

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

6^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

(84^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 23 Juin 1980.

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LAGORCE

1. — Rappel au règlement (p. 2126).

MM. Séguin, le président, About, Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.

2. — Recrutement des membres des tribunaux administratifs. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2126).

M. About, rapporteur de la commission des lois.

Discussion générale :

MM. Kalinsky,
Alain Richard,
de Branche.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.

Clôture de la discussion générale.

MM. le président, le rapporteur.

Suspension et reprise de la séance (p. 2132).

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er} (p. 2132).

Amendements n° 1 rectifié et n° 2 de M. Alain Richard, avec les sous-amendements n° 12 et 23 du Gouvernement, et amendement n° 17 de M. de Branche : MM. Alain Richard, de Branche, le rapporteur, le ministre, Séguin. — Rejet de l'amendement n° 1, deuxième rectification ; adoption de l'amendement n° 17.

MM. Alain Richard, le rapporteur, le ministre, de Branche.

Sous-amendement de la commission : MM. le rapporteur, le ministre.

Retrait du sous-amendement n° 23.

Adoption du sous-amendement n° 12, du sous-amendement de la commission et de l'amendement n° 2, modifié.

Adoption de l'article 1^{er}, modifié.

Article 2 (p. 2135).

Amendement n° 6 rectifié, avec les sous-amendements n° 21 et 22 de M. de Branche, n° 13 et 24 du Gouvernement, et amendement n° 3 de M. Alain Richard : MM. le rapporteur, Alain Richard, de Branche, le ministre.

Retrait de l'amendement n° 3.

Vote par division sur l'amendement n° 6 rectifié :

Adoption des deux premiers alinéas de l'amendement n° 6 rectifié.

Adoption du sous-amendement n° 21.

L'amendement n° 18 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Adoption du troisième alinéa, ainsi modifié.

Rejet du sous-amendement n° 22.

Adoption du quatrième alinéa.

L'amendement n° 19 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Rejet du sous-amendement n° 13.

Adoption du cinquième alinéa.

L'amendement n° 20 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Adoption du sous-amendement n° 24.

Adoption de l'ensemble de l'amendement n° 6 rectifié, modifié. Ce texte devient l'article 2.

Article 3 (p. 2137).

Amendement n° 4 de M. Alain Richard : MM. Alain Richard, le rapporteur, le ministre. — Rejet.

Amendement n° 14 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Alain Richard. — Adoption.

Adoption de l'article 3, modifié.

Article 4 (p. 2138).

Amendement de suppression n° 5 de M. Alain Richard : MM. Houleer, le rapporteur, le ministre. — Rejet.

Amendements n° 8 de M. de Branche et n° 15 du Gouvernement : MM. de Branche, le ministre, le rapporteur. — Retrait de l'amendement n° 8 ; adoption de l'amendement n° 15.

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre.

Amendement n° 9 de M. de Branche et amendement n° 16 du Gouvernement : MM. de Branche, le ministre.

Retrait de l'amendement n° 16.

MM. Alain Richard, le rapporteur, de Branche, Séguin, le ministre.

Rejet de l'amendement n° 7 ; adoption de l'amendement n° 9.

Amendement n° 10 de M. de Branche : MM. de Branche, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Adoption de l'article 4, modifié.

Article 5. — Adoption (p. 2141).

Après l'article 5 (p. 2141).

Amendement n° 11 de M. de Branche : MM. de Branche, le rapporteur, le ministre, Alain Richard. — Rejet.

Article 6. — Adoption (p. 2141).

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. — **Assurance veuvage.** — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2142).

Rappel au règlement : MM. Besson, le président.

Renvoi de la discussion à la prochaine séance.

4. — **Ordre du jour** (p. 2142).

PRESIDENCE DE M. PIERRE LAGORCE, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Séguin, pour un rappel au règlement.

