

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1977.

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 relatif au recrutement des membres des tribunaux administratifs,

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de loi très court, déposé pour premier examen sur le bureau du Sénat, semble se limiter à une simple mesure de régularisation mais soulève en fait d'importantes questions de fond.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoil, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 321 (1976-1977).

Tribunaux administratifs. — Magistrats - Ecole nationale d'administration - Code des tribunaux administratifs.

Apparemment, son seul objet est de valider rétroactivement le statut particulier des membres des tribunaux administratifs pris par décret alors qu'une jurisprudence récente du Conseil d'Etat a établi que la composition d'une juridiction et, par conséquent, les modalités de recrutement de ses membres, relevaient du domaine législatif et non réglementaire, ainsi que l'avait affirmé le Conseil constitutionnel.

Mais ce statut, qui résulte du décret n° 75-164 du 12 mars 1975, a été attaqué devant le Conseil d'Etat par le Syndicat de la juridiction administrative qui conteste certaines modalités de ce recrutement qu'on demande maintenant au législateur de valider avant que la Haute juridiction ait statué. Or, certains types de recrutement ont été mis en place dans le seul but de pallier l'insuffisance chronique des effectifs de conseillers de tribunal administratif.

Il convient donc d'examiner ce problème des effectifs qui a conditionné l'élaboration du statut et de voir dans quelle mesure le Sénat peut se contenter d'entériner purement et simplement le décret de 1975.

I. — Les effectifs des tribunaux administratifs : une insuffisance préoccupante.

Dans son avis sur les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1973, notre collègue M. Nayrou, évoquant les tribunaux administratifs, déclarait : « Votre commission considère que l'évolution des effectifs ne correspond ni à l'augmentation naturelle du volume des tâches, ni à l'importance de la mission confiée à ces juridictions, non seulement au plan du contentieux mais également, et de plus en plus, dans plusieurs domaines de l'administration territoriale. »

C'est un fait que le décret du 30 septembre 1953, en substituant aux conseils de préfecture les tribunaux administratifs qu'il érigeait par la même occasion en juges de droit commun du contentieux administratif, a profondément transformé la nature de cette institution. Le volume des affaires examinées par les tribunaux administratifs a augmenté de façon substantielle pour se stabiliser aux alentours d'une moyenne de 22 000 pourvois annuels (1). Parallèlement, leurs activités consultatives se sont développées, de même

(1) Moyenne des affaires enregistrées au cours des six dernières années connues (1969-1970 à 1974-1975) : 22 171.

que leurs activités administratives. Ceci amène les conseillers à présider un nombre de plus en plus important de commissions (Commission départementale des impôts directs, Commission des élections universitaires, etc.) ou à participer à leur activité (Commission d'expulsion des étrangers, Comité technique départemental des transports, etc.).

A cet accroissement quantitatif de la charge de travail est venue s'ajouter une modification profonde de la nature du contentieux. Alors que les conseils de préfecture avaient une compétence essentiellement limitée aux collectivités locales, les tribunaux administratifs contrôlent l'action de la puissance publique dans les domaines les plus divers. On prend ainsi la mesure du phénomène majeur de l'évolution des tribunaux administratifs depuis 1953, qui réside dans la difficulté croissante des affaires, liée bien sûr à l'évolution de la compétence des tribunaux, mais aussi au développement constant de l'action administrative et à la complexité de plus en plus inextricable de la législation et de la réglementation dont l'application est soumise à leur contrôle, qu'il s'agisse par exemple de la législation économique ou des règlements d'urbanisme.

Or, ce n'est qu'en 1973 que le Gouvernement s'est véritablement préoccupé de donner à ces tribunaux des moyens, notamment en personnel, proportionnés au développement des tâches. En effet, les effectifs des tribunaux qui étaient de 112 en 1954 n'étaient passés qu'à 181 en 1964 et stagnaient à 186 en 1974. Les affaires jugées passaient dans le même temps d'environ 11 800 en 1963 à 21 500 en 1972. Il était inévitable que les affaires en cours d'examen, autrement dit le retard à juger, se soient accrues de manière impressionnante jusqu'à conduire à un délai moyen de jugement de l'ordre de deux ans, délai contraire à une bonne administration de la justice, et ce, malgré un dévouement des conseillers au service public auquel il convient de rendre hommage. Le meilleur exemple en est donné par le nombre des requêtes traitées par un conseiller rapporteur, qui s'est établi en moyenne à 174 pour les quatre dernières années connues, alors qu'une norme de 150 affaires par rapporteur est considérée comme très rigoureuse.

Il apparaît donc que les besoins réels en personnel n'ont pas été correctement appréciés et que la réforme contentieuse de 1953 n'a pas été accompagnée des mesures « logistiques » qui s'imposaient.

Prenant conscience de la dégradation de la situation, le Gouvernement décidait en 1973 une réforme de structure des tribunaux administratifs — qui consistait principalement en la mise en place de nouvelles formations de jugement dans les tribunaux les plus importants — et l'accompagnait enfin d'un plan quadriennal de renforcement des effectifs. Ce plan, qui doit s'achever cette année, aura été mené à son terme puisqu'il devait porter le nombre des emplois de 186 à 230 et que le nombre des postes budgétaires des tribunaux administratifs est arrêté, pour 1977, à 232 magistrats.

