d'Etat, il s'établissait à 23 577 et pour 26 % des dossiers, la durée de l'instance était égale ou supérieure à trois ans et pour 72 % supérieure à un an.

Statistiquement, l'encombrement est comparable à celui constaté dans les années 1950, immédiatement avant la réforme précédemment évoquée qui avait pour principal objet de désencombrer le Conseil d'Etat.

Dans un passé récent, le Gouvernement a tenté de résoudre ces nouvelles difficultés et a déposé deux projets de loi en ce sens.

Le premier tendait à la création d'un corps de "conseillers référendaires" qui auraient été nommés par décret pour cinq ans non renouvelables parmi les fonctionnaires titulaires appartenant à des corps recrutés par l'Ecole nationale d'administration. Placés en position de détachement, ces conseillers référendaires auraient été exclusivement affectés à la section du contentieux.

Le second avait pour objet la création de trois chambres adjointes au Conseil d'Etat 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. Ces chambres, présidées par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, 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.

Aucune de ces deux réformes n'a pu être menée jusqu'à son terme. La situation a donc continué de se dégrader. Or, les difficultés sont de plus en plus vivement ressenties par le justiciable et mal acceptées par le juge. Le Gouvernement a donc été conduit à élaborer un nouveau projet de réforme aujourd'hui soumis au Sénat en seconde lecture.

. Le projet de loi créant des cours administratives

Le projet portant réforme du contentieux administratif modifie l'organisation de la juridiction administrative et les conditions du recrutement des juges. Il précise certaines règles de procédure et traite de la prévention du contentieux.

Les auteurs du projet de loi ont tenu à respecter les grands principes de l'organisation de la justice et notamment celui de la dualité des ordres de juridiction. A aucun moment, la solution consistant à transférer l'examen du contentieux administratif aux tribunaux de l'ordre judiciaire n'a été retenue. Il n'est en effet pas certain que ces tribunaux soient matériellement en mesure de supporter l'accroissement de la charge de travail qui en résulterait. De plus, la spécificité du droit administratif justifie que ce type de contentieux soit traité par un juge spécialisé.

La principale modification introduite par le projet de loi porte sur la structure de la juridiction administrative et consiste à créer un degré de juridiction administrative entre les tribunaux administratifs et le

Conseil d'Etat. Cinq cours administratives d'appel compétentes pour statuer en appel sur les décisions des tribunaux administratifs, à l'exception de celles relatives à l'appréciation de légalité, au contrôle des élections municipales et cantonales, aux recours pour excès de pouvoir et aux recours en indemnités connexes à ces recours.

Dans son principe, la création d'un nouveau degré de juridiction apparaît aussi fondamentale et importante que le transfert de compétence effectué par la réforme de 1953.

En outre, le projet de loi consacre le principe de l'unité du recrutement des juges du premier degré et d'appel. Ils seraient issus d'un seul et même corps : le corps des tribunaux administratifs deviendrait ainsi le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Afin de prendre en compte les difficultés de gestion résultant de la création de cinq nouvelles juridictions nécessitant le recrutement d'une centaine de juges, le projet de loi organise un recrutement extérieur exceptionnel (la date limite étant fixée au 31 décembre 1989) et proroge le recrutement complémentaire organisé par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs.

Le projet de loi contient également plusieurs dispositions relatives à la procédure ou à la prévention du contentieux.

Sur le premier point, bien que l'essentiel des règles de procédure relève du domaine réglementaire, plusieurs réformes apparaissent très nécessaires et méritent donc d'être évoquées : celles facilitant le règlement rapide des affaires grâce, notamment, à une procédure adaptée de référé administratif, celles relatives à la simplification et à l'unification des procédures par exemple.

Sur le second point, le projet généralise l'obligation de règlement amiable. Il est certain, par ailleurs, que des mesures qui ne figurent certes pas dans le projet de loi, mais qui auraient pour objet d'accroître la transparence de l'administration et d'améliorer l'information des administrés, peuvent également contribuer à ralentir l'accroissement du contentieux.

Telles sont les grandes lignes du projet de loi dont l'objet principal consiste à résoudre la crise du contentieux administratif qui se manifeste actuellement par un accroissement du nombre des affaires en instance et un allongement excessif de procédure, et aboutissent à méconnaître l'intérêt du justiciable.