M. Philippe Séguin. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 88 du règlement, qui stipule : « Le jour de la séance à laquelle est inscrit l'examen d'un projet ou d'une proposition, la commission saisie au fond se réunit pour examiner les amendements déposés. »

Notre assemblée doit aujourd'hui débattre du projet de loi relatif au recrutement des membres des tribunaux administratifs, qui a été renvoyé à la commission des lois pour examen au fond. Or le feuilleton prouve que celle-ci n'a pas été convoquée aujourd'hui et qu'aucune réunion ne s'est tenue. Pourtant, des amendements ont été déposés, dont certains posent des problèmes complexes.

Dans ces conditions, je me demande s'il ne serait pas opportun, avant d'entamer l'examen de ce projet de loi et afin de respecter les dispositions conjointes des articles 88 et 91 du règlement, de suspendre la séance, de façon que la commission puisse se réunir.

Cela n'empêcherait d'ailleurs pas celle-ci de se réunir de nouveau à l'issue de la discussion générale, en application de l'article 91, alinéa 9, puisque cette séance de réunion complète la première et ne s'y substitue pas.

M. le président. Qu'en pense le rapporteur ?

M. Nicolas About. Monsieur le président, en ma qualité de rapporteur de la commission des lois, j'indique à l'Assemblée que, compte tenu du travail déjà accompli sur ce texte par la commission, ainsi que du jour inhabituel où celui-ci vient en discussion devant l'Assemblée, aucune réunion de la commission n'avait été prévue aujourd'hui.

Mais, de nombreux amendements ayant été déposés, la commission demandera une suspension de séance à l'issue de la discussion générale afin de les examiner.

M. le président. Cette solution satisfait-elle M. Séguin ?

M. Philippe Séguin. A moitié. Mais soit !

M. le président. Qu'en pense le Gouvernement ?

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement est à la disposition de l'Assemblée, surtout quand elle siège sous la présidence d'un orfèvre. (Sourires.)

M. le président. Je vous remercie de votre amabilité, monsieur le ministre.

— 2 —

RECRUTEMENT DES MEMBRES DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif au recrutement des membres des tribunaux administratifs (n° 1636, 1802).

La parole est à M. About, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Nicolas About, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, la lenteur dans le règlement des litiges ôte une grande partie de leur efficacité aux jugements rendus et elle dissuade les administrés de recourir à la justice, remettant en cause par ce biais la juridiction administrative elle-même.

Dans quinze tribunaux sur vingt-cinq, le délai moyen entre le dépôt de la requête et le jugement varie entre deux et quatre ans. Cela ne peut plus durer, surtout lorsqu'on sait que le nombre d'affaires en instance est actuellement d'environ 63 000, contre 23 000 en 1975, et que 63 000 affaires représentent plus de deux années de jugement.

La situation s'aggrave chaque année un peu plus, malgré la loi du 10 décembre 1977, qui avait prévu la mise en place d'un recrutement complémentaire jusqu'au 31 mai 1980, date à laquelle tout irait mieux.

Malheureusement, ce recrutement complémentaire n'a pas permis de régler le problème posé aux tribunaux administratifs. Pourtant, sous réserve de quelques aménagements, il nous est demandé aujourd'hui de reconduire les dispositions de 1977, au risque de pérenniser les dispositions présentées, à l'origine, comme revêtant un caractère exceptionnel.

Vous trouverez, mes chers collègues, dans mon rapport des statistiques et des explications concernant le recrutement des membres des tribunaux administratifs. Je n'y reviendrai pas aujourd'hui à cette tribune. En revanche, je tiens à vous convaincre qu'il convient, tout en assurant une progression régulière des effectifs, de rechercher de nouveaux remèdes à l'asphyxie des juridictions administratives.

Le Gouvernement s'est déclaré prêt à prendre un certain nombre de mesures, qui peuvent être regroupées à partir de deux objectifs : premièrement, réduire les cas de formation du contentieux ; deuxièmement, réformer un certain nombre de procédures dont la complexité et la lourdeur ne sont pas toujours en relation avec l'importance des affaires traitées.

