

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1985.

RAPPORT ⁽¹⁾

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Jean-Pierre Michel, député, sous le numéro 3281.

(2) Cette commission est composée de : M. Jacques Larché, sénateur, président ; Mme Denise Cacheux, député, vice-président ; MM. Jacques Thyraud, sénateur, Jean-Pierre Michel, député, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Michel Sapin, Alain Richard, Michel Suchod, Alain Brune, Jean Foyer, Pascal Clément, députés ; MM. Etienne Dailly, Christian Bonnet, Daniel Hoeffel, Félix Ciccolini, Charles Lederman, sénateurs.

Membres suppléants : MM. René Rouquet, Gilbert Bonnemaïson, Jacques Roger-Machart, Robert Montdargent, Serge Charles, Maurice Ligot, députés ; MM. Jean Arthuis, Marc Bécam, Jacques Eberhard, Paul Girod, Germain Authié, Pierre Salvi, Jean-Pierre Tizon, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 3059, 3126 et in-8° 926.

2^e lecture : 3275.

Sénat : 130, 237 et in-8° 88 (1985-1986).

Justice.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions en discussion du projet de loi fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs s'est réunie au Palais du Luxembourg le vendredi 20 décembre.

Elle a tout d'abord proposé la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué : M. Jacques Larché, sénateur, président, Mme Denise Cacheux, député, vice-président.

Puis la commission a désigné M. Jacques Thyraud, sénateur, et M. Jean-Pierre Michel, député, comme rapporteurs respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Michel a indiqué à la commission mixte paritaire qu'il lui semblait possible de parvenir à l'élaboration d'un texte commun. M. Jacques Thyraud, après avoir regretté que ce projet de loi garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs soit présenté pour examen au Parlement à la fin de la session a également souhaité pouvoir parvenir à un accord et a accepté la proposition de M. Jean-Pierre Michel d'examiner le texte article par article.

Procédant à l'examen des articles, la commission mixte paritaire a adopté les positions suivantes :

A l'**article premier**, relatif à l'inamovibilité, la commission mixte a accepté le texte du Sénat retenant la formulation de la règle de l'inamovibilité utilisée dans le statut des magistrats et le statut des membres des cours régionales des comptes.

A l'**article premier quater**, définissant le régime des incompatibilités, la commission a admis les adjonctions adoptées par le Sénat sous réserve de la suppression de la disposition prévoyant l'incompatibilité entre les fonctions de membres des tribunaux administratifs et celles de conseillers régional, général ou municipal.

A l'**article 2**, également relatif au régime des incompatibilités, la commission a élaboré un texte tenant compte des modifications rédactionnelles adoptées à l'article précédent et introduisant la référence faite aux administrations publiques de l'Etat en ce qui concerne l'exercice des fonctions de directeur départemental ou régional.

A l'**article 3**, relatif aux conditions d'application du régime des incompatibilités, la commission a adopté le texte du Sénat.

Elle a fait de même à l'**article 4** qui traite du recrutement des membres du corps des tribunaux administratifs.

A l'**article 5**, relatif au tour extérieur, la commission mixte a adopté le texte du Sénat sous réserve de deux modifications : s'agissant des fonctionnaires territoriaux, elle a supprimé la référence faite à la notion de « comparabilité » des missions avec la fonction publique d'Etat. Elle a accepté de fixer à sept ans, comme l'avait prévu l'Assemblée nationale, le nombre d'années de services effectifs que doivent justifier les magistrats de l'ordre judiciaire pour pouvoir être intégrés par le biais du tour extérieur au grade de conseiller de première classe.

Enfin, la commission a accepté, comme l'avait prévu l'Assemblée nationale, de reporter la date d'application des dispositions relatives au tour extérieur de 1987 à 1986.

A l'**article 5 bis**, relatif au recrutement complémentaire, la commission a accepté le texte du Sénat reprenant les dispositions de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980.

A l'**article 6**, relatif à l'exercice des fonctions administratives par les membres des tribunaux administratifs, la commission a décidé, comme le souhaitait le Sénat, d'exiger l'accord préalable du président du tribunal administratif concerné.

