

N° 100

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1989.

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, modifiant l'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif,

Par M. Jacques THYRAUD,

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, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 904, 970 et T.A. 184.

Sénat : 69 (1989-1990).

Juridictions administratives.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
TABLEAU COMPARATIF	9

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, tend à prolonger d'un an la disposition de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, instituant jusqu'au 31 décembre 1989 une procédure de recrutement au tour extérieur, dans la limite du tiers des affectations, dans les cours administratives d'appel.

La loi précitée a créé, dans l'ordre juridictionnel administratif, une nouvelle institution : la cour administrative d'appel compétente pour statuer en appel sur les jugements des tribunaux administratifs autres que ceux qui se prononcent sur les recours pour excès de pouvoir formé contre les actes administratifs réglementaires, les recours en appréciation de légalité et les recours se rapportant aux élections locales. Ces derniers contentieux continuent à relever du Conseil d'État.

La procédure contentieuse applicable devant les cours administratives d'appel est celle qui est observée devant les tribunaux administratifs ; l'ensemble des règles figurent désormais dans un "code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel".

C'est le décret n° 88-155 du 15 février 1988 qui a fixé le nombre et le ressort des cinq cours administratives d'appel de Paris, Bordeaux, Lyon, Nancy et Nantes.

Ce décret a aussi prévu que les cours de Lyon et de Paris comporteront trois chambres tandis que celles de Bordeaux, Nancy et Nantes seront composées de deux chambres. La loi du 31 décembre 1987 a prévu d'autre part de faire appel aux conseillers du corps des

tribunaux administratifs pour pourvoir les emplois des nouveaux conseillers des cours administratives d'appel.

Ainsi, aux termes de l'article 4 de la loi *"les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent être affectés dans une cour administrative d'appel s'ils ont atteint au moins le grade de conseiller de première classe et s'ils justifient au 1er janvier de leur année de nomination d'au moins six ans de services effectifs dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles"*.

Par ailleurs, une procédure exceptionnelle de recrutement a été mise en place par l'article 6 de la loi : aux termes de ce dispositif, un certain nombre de personnes auront la faculté d'être nommées, dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe en vue d'une première affectation dans les cours administratives d'appel.

Ces personnes sont les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé, les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents de la fonction publique territoriale appartenant à un cadre d'emplois de catégorie A, les agents non titulaires de l'Etat, les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Ces différentes catégories de personnes doivent justifier de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé ou de fonctions s'agissant des avocats. Seuls les fonctionnaires appartenant à un corps recruté par l'Ecole nationale d'Administration ne doivent justifier que de six ans de services effectifs dans ce corps. Les nominations dans le corps des conseillers des cours administratives d'appel, recrutés selon cette procédure, sont prononcées par décret du Président de la République sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :

- a) le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;
- b) deux personnalités désignées par arrêté du premier ministre, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat ;
- c) trois membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par arrêté du premier ministre, sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le nombre de personnes recrutées en application de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 ne peut excéder le tiers du nombre de personnes affectées dans les cours administratives d'appel au cours de la période.

Les intéressés doivent exercer leurs fonctions dans les nouvelles juridictions pendant une durée minimum de quatre ans. Ils sont alors réputés avoir satisfait à l'obligation de mobilité pour l'application de l'article 16 de la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Selon l'article 6, la procédure exceptionnelle de recrutement devait prendre fin le 31 décembre 1989.

Depuis trois ans des emplois de conseillers des cours administratives d'appel ont été créés : 42 en 1988, 31 en 1989, 23 créations d'emplois étant prévues dans le projet de finances pour 1990.

L'effectif total des cours devrait s'élever en 1990 à 101 postes dont 5 pourvus par des conseillers d'Etat puisqu'aux termes de l'article 5 de la loi de 1987, chaque cour administrative d'appel est présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire

La procédure exceptionnelle a permis le recrutement de 15 conseillers en 1988 et 11 conseillers en 1989. Le ministère de l'Intérieur a estimé que le flux des conseillers en provenance des tribunaux administratifs n'a pas permis de pourvoir tous les emplois créés dans les nouvelles juridictions. Il est donc apparu nécessaire de prolonger d'une année –c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1990– la procédure exceptionnelle de recrutement.

Tel était l'objet de l'article unique du projet de loi initial qui se limitait à substituer, dans l'article 6 de la loi de 1987, la date du 31 décembre 1990 à la date du 31 décembre 1989.

Au cours de ses travaux l'Assemblée nationale a complété le dispositif du projet de loi par un article 2 prévoyant que les avoués près les cours d'appel, s'ils peuvent justifier de l'exercice de 10 ans de fonctions au moins pourront, tout comme les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, être recrutés jusqu'au 31 décembre 1990 selon la procédure exceptionnelle. Cette dernière disposition proposée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale a été présentée comme s'inscrivant dans la perspective de l'unification des professions judiciaires et juridiques.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait également adopté un amendement insérant un article additionnel

dont l'objet était de permettre aux avocats recrutés selon la procédure exceptionnelle d'obtenir, moyennant le versement d'une contribution déterminée par décret, la prise en compte de leurs années d'activité professionnelle antérieures à leur nomination dans les cours administratives d'appel pour la constitution de leur droit à pension ou pour le rachat d'annuités supplémentaires.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait relevé qu'un tel dispositif existait déjà pour les avocats nommés magistrats en application de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

En effet, aux termes du 4° de l'article 30 de l'ordonnance précitée (issu de la loi organique du 29 octobre 1980) : un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les avocats, avoués, notaires et huissiers, intégrés directement dans la magistrature pourront obtenir, moyennant le versement d'une contribution, que soient prises en compte pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat ou pour le rachat d'annuités supplémentaires, les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrat.