Mais on peut observer tout d'abord que, compte tenu des détachements, les magistrats en service actif n'étaient que 208 au 31 décembre 1976 et, en admettant que les effectifs détachés demeurent constants, ne devraient pas dépasser 215 à la fin de cette année.

Ce nombre est manifestement insuffisant si l'on considère qu'un délai moyen de deux ans pour le jugement d'une affaire n'est pas tolérable. Lors de l'examen au Sénat du projet de loi relatif au code des tribunaux administratifs, le rapporteur, notre collègue M. Thyraud, tout en rendant hommage à la compétence et à l'objectivité des magistrats de l'ordre administratif, déclarait le 17 avril 1975 : « Mais nous déplorons tous qu'ils soient en nombre insuffisant. Si, autrefois, on citait la procédure administrative comme un modèle de rapidité, ce n'est plus vrai aujourd'hui. De même, nous regrettons que cette insuffisance de leur nombre conduise, dans certains départements, à une absence totale de justice administrative. » (1).

En dépit du plan de renforcement rappelé plus haut, ces propos restent malheureusement d'actualité. Le syndicat de la juridiction administrative estime que, pour ramener le délai moyen de jugement à un an — ce qui paraît effectivement indispensable — un effectif de 350 magistrats serait nécessaire à la fin de 1987, à raison de douze emplois budgétaires supplémentaires par an de 1978 à 1987. Même si ce chiffre peut être considéré comme maximaliste, il n'en reste pas moins qu'un nouvel effort doit être consenti par le Gouvernement si l'on veut accélérer le cours de la justice administrative.

A cette fin, il serait souhaitable que des objectifs précis et un plan de recrutement soient à nouveau décidés, à l'image des plans

(1) *Journal officiel*, débats Sénat, séance du 17 avril 1975 (p. 569).

d'évolution des effectifs et du recrutement que le Garde des Sceaux a annoncés à la fin de l'année dernière en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire.

Mais le nécessaire accroissement des effectifs ne doit pas se faire au détriment de leur qualité, ce qui implique le respect des règles statutaires.

II. — Le statut des conseillers administratifs : un indispensable aménagement.

Si l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat amène le Gouvernement à soumettre au Parlement le problème du recrutement des membres des tribunaux administratifs, il ne paraît pas concevable de cantonner le rôle de ce dernier dans une simple validation rétroactive. Il faut au contraire saisir l'occasion de cet examen pour essayer de résoudre un certain nombre de conflits dont le recours intenté devant le Conseil d'Etat à l'encontre du décret de 1975 constitue l'illustration la plus flagrante.

1. LA NECESSITÉ D'UNE INTERVENTION LÉGISLATIVE

Le statut particulier des membres des tribunaux administratifs a été fixé par le décret n° 63-1336 du 30 décembre 1963 qui modifiait le statut de 1953 et dont les grandes lignes subsistent aujourd'hui :

— recrutement normal par la voie de l'Ecole nationale d'administration de conseillers de seconde classe ;

— nomination au tour extérieur de conseillers de seconde et première classe et de présidents.

A la suite du plan quadriennal de créations d'emplois élaboré par le Gouvernement, le contingent de postes offerts dans les tribunaux administratifs aux élèves de l'E. N. A. a été substantiellement augmenté, passant de trois postes en 1971 à sept postes en 1976, soit un accroissement de plus du double. Mais, le plan prévoyant la création de onze postes annuels, il fallu recourir à un recrutement complémentaire.

Aussi le décret n° 75-164 du 12 mars 1975 a-t-il remodelé le statut de 1963 en prévoyant, dans son article 30, un recrutement complémentaire de conseillers de deuxième et de première classe, dans la limite des emplois budgétaires disponibles, pendant un délai de cinq ans à compter de la date de publication dudit décret, soit jusqu'au 18 mars 1980.

En outre, l'article 22 de ce décret a autorisé le détachement dans les tribunaux administratifs de fonctionnaires appartenant à d'autres corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

Les nominations au tour extérieur subsistent bien évidemment et concernent les conseillers de 2^e classe (un sur quatre), les conseillers de 1^{re} classe (un sur huit) et même les présidents de tribunal administratif (un sur sept).

Enfin, la durée de la carrière des conseillers de deuxième classe a été réduite par alignement avec celle des administrateurs civils.

*
* *

Le Parlement, lors de l'examen du projet de loi relatif au Code des tribunaux administratifs — qui est devenu la loi du 16 juin 1976 — a été amené incidemment à modifier l'article L. 2 de ce Code de manière à prévoir l'existence de tribunaux à plusieurs formations de jugement et à mentionner explicitement la possibilité du détachement. Mais à aucun moment le débat ne porta sur le fond, c'est-à-dire sur les modalités de recrutement.

Et il est fort probable que le Parlement n'aurait jamais été conduit à se pencher sur ce problème si le Conseil d'État, par un revirement de jurisprudence, n'avait estimé que les modalités de recrutement des membres d'une juridiction touchaient à la composition de celle-ci. Or, dès 1964, le Conseil constitutionnel avait interprété extensivement la formule de l'article 34 de la Constitution selon laquelle « la loi fixe les règles... concernant la création de nouveaux ordres de juridiction », en estimant que celle-ci englobait

les règles concernant la composition de la juridiction (1). Saisi par le Gouvernement, à la fin de l'année dernière, d'un projet de décret étendant les nominations au tour extérieur à la Cour des comptes, le Conseil d'Etat considéra que les dispositions en cause relevaient du domaine législatif dans la mesure où ce mode de recrutement influait sur la composition de la Cour des comptes.