. Les travaux de première lecture dans chacune des assemblées

Le projet de loi portant réforme du contentieux a été déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale.

- Les travaux de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a subdivisé le projet de loi en quatre chapitres consacrés aux compétences et à l'organisation des cours administratives d'appel, à la composition et au recrutement de leurs membres, à la procédure et enfin aux dispositions diverses.

Elle a également adopté une modification terminologique consistant à substituer l'appellation de cour à celle de chambre et celle d'arrêt à celle de décision, faisant ainsi apparaître plus clairement le caractère juridictionnel de ces nouvelles institutions et de leurs compétences.

Sur le fond, la modification essentielle a consisté à prévoir que la détermination du champ de compétences des cours administratives d'appel ne soit pas fixée de façon définitive, mais qu'elle soit susceptible d'évolution. Réalisés par décret en Conseil d'Etat, des transferts éventuels de compétences concerneraient le contentieux de l'excès de pouvoir.

En ce qui concerne la procédure de nomination, l'application automatique des dispositions de la loi n° 86-14 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs a permis d'alléger la rédaction. Il n'est en effet plus nécessaire ni de préciser la nature des fonctions que les membres des cours administratives d'appel peuvent exercer, ni de mentionner les conditions de nomination des présidents des cours.

L'Assemblée nationale a prévu que le recrutement soit ouvert aux agents des collectivités locales appartenant à des cadres de catégorie A.

En ce qui concerne la procédure et la prévention du contentieux, l'Assemblée nationale a précisé que le Conseil d'Etat pourrait avoir la possibilité de renvoyer une affaire à une même cour composée de façon différente. Elle a également prévu que dans l'hypothèse d'un second pourvoi en cassation, il appartiendrait obligatoirement au Conseil d'Etat de se prononcer sur le fond.

A propos de la question préjudicielle, l'Assemblée nationale a supprimé la condition d'urgence figurant dans le projet de loi pour autoriser le renvoi au Conseil d'Etat de toute question de droit nouvelle.

Enfin, l'Assemblée nationale a estimé nécessaire de limiter la procédure précontentieuse aux seuls litiges mettant en cause la

responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

- Les travaux du Sénat

Le débat de première lecture au Sénat a permis d'apporter des modifications significatives au texte adopté par l'Assemblée nationale.

La plus importante concerne la détermination des compétences des cours administratives d'appel. Sur proposition du Gouvernement sous-amendée par la Commission des Lois, le Sénat a prévu le transfert aux cours administratives d'appel de la connaissance des appels sur tous les recours en excès de pouvoir et les conclusions aux fins d'indemnité qui leur sont connexes avant le 1er janvier 1995. Les dates et les modalités de ce transfert seraient fixées par des décrets en Conseil d'Etat. Au terme de cette période transitoire, le Conseil d'Etat ne conserverait donc que l'appel des recours en appréciation de légalité et des litiges relatifs aux élections municipales et cantonales.

Sur la question du recrutement des cours administratives d'appel, le Sénat a élargi à certains universitaires et aux avocats ayant exercé leurs fonctions depuis dix ans, la possibilité d'accéder au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par le biais du recrutement exceptionnel. Par ailleurs, le Sénat a inséré un article additionnel autorisant sur leur demande et pour trois ans le maintien en activité des membres des tribunaux administratifs atteignant la limite d'âge.

En ce qui concerne les questions de procédure, le Sénat a précisé que dans l'hypothèse d'un renvoi de l'affaire après cassation, la juridiction compétente pour statuer devrait siéger dans une autre formation, sauf impossibilité tenant à sa nature même. Il n'a pas repris l'alinéa suivant lequel le Conseil d'Etat trancherait sur le fond dans le cas d'un deuxième pourvoi en cassation.

Par ailleurs, le Sénat a modifié la rédaction de l'article 10 du projet de loi instituant une sorte de question préjudicielle, de façon à préciser que le Conseil d'Etat ne serait saisi que pour donner un avis, qu'il est tenu de donner cet avis dans un délai de trois mois au terme duquel le sursis à statuer sur toute décision concernant le fonds de l'affaire est levé.

Dans le cadre de deux articles additionnels nouveaux, le Sénat :

- a précisé que le détachement de membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans une cour régionale des comptes devrait permettre aux intéressés d'exercer dans leur plénitude les fonctions de membres des cours régionales des comptes ;

- a indiqué que le président du tribunal administratif de la Réunion ou un membre dudit tribunal serait appelé, dès la

promulgation de la loi, à exercer la présidence du conseil de contentieux de Mayotte.

Ainsi, au terme de la première lecture dans chacune des deux assemblées, étaient donc adoptés dans les mêmes termes :

- l'article 2 relatif à l'organisation des cours administratives d'appel ;

- l'article 6 sur le recrutement complémentaire de conseillers de tribunaux administratifs ;

- l'article 7 relatif à la compétence de cassation du Conseil d'Etat ;

- l'article 12 portant sur la prévention du contentieux administratif ;

- l'article 13 concernant les modifications terminologiques ;

- l'article 16 étendant l'application de la loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie ;

- l'article 17 fixant la date et les conditions d'entrée en vigueur de la loi.

Etaient également adoptées les suppressions conformes des articles 9, 11, 14 et 15 dont les dispositions étaient regroupées au sein d'autres articles du projet de loi.

Les travaux de l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Sur proposition du rapporteur de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a, sur les dispositions essentielles du projet de loi, repris la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture. Elle a estimé que la commission mixte paritaire devrait trancher les principaux points de divergence entre les deux assemblées, notamment ceux portant sur la détermination des compétences des cours administratives d'appel telles qu'elles résultent de l'article premier, ou, portant sur la question préjudicielle organisée par l'article 10.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Jean-Pierre MICHEL et Michel SAPIN tendant à prévoir le rattachement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au secrétariat général du Conseil d'Etat. La question du rattachement administratif de ces juridictions avait été évoquée devant les deux assemblées en première lecture. Pour la première fois, le garde des Sceaux et le Ministre de l'Intérieur avaient admis, à terme, le principe d'un éventuel transfert.

En définitive, l'Assemblée nationale n'a retenu la rédaction du Sénat que pour l'article 4. Elle a, par ailleurs, accepté certaines modifications de forme.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Compétence des cours administratives d'appel

L'article premier institue un nouveau degré de juridiction, les cours administratives d'appel, chargées de connaître de l'appel de certaines décisions des tribunaux administratifs. La question de l'étendue de leurs compétences non seulement est au centre du débat mais encore conditionne le succès de la réforme. Le transfert envisagé par les auteurs du projet de loi sur le principe duquel se sont ralliées les assemblées parlementaires, s'effectue par le haut : certaines compétences du Conseil d'Etat seraient ainsi désormais confiées aux cours administratives d'appel tandis que les tribunaux administratifs continueraient d'exercer, en application du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953, les fonctions de juge de droit commun du contentieux administratif.

En tant que juge d'appel, le Conseil d'Etat connaît actuellement des décisions des tribunaux administratifs concernant aussi bien les recours pour excès de pouvoir que les recours de plein contentieux.

Le projet de loi initial proposait de ne transférer aux cours administratives d'appel que la seconde catégorie de recours et précisait que le Conseil d'Etat resterait compétent pour connaître : des jugements rendus en matière d'excès de pouvoir, des conclusions à fin d'indemnités connexes à ces recours, des jugements sur les recours en appréciation de légalité et des jugements sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales. Le débat devant les assemblées a porté sur la possibilité de transférer aux cours administratives d'appel la connaissance de l'appel des recours pour excès de pouvoir ou d'une partie d'entre eux, et sur les modalités de la réalisation de ce transfert, qu'il s'agisse de la nature de l'acte l'autorisant ou de la date à laquelle le transfert devrait ou non intervenir.

Avant de rappeler les modifications intervenues à l'Assemblée nationale puis au Sénat, il convient de présenter brièvement les principaux arguments présentés à l'appui des thèses en présence.

Les partisans d'un transfert limité aux seuls recours de plein contentieux :

- soulignent la nécessité de laisser aux cours administratives d'appel le temps de s'installer ;

- rappellent que les moyens alloués aux nouvelles juridictions ont été évalués en fonction d'un transfert limité ;

- insistent sur les difficultés de mise en oeuvre d'un contrôle de légalité à trois degrés permettant une succession d'annulations et de remise en vigueur des actes administratifs.