L'amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale n'a toutefois pas été présenté en séance du fait de l'opposition de la commission des Finances qui l'a jugé irrecevable.

Votre commission s'est, quant à elle, demandé s'il était de bonne procédure législative de mettre en place des mesures provisoires dont il apparaît nécessaire par la suite de prolonger les effets.

En l'occurrence, n'aurait-il pas été souhaitable d'instaurer purement et simplement un tour extérieur dans la limite du tiers des nominations pour le recrutement des conseillers des cours administratives d'appel. Le Parlement ne sera-t-il pas appelé à prolonger une seconde fois le dispositif provisoire si le flux des conseillers en provenance des tribunaux administratifs vers les cours administratives d'appel ne permet pas de pourvoir tous les emplois.

Ainsi qu'il le fut souligné à l'Assemblée nationale, il convient, surtout aujourd'hui, de rendre plus attrayantes les fonctions de magistrats dans les cours administratives d'appel. Cet aspect de la question implique sans doute que soient réexaminés le statut et la carrière des magistrats concernés.

Dans cette attente, il n'apparaît pas inutile de prolonger les effets du dispositif provisoire afin de permettre le renforcement des effectifs des cours administratives d'appel. On soulignera que le transfert au 1er janvier 1989 de quelques 5 500 dossiers en instance au Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel devrait entraîner une réduction sensible, dès l'année prochaine, du délai moyen de jugement des affaires.

*

* *

Votre Commission vous proposera, pour sa part, un **amendement** tendant à assimiler l'exercice de fonctions juridictionnelles dans une cour administrative d'appel pendant une durée de trois ans à l'obligation de mobilité prévue par l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Cette mesure ne peut qu'inciter les conseillers des tribunaux administratifs à demander leur intégration dans les cours ; elle tend donc, elle aussi, à résoudre le problème du "déficit d'effectifs" que connaissent les cours administratives d'appel. Cet amendement serait ainsi rédigé :

Après l'article 2, insérer un article 3 nouveau ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est ainsi rédigé :

"Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel comptant huit ans de services effectifs et ayant, soit satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, soit exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel."

Sous réserve de l'amendement présenté, votre commission des Lois vous propose l'adoption du présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.</p>	<p>Article unique.</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, les mots : "Jusqu'au 31 décembre 1989", sont remplacés par les mots : "Jusqu'au 31 décembre 1990".</p>	<p>Article premier</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Article premier</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 6.</p>			
<p>Jusqu'au 31 décembre 1989, peuvent être nommés dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe, en vue d'une première affectation dans les cours administratives d'appel, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé et des magistrats de l'ordre judiciaire. Peuvent également, et jusqu'à la même date, être intégrés aux mêmes grades, les agents de la fonction publique territoriale appartenant à un cadre d'emplois de catégorie A ainsi que les agents non titulaires de l'Etat.</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Les personnes mentionnées au précédent alinéa doivent justifier, au 1^{er} janvier de leur année d'intégration, de dix ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou assimilé, ou dans des fonctions de niveau équivalent, ou, si elles appartiennent à un corps recruté par l'école nationale d'administration, de six ans de services effectifs dans ce corps.</p>	<p>Le recrutement organisé par le présent article est également ouvert aux avocats et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ayant exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins.</p>	<p>Art.2 (nouveau)</p>	<p>Art.2</p>
<p>Ces nominations sont prononcées par décret du président de la République, sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :</p>	<p>a. le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;</p>	<p>Dans le troisième alinéa de l'article 6 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 précitée, après les mots : "Cour de cassation", sont insérés les mots : "ainsi qu'aux avoués près la cour d'appel,"</p>	<p>Sans modification</p>
<p>b. deux personnalités désignées par arrêté du Premier ministre, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat;</p>			

Texte de référence

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

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

Le nombre de personnes recrutées en application du présent article ne peut excéder le tiers du nombre de personnes affectées dans les cours administratives d'appel au cours de la même période.

Les personnes nommées dans les conditions fixées par le présent article doivent exercer leurs fonctions dans les cours administratives d'appel pendant une durée minimum de quatre ans. Elles sont réputées avoir satisfait à l'obligation de mobilité pour l'application de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

..

Texte de référence

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Art.6

.....

"Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel 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 et cours administratives d'appel."

.....

Art.3.(nouveau)

Le deuxième alinéa de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel est ainsi rédigé :

"Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel comptant huit ans de services effectifs et ayant, soit satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, soit exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel."