

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1980

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 après déclaration d'urgence, relatif
au recrutement des membres des tribunaux administratifs.

Par M. Pierre SCHIÉLÉ

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Yves Estève, *vice-présidents*; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, *secrétaires*; Armand Bastit, Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Circoana, Etienne Dally, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhac, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillot, M^{lle} Irma Rapozo, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) 1636, 1802 et in-8 315.

Sénat : 328 (1979-1980)

Tribunaux administratifs. — Magistrats

SOMMAIRE

	Pages
I. — Une situation préoccupante	3
II. — Les mesures à prendre	4
EXAMEN DES ARTICLES	
• Les principes du recrutement complémentaire (article premier) ..	5
• Le recrutement complémentaire des conseillers de deuxième classe (art. 2)	5
• Le recrutement complémentaire des conseillers de première classe (art. 3)	6
• Le maintien en fonctions de certains conseillers atteints par la limite d'âge (art. 4)	6
• L'adaptation des dates de mise à la retraite (art. 5)	7
• Décret d'application (art. 6)	8
TABLEAU COMPARATIF	9
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	12

Mesdames, Messieurs,

L'objet essentiel du projet de loi qui nous est soumis est de reconduire, en les aménageant et en les modifiant sensiblement, les dispositions de l'article 2 de la loi n° 77-1356 du 10 décembre 1977, lequel avait autorisé jusqu'au 31 mai 1980 le recrutement complémentaire d'un certain nombre de conseillers de tribunal administratif.

En effet, malgré les efforts précédemment entrepris, la situation des tribunaux administratifs ne s'est pas améliorée et il convient aujourd'hui de rechercher les solutions qui peuvent être envisagées.

I - UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

Le nombre des affaires en attente de jugement n'a pas cessé de progresser depuis 1975 : alors qu'il s'élevait à 44.000 cette année-là, il est passé aujourd'hui à 63.000 environ, le nombre des entrées augmentant régulièrement chaque année (23.000 en 1975-1976 et 33.000 en 1978-1979). Le délai moyen de jugement atteint actuellement 28 mois.

M. Robert VIARGUES (1), cité par notre collègue M. NAY-ROU, dans son avis annuel (n° 55, 1979-1980) sur le budget du Ministère de l'Intérieur, indique : « Les prochaines années offrent des perspectives encore plus sombres. Les décisions déjà prises ou sur le point de l'être en matière d'effectifs dessinent déjà, à peu de chose près, la situation de 1981. Même dans l'hypothèse où le nombre des requêtes enregistrées ne progresserait qu'au rythme annuel de 15,7 % (moyenne des quatre dernières années) sensiblement plus modéré pourtant que celui de 1979 (18,25 %), les stocks avoisineraient alors 100.000 requêtes, soit plus du double qu'en 1975, et les délais de jugement théoriques dépasseraient trois ans, soit au moins huit mois de plus qu'actuellement. »

(1) Plaidoyer pour les tribunaux administratifs. Revue du Droit Public et de la Science Politique, septembre-octobre 1979, pp. 1251 à 1265.

II - LES MESURES A PRENDRE

Le Gouvernement a pris conscience de ces difficultés et un certain nombre de mesures ont été décidées ou sont en préparation. C'est ainsi notamment que les services contentieux des ministères et des administrations départementales doivent être renforcés et les recours gracieux développés. Dans un autre ordre d'idées, il est prévu d'alléger certaines procédures et de réaménager les circonscriptions des tribunaux administratifs.

Comme son collègue de l'Assemblée Nationale, votre rapporteur estime qu'il est prématuré de porter un jugement sur ces mesures. Il s'en tiendra donc à celles qui font l'objet du présent texte et qui concernent le recrutement complémentaire des conseillers de première et deuxième classe.

Un effort de recrutement tout à fait certain a été accompli ces dernières années : 44 emplois supplémentaires entre 1974 et 1977, 10 en 1978, 15 en 1979 et 31 en 1980. Les effectifs budgétaires, y compris ceux des départements d'Outre-mer, se répartissent actuellement de la manière suivante :

- 1 Président du Tribunal administratif de Paris,
- 1 Vice-Président du Tribunal administratif de Paris,
- 19 Présidents hors classe,
- 39 Présidents,
- 61 Conseillers hors classe,
- 88 Conseillers de première classe,
- 37 Conseillers de deuxième classe.