Les partisans d'un transfert élargi aux recours pour excès de pouvoir :

- considèrent que la distinction entre les deux types de recours est parfois difficile à cerner ;

- estiment que face aux difficultés actuelles, il est indispensable de mener une réforme d'ensemble ;

- craignent la complexité d'une réforme partielle risquant en outre d'être contraire au principe d'égalité des justiciables devant la justice.

En première lecture, l'Assemblée nationale, tout en maintenant la compétence de principe du Conseil d'Etat pour les recours pour excès de pouvoir, a prévu que des décrets en Conseil d'Etat puissent déterminer certaines matières transférées aux cours administratives d'appel.

Le Sénat a poursuivi la démarche ainsi entreprise. Il a décidé que les cours administratives d'appel seraient compétentes pour traiter des appels sur des recours en excès de pouvoir au plus tard le 1er janvier 1985. Il a confié au pouvoir réglementaire le soin d'organiser le transfert dans le délai ainsi fixé.

L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, est revenue à sa première rédaction car elle a estimé que le fondement de sa démarche n'avait pas été respecté : à savoir que le Conseil d'Etat doit bénéficier d'une compétence de principe et que les cours administratives d'appel n'exercent qu'une compétence résiduelle.

Il faut cependant noter que la rédaction du Sénat constituait un compromis intéressant. D'une part, à moins de ne pas souhaiter que cette réforme aboutisse, il semble souhaitable de fixer un délai raisonnable pour la mise en oeuvre d'une réforme élargie, envisagée par l'Assemblée nationale elle-même.

D'autre part, le Sénat avait accepté la possibilité d'organiser le transfert par des décrets ce qui constitue un élément de souplesse appréciable compte tenu de la difficulté de la matière.

En deuxième lecture, votre commission des Lois vous propose de rétablir la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture. En conséquence, les cours administratives d'appel connaîtront, dans

l'immédiat, des appels sur les recours de plein contentieux. La connaissance de l'ensemble des recours pour excès de pouvoir leur sera transférée dans un délai ne pouvant excéder le 1er janvier 1995. Ce transfert sera organisé par des décrets en Conseil d'Etat.

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 création des cours administratives d'appel ne doit pas se traduire par la remise en cause du principe de l'unité de la juridiction administrative.

Celui-ci est donc réaffirmé par le présent article qui précise, d'une part, que les membres des tribunaux administratifs et les membres de cours administratives d'appel seront issus d'un seul corps, et qui étend, d'autre part, aux cours administratives d'appel l'application du code de procédure devant les tribunaux administratifs.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont souscrit à ces principes dès la première lecture. Néanmoins, l'article est toujours en navette en raison de la suppression par l'Assemblée nationale d'un alinéa additionnel inséré par le Sénat relatif à l'étendue des compétences des membres de tribunaux administratifs détachés dans une chambre régionale des comptes.

Cette disposition, adoptée avec l'avis favorable du Gouvernement sur proposition de M. Lauriol et des membres du groupe du RPR, permet aux membres de tribunaux administratifs détachés auprès d'une cour régionale des comptes de participer pleinement aux délibérés. Jusqu'à présent, les intéressés ne pouvaient en effet juger, contrairement aux membres des cours régionales des comptes détachés dans des tribunaux administratifs.

Une telle faculté serait désormais offerte aux membres de tribunaux administratifs sous réserve qu'ils aient prêté serment.

L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition. Elle a en revanche prévu d'insérer à sa place une mesure organisant le rattachement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au secrétariat général du Conseil d'Etat. Elle a précisé que jusqu'au 31 décembre 1989, le directeur chargé au ministère de l'intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs continuerait à siéger au sein du conseil supérieur des tribunaux administratifs.

En première lecture, le Sénat avait été saisi de la question du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de l'intérieur. Le principe d'une modification à terme de cette organisation avait été évoqué mais aucune modification n'avait été retenue. Votre rapporteur avait estimé que pour des raisons pratiques, le rattachement au ministère de la justice serait préférable.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose de retenir cette solution et de maintenir jusqu'au 31 décembre 1989 la compétence du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, votre commission des Lois vous propose de rétablir les dispositions conférant pleine compétence aux membres des tribunaux administratifs détachés dans les chambres régionales des comptes.