Il nous paraît aujourd'hui prématuré de porter, dans le cadre du présent rapport, une appréciation sur des mesures qui sont encore en gestation. Toutefois, nous vous serions reconnaissants, monsieur le ministre, de nous indiquer les grandes lignes de vos futures propositions, car elles seules, à nos yeux, auront une véritable valeur et n'apparaîtront pas comme des mesures provisoires et décevantes qui, de reconduction en reconduction, prennent un caractère permanent.

En son article 1^{er}, le projet de loi pose le principe d'un recrutement complémentaire, jusqu'au 31 décembre 1985, de conseillers de première et de deuxième classe par la voie d'une sélection

tion opérée par une commission. Le terme de « concours », volontairement écarté par les auteurs du projet de loi, a poussé notre collègue M. Alain Richard à demander à la commission des lois l'adoption d'un amendement tendant à instituer un véritable concours et à rendre obligatoire la présence d'universitaires au sein du jury.

La deuxième proposition retenue par la commission concerne le plafond du recrutement complémentaire.

L'amendement adopté prévoit qu'il ne pourra excéder la moitié de ceux qui ont été offerts l'année précédente aux élèves de l'E. N. A.

Bien que j'aie approuvé sur le fond cet amendement de M. Alain Richard, je me demande aujourd'hui si ce critère de qualité, réclamé par notre collègue, ne s'opposera pas au but recherché, par ce texte, en limitant par trop le nombre des recrutables.

N'étant pas hostile à un élargissement des possibilités de recrutement, nous avons étendu, à l'article 2, l'accès du concours de recrutement des conseillers de deuxième classe aux agents des collectivités locales. Cependant, il nous a paru nécessaire d'imposer aux candidats trois ans d'ancienneté dans la catégorie A, de préciser la nature de l'épreuve écrite du concours et de lui donner un caractère anonyme.

De même, la commission estime souhaitable de conférer une existence légale au stage de six mois que suivront les candidats ayant satisfait à ce concours.

La commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir à l'article 3, en ce qui concerne le recrutement des conseillers de première classe, un mode de recrutement différent de celui qui est retenu pour les conseillers de deuxième classe.

De plus, elle a adopté un amendement qui propose de fixer le quota d'un recrutement exceptionnel pour sept nominations au choix et une au tour extérieur, afin de garantir l'équilibre des carrières.

Enfin, au moment où sévit en France une sérieuse crise de l'emploi, nous nous sommes interrogés sur l'opportunité de l'article 4, qui permet de remettre en activité pendant trois ans des fonctionnaires du corps des tribunaux administratifs dans les six mois qui suivent leur admission à la retraite, et cela en contradiction avec les dispositions législatives relatives aux limites d'âge.

Peu favorable à cet article, la commission n'a toutefois pas voulu le supprimer purement et simplement. Elle a adopté un amendement de M. le président Foyer faisant disparaître les dispositions qui permettent de mettre fin aux fonctions des intéressés par arrêté ministériel alors que les membres des tribunaux administratifs sont, en règle générale, nommés par décret du Président de la République.

Les articles 5 et 6, n'étant que des articles de forme, ont été adoptés sans difficulté par la commission.

En conclusion, la commission propose à l'Assemblée d'adopter le projet ainsi modifié, car il lui paraît nécessaire, bien qu'insuffisant. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je préfère intervenir après les orateurs inscrits dans la discussion générale.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Kalinsky.

M. Maxime Kalinsky. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les dispositions contenues dans le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, relatif au recrutement des membres des tribunaux administratifs, ne nous semblent pas de nature à remédier à la situation catastrophique dans laquelle se trouve la juridiction administrative.

Afin de justifier ce que nous affirmons, il me paraît utile de rappeler brièvement la situation actuelle des tribunaux administratifs.