296

Le recrutement statutaire ne permettant pas de faire face à l'augmentation des effectifs, il a été nécessaire de procéder à un recrutement complémentaire, dans le cadre du décret n° 75-164 du 12 mars 1975 et de la loi du 10 décembre 1977 précitée. C'est par cette voie que 74 des conseillers actuellement en fonction, sur un total de 283, ont été recrutés, les principales administrations d'origine étant le Ministère de l'Intérieur, la Direction Générale des Impôts, les ministères de l'Université et de l'Education.

Bien que votre commission n'éprouve qu'un enthousiasme modéré pour des mesures qui dérogent aux conditions de recrutement habituelles, elle est cependant consciente des nécessités du moment et elle approuve le principe d'un recrutement complémentaire pendant une nouvelle période de cinq ans.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Les principes du recrutement complémentaire.

Cet article a pour objet de poser le principe d'un recrutement complémentaire, jusqu'au 31 décembre 1985, de conseillers de première et de deuxième classe. Alors que le projet de loi prévoyait une sélection sans en définir les modalités, l'Assemblée Nationale a voulu encadrer plus strictement ce recrutement :

- en faisant appel à la notion de concours,
- en introduisant des universitaires dans le jury,
- en établissant un lien entre le nombre de postes ainsi pourvus et ceux qui sont assurés par le recrutement statutaire (en 1980 et 1981) et par l'Ecole Nationale d'Administration (à partir de 1982).

C'est ainsi qu'une vingtaine de postes (sur quarante-trois) devraient être pourvus cette année par la voie du recrutement complémentaire, sans que l'on puisse pour l'instant connaître exactement la répartition entre les postes de première classe et ceux de seconde classe.

Votre commission, soucieuse du respect des principes régissant habituellement le recrutement des fonctionnaires, approuve les règles ainsi posées par l'Assemblée Nationale. Toutefois, elle souhaite que la rédaction du premier alinéa de l'article soit améliorée : d'une part, il n'y a plus lieu de maintenir la notion de sélection, dès lors qu'il est fait appel à celle de concours, d'autre part, il lui a paru préférable d'utiliser le terme « professeurs universitaires d'université », de préférence au terme d'« universitaires », beaucoup trop vague. Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est proposé une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article.

Art. 2.

Le recrutement complémentaire des conseillers de deuxième classe.

Cet article prévoit un concours, comportant au moins une épreuve écrite de droit administratif, pour l'accès aux fonctions de conseiller de deuxième classe. Par rapport au texte précédemment appliqué (article 30 du décret du 23 mars 1975), trois novations sont introduites :

— le concours est ouvert non seulement aux fonctionnaires de l'Etat, *mais aussi aux agents publics (fonctionnaires communaux, agents d'offices publics d'H.L.M., etc.)*, de catégorie A ou assimilés;

— l'ancienneté des intéressés reste fixée à sept ans de services publics, mais elle est *ramenée à trois ans pour l'exercice de fonctions dans la catégorie A*.

— enfin, et c'est là le plus important, le concours sera ouvert aux titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au concours de l'E.N.A., à condition qu'ils aient plus de vingt-sept ans. A l'origine le Gouvernement souhaitait que ces personnes aient une expérience juridique ou administrative d'au moins cinq ans, dont les conditions d'appréciation auraient été fixées par décret. Il est probable que cette appréciation aurait été délicate et le critère de l'âge, même s'il n'est pas parfait, a au moins le mérite d'être indiscutable.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 3.

Le recrutement complémentaire des conseillers de première classe.

L'article précédent définissant les modalités de recrutement applicables aux conseillers de deuxième classe, celui-ci fait de même pour les conseillers de première classe. L'Assemblée Nationale a écarté une proposition tendant à aligner les différents modes de recrutement, avec une épreuve écrite de droit administratif, dans tous les cas. Tout en restant fidèle à la notion de concours, votre commission estime que les modalités peuvent être différentes d'un cas à l'autre, sans que pour autant la qualité du recrutement ait à en souffrir; il appartiendra au jury prévu à l'article premier de déterminer les épreuves qui pourront le mieux révéler les capacités des candidats. Sous réserve d'un amendement d'harmonisation (remplacement du mot sélection par le mot concours), et d'un amendement rédactionnel au deuxième alinéa, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 4.

Le maintien en fonctions de certains conseillers atteints par la limite d'âge.

Afin de faire face à des difficultés qui pourraient se présenter localement et pour profiter de l'expérience de conseillers chevronnés, il est prévu de remettre en activité, pour une durée maxi-

male de trois ans, certains membres du corps des tribunaux administratifs atteints par la limite d'âge (65 ans). Ces personnes seraient nommées par arrêté du Ministre de l'Intérieur, sur proposition du chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et après avis du Président du Tribunal administratif auquel appartenait l'intéressé; cette dernière précision semble exclure du bénéfice éventuel de la mesure proposée les présidents de Tribunal administratif en retraite, car on voit mal quel avis un nouveau Président pourrait donner au sujet de son prédécesseur. De plus, les Présidents de Tribunal administratif n'atteignent la limite d'âge qu'à 68 ans.

Le dernier alinéa définit les conditions de rémunération des intéressés : ceux-ci n'occuperaient pas de poste budgétaire mais percevraient une indemnité égale à la différence entre le montant des émoluments afférents à leur situation antérieure et celui de la pension à laquelle ils ont droit.

Votre commission est très réservée à l'égard d'une telle disposition: elle a cependant décidé de l'adopter en précisant que ce mode de recrutement ne pourrait avoir qu'un caractère tout à fait exceptionnel; dans son esprit, il ne saurait en effet être question qu'une telle mesure puisse être renouvelée après le 31 décembre 1985. Par ailleurs, elle a ramené au 31 décembre 1982 la date prévue au début de l'article, afin que la date ultime d'effet de celui-ci ne soit pas le 31 décembre 1988 mais le 31 décembre 1985. Un nouvel examen de la situation des effectifs devant intervenir à cette date, il ne serait pas convenable qu'une des dispositions exceptionnelles contenues dans ce texte ait effet jusqu'en 1988. Tel est l'objet de l'amendement tendant à modifier le début de l'article.

Art. 5.

L'adaptation des dates de mise à la retraite.

Cet article permet de prolonger les fonctions des magistrats ayant atteint l'âge de la retraite jusqu'au 30 juin ou au 30 septembre de l'année en cours selon qu'ils ont atteint la limite d'âge au cours du premier ou du second semestre. Il s'agit là d'une mesure analogue à celle qui est prévue pour les magistrats de l'ordre judiciaire à l'article 76-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, et qui permettra de faciliter la gestion du corps. Votre commission vous propose de l'adopter sans modification.

Art. 6.

Décret d'application.

Cet article précise que les conditions d'application de la loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat; il n'appelle pas d'observations particulières de la part de votre commission.

*
**

Sous le bénéfice de ces observations et amendements, votre commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration générale vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Jusqu'au 31 décembre 1985, il pourra être procédé à un recrutement complémentaire de conseillers de deuxième classe et de première classe de tribunaux administratifs par voie de sélections opérées par les soins d'une commission présidée par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et comprenant des représentants du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, ainsi que des membres du corps des tribunaux administratifs.	Jusqu'au 31 décembre 1985... ... par voie de <i>concours</i> ; la sélection sera exercée par un jury présidé par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et comprenant un représentant du ministre de l'Intérieur, un représentant du ministre de la Justice, ainsi que deux universitaires 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.	Jusqu'au 31 décembre 1985, il pourra être procédé <i>au</i> recrutement complémentaire... ... par voie de <i>concours</i> ; le jury sera présidé par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et <i>comprendra</i> un représentant du ministre de l'Intérieur, un représentant du ministre de la Justice, ainsi que <i>deux professeurs titulaires d'université</i> et deux membres...
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Chaque sélection en vue du recrutement de conseillers de deuxième classe comporte une épreuve écrite. La sélection est faite parmi :	Chaque <i>concours</i> en vue du recrutement de conseillers de deuxième classe comporte au moins une épreuve écrite et anonyme de droit administratif.	Sans modification.
1° les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de la catégorie A ou assimilé et justifiant, au 31 décembre de l'année de la sélection, de cinq ans de services publics;	Le concours est ouvert : 1° aux fonctionnaires et autres agents publics civils ou militaires appartenant à un corps de la catégorie A ou assimilé et justifiant au 31 décembre de l'année du concours de sept ans de services publics effectifs dont trois ans effectifs dans la catégorie A;	Alinéa sans modification.
2° les magistrats de l'ordre judiciaire;	2° aux magistrats de l'ordre judiciaire;	

Texte du projet de loi.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Propositions de la commission.

3° les titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration, justifiant au 1^{er} janvier de l'année de la sélection, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat d'un minimum de cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique ou administratif.

3° aux titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration âgés de plus de vingt-sept ans.

Après leur nomination, et avant leur affectation, les magistrats ainsi recrutés suivent un stage pratique de six mois.

Art. 3.

Chaque sélection en vue du recrutement de conseillers de première classe est faite parmi les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat justifiant, au 31 décembre de l'année de cette sélection, de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé et les magistrats de l'ordre judiciaire justifiant à la même date de dix ans de services effectifs en cette qualité.

Les candidats devront, au 1^{er} janvier de l'année considérée, être classés à un indice au moins égal à celui que fixera un décret en Conseil d'Etat.

Art. 4.

Jusqu'au 31 décembre 1985, les membres du corps des tribunaux administratifs peuvent, dans les six mois qui suivent leur admission à la retraite par limite d'âge, être recrutés pour exercer les fonctions de conseiller de tribunal administratif pendant une période de trois ans. Cette période n'est pas renouvelable mais elle est, sauf demande contraire, prolongée jusqu'au 30 juin ou au 31 décembre de l'année considérée selon que le terme de la période en cause intervient au cours du premier ou du second semestre.

Les nominations sont prononcées par arrêté du ministre de l'Intérieur sur proposition du chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives. Il peut être mis fin aux fonctions des intéressés par arrêté du ministre de l'Intérieur sur avis conforme du chef de la Mission permanente.

Art. 3.

Chaque concours en vue du recrutement...

... est organisé parmi les fonctionnaires...

... qualité.

Alinéa sans modification.

Art. 4.

Alinéa sans modification.

Les nominations sont prononcées par arrêté du ministre de l'Intérieur sur proposition du chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives *et après avis du Président du Tribunal administratif dans lequel l'intéressé exerçait ses fonctions au moment de son départ à la retraite.*

Art. 3.

Chaque concours...

... de ce
concours, de dix ans...

... qualité.

Les candidats...

avoir été classés...

... Conseil d'Etat.

Art. 4.

A titre exceptionnel et jusqu'au 31 décembre 1982, les membres...

... semestre

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Propositions de la commission.

Il peut être mis fin aux fonctions des intéressés par arrêté du ministre de l'Intérieur sur avis conforme du Chef de la Mission permanente et du Président du Tribunal administratif concerné.

Les membres des tribunaux administratifs ainsi recrutés perçoivent une indemnité non soumise à retenue pour pension égale à la différence entre le montant des émoluments afférents au grade, classe et échelon qu'ils occupaient à la date de leur retraite et le montant de la pension à laquelle ils ont droit. Ils bénéficient, en outre, des indemnités et avantages accordés aux membres du corps des tribunaux administratifs.

Art. 5.

Les membres du corps des tribunaux administratifs sont maintenus en fonction, sauf demande contraire, jusqu'au 30 juin ou au 31 décembre de l'année en cours selon qu'ils ont atteint la limite d'âge au cours du premier ou du second semestre.

Art. 6.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Alinea sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

Alinea sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

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 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.

Art. 3.

Amendement : Au milieu du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... cette sélection...

par les mots :

... ce concours...

Amendement : Au milieu du deuxième alinéa de cet article, remplacer le mot :

... être...

par les mots :

... avoir été...

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

A titre exceptionnel et jusqu'au 31 décembre 1982, ... (le reste sans changement).