C'est donc pour se prémunir que le Gouvernement, par le présent projet de loi, demande au Parlement de valider rétroactivement les dispositions du décret du 12 mars 1975 qui concernent le recrutement des membres des tribunaux administratifs.

Précaution utile car, le 13 octobre 1975, le Syndicat de la juridiction administrative a intenté devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de ce décret, attaquant notamment les dispositions concernant le détachement, la nomination au tour extérieur de président de tribunal administratif, les modalités du recrutement complémentaire et le reclassement des conseillers au tribunal administratif de Paris.

Compte tenu de l'évolution de la position du Conseil d'Etat, il est fort probable que les dispositions du décret relatives au recrutement complémentaire et aux nominations au tour extérieur seraient annulées, motif pris de leur caractère législatif. Or, depuis la parution de ce décret, six nominations sont intervenues au tour extérieur et trente-quatre au titre du recrutement complémentaire dont l'annulation provoquerait, selon l'exposé des motifs du projet de loi, la paralysie d'une dizaine de tribunaux.

Aussi, bien que votre commission se soit étonnée dans un premier temps d'avoir à légiférer sur une question dont le pouvoir judiciaire est saisi, l'examen des réalités l'a bien vite conduite à considérer la situation inextricable qui serait créée si le Parlement s'abstenait de régler préventivement la situation et attendait l'invalidation d'une quarantaine de fonctionnaires dont la qualité n'est, au demeurant, critiquée par personne.

Une intervention législative est donc nécessaire. Mais la Commission des Lois estime qu'elle ne doit pas se limiter à une simple opération de régularisation et que ce projet doit permettre au Sénat d'examiner les problèmes très réels que soulève le recrutement des membres des tribunaux administratifs.

(1) Conseil constitutionnel, décision du 21 décembre 1964, aux termes de laquelle les dispositions fixant la composition des juridictions pour enfants ont le caractère législatif.

2. LA NÉCESSITÉ D'UN AMÉNAGEMENT DU RECRUTEMENT DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Le texte qui vous est soumis a donc pour objet, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, « de donner une base légale aux différents modes de recrutement des magistrats des tribunaux administratifs », cette base légale rétroagissant au 12 mars 1975 (et non au 18 mars comme l'indique par erreur l'exposé des motifs), date de la signature du décret de 1975. Celui-ci constituerait alors le décret en Conseil d'Etat qui doit, en apparence, être pris pour l'application du présent projet et qui est visé dans les deux premiers articles.

Le recrutement des magistrats administratifs s'effectuerait selon trois modes différents :

— la voie normale de recrutement par l'Ecole nationale d'administration ;

— la voie classique de la promotion sociale par le biais des nominations au tour extérieur ;

— une voie dite « complémentaire et exceptionnelle » qui prendrait fin le 31 décembre 1980.

Votre commission accepte d'examiner ce projet et de remédier ainsi à une situation qui deviendrait inextricable sans l'intervention du législateur.

Mais, puisqu'elle permet ainsi au Gouvernement de sortir d'un « mauvais pas » et que les conditions de recrutement des magistrats administratifs lui sont soumises pour la première fois — la loi relative au Code des tribunaux administratifs n'ayant pas permis cet examen — elle estime indispensable de saisir cette occasion pour supprimer les graves imperfections que renferme le statut de 1975. Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur, M. Taittinger, ne déclarait-il pas lui-même à l'Assemblée Nationale, le 11 juin 1976, en réponse à une question orale d'un député (1) : « *Bien qu'il soit critiqué et que l'on envisage déjà de le faire évoluer, alors qu'il n'a pas encore un an, ce statut a vraiment apporté d'incontestables améliorations à la situation des magistrats.* »

(1) *Journal officiel*, débats Assemblée Nationale, 1^{re} séance, du 11 juin 1976 (p. 4052).

Votre commission pense en effet que le statut de 1975 a permis aux conseillers de tribunal administratif de rattraper en grande partie le retard qu'ils subissaient dans leur carrière par rapport à leurs condisciples de l'Ecole nationale d'administration qui étaient devenus administrateurs civils.

Mais elle estime que ce statut est contestable sur plusieurs points qui concernent précisément les modes de recrutement :

a) *Le détachement.*

L'article 22 du décret de 1975 a autorisé le détachement dans les tribunaux administratifs de fonctionnaires appartenant à d'autres corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Lorsqu'ils y ont accompli trois ans de services effectifs, ceux-ci peuvent d'ailleurs demander leur intégration dans le corps.

Votre commission considère que cette possibilité de détachement doit être limitée aux fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration *qui sont soumis à l'obligation de mobilité* instituée par le décret n° 72-555 du 30 juin 1972. Il faut en effet ouvrir le corps des tribunaux administratifs à la mobilité, ce qui permet, par voie de réciprocité, aux magistrats administratifs issus de l'Ecole nationale d'administration et soumis à cette même obligation d'effectuer leur mobilité dans l'administration active, ce qui ne peut être que bénéfique.

Mais permettre le détachement dans les tribunaux administratifs de fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration *en dehors de l'obligation de mobilité* est contestable, car la faculté d'intégration dans le corps qui en est le complément place les fonctionnaires venus de l'extérieur dans une situation plus favorable pour accéder au grade de président en raison du déroulement plus rapide des carrières, jusqu'à une période très récente, dans le corps des administrateurs civils.

