

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1990.

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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel,

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Aiphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Casalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (2e légisi.) : Première lecture : 1188, 1278 et T.A. 269.

Deuxième lecture : 1329, 1405 et T.A. 301.

Sénat : Première lecture : 247, 260 et T.A. 97 (1989-1990).

Deuxième lecture : 343 (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	7
. <i>Article 3</i> : Ordonnance des présidents de juridictions	7
. <i>Article 6 (nouveau)</i> : Validation de mesures individuelles de promotion d'enquêteurs de police	8
. <i>Article 7 (nouveau)</i> : Validation de nominations dans les corps d'inspection générale	11
TABLEAU COMPARATIF	13



Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi ne comportait plus qu'un article en navette, à l'issue de la première lecture. Il nous revient de l'Assemblée nationale qui l'a examiné en seconde lecture, le 1er juin dernier, enrichi de deux articles supplémentaires, à la suite de l'adoption d'amendements tendant à la validation de dispositions réglementaires et n'ayant que peu de rapport avec l'objet initial du texte, qui était d'apporter des assouplissements à la procédure devant les juridictions administratives de premier degré et d'appel en vue d'accélérer le cours de la justice.

A cet effet, le projet de loi introduisait deux séries de remèdes :

- *les articles premier à 4* tendant à remplacer l'institution du juge délégué par une procédure accélérée, confiée aux présidents de tribunaux et de cours, ainsi qu'aux présidents de formations de jugement, pour les affaires ne justifiant pas d'audience ;

- *l'article 5* visant à simplifier les modalités de remplacement des commissaires du gouvernement en cas d'empêchement ou d'absence.

Le Sénat a, en première lecture, souscrit au principe des aménagements de procédure introduits par ces deux volets.

Mais, s'il a accepté de supprimer l'institution des conseillers délégués qui n'a en pratique que très peu fonctionné, et a en conséquence adopté sans modification les articles premier, 2 et 4 du projet de loi, qui tiraient les conséquences de cette suppression, il n'a pas entièrement approuvé la procédure accélérée proposée en

remplacement par l'article 3, s'agissant du rejet des conclusions à fin de sursis.

Conscient de l'importance qu'attache le juge à la décision antérieurement prise sur une demande de sursis, lorsqu'il examine l'affaire au fond, votre Haute Assemblée a en effet entendu réserver cette procédure aux seuls présidents des cours administratives d'appel et aux présidents de leurs formations de jugement.

Bien qu'elle n'ait pas retenu ce schéma, l'Assemblée nationale a entendu à son tour en seconde lecture, entourer de nouvelles garanties la procédure relative au rejet des demandes de sursis. Ces garanties paraissent de nature à rendre acceptable le recours au juge unique en ce domaine.

Au-delà de la discussion de cette disposition, l'examen du projet de loi en seconde lecture est surtout pour votre Commission l'occasion de se pencher à nouveau sur le problème lancinant de l'encombrement des juridictions administratives et de réfléchir à l'ensemble des moyens susceptibles de porter remède à cette explosion du contentieux administratif, sans pour autant aboutir à un amoindrissement de la qualité des décisions juridictionnelles.

Le rapport d'activité du Conseil d'État que vient de présenter M. Marceau Long, fait à nouveau état de l'accroissement du nombre global des recours : 70.632 affaires ont été enregistrées en 1989 par les tribunaux administratifs (+ 2.427), 10.157 par les cours administratives d'appel, pour leur première année d'activité, et 8.205 par le Conseil d'État (- 2.165), soit **pour l'ensemble des juridictions administratives 10.419 affaires en plus par rapport à 1988**. Le nombre d'affaires en instance s'élève à 165.687, ce qui risque d'allonger encore le délai moyen de traitement des recours.

Certes, le fait que le Conseil d'État ait pour la première fois cette année enregistré moins de requêtes qu'il n'a jugé d'affaires, constitue un élément de réconfort. Mais il n'est que la conséquence logique de la mise en place des juridictions administratives d'appel. Ce premier résultat des réformes récentes démontre s'il en était besoin l'utilité d'étoffer les moyens de la justice administrative.

Les constatations faites par le Conseil d'État ne permettent cependant pas d'envisager l'avenir avec optimisme.

Si les juridictions du premier degré ont, comme cela ressort du rapport précité, réussi à améliorer leur productivité d'environ 7 % cette année, on ne peut espérer que celle-ci progressera de manière indéfinie. Dans l'état actuel des choses, la résorption du retard dans le

traitement des affaires apparaît de plus en plus hypothétique, au niveau des tribunaux administratifs.