Le nombre des requêtes enregistrées chaque année par les tribunaux administratifs, après avoir connu jusqu'en 1975 une progression relativement lente, croît depuis lors à un rythme fortement accéléré, qui l'a fait passer de 22 000 à 37 000 au cours des quatre années 1975-1979, soit une progression annuelle moyenne de 15,75 p. 100. De plus, cette croissance n'a cessé de s'accroître au cours de cette période, passant de 2 400 requêtes en 1975 à 5 500 en 1979.

Dans le même temps, les effectifs budgétaires ne sont passés que de 210 à 265, soit une augmentation de 26 p. 100 seulement.

Aussi, malgré un très gros effort de productivité des magistrats des tribunaux administratifs, qui ne peut plus être aujourd'hui raisonnablement dépassé, le nombre des requêtes définitivement jugées chaque année n'a pu progresser que de 7 900, soit 39 p. 100, c'est-à-dire à peine les deux tiers des entrées.

Les conséquences de cette insuffisance de magistrats sont inévitables sur le nombre des affaires restant à juger, qui est passé de 44 000 en 1975 à 66 000 en 1979, soit une progression de 50 p. 100 en quatre ans. Elles se font sentir bien évidemment sur les délais de jugement qui se sont accrus, en moyenne, de quatre mois de 1978 à 1979 et dépassent désormais trois ans en moyenne pour les requêtes de fond.

Ces chiffres prouvent, à eux seuls, le manque crucial de magistrats dans les tribunaux administratifs.

Les créations de postes budgétaires sont notoirement insuffisantes. Le groupe de travail du Conseil d'Etat, chargé d'analyser les problèmes actuels des tribunaux administratifs, avait estimé indispensable la création de quarante emplois hiérarchisés pour le budget de 1980. Celui-ci n'en a créé que dix-huit, c'est-à-dire que les délais de jugement se seront accrus encore au cours de cette année. Cette situation, qui est un des aspects de la politique gouvernementale d'austérité, est fortement préjudiciable aux citoyens comme aux magistrats des tribunaux administratifs.

En effet, du fait de l'encombrement, les jugements sont rendus bien souvent plusieurs années après le dépôt du recours, perdant ainsi toute leur efficacité, au détriment des administrés ou des collectivités locales. Cette situation aboutit à une remise en cause de la juridiction administrative de notre pays.

Au lieu de s'attaquer aux problèmes en débloquent les moyens, le Gouvernement propose sans cesse des palliatifs — le projet d'aujourd'hui ne dérogeant pas à la règle.

Alors que l'article L. 2 du code des tribunaux administratifs prévoit le recrutement des conseillers par la voie de l'école nationale d'administration, l'unique objet de ce texte est de reconduire les dispositions exceptionnelles arrêtées en 1975, et ce pour une nouvelle durée de cinq ans, sans aucune garantie.

M. René de Branche. Voilà que le parti communiste défend l'E. N. A. !

M. Maxime Kalinsky. La commission a adopté des amendements au texte du Gouvernement qui vont dans le sens souhaité par les magistrats des tribunaux administratifs eux-mêmes dans le cadre de ce projet qu'ils jugent insuffisant. Nous y sommes favorables. Ils permettront un recrutement plus sérieux que ne le prévoyait le texte initial du Gouvernement, qui demandait en quelque sorte un véritable blanc-seing pour recruter comme il l'entendait les membres des tribunaux administratifs, alors que les conditions de ce recrutement relèvent du domaine législatif.

Cependant, nous demeurons opposés à l'article 4 du projet, qui permet de remettre en activité pendant trois ans des fonctionnaires du corps des tribunaux administratifs dans les six mois qui suivent leur admission à la retraite.

Cette disposition nous paraît injustifiable au regard de la crise de l'emploi qui sévit dans notre pays, où de nombreux diplômés ne parviennent pas à trouver du travail.

Cependant, même si le texte a été sensiblement amélioré, nous restons d'une manière générale profondément hostiles à des dispositions de ce genre car, je le répète, elles ne constituent que des palliatifs. Il n'y a pas de miracle : sans un recrutement en quantité suffisante et de qualité satisfaisante, la juridiction administrative de premier degré est menacée dans son existence même.

Notre hostilité est d'autant plus fondée que ce texte ne vient pas seul, si j'ose dire. Nous savions déjà que le pouvoir, tout en nous soumettant ce projet, allait prendre deux mesures visant à adapter les conditions de travail des magistrats et les garanties des justiciables à une pénurie qu'il a délibérément organisée. Il s'agissait, principalement, de supprimer l'intervention obligatoire du commissaire du Gouvernement et de ramener les formations de jugement à un juge unique.

Or, la première mesure a déjà été prise : le décret n° 80-438 du 17 juin 1980, publié au *Journal officiel* du 21 juin, vient de supprimer l'intervention obligatoire du commissaire du Gouvernement devant le tribunal administratif.

C'est une mesure grave, car elle met fin au double examen des litiges. En outre, puisqu'elle diminue les garanties fondamentales accordées aux citoyens, elle ne relève pas, à notre avis, du pouvoir réglementaire mais du pouvoir législatif.

Une fois de plus, les garanties des administrés sont donc sacrifiées sur l'autel de l'austérité. A l'évidence, le Gouvernement a l'intention de limiter le rôle de la juridiction administrative jusqu'à la transformer en un simple service chargé des affaires contentieuses.

De la même façon que le pouvoir souhaite mettre au pas les magistrats de l'ordre judiciaire et restreindre les garanties des citoyens dans ce domaine — je pense au projet relatif au recrutement des magistrats volants et au texte scélérate dit « sécurité et liberté » — il veut amoindrir le rôle de la juridiction adminis-

trative qui est pourtant la seule, et les raisons historiques en sont connues, à pouvoir s'opposer aux textes réglementaires pris en violation de la légalité.

Pour leur part, les communistes, dont la conception est tout autre, sont partisans de donner à la justice, qu'elle soit administrative ou judiciaire, les moyens nécessaires pour répondre à l'attente des citoyens.

La liberté ne peut se passer des garanties judiciaires !

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, ce projet, dont la portée est limitée en apparence, puisqu'il a trait à des actes de gestion administrative courante, nous conduit tout de même à examiner à nouveau la situation faite à une juridiction qui joue un rôle fondamental dans la vie de notre pays.

En effet, par sa fonction même, juridiction de premier degré, le tribunal administratif est un lieu privilégié pour la sauvegarde des libertés et des droits concrets des Français. Bien que mal connu encore, c'est un rouage essentiel du bon fonctionnement de notre administration.

D'abord, c'est un tribunal proche géographiquement des justiciables, puisque son ressort est régional. Ensuite, il n'est pas éloigné non plus de l'administration, dont il connaît assez bien les problèmes, en raison de l'origine professionnelle des membres qui le composent et à cause de la fréquente « mixité » des fonctions de ceux-ci — outre leurs charges juridictionnelles, ne sont-ils pas assez fréquemment appelés à jouer un rôle de conseiller auprès des administrateurs publics ? Enfin, par ses habitudes de travail, cette juridiction demeure relativement accessible aux justiciables. Elle s'exprime dans un langage qui leur reste encore à peu près compréhensible, et ils peuvent eux-mêmes prendre la parole, ce qui n'est pas le cas devant la juridiction d'appel, le Conseil d'Etat. Aussi les justiciables parviennent-ils à reconnaître ce qui se juge dans l'affaire qui les intéresse.

Or il se trouve que le rôle de cette juridiction ne cesse de croître du fait de la multiplication des interventions de l'administration, de l'interpénétration grandissante du droit public et du droit privé et de la technicité de plus en plus marquée du droit applicable à certaines administrations. Droit de l'environnement, interventions sociales de l'Etat ou des collectivités locales ou, maintenant, innombrables réglementations économiques et financières : autant de matières qui viennent enrichir l'activité des tribunaux administratifs.

Leur degré de saturation actuel n'est pas une découverte. L'engorgement ne date pas d'hier. Vouloir les décongestionner par des mesures que, même si l'on s'y résigne, l'on ne peut s'empêcher de qualifier d'« expédients » ne me paraît tout de même pas être le signe d'une bonne gestion, s'agissant d'un corps administratif aussi vital, et de surcroît numériquement peu nombreux : la gestion d'un corps de trois cents personnes devrait, semble-t-il, être à la portée de l'administration centrale du ministère de l'intérieur !

Depuis au moins quinze ans, je parle par expérience, de multiples rapports produits par la mission permanente d'inspection des tribunaux administratifs ont alerté le Gouvernement sur l'insuffisance chronique des effectifs et sur le déséquilibre démographique qui y régnait. Les difficultés ont été aggravées par l'accroissement des recours contentieux observable ces dernières années. Mais l'augmentation n'a pas eu lieu subitement : chaque année, le nombre des affaires enregistrées augmentait, ce qui aurait pu susciter des prévisions à moins courte vue.

Le rapporteur et M. Kalinsky ont parlé des mesures latérales par lesquelles on s'efforcera de renforcer — à mes yeux marginalement — la capacité de traitement des tribunaux administratifs : le développement de la pratique du juge unique et la suppression de l'intervention du commissaire du Gouvernement. Sur la légalité de cette dernière disposition, toute récente, puisqu'elle n'est parue au *Journal officiel* que samedi, je ne me permettrai de porter aucun avis juridique. Mais sur son opportunité, je ne suis pas en proie au doute. Il suffit, en effet, de quelques jours passés dans un tribunal administratif pour se rendre compte qu'à la vitesse à laquelle les affaires, très variées, doivent être évacuées, la possibilité de spécialiser vraiment les rapporteurs est juridiquement une garantie de qualité — de sécurité et de fiabilité, dirai-je. Il est bon qu'il y ait deux lectures pour une même affaire. Dans les tribunaux administratifs, faute de temps, il n'y a pas vraiment de travail de révision.

Par conséquent, à mon sens, c'est une grave erreur de gestion que d'avoir supprimé l'intervention du commissaire du Gouvernement. De prime abord, il est vrai, certaines affaires paraissent bénignes : c'est à l'audience, parfois, que l'on s'aperçoit qu'elles n'étaient pas aussi simples qu'on l'avait imaginé !

Du reste, admettons qu'elles le soient effectivement : dans ce cas, il suffit d'une brève expérience de quelques jours pour le constater, le commissaire du Gouvernement n'a qu'un travail de quelques minutes — une ou deux heures tout au plus. Ce n'est donc pas en lui évitant d'intervenir dans les affaires les plus « triviales » que l'on allégera sérieusement son « plan de charge » et que l'on permettra aux tribunaux administratifs d'écouler plus vite les affaires. Peut-être fera-t-on défilé des numéros, mais pour les affaires de fond le rythme d'expédition demeurera inchangé.

Le grand problème, pour ces tribunaux, c'est celui du recrutement de leurs membres par l'E. N. A. Sur ce point, il faut bien savoir ce que l'on veut, et je m'adresse à la fois à la majorité et au Gouvernement, car, à ma connaissance, pour l'opposition, le recrutement par l'E. N. A. n'est pas un dogme intangible. Disons que c'est un choix comme un autre, mais avant de changer les critères il faut tout de même regarder où l'on va.

Actuellement, dans l'ensemble des corps recrutés par la voie de l'E. N. A., les anciens élèves de l'Ecole représentent la quasi-totalité du recrutement, au moins les trois quarts. Depuis 1953, date de la réorganisation des tribunaux administratifs, le recrutement par l'E. N. A. représente environ le tiers du recrutement, souvent moins d'ailleurs, la faveur de tel ou tel « à-coup » statutaire provoqué, par exemple, par la résorption du corps administratif de la France d'outre-mer ou de tel surplus d'encadrement des services extérieurs du ministère de l'intérieur. La gestion, organisée à courte vue, est tributaire de divers « arrangements » administratifs.

Or, première difficulté, est-il plausible qu'une juridiction chargée de contrôler l'activité des administrations garde sa crédibilité si le niveau de son recrutement, quelle qu'en soit la technique, lui confère moins d'autorité que n'en ont, du fait de leur propre recrutement, les corps qu'elle a mandat de contrôler ? A mon avis, c'est une erreur de gestion manifeste. Que des administrations exerçant de lourdes responsabilités n'aient pas buté sur ce simple obstacle, je ne le comprends pas.

De surcroît, il s'agit, ne l'oublions pas, d'une juridiction : or, en France, ces charges politiques sont accessibles à tous les citoyens. C'est la simple application de notre déclaration des droits de l'homme. Même si la formule du concours anonyme n'est pas une panacée, les juges sont recrutés dans l'esprit de la déclaration par un concours dont les épreuves sont anonymes. Qu'on la déplore ou la loue, c'est la formule choisie par la France. Il convient de la respecter, en particulier pour une juridiction qui joue une grande fonction de médiation entre l'administration et les administrés. Si dérogation il devait y avoir, ce ne serait certainement pas pour ce cas ! Admettons que le recrutement par l'E. N. A. ne soit pas une solution viable à long terme — moi, je crois qu'elle est viable — il convient alors de mettre en place un recrutement autonome, permanent, organisé et offrant des garanties. Quoi qu'il en soit, ce doit être un concours.

En l'occurrence, nous sommes victimes, non d'une inadaptation structurelle de l'E. N. A. au recrutement des tribunaux administratifs, mais simplement des mauvaises habitudes de travail de la direction de la fonction publique et des services du ministère chargé de la gestion des tribunaux administratifs qui n'ont pas voulu prévoir les besoins manifestes pourtant depuis des années en conseillers de tribunaux administratifs. A cette carence, il me paraît aisé de porter remède autrement que par des dispositions législatives.

D'abord, il faut assouplir la rigidité « temporelle » de la planification des sorties de l'E. N. A. Actuellement, les prévisions sont faites dix-huit mois à l'avance, ce qui est certainement trop long. L'adaptation des effectifs de chaque corps devrait pouvoir se faire six à huit mois avant la sortie de la promotion, ce qui permettrait tout de même de « sentir » un peu mieux les évolutions dans les différents ministères.

Ensuite, il convient, il est vrai, de sortir d'une certaine conception malthusienne pour la définition des promotions de l'E. N. A. Un beau jour, quelqu'un a décidé que celles-ci seraient bonnes si n'en traient que cent vingt élèves et mauvaises s'il en sortait cent soixante ! C'est purement et simplement une ineptie, surtout quand on compare avec le recrutement dans d'autres groupes professionnels, l'université ou la médecine, par exemple, ou avec la progression des effectifs dans les facultés. A cet égard, la comparaison est éclairante. La sélection pour l'entrée à l'E. N. A. continue à se durcir, ce qui ne paraît répondre à aucune nécessité sociale ou académique.

Depuis l'époque où certains de mes collègues que j'aperçois sur ces bancs ont passé le concours de l'E. N. A., la sélection est devenue deux fois plus sévère !