Surtout, permettre à un administrateur actif de participer directement aux activités juridictionnelles, alors que la position de détachement implique qu'il continue à appartenir à son corps d'origine et que cette position est essentiellement révocable, constitue sur le plan des principes un atteinte incontestable à l'indépendance de la juridiction administrative.

b) *Le tour extérieur.*

Les nominations au tour extérieur constituent une technique traditionnelle de promotion sociale dans la fonction publique. Il est donc tout à fait normal que le décret de 1975 prévoit dans son article 7 la nomination au tour extérieur de conseillers de tribunal administratif.

Mais votre commission estime que la possibilité de nomination au tour extérieur de présidents de tribunal administratif ne trouve aucune justification. Bien au contraire, la fonction de président implique une longue expérience contentieuse et la meilleure preuve en est administrée par l'article 13 du décret de 1975 qui exige huit années de services effectifs dans le corps avant qu'un conseiller hors classe puisse postuler à la fonction de président.

Au surplus, M. Gerbet rappelait, dans son avis sur le budget de l'Intérieur pour 1976 (1), que le Ministère de l'Intérieur bénéficie d'un quasi-monopole pour les recrutements au tour extérieur (87 % des intégrations au choix).

Sans tenter un procès d'intention à ce département ministériel, il faut bien constater que le principe de l'indépendance de la magistrature administrative peut se trouver menacé par cette institution qui ne répond à aucune nécessité pratique.

C'est la raison pour laquelle la Commission des Lois vous en proposera la suppression.

c) *Le recrutement complémentaire.*

Il est bien évident que le seul recrutement par la voie de l'Ecole nationale d'administration, bien qu'il constitue la voie normale, ne pouvait permettre de pourvoir les emplois de conseillers dégagés par le plan de renforcement des effectifs décidé par le Gouvernement. Aussi le décret de 1975 a-t-il prévu qu'à titre provisoire serait institué un recrutement complémentaire de conseillers de 2^e et de 1^{re} classe.

Mais ce recrutement complémentaire, qualifié d'« exceptionnel » par le présent projet, ne doit pas devenir la voie normale de

(1) Assemblée Nationale, V^e législature, avis n° 1920 de la Commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 1976, tome II : Intérieur (p. 32).

recrutement. Or, si l'on considère les nombres, depuis 1975 dix-neuf conseillers ont été recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration, auxquels il convient d'ajouter six nominations au tour extérieur, mais trente-quatre conseillers l'ont été par le biais du recrutement dit « complémentaire ».

Ce recrutement n'étant possible que dans la limite des emplois budgétaires disponibles, il est probable que ce rythme va se réduire l'année prochaine.

Mais les besoins des tribunaux en effectifs n'étant pas encore comblés, la commission des lois estime qu'il serait souhaitable d'augmenter le quota des postes offerts par les tribunaux administratifs aux anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration afin que le recrutement normal par la voie de l'Ecole permette de supprimer le recrutement complémentaire qui n'est qu'un palliatif.

C'est uniquement dans ce but, qu'elle ne peut atteindre directement — ce quota appartenant au domaine réglementaire — que votre commission vous propose d'arrêter le recrutement complémentaire au 31 mai 1980, afin d'inciter le Gouvernement à recourir au mode de recrutement véritablement statutaire des conseillers administratifs.

C'est donc sous réserve des amendements présentés lors de l'examen des articles ci-après que la Commission des Lois vous proposera l'adoption de ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

L'article premier complète l'article L. 2 du Code des tribunaux administratifs dans le but de prévoir législativement les deux modes de recrutement « normaux » des membres des tribunaux administratifs, c'est-à-dire l'Ecole nationale d'administration et les nominations au tour extérieur.

Comme elle l'a indiqué plus haut, la commission considère qu'il faut revoir le problème du détachement dans les tribunaux administratifs. **Aussi vous propose-telle de réécrire entièrement l'article L. 2 du code en modifiant les points suivants :**

Le détachement.

La commission estime tout d'abord qu'il faut revoir l'article L. 2 tel qu'il a été modifié par la loi n° 76-521 du 16 juin 1976 modifiant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative de ce code. Dans la rédaction issue de cette loi, l'article L. 2 dispose en effet que chaque tribunal administratif « se compose d'un président et de plusieurs autres membres appartenant au corps des tribunaux administratifs *ou détachés dans ce corps* ». Mais le problème du recrutement des magistrats administratifs n'a pas été abordé lors de la discussion de la loi de 1976 dont l'objet essentiel était la codification. Or, il est incontestable que la pratique du détachement va avoir une influence directe sur la composition des tribunaux administratifs et que celle-ci doit être réexaminée à l'occasion de la discussion du présent texte.

Sur le plan des principes, la Commission des lois estime que le détachement dans les tribunaux administratifs de fonctionnaires appartenant à d'autres corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration constitue une atteinte à l'indépendance de la juridiction administrative si ce détachement n'est pas limité aux fonctionnaires touchés par l'obligation de mobilité. En effet, le

fonctionnaire détaché continue d'avancer dans son corps d'origine et l'on sera en droit de s'interroger sur son indépendance lorsque viendra en jugement une décision prise par l'autorité administrative dont dépend sa carrière, d'autant plus que le détachement est une mesure « essentiellement révocable » (art. 38 de l'ordonnance portant statut général des fonctionnaires). Et, aux yeux des justiciables, la présence de fonctionnaires détachés pourrait aboutir à mettre en cause l'impartialité du juge administratif, ce qui serait déplorable car, comme on l'a fort justement écrit, « l'apparence de l'indépendance lui est aussi nécessaire que l'indépendance elle-même ».

C'est pourquoi, dans un premier mouvement, votre commission aurait été portée à supprimer purement et simplement le détachement dans les tribunaux administratifs. Mais l'examen des réalités l'a conduite à maintenir ce détachement afin de permettre aux fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration d'effectuer leur mobilité dans ces tribunaux. Car, si cette faculté leur est refusée, on peut craindre que les membres des tribunaux administratifs issus de l'Ecole nationale d'administration ne puissent plus effectuer leur mobilité dans l'administration active, en application du principe de la réciprocité. Pourtant, les jeunes « énarques » qui effectuent leur mobilité au sein du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes ne peuvent participer qu'à l'activité administrative et consultative de ces grands corps, « à l'exclusion de toute fonction juridictionnelle ». Mais il est impossible de séparer les fonctions de conseil et de juridiction dans l'activité des tribunaux administratifs.

Sur le plan pratique, la suppression du détachement effectué en dehors de l'obligation de mobilité ne privera pas les tribunaux administratifs d'un « sang nouveau » qui aurait pu leur être insufflé par cette voie car, depuis que le statut de 1975 l'a institué, un seul détachement a eu lieu et deux sont envisagés pour cette année, mais uniquement au titre de la mobilité.

La commission vous propose donc **de compléter le texte actuel de l'article 2** en prévoyant que les fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'administration ne pourront être détachés dans le corps des tribunaux administratifs **que pour satisfaire à l'obligation de mobilité** instituée par l'article premier du décret du 30 juin 1972 relatif à l'emploi des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

Mais, dans l'esprit de la commission, et sans qu'elle veuille empiéter sur le domaine réglementaire, la possibilité devrait être maintenue pour les fonctionnaires ainsi détachés de demander leur intégration dans le corps des tribunaux administratifs à l'issue des trois ans de détachement prévus par l'article 22 du décret de 1975. Car, dans cette hypothèse, les principes garantissant l'indépendance du juge administratif ne sont pas mis en cause.

*Les conditions de nomination des présidents
de tribunal administratif.*

Le premier alinéa que propose l'article premier du projet afin de compléter le texte de l'article L. 2 du code pose le principe du recrutement des conseillers de tribunal administratif parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

C'est le principe traditionnel, affirmé dans le statut de 1963 et repris dans celui de 1975 : la voie normale pour le recrutement des membres des tribunaux administratifs est constituée par l'Ecole nationale d'administration.

Votre commission ne peut que l'approuver. Mais cet alinéa comporte une deuxième phrase qui précise que « les présidents sont nommés parmi les conseillers de tribunal administratif ». Dans la mesure où le second alinéa, tel que la commission vous proposera de le modifier, ne traitera plus que des nominations au tour extérieur de *conseillers*, il est préférable **de disjoindre cette phrase pour la transformer en un nouvel alinéa** qui deviendrait le deuxième alinéa de l'article L. 2. Cette présentation offre l'avantage de respecter la structure du premier alinéa de cet article, qui traite d'abord du président puis des conseillers. Elle permet également d'éviter l'inconvénient de la rédaction proposée par le Gouvernement qui évoque dans un même alinéa deux problèmes différents, celui du recrutement des conseillers et celui de la nomination des présidents.

En outre, la commission vous demande de définir avec plus de précision les conditions de nomination des présidents, en faisant référence au statut de 1975 pour les modalités de nomination ; sans cette référence, la lettre du texte permettrait de nommer président un simple conseiller de 2^e classe. C'est pourquoi il est précisé que les présidents sont nommés « **dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat** ». Ce décret étant celui du 12 mars 1975,

cela implique que les présidents de tribunal administratif sont nommés parmi les conseillers hors classe justifiant de huit années de services effectifs dans le corps et ayant atteint au moins le 4^e échelon de la hors-classe (art. 13 du décret).

Les nominations au tour extérieur.

Le deuxième alinéa proposé par l'article premier du projet pour compléter l'article L. 2 concerne l'autre mode de recrutement « normal » des membres des tribunaux administratifs, les nominations au tour extérieur.

Votre commission approuve pleinement le principe de la nomination au tour extérieur de conseillers de tribunal administratif de 2^e classe, c'est-à-dire au grade de début du corps. C'est une mesure de promotion sociale qui est classique dans la fonction publique et qui permet à des fonctionnaires parfois dépourvus de diplômes d'intégrer un corps qui, autrement, leur serait fermé. Ce système permet également de diversifier le recrutement d'un corps.

L'article 7 du décret de 1975 prévoit la nomination au tour extérieur, dans la proportion de un sur quatre, de conseillers de 2^e classe parmi les fonctionnaires de l'Etat justifiant de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A, les magistrats de l'ordre judiciaire et les candidats admissibles à l'agrégation de droit public. Le projet de loi reprend ce principe en apportant une précision rendue nécessaire par la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970, tendant à faciliter l'accès des officiers à des emplois civils, qui a permis à six officiers d'intégrer le corps des tribunaux administratifs. C'est pourquoi le projet précise qu'il s'agit de fonctionnaires *civils ou militaires* de l'Etat appartenant à un corps de la catégorie A *ou assimilé*. On peut noter que les militaires qui ont bénéficié jusqu'à maintenant de cette disposition possédaient au minimum une licence en droit et que le niveau hiérarchique moyen des postulants se situe au grade de commandant (1). Cette possibilité d'intégration, qui peut surprendre, donne donc de bons résultats.

La commission est plus réservée sur la faculté offerte au Ministère de l'Intérieur de procéder à la nomination au tour extérieur de conseillers de 1^{re} classe, dans la mesure où celle-ci peut inter-

(1) Voir l'annexe I, paragraphe 3.

venir à n'importe quel échelon du grade. Un administrateur civil ayant eu une carrière rapide dans son corps pourrait ainsi se retrouver, par le biais du tour extérieur, loin devant un conseiller administratif également issu de l'École nationale d'administration mais qui aurait effectué toute sa carrière dans les tribunaux administratifs, et cela est choquant. Surtout, s'agissant de fonctions juridictionnelles, ces nominations peuvent conduire un fonctionnaire dépourvu d'expérience contentieuse à occuper un grade élevé dans le corps.

Elles permettent néanmoins d'intégrer dans ce corps des gens plus âgés que ceux issus du recrutement normal et de remédier ainsi à la composition défectueuse de la pyramide des âges, due à une longue période d'absence de recrutement. Le tour extérieur pour la 1^{re} classe permet également aux intéressés de postuler à terme à une présidence de tribunal. Aussi la commission vous propose-t-elle de le laisser subsister, bien que le statut des administrateurs civils, sur lequel les magistrats administratifs sont alignés, ne prévoit une nomination au tour extérieur que pour les administrateurs de 2^e classe.

Par contre, la Commission des Lois est absolument opposée aux nominations au tour extérieur de présidents, et surtout de présidents hors classe, que le projet n'interdit pas, alors que ces derniers dirigent les tribunaux les plus importants, qui comportent plusieurs formations de jugement. Un président doit posséder des connaissances juridiques approfondies et une grande expérience contentieuse. C'est lui qui organise la juridiction, qui supervise l'instruction des affaires, qui revise le travail du conseiller rapporteur, tant en ce qui concerne le sens de la décision que la rédaction du jugement. L'article 13 du statut atteste d'ailleurs la nécessité de cette expérience professionnelle, acquise par une ancienneté minimale de fonction dans la juridiction administrative, puisqu'il subordonne l'avancement des conseillers hors classe au grade de président à une ancienneté de huit années de services effectifs dans le corps.

Si l'on ajoute que le tour extérieur répond presque exclusivement aux besoins du Ministère de l'Intérieur dont les personnels bénéficiaient en 1975 de 87 % des intégrations au choix et occupaient 71 % des emplois de président, on voit bien que c'est le problème de la compétence et de l'indépendance de la juridiction administrative qui est posé. Et, si l'on quitte le domaine des prin-

cipes, l'argument pratique de la diversification du recrutement ne peut être davantage pris en compte. Ces possibilités de nominations existaient déjà dans le statut de 1963. Or, depuis cette date, deux nominations de président seulement ont été effectuées au tour extérieur. Depuis 1975, celui-ci n'a été utilisé qu'une fois pour la nomination de conseiller de 1^{re} classe.

Nous sommes donc en présence de dispositions sans intérêt pratique mais qui, à terme, peuvent ternir l'image de marque des tribunaux administratifs en laissant planer un doute sur leur indépendance. Le Conseil d'Etat ne s'y est pas trompé qui, lors de l'examen du décret de 1975 comme à l'occasion de celui du présent texte, s'est constamment opposé à la possibilité de nomination au tour extérieur de présidents de tribunal administratif.

Votre commission vous demande donc de préciser que les nominations au tour extérieur ne peuvent concerner que les conseillers de 2^e et de 1^{re} classe et, en conséquence, de supprimer l'alinéa b de l'article premier.

Article 2.

Le recrutement complémentaire.

L'article 2 constitue la validation législative du recrutement complémentaire qui a été institué par l'article 30 du décret de 1975, en raison de l'impossibilité de réaliser le plan quadriennal de renforcement des effectifs par la seule voie du recrutement statutaire.

Aux termes du décret, ce recrutement est ouvert temporairement, dans la limite des emplois budgétaires disponibles, au niveau des conseillers de 2^e et de 1^{re} classe, aux catégories de postulants pouvant être nommés au tour extérieur (fonctionnaires de catégorie A et magistrats de l'ordre judiciaire justifiant d'une certaine ancienneté, candidats admissibles à l'agrégation de droit public) et, pour le grade de conseiller de 2^e classe seulement, aux chargés de cours et anciens chargés de cours de droit des facultés et U. E. R. ainsi qu'aux assistants et anciens assistants de droit titulaires du doctorat en droit.

Les modalités de sélection comprennent un examen des titres par la Commission spéciale chargée de donner un avis sur les nominations au tour extérieur, qui dresse la liste des candidats

qu'elle admet à subir une épreuve de sélection. A l'issue de cette épreuve, la commission établit une liste d'aptitude dont l'ordre s'impose à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'article 2 reprend les dispositions concernant les catégories de candidats admises à concourir, en modifiant toutefois la date limite du recrutement complémentaire. Celle-ci est en effet fixée au 31 décembre 1980 alors que le statut de 1975 prévoyait son expiration à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la date de publication du décret, soit au 18 mars 1980.

D'autre part, ce recrutement complémentaire est qualifié d'« exceptionnel » par le projet. Or, depuis son institution, trente-quatre personnes ont été recrutées par cette voie (1), alors que, dans le même temps, vingt-cinq seulement l'on été par la voie statutaire (dix-neuf par l'Ecole nationale d'administration et six au tour extérieur). Il s'agit donc plus d'un recrutement parallèle que d'un recrutement exceptionnel.

Mais il a permis de pallier en partie la grave pénurie d'effectifs du corps des tribunaux administratifs, et la qualité des conseillers ainsi recrutés n'est pas contestée bien que les modalités de sélection soient attaquées devant le Conseil d'Etat par le recours précité.

Il s'agit donc d'un palliatif et la Commission des Lois estime que la solution du problème des effectifs des tribunaux administratifs doit être recherchée dans une augmentation du recrutement statutaire. La source du recrutement complémentaire risque d'ailleurs d'être bientôt tarie, car c'est le plan de renforcement des effectifs qui, par la création de postes budgétaires, avait permis d'offrir treize places par an depuis 1975. Or, ce plan se termine à la fin de cette année et, le recrutement complémentaire n'étant possible qu'en fonction des postes budgétaires vacants, il est presque certain qu'aucun conseiller ne pourra être recruté par cette voie l'année prochaine.

Il est donc préférable d'inciter le Gouvernement à augmenter le contingent des postes offerts dans les tribunaux administratifs aux élèves de l'Ecole nationale d'administration plutôt que de recourir à des palliatifs. Ce contingent est passé de trois postes en 1971 et 1972 à quatre postes en 1973, cinq en 1974 et 1975 et sept en 1976 et 1977. Le Ministère de l'Intérieur estime qu'un

(1) Voir les annexes I et II.

quota de dix postes serait suffisant pour que, dans quelques années, les conseillers issus de l'Ecole nationale d'administration représentent 70 % des effectifs du corps. Les promotions de l'école, compte tenu des demandes des élèves de plus en plus attirés par la possibilité d'une carrière en province, devraient permettre d'assurer ce recrutement dès 1980.

La **commission des lois vous propose donc de fixer au 31 mai 1980 la date limite du recrutement complémentaire**, afin d'inciter le Gouvernement à appliquer effectivement l'article 6 du statut de 1975 qui dispose que le recrutement normal des membres du corps se fait par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Elle rejoint par là le vœu du Ministère de l'Intérieur qui, dans une réponse à un questionnaire de l'Assemblée Nationale sur son budget pour 1976, déclarait : « Le recrutement des membres des tribunaux administratifs est assuré par l'Ecole nationale d'administration. Le Ministère de l'Intérieur considère que c'est là une des conditions de la qualité de la justice administrative du premier degré. Il poursuit ses efforts chaque année pour une augmentation du nombre des élèves affectés à la carrière des tribunaux administratifs ».

Les conseillers recrutés par la voie complémentaire doivent effectuer leur stage au Conseil d'Etat en même temps que ceux issus de l'Ecole nationale d'administration, afin d'être rapidement opérationnels. Ce stage ayant lieu le 1^{er} juin, le 31 mai constitue donc la meilleure date limite pour le recrutement complémentaire.

D'autre part, la modification apportée à l'article premier par la suppression de l'alinéa *b* de l'article L. 2 entraîne une modification de pure forme dans la référence qui est faite à cet article L. 2 du Code des tribunaux administratifs.

Article 3.

Cet article donne un caractère rétroactif au présent texte afin que celui-ci prenne effet à la date de la signature du décret qui a fixé le statut particulier des membres des tribunaux administratifs, c'est-à-dire le 12 mars 1975.

C'est donc le décret n° 75-164 du 12 mars 1975 qui constitue le décret en Conseil d'Etat auquel il est fait référence dans les articles premier et 2 du projet de loi, ces articles reprenant les dispositions de nature législative qui figuraient dans le décret.

La Commission vous demande d'adopter sans modification cet article.

*

* *

La Commission des Lois vous propose donc d'adopter le présent texte dans la rédaction modifiée par les amendements présentés ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Propositions de la commission.
Code des tribunaux administratifs.	<p>Article premier.</p> <p>L'article L. 2 du Code des tribunaux administratifs est complété par les deux alinéas suivants :</p>	<p>Article premier.</p> <p>L'article L. 2 du Code des tribunaux administratifs est <i>rédigé comme suit</i> :</p>
<p>« Art. L. 2. (loi n° 76-521 du 16 juin 1976). — Chaque tribunal administratif se compose d'un président et de plusieurs autres membres appartenant au corps des tribunaux administratifs ou détachés dans ce corps. L'un d'eux au moins est chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement. »</p>	<p>« Les conseillers de tribunal administratif sont recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration. Les présidents sont nommés parmi les conseillers de tribunal administratif. »</p>	<p>« Art. L. 2. — Chaque tribunal administratif... ... ou détachés dans ce corps en application de l'article premier du décret n° 72-555 du 30 juin 1972. L'un d'eux... ... commissaire du Gouvernement.</p> <p>« Les présidents sont nommés parmi les conseillers de tribunal administratif dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p>
	<p>« En outre, il peut être procédé à la nomination, au tour extérieur, dans les limites et conditions définies par décret en Conseil d'Etat :</p>	<p>« Les conseillers... ... l'Ecole nationale d'administration. (Voir alinéa ci-dessus.)</p>
	<p>« a) de conseillers de tribunal administratif, parmi les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de la catégorie A ou assimilé, les magistrats de l'ordre judiciaire et les candidats admissibles à l'agrégation de droit public ;</p>	<p>« En outre,... ... au tour extérieur, de conseillers de 2° et de 1° classe de tribunal administratif, dans les limites et conditions définies par décret en Conseil d'Etat, parmi les fonctionnaires civils ou militaires... ... à l'agrégation de droit public. »</p>
	<p>« b) de présidents de tribunal administratif parmi les fonctionnaires de l'Etat appartenant à un corps de la catégorie A et les magistrats de l'ordre judiciaire. »</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>
	Art. 2.	Art. 2.
	<p>Jusqu'au 31 décembre 1980, il pourra être procédé à des recrutements complémentaires exceptionnels</p>	<p>Jusqu'au 31 mai 1980, il pourra...</p>

Texte en vigueur.

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

de conseillers de tribunal administratif, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, parmi les personnes appartenant aux catégories mentionnées au *a* du troisième alinéa de l'article L. 2 du Code des tribunaux administratifs, les chargés de cours et anciens chargés de cours de droit des facultés et unités d'enseignement et de recherches ainsi que parmi les assistants et anciens assistants de droit titulaires du doctorat en droit.

Art. 3.

La présente loi prend effet au 12 mars 1975.

... aux catégories mentionnées au *quatrième* alinéa de l'article L. 2...

... doctorat en droit.

Art. 3.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 2 du Code des tribunaux administratifs est rédigé comme suit :

« Art. L. 2. — Chaque tribunal administratif se compose d'un président et de plusieurs autres membres appartenant au corps des tribunaux administratifs ou détachés dans ce corps en application de l'article premier du décret n° 72-555 du 30 juin 1972. L'un d'eux au moins est chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement.

« Les présidents sont nommés parmi les conseillers de tribunal administratif dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Les conseillers de tribunal administratif sont recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

« En outre, il peut être procédé à la nomination, au tour extérieur, de conseillers de 2° et de 1° classe de tribunal administratif, dans les limites et conditions définies par décret en Conseil d'Etat, parmi les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de la catégorie A ou assimilé, les magistrats de l'ordre judiciaire et les candidats admissibles à l'agrégation de droit public. »

Art. 2.

Amendement : Au début de cet article, remplacer la date :

« ... 31 décembre 1980... »,

par la date :

« ... 31 mai 1980... ».

Amendement : Dans cet article, remplacer les mots :

« ... aux catégories mentionnées au a du troisième alinéa de l'article L. 2... »,

par les mots :

« ... aux catégories mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 2... ».

ANNEXE I

CONSEILLERS DE TRIBUNAL ADMINISTRATIF NON ISSUS DU RECRUTEMENT PAR LA VOIE DE L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

(Document communiqué par le Ministère de l'Intérieur)

1. Recrutement complémentaire.

1975.

Deux conseillers administratifs des services universitaires (C. A. S. U).
Un inspecteur des postes et télécommunications.
Deux assistants de droit.
Deux attachés d'administration centrale.
Un attaché au Conseil d'Etat.
Un chef de division de préfecture.
Deux attachés de préfecture.
Deux inspecteurs des impôts.

1976.

Un conseiller administratif des services universitaires.
Un inspecteur des postes et télécommunications.
Un assistant de droit.
Un attaché d'administration centrale.
Un chef de division de préfecture.
Un attaché de préfecture.
Un inspecteur des impôts.
Un chef de service à l'assemblée des chambres d'agriculture.

1977.

Deux conseillers administratifs des services universitaires.
Deux chargés de cours de droit.
Un assistant de droit.
Un attaché d'administration centrale.
Un chef de division de préfecture.
Quatre attachés de préfecture.
Deux inspecteurs des impôts.

2. Tour extérieur.

1975.

Un conseiller administratif des services universitaires.
Un attaché de préfecture.
Un administrateur civil.

1976.

Un attaché de préfecture.
Un attaché d'administration centrale.
Un attaché d'administration universitaire.

3. Officiers.

(Loi n° 70-2 du 2 janvier 1970.)

1974 : Un lieutenant de vaisseau.
1975 : Un capitaine (infanterie).
1976 : Un intendant militaire de 1^{re} classe, un commandant (infanterie).
1977 : Deux commissaires commandants de l'air.

ANNEXE II

RECRUTEMENT COMPLEMENTAIRE

(Article 30 du décret n° 75-164 du 12 mars 1975.)

Répartition selon l'origine administrative.

(Document communiqué par le syndicat de la juridiction administrative.)

ORIGINE ADMINISTRATIVE		1975	1976	1977	TOTAL	
Ministère.	Corps.				Par corps.	Par ministère.
Conseil d'Etat	Attaché d'administration centrale	1			1	1
Education	Conseiller administratif des services universitaires	2	1	1	4	11
	Attaché d'intendance universitaire			1	1	
	Assistant	2	1	3	6	
Finances	Inspecteur des impôts	2	1	2	5	6
	Attaché d'administration centrale		1		1	
Intérieur	Attaché d'administration centrale	1	1	1	3	13
	Cadre des préfectures	3	2	5	10	
Postes et télécommunications	Attaché d'administration centrale	1			1	3
	Inspecteur des services extérieurs	1	1		2	
Total		13	8	13	34	34