Article 4 bis

Présidence des cours administratives d'appel

En première lecture, le Sénat avait décidé de faire figurer dans un article additionnel nouveau, les dispositions de l'article 4 du projet de loi relatives aux présidents des cours administratives d'appel.

L'Assemblée nationale a apporté une modification rédactionnelle présentée par ses auteurs comme de nature à mieux permettre de garantir le principe de l'inamovibilité.

Votre commission des Lois tient à faire observer que la formulation retenue par le Sénat en première lecture reprenait celle du statut des magistrats et celle du statut des membres des tribunaux administratifs garantissant ce même principe. En conséquence, elle vous propose de rétablir sa rédaction et de substituer au mot "obtenir" le mot "recevoir".

Article 5

Recrutement exceptionnel

La mise en place des cours administratives d'appel nécessite le recrutement d'une centaine de juges appartenant, en application de l'article 4 du présent projet de loi, au futur corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Dans l'immédiat, il n'est pas envisageable de prélever autant de membres dans le corps des tribunaux administratifs à moins de désorganiser la juridiction du premier degré. Les auteurs du projet de loi ont donc prévu d'autoriser

jusqu'au 31 décembre 1989 un recrutement exceptionnel et de proroger jusqu'au 31 décembre 1995 le recrutement complémentaire prévu par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980.

Le recrutement exceptionnel organisé par l'article 5 serait ouvert :

- aux fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou à un corps assimilé ;
- aux magistrats de l'ordre judiciaire ;
- aux agents non titulaires de l'Etat.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait assoupli les conditions de recrutement pour la première catégorie en ne maintenant pas l'obligation de recourir à un décret en Conseil d'Etat pour dresser la liste des corps assimilés. Elle avait par ailleurs étendu le bénéfice des dispositions de l'article 5 aux agents des collectivités locales appartenant à un cadre d'emploi de catégorie A.

Le Sénat avait complété ses dispositions en spécifiant que le recrutement exceptionnel serait également ouvert aux professeurs titulaires, aux maîtres de conférence agrégés, aux maîtres assistants des facultés de droit de l'Etat et aux avocats et avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation ayant exercé leurs fonctions pendant au moins deux ans.

L'Assemblée nationale n'a pas retenu cette disposition au motif que les universitaires sont déjà visés par l'article 5 et que l'accès des avocats aux cours administratives d'appel peut entraîner certaines difficultés au sein du corps d'accueil.

De même, elle a supprimé les dispositions selon lesquelles la commission de sélection chargée de proposer les nominations établit une liste par ordre de mérite au motif que le choix de la commission serait ainsi limité. Cette disposition s'inspire de celle prévue pour le recrutement des membres des chambres régionales des comptes. Par ailleurs, elle correspond à un principe non seulement traditionnellement admis et respecté mais encore de pure logique en matière de recrutement de personnel et a fortiori applicable lorsqu'il s'agit du recrutement de juges.

Votre commission des Lois vous propose de rétablir l'alinéa ouvrant aux universitaires et aux avocats la voie du recrutement exceptionnel par le présent article.

Article 6 bis

Prolongement d'activité au-delà de la limite d'âge

Le Sénat avait en première lecture inséré un article additionnel autorisant les membres des tribunaux administratifs atteints par la limite d'âge à prolonger leur activité sur leur demande et pour trois ans non renouvelables.

Cette possibilité ouverte jusqu'au 31 décembre 1995 devrait permettre de compléter les dispositions de nature à remédier aux problèmes de gestion des effectifs dans les tribunaux administratifs.

L'Assemblée nationale a retenu le principe prévu par l'article 6 bis mais elle a supprimé l'alinéa renvoyant à un décret la détermination des conditions d'application de cette mesure considérée comme faisant double emploi avec celle figurant à l'article 17. Elle a par ailleurs, sur proposition du Gouvernement, inséré un article 6 ter nouveau ayant pour objet de préciser que les personnes maintenues en activité bénéficieraient du maintien de leur rémunération.

Votre commission des Lois vous propose de retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Article 8

Procédure de cassation devant le Conseil d'Etat

L'article 8 contient deux catégories de dispositions : la première instituant une procédure préalable d'admission, la seconde précisant les conséquences procédurales de l'annulation d'une décision de tribunal administratif prononcée par le Conseil d'Etat à la suite d'un pourvoi en cassation.

Un accord est intervenu entre les deux assemblées sur la nécessité du système de filtrage ; en revanche, certaines différences de rédaction subsistent sur les alinéas relatifs aux compétences du Conseil d'Etat en tant que juge de cassation.

Sur la forme, l'Assemblée nationale n'a pas retenu la présentation de cet article consistant à insérer ces dispositions dans l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat au motif que celle-ci doit être entièrement révisée. Tout en insistant sur la nécessité d'entreprendre la refonte de ce texte mais considérant que l'intérêt du justiciable incite à ce que les dispositions soient regroupées en un seul ensemble, le Sénat avait rétabli la présentation du projet de loi.

Sur le fond, le projet de loi laissait au Conseil d'Etat le soin de décider soit de renvoyer l'affaire, soit de la juger au fond si la bonne administration de la justice le justifiait.

L'Assemblée nationale avait estimé que l'affaire renvoyée devait l'être devant une juridiction composée d'autres membres que ceux ayant statué en premier ressort. En outre, elle avait décidé que le Conseil d'Etat trancherait le fond de l'affaire en cas de second pourvoi en cassation.

Au terme d'un long débat, le Sénat a modifié cette rédaction sur deux points en précisant, d'une part que certaines juridictions ne siègent que dans une seule formation et en supprimant, d'autre part, le dernier alinéa donnant compétence au Conseil d'Etat pour juger dans l'hypothèse d'un second pourvoi.

En seconde lecture, l'Assemblée nationale a retenu la première modification et rétabli le dernier alinéa. Cette mesure étant de nature, dans le respect des droits des parties, à mettre un terme à une procédure, qui pourrait autrement être artificiellement prolongée.

Votre commission des Lois vous propose de retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Article 10

Sursis à statuer sur une question de droit nouvelle

Cet article autorise les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel saisis d'une affaire soulevant une question de droit nouvelle à transmettre le dossier au Conseil d'Etat qui se prononce sur ce point. Il convient d'insister sur le fait que ni le tribunal administratif, ni la cour administrative d'appel ne sont dessaisis du dossier mais sont seulement tenus de surseoir à statuer à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait supprimé la condition d'urgence inscrite dans le projet de loi comme l'une des conditions nécessaires pour que puisse être utilisée la procédure prévue à l'article 10.

Le Sénat avait rendu cumulatives les conditions de mise en oeuvre prévues à l'article 10. Il avait par ailleurs introduit la notion d'affaires de série, fixé un délai de trois mois au Conseil d'Etat pour se prononcer et indiqué que le sursis à statuer était levé au terme de ce délai. En outre, le Sénat avait insisté sur le fait que le Conseil d'Etat ne donne qu'un avis sur la question de droit nouvelle présente une difficulté sérieuse qui leur est soumise.

L'Assemblée nationale n'a retenu aucune des modifications du Sénat et a rétabli la rédaction de première lecture.

Votre commission des Lois considère que la procédure organisée par cet article constitue un élément essentiel du projet de loi. Elle vous demande de rétablir la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Article 18

Présidence du Conseil de contentieux de Mayotte

En première lecture, le Sénat avait inséré un article additionnel précisant que le conseil de contentieux de Mayotte serait, à compter de la promulgation de la présente loi, présidé par le président du tribunal administratif de la Réunion.

L'Assemblée nationale a retenu ce principe découlant de la loi du 6 Janvier 1986 portant statut des membres des tribunaux administratifs. Elle a apporté une modification rédactionnelle tendant à fixer au 1er Janvier 1988, la date d'entrée en vigueur de cette mesure.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

* *
*
*
*

Sous le bénéfice de ces observations et de l'adoption des amendements qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous demande d'adopter le projet de loi portant réforme du contentieux administratif.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER</p> <p>Compétence et organisation des cours administratives d'appel</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER</p> <p>Compétence et organisation des cours administratives d'appel.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER</p> <p>Compétence et organisation des cours administratives d'appel.</p>
<p style="text-align: center;">Article premier.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p>	<p style="text-align: center;">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, à l'exception de ceux portant sur les recours en appréciation de légalité, sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales.</p>	<p>Il est créé...</p> <p>... administratifs.</p>	<p>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture</p>
<p>Toutefois, les cours administratives d'appel n'exerceront leur compétence sur les recours en excès de pouvoir et sur les conclusions à fin d'indemnité connexes à ces recours qu'à des dates et selon des modalités fixées par décrets en Conseil d'Etat. Ces dates ne pourront excéder le 1er janvier 1995.</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>Sauf pour des matières qui peuvent être déterminées par décret en Conseil d'Etat, il</p>	
	<p>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>Les appels formés contre les jugements rendus par les commissions du contentieux de l'indemnisation mentionnées à l'article 62 de la loi no 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à</p>	<p style="text-align: center;">Alinéa sans modification.</p>	

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Propositions de la commission

l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France sont portés devant les cours administratives d'appel. Dans l'article 64 de la même loi, les mots : " Conseil d'Etat " sont remplacés par les mots : " cour administrative d'appel ".

Art. 3.

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

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

Art. 3.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

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

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

Art. 3.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Dans le...

...mots: "*Un directeur d'administration centrale nommé par le garde des Sceaux, ministre de la justice*".

Alinéa sans modification

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Par dérogation aux dispositions de l'article 5 de la loi no 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être détachés dans le corps des chambres régionales des comptes. Dans ce cas, après avoir prêté serment, ils sont admis à exercer leurs fonctions dans les mêmes conditions que les magistrats desdites chambres.

CHAPITRE II

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

Art. 4 bis (nouveau),

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 adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

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

Art. 4

Conforme

Art. 4 bis.

Chaque cour...

...ne peuvent obtenir d'autre affectation...

...d'appel.

Propositions de la commission

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

CHAPITRE II

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

Art. 4 bis.

Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Art. 5.

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

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

Le recrutement organisé par le présent article est également ouvert aux professeurs titulaires, aux 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 sont prononcées par décret du président de la République, après inscription sur des listes d'aptitude établies par ordre de mérite, sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Art. 5.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

Ces nominations...
... de la République sur proposition d'une commission de sélection ...

... comprenant :

Propositions de la commission

Art. 5.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Le recrutement organisé par le présent article est également ouvert aux professeurs titulaires, aux 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.

Alinéa sans modification

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Propositions de la commission

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

a) sans modification

a) sans modification

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

b) sans modification

b) sans modification

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

c) sans modification

c) sans modification

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.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

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 no 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Art. 6 bis (nouveau).	Art. 6 bis.	Art. 6 bis
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 no 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 conseiller pendant une durée de trois ans non renouvelable.	Alinéa sans modification	Sans modification
Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.	Alinéa supprimé	
	Art. 6 ter (nouveau).	Art. 6 ter
	Les personnes visées à l'article précédent conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'elles détenaient lorsqu'elles ont atteint la limite d'âge. Il leur est fait application des articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite.	Sans modification
CHAPITRE III Procédure.	CHAPITRE III Procédure.	CHAPITRE III Procédure.
Art. 8.	Art. 8.	Art. 8
Il est inséré dans l'ordonnance no 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat un article 32 I ainsi rédigé :	Alinéa supprimé	Sans modification
" 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 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.	

Texte adopté par le Sénat en première lecture

" S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut, soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction statuant, sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction, dans une autre formation, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. "

Art. 10.

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

CHAPITRE IV
Dispositions diverses.

Art. 18 (nouveau).

Le conseil du contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte sera présidé, dès la promulgation de la présente loi, par le président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion ou par un membre dudit tribunal, délégué par lui.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Alinéa sans modification

Lorsque l'affaire fait l'objet d'un deuxième pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire.

Art. 10.

Avant de statuer sur une requête qui soulève une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, ...

...sur le fond jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.

CHAPITRE IV
Dispositions diverses.

Art. 18.

Le conseil...
... présidé par le président du tribunal administratif...
... par lui.

Propositions de la commission

Art. 10.

Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture

CHAPITRE IV
Dispositions diverses.

Art. 18.

Sans modification

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

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

Propositions de la commission

Par dérogation au
paragraphe 1 de l'article 17, les
dispositions du présent article
entrent en application le 1er
janvier 1988.