M. René de Branche. Et elle était pourtant déjà très sévère ! (Sourires.)

M. Philippe Séguin. Oh combien ! (Sourires.)

M. Alain Richard. Surtout, ne croyez pas que je le regrette sous prétexte que certains d'entre nous n'y seraient peut-être pas entrés ! (Sourires.) En fait, il me semble qu'il y a là un certain perfectionnisme qui n'est autre que le reflet d'une politique malthusienne. Tout se passe comme si la référence était l'Ecole normale supérieure et que l'idéal ne serait pas approché tant que les promotions ne seraient pas limitées à cinquante élèves, ce qui serait purement et simplement absurde !

Dans ces conditions, il faut faire pression, et tel est certainement votre rôle en l'occurrence, monsieur le ministre, pour étoffer les effectifs des conseillers de tribunaux administratifs par des élèves de l'E. N. A., ce qui sera d'autant moins difficile que les choix des élèves issus de l'école ont évolué depuis dix ou quinze ans : les tribunaux administratifs sont de plus en plus demandés. Il y a une quinzaine d'années, le recrutement des conseillers de tribunaux administratifs se faisait, il faut bien le reconnaître, plutôt dans le dernier tiers du classement. Maintenant, il commence dans le premier tiers. Une concurrence réelle s'exerce entre les conseillers de tribunaux administratifs et les administrateurs civils des ministères — ces postes étaient autrefois les plus attractifs.

Il est indispensable de sortir de cette impasse et d'offrir aux élèves issus de l'E. N. A. une quinzaine de postes dans les tribunaux administratifs où il s'agit de renouveler un corps d'environ trois cents membres.

Or tout ce que l'on nous propose, c'est de pérenniser le provisoire. Quelle futilité que de remettre en fonctions, pour quelques mois ou quelques années, des retraités qui ont d'ailleurs bénéficié, sur une simple foucade, d'un abaissement de l'âge de la retraite que nul ne demandait ! De surcroît, on nous demande de prolonger plusieurs années, quitte à aggraver la situation des corps concernés, le recours à un recrutement latéral qui n'offre ni les garanties universitaires, ni les garanties de connaissances, ni les garanties d'objectivité que nous serions en droit d'attendre.

A la lumière de l'expérience qui s'est déroulée au cours des quatre ou cinq dernières années, il n'est pas raisonnable de porter des critiques sur l'objectivité et l'impartialité de la sélection opérée pour le tour latéral. Je n'entends pas mettre en cause ici la loyauté du choix fait par les administrations. Tout de même, les milieux intéressés savent que la qualité de ce recrutement peut susciter des questions. Et c'est élémentaire, en effet : rien, absolument rien, en droit administratif n'est demandé au candidat qu'il s'agit de faire entrer ! Certes, il subit une épreuve incommode, cette « conversation avec le jury » que certains d'entre nous ont connue à d'autres époques, mais il est bien certain qu'elle ne permet pas de constater si un candidat sera capable, quelques mois après, de rédiger un jugement sur des matières juridiques relativement complexes. A tout le moins, il serait nécessaire de manifester un peu plus d'exigences et de vérifier que le candidat possède quelques connaissances du droit et du contentieux administratif au moment où il entre dans un corps spécialisé dans le droit administratif ! C'est la moindre des garanties à respecter dans l'hypothèse où le recrutement latéral serait maintenu.

Quelques précautions doivent donc être prises pour ce type de recrutement reste possible. D'abord il conviendrait d'établir une relation arithmétique entre l'effectif issu du recrutement latéral et l'effectif sorti de l'E. N. A. J'ai proposé, par voie d'amendement, que le rapport soit de 50 p. 100 en prenant comme référence l'année précédente de sortie de l'E. N. A. Je me suis aperçu que c'était introduire une rigidité inutile, car on pourrait fort bien se référer — et je rectifierai mon amendement dans ce sens — au dernier arrêté publié.

M. René de Branche. Douze fonctionnaires !

M. Alain Richard. En effet, car nous connaissons déjà la promotion du mois de juin 1981, puisque l'arrêté a été pris à la fin du mois de novembre 1979. Telle est donc la référence que je propose. Dans le cas précis, il s'agit de douze fonctionnaires