A l'**article 7**, relatif à l'obligation de résidence, la commission a adopté le texte du Sénat prévoyant que les dérogations à cette obligation n'ont qu'un effet provisoire.

A l'**article 8**, relatif au détachement, la commission a décidé de modifier le texte du Sénat afin de supprimer la référence faite à la comparabilité des fonctions.

A l'**article 9**, relatif à la définition des attributions du conseil supérieur des tribunaux administratifs, la commission a adopté le texte du Sénat sous réserve de précisions concernant la commission spéciale.

A l'**article 10**, relatif à la composition du conseil supérieur des tribunaux administratifs, la commission a repris la plupart des amendements adoptés par le Sénat en première lecture, sous réserve d'une modification prévoyant que les représentants des membres du corps doivent être élus au scrutin de liste parmi l'ensemble des membres du corps et que ces listes peuvent être incomplètes.

Elle a supprimé de la liste des membres de droit l'inspecteur général, chef du corps de l'inspection générale de l'administration et a porté à trois ans la durée du mandat des personnes désignées ou élues. Elle a adopté une modification rédactionnelle proposée par l'Assemblée nationale relative à la nomination des suppléants des repré-

sentants de l'administration. En ce qui concerne le secrétaire général des tribunaux administratifs, la commission a décidé, contrairement à ce que souhaitait le Sénat, qu'il pourrait être membre du corps des tribunaux administratifs mais qu'il ne pourrait bénéficier d'aucun avancement pendant l'exercice de ses fonctions.

A l'article 10 *bis*, relatif aux dispositions transitoires, la commission a adopté le texte du Sénat.

A l'article 11, relatif à la nomination des présidents de tribunaux administratifs dans un souci de coordination avec l'amendement adopté à l'article 5, la commission a modifié le texte adopté par le Sénat afin de préciser que les dispositions de cet article seront applicables pour la première fois à compter de 1986.

A l'article 12, relatif aux sanctions disciplinaires, la commission a adopté, dans la rédaction du Sénat, l'alinéa premier précisant le mode de saisine du conseil supérieur des tribunaux administratifs en matière disciplinaire. Elle a adopté le deuxième alinéa dans la rédaction de l'Assemblée nationale. Au troisième alinéa, elle a également retenu la rédaction proposée par l'Assemblée nationale en première lecture précisant que l'intéressé a droit à la communication de son dossier. Le dernier alinéa a été adopté dans la rédaction du Sénat qui reprend les dispositions initiales du projet de loi relatives à la suspension de la règle de l'inamovibilité en cas de déplacement d'office pour motif disciplinaire.

A l'article 13, relatif au commissaire du Gouvernement, la commission est parvenue à un accord sur une rédaction précisant que celui-ci se prononce en toute indépendance sans toutefois réaffirmer expressément le caractère personnel de ses conclusions. Elle a également adopté la proposition retenue par l'Assemblée nationale tendant à ce que les conclusions du commissaire du Gouvernement soient obligatoires sur toutes les affaires.

A l'article 14, relatif au dessaisissement du rapporteur par le président, la commission a adopté le texte du Sénat.

Elle a fait de même pour l'article 15 *bis* confiant aux tribunaux administratifs une mission de conciliation.

L'ensemble du texte élaboré par la commission mixte paritaire a ensuite été adopté à l'unanimité. En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le texte reproduit ci-après.

TEXTE ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Article premier.

(Texte du Sénat.)

Les membres du corps des tribunaux administratifs sont nommés et promus par décret du Président de la République.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

.....

Article premier quater (nouveau).

(Texte de la commission mixte paritaire.)

L'exercice des fonctions des membres du corps des tribunaux administratifs est incompatible avec :

1° l'exercice d'un mandat de député, de sénateur, de représentant à l'assemblée des communautés européennes ;

2° l'exercice des fonctions de président d'un conseil régional ou général.

Art. 2.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif dans le ressort de ce tribunal s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans :

1° une fonction publique élective ;

2° une fonction de représentant de l'Etat dans une région ou de représentant de l'Etat dans un département ou de délégué de celui-ci dans un arrondissement, ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'Etat ;

3° une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en conseil d'Etat.

Art. 3.

(Texte du Sénat.)

Le membre du corps des tribunaux administratifs qui est élu président d'un conseil général ou régional doit exercer son option dans les quinze jours de l'élection ou, en cas de contestation, dans les quinze jours de la décision définitive. Dans les mêmes conditions de délai, le président d'un conseil régional ou général, nommé membre d'un tribunal administratif, peut exercer son option.

A défaut d'option dans le délai mentionné à l'alinéa précédent, il est placé en position de disponibilité.

Art. 4.

(Texte du Sénat.)

Les membres du corps des tribunaux administratifs sont recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration, sous réserve des dispositions des articles 5, 5 bis et 8 de la présente loi.

Art. 5.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Pour trois conseillers recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration au grade de conseiller de deuxième classe, une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat ou des fonctionnaires de la fonction publique territoriale appartenant à un corps de catégorie A ou de même niveau de recrutement justifiant au 31 décembre de l'année considérée d'au moins dix ans de services publics ou des magistrats de l'ordre judiciaire.

Pour sept conseillers de deuxième classe promus au grade de conseiller de première classe, une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires mentionnés à l'alinéa précédent qui, âgés de trente-cinq ans au moins, justifient au 31 décembre de l'année considérée d'une durée de dix ans au moins de services effectifs dans un corps de catégorie A ou de même niveau de recrutement ainsi que des magistrats de l'ordre judiciaire comptant au moins sept ans de services effectifs en qualité de magistrat.

Ces dispositions sont applicables pour la première fois au recrutement opéré au titre de l'année 1986.

Art. 5 bis (nouveau).

(Texte du Sénat.)

Le recrutement complémentaire, par voie de concours, des conseillers de deuxième et de première classes de tribunal administratif, organisé par l'article premier de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs est prorogée jusqu'au 31 décembre 1990. Le nombre de postes pourvus à ce titre ne pourra excéder chaque année le nombre de postes offerts au titre du recrutement statutaire.

Art. 6.

(Texte du Sénat.)

Indépendamment des fonctions juridictionnelles qui leur sont confiées, les membres des tribunaux administratifs peuvent être appelés, avec l'accord du président du tribunal administratif concerné, à exercer certaines fonctions administratives dans les conditions définies par les lois et décrets.

Art. 7.

(Texte du Sénat.)

Les membres des tribunaux administratifs sont astreints à résider dans le ressort du tribunal administratif auquel ils appartiennent. Des dérogations exceptionnelles à caractère individuel et provisoire peuvent être accordées aux conseillers par le président du tribunal administratif.

Art. 8.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'Ecole nationale d'administration peuvent être détachés, en qualité de conseiller, dans le corps des tribunaux administratifs. Ils ne peuvent être intégrés qu'au terme de trois années de services effectifs.

Il ne peut être mis fin à des détachements dans le corps que sur demande des intéressés ou pour motifs disciplinaires.

Ces dispositions sont également applicables aux fonctionnaires appartenant à des corps de la fonction publique territoriale de même niveau de recrutement dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 9.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Il est institué un conseil supérieur des tribunaux administratifs.

Ce conseil exerce seul à l'égard des membres des tribunaux administratifs les attributions conférées par les articles 14 et 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et à la commission spéciale chargée de donner un avis sur le tour extérieur, le détachement, l'intégration après détachement et le recrutement complémentaire. Il connaît toute question relative au statut particulier du corps des membres des tribunaux administratifs.

En outre, il émet des propositions sur les nominations, détachements et intégrations prévus aux articles 5 et 8 ci-dessus.

Art. 10.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Le conseil supérieur des tribunaux administratifs est présidé par le vice-président du conseil d'Etat et comprend en outre :

1° le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;

2° le directeur général de la fonction publique ;

3° supprimé ;

4° le directeur chargé au ministère de l'intérieur de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs ;

5° le directeur chargé au ministère de la justice des services judiciaires ;

6° cinq représentants des membres du corps, élus au scrutin de liste parmi l'ensemble des membres du corps des tribunaux administratifs. Ces listes peuvent être incomplètes ;

7° trois personnalités qui n'exercent pas de mandat électif nommées pour une durée de trois ans non renouvelable, respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

Le mandat des représentants du corps des membres des tribunaux administratifs est d'une durée de trois ans. Il est renouvelable une seule fois.

En cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'Etat, la présidence est assurée de plein droit par le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives. Ce dernier est lui-même suppléé par un conseiller d'Etat désigné par le vice-président.

Les suppléants des représentants de l'administration au conseil supérieur des tribunaux administratifs sont désignés par les ministres dont ils dépendent.

S'il y a partage égal des voix dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article 9, la voix du président est prépondérante.

Un secrétaire général des tribunaux administratifs, appartenant au corps des tribunaux administratifs, est désigné sur proposition du conseil supérieur. Pendant l'exercice de ses fonctions, il ne peut bénéficier d'aucun avancement. Il exerce ses fonctions pendant une durée qui ne peut excéder cinq ans. Il a pour mission notamment :

— d'assurer le secrétariat du conseil supérieur ;

— de gérer les greffes des tribunaux administratifs et d'organiser la formation de leurs personnels ;

— de coordonner les besoins des tribunaux administratifs en matériel, en moyens techniques et en documentation.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 10 bis.

(Texte du Sénat.)

La commission administrative paritaire, le comité technique paritaire et la commission spéciale prévue par l'article 7 du décret n° 75-164 du 12 mars 1975 précité continuent d'exercer leurs attributions jusqu'à la mise en place du conseil supérieur des tribunaux administratifs. A la date de la première réunion de celui-ci, ils sont dissous d'office.

Art. 11.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

A l'exception du président du tribunal administratif de Paris qui peut être nommé au choix parmi les membres des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de président hors classe, l'avancement des membres des tribunaux administratifs a lieu de grade à grade après inscription au tableau d'avancement. Ce tableau est établi sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs.

Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs ayant satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, comptant huit ans de services effectifs dans un emploi du corps des tribunaux administratifs .

Toutefois, dans la limite de deux ans, les services rendus au titre de l'obligation de mobilité sont assimilés à des services effectifs dans les tribunaux administratifs.

Ces dispositions sont applicables pour la première fois aux nominations opérées au titre de l'année 1986.

Art. 12.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Les mesures disciplinaires sont prises sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs saisi par le président du tribunal administratif auquel appartient le membre du corps concerné ou par le chef de la mission d'inspection des tribunaux administratifs.

Lorsqu'un membre du corps des tribunaux administratifs commet un manquement grave rendant impossible son maintien en fonctions et si l'urgence le commande, l'auteur de ce manquement peut être immédiatement suspendu sur proposition du président du conseil supérieur des tribunaux administratifs. La suspension ne peut être rendue publique.

Dès la saisine du conseil supérieur, l'intéressé a droit à la communication intégrale de son dossier et de tous les documents annexés. Il peut se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

Les dispositions de l'article premier relatives aux mutations ne sont pas applicables lorsque les membres du corps des tribunaux administratifs font l'objet d'un déplacement d'office pour raison disciplinaire.

Art. 13.

(Texte de la commission mixte paritaire.)

Dans chaque chambre des tribunaux administratifs, un commissaire du Gouvernement est nommé sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs, par décret du Président de la République parmi les conseillers. Il expose en toute indépendance à la formation de jugement ses conclusions sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables. Ses conclusions sont publiques, elles sont prononcées sur chaque affaire.

Art. 14.

(Texte du Sénat.)

Dès l'enregistrement de la requête introductive, un rapporteur est désigné par le président du tribunal administratif ou, à Paris, par le président de la section à laquelle cette requête a été transmise. Le rapporteur désigné ne peut être dessaisi d'un dossier que sur sa demande et avec l'accord du président ou par décision du président du tribunal administratif.

.....

Art. 15 bis.

(Texte du Sénat.)

L'article L. 3 du code des tribunaux administratifs est ainsi complété :

« Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation. »

.....