Le malaise observé chez les magistrats et la récente manifestation qu'ils ont organisée, font clairement ressortir l'urgence d'une décision gouvernementale tendant au renforcement à bref délai des effectifs des tribunaux administratifs et à une amélioration des conditions de travail et de rémunération des magistrats.

*

* *

Quoi qu'il en soit, on doit se féliciter des allègements de procédure proposés par le projet de loi, qui devraient aider à accélérer le cours de la justice administrative, mais sans pour autant s'orienter vers des mesures risquant de porter atteinte à la sérénité des décisions de la juridiction administrative.

*

* *

S'agissant des mesures de validation adjointes au présent projet par l'Assemblée nationale, votre commission tient à rappeler les expresses réserves qu'inspire toujours au législateur l'introduction dans un projet de loi de telles dispositions, quand de surcroît elles sortent de son objet. Tout en soulignant que de telles dispositions devaient garder un caractère exceptionnel, elle n'en a pas moins été sensible au fait que l'une comme l'autre poursuivaient un but d'intérêt général.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

Ordonnance des présidents de juridictions

Aux termes de la nouvelle rédaction que cet article propose de donner à l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des juridictions administratives d'appel, les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les présidents de leurs formations de jugement respectives, ainsi que le vice-président du tribunal administratif de Paris, auront la possibilité, sur simple ordonnance, de donner acte des désistements, de constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête et de rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste.

En outre, le texte initial prévoyait que cette procédure pourrait être appliquée au rejet des conclusions à fin de sursis.

Le Sénat s'est montré circonspect à l'égard de cette mesure, d'autant que le juge appelé à statuer sur le fond prend en considération la décision intervenue antérieurement sur la demande de sursis à exécution.

Votre Haute Assemblée a en outre considéré que la solution retenue par le gouvernement n'était pas satisfaisante puisque, d'une part, elle expose les justiciables à l'arbitraire d'une décision prise sans débat collégial et, d'autre part, la procédure accélérée est limitée aux seuls rejets des demandes de sursis, ce qui risque de peser sur la sérénité de la décision qu'aura à prendre le président, une conclusion favorable à la demande entraînant *de facto* son dessaisissement.

C'est pourquoi le Sénat a décidé de supprimer cette faculté pour les juridictions du premier degré qui n'ont à statuer, en principe, que sur des décisions administratives faisant grief, mais l'a maintenue pour les cours administratives d'appel qui ont à se

prononcer sur les demandes de sursis à exécution des jugements de première instance.

L'Assemblée nationale a été sensible aux préoccupations du Sénat. Si elle n'a pas retenu son dispositif et a supprimé la distinction ainsi faite entre juridictions de première instance et juridictions d'appel, elle a néanmoins introduit des garanties nouvelles de procédure.

En premier lieu, elle a prévu que l'ordonnance du président serait prise au terme d'une procédure contradictoire, ce qui permettra aux deux parties de faire valoir leurs arguments auprès du juge.

En second lieu, elle a réaffirmé la possibilité pour le président de renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction. On peut supposer que le Président utilisera cette latitude lorsque les éléments du dossier lui paraîtront suffisamment sérieux pour justifier le renvoi.

Prenant en considération l'existence d'une procédure analogue devant le Conseil d'Etat d'une part, la croissance du nombre de demandes de sursis à exécution d'autre part, votre commission a estimé acceptable cette simplification apportée à la procédure d'examen de ce type de requêtes, compte tenu des nouvelles garanties dont elle est assortie. Elle a en particulier été sensible au fait que le sursis justifie une décision rapide de la part du juge, sauf à le priver de toute utilité, lorsqu'il doit être accordé.

C'est pourquoi elle a adopté cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 (nouveau)

Validation de mesures individuelles de promotion d'enquêteurs de police

Cet article qui résulte d'un amendement présenté par le gouvernement en seconde lecture à l'Assemblée nationale tend à valider :

- les résultats pour 1988 du brevet d'aptitude technique au grade d'enquêteur de police de première classe, établis sur la base de dispositions réglementaires considérées comme illégales par le Conseil d'Etat et, de ce fait, annulés par lui ;

- les tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de police de première classe établis au titre des années 1987, 1988 et 1989, ainsi que les promotions prononcées sur leur fondement.

Rappelons que par un arrêt en date du 22 janvier 1990 (Brassart et autres), le Conseil d'État a considéré que les dispositions statutaires de l'article 11 du décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986, relatif au statut particulier du corps des enquêteurs de la police nationale, en prévoyant la fixation chaque année par le ministre d'un nombre maximal d'admis aux épreuves du brevet d'aptitude technique, avait illégalement ajouté à l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 un mode de sélection non prévu par le statut général des fonctionnaires.

Il a en conséquence annulé les épreuves de 1988 du brevet d'aptitude technique, organisées en application de cette disposition réglementaire.

Or les tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de police de première classe pour les années 1987, 1988 et 1989, arrêtés respectivement les 15 avril 1988, 28 avril 1988 et 20 mars 1989, ont été établis en tenant compte de la liste des candidats déclarés admissibles aux épreuves du brevet d'aptitude technique organisées en 1988. Il s'ensuit que toutes ces promotions ont une base irrégulière.

La décision du Conseil d'Etat remet ainsi en cause la situation statutaire de 471 fonctionnaires de police, qui avaient bénéficié de ces promotions.

Bien que votre Commission éprouve une réticence certaine à prononcer la validation d'actes réglementaires dont le juge administratif a constaté l'illégalité et, de surcroît, dans un projet de loi dont ce n'était pas initialement l'objet, la mesure proposée par le gouvernement est de celles auxquelles on se doit de réserver un accueil attentif, dans la mesure où elle évite de créer des perturbations sérieuses dans le fonctionnement du service public de la police.

En outre, elle respecte, pour partie du moins, les principes posés par le Conseil constitutionnel en la matière. On rappellera que par une décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, ce dernier a considéré que s'il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, ce principe «ne s'oppose pas à ce que dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a pour mission d'appliquer».

Dans le cas qui lui était alors soumis, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur, compétent pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des décisions rétroactives, afin de régler, comme lui seul en l'espèce pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret.

Par ses décisions ultérieures, la haute instance a posé le principe que la validation ne doit pas porter sur l'acte même qui était annulé, ce qui équivaldrait à une censure du juge mettant en cause l'autorité de la chose jugée, et porterait atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Le Conseil a en outre rappelé que l'intervention du législateur doit reposer sur des motifs d'intérêt général.

Que par les mesures de validation proposées, le présent article tende à satisfaire un but d'intérêt général, ne paraît pas douteux. Il n'en est pas moins patent qu'il valide les résultats des épreuves de 1988 du brevet d'aptitude technique au grade d'enquêteur de police de première classe, dont précisément le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation. Ceci va à l'encontre du deuxième principe défini par le Conseil constitutionnel, à savoir que ni le gouvernement ni le législateur ne peuvent valider les actes mêmes dont le juge administratif a prononcé l'annulation.

Mais dans l'arrêt Brassart, le Conseil d'Etat n'a prononcé l'annulation des épreuves que dans la mesure où il avait constaté l'illégalité de l'article 11 du décret de 1986, cette illégalité constituant bien sa décision de fond.

En tout état de cause, le garde des sceaux a annoncé devant l'Assemblée nationale que le ministre de l'intérieur a préparé la modification du décret du 26 décembre 1986, afin de mettre la réglementation en conformité avec la loi précitée de 1984, sur la base de l'arrêt du Conseil d'Etat.

C'est pourquoi, malgré ses réserves, votre commission des lois, qui a insisté sur le fait que les validations législatives devaient demeurer exceptionnelles, a néanmoins adopté cet article sans modification.

Article 7 (nouveau)

Validation de nominations dans les corps d'inspection générale

Cet article qui résulte d'un amendement de M. Marchand, député, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, a, contrairement au précédent, un caractère préventif.

Il tend à compléter l'article 3 de la loi n° 89-466 du 10 juillet 1989 qui a eu lui-même pour objet de valider les nominations intervenues en application de l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et de plusieurs décrets du 15 novembre 1985 pris pour l'application de cette loi dans les corps d'inspection générale des ministères de l'intérieur, de la santé, de la sécurité sociale et du travail.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 de la loi du 10 juillet 1989 ne valide ces nominations que pour autant qu'elles pourraient être contestées sur le fondement d'une irrégularité de procédure entachant lesdits décrets.

Or, le décret n° 85-222 du 15 novembre 1985 relatif au statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, outre les éventuelles irrégularités de procédure dont il pourrait être entaché, comporte une imprécision en ce qui concerne l'ordre dans lequel doivent intervenir les nominations à effectuer au titre de l'article 8 de la loi précitée du 13 septembre 1984, au sein de chaque cycle de nomination, au tour extérieur et au tour intérieur.

Plusieurs affaires actuellement pendantes devant le Conseil d'Etat mettent en cause cette imprécision qui semble pouvoir donner lieu à des interprétations divergentes. Ces requêtes pourraient conduire à la contestation de la régularité du décret et par, voie de conséquence, des nominations intervenues sur son fondement. Il en résulte une précarité dans la situation administrative des fonctionnaires nommés en application de ces textes, sans que leur capacité professionnelle puisse être mise en cause et alors que le décret n° 87-617 du 3 avril 1987 a abrogé celui de 1985, en vue de lever toute incertitude juridique.

C'est pourquoi la nouvelle rédaction que le présent article propose de donner à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1989 tend à couvrir les irrégularités de toute nature ayant pu entacher le décret abrogé de 1985.

Cette mesure n'appelle pas les mêmes préventions que la précédente, puisque le juge administratif n'a pas encore été amené à statuer.

C'est pourquoi votre commission des lois a adopté cet article sans modification.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a adopté l'ensemble du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	<p data-bbox="478 740 564 776">Art. 3.</p> <p data-bbox="339 804 706 936">L'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="339 989 706 1596">« Art. L. 9. — Les présidents de tribunal administratif, les présidents de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent, par ordonnance, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête et rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. »</p> <p data-bbox="339 1649 706 1904">« Les présidents de cour administrative d'appel et les présidents de formation de jugement des cours administratives d'appel peuvent en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis. »</p>	<p data-bbox="856 740 942 776">Art. 3.</p> <p data-bbox="763 804 1071 840">Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="721 989 1092 1053">« Art. L. 9. — Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="721 1649 1092 1936">« Ils peuvent, en outre, par ordonnance, prise au terme d'une procédure contradictoire, rejeter les conclusions à fin de sursis. Ils peuvent, en tout état de cause, renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction. »</p>	<p data-bbox="1235 740 1320 776">Art. 3.</p> <p data-bbox="1163 804 1392 840">Sans modification</p>

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>Décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986 relatif au statut particulier du corps des enquêteurs de la police nationale</p> <p><i>Art. 11.</i> - Peuvent être inscrits au tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire compétente :</p> <p>1° Pour le grade d'enquêteur de première classe :</p> <p>A.- Les enquêteurs de 2e classe comptant sept ans de services effectifs en cette qualité et titulaires du brevet d'aptitude technique selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur. Le nombre maximal de candidats qui peuvent être déclarés admis aux épreuves de ce brevet est visé annuellement par arrêté du ministre de l'intérieur.</p> <p>Pour l'application de l'alinéa ci-dessus, est considérée comme services effectifs la période accomplie en qualité de stagiaire, dans la limite d'un an ;</p>		<p>Art. 6 (nouveau).</p> <p>I.- Les enquêteurs de police de 2e classe figurant sur les listes arrêtées les 16 mars et 5 avril 1988 par la commission nationale de sélection constatant les résultats de l'examen professionnel prévu à l'article 11-1°-A du décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986 relatif au statut particulier du corps des enquêteurs de la police nationale, gardent le bénéfice de leur réussite à cet examen.</p>	<p>Art. 6 .</p> <p>Sans modification</p>

Texte de référence

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

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

**Propositions de la
commission**

Loi n° 89-466 du 10 juillet 1989 relative au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement

Art. 3.- Sont validées les nominations prononcées, en application de l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, dans les corps d'inspection générale, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré, d'une irrégularité de procédure entachant les décrets ;

1. N° 85-222 du 15 février 1985 modifiant le décret n° 81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur et de la décentralisation ;

II.- Les enquêteurs de police de 2e classe inscrits sur les tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de police de 1ère classe pour les années 1987, 1988 et 1989, et nommés à ce grade, ont la qualité d'enquêteur de police de 1re classe à la date d'effet des arrêtés les ayant promus.

Art. 7 (nouveau)

Après les mots : «inspection générale», la fin du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 89-466 du 10 juillet 1989 relative au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement est ainsi rédigée : «et des décrets :».

Art. 7.

Sans modification

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>2. N° 85-227 du 15 février 1985 modifiant le décret n° 61-406 du 20 avril 1961 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs généraux du ministère de la santé publique et de la population ;</p>			
<p>3. N° 85-228 du 15 février 1985 modifiant le décret n° 61-21 du 11 janvier 1961 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale de la sécurité sociale ;</p>			
<p>4. N° 85-232 du 15 février 1985 modifiant le décret n° 81-491 du 8 mai 1981 relatif aux conditions d'accès au grade d'inspecteur général du travail et de la main-d'oeuvre et le décret n° 50-1304 du 20 octobre 1950 relatif au statut particulier de l'inspection du travail et de la main-d'oeuvre.</p>			
<p>Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée antérieurement à la promulgation de la présente loi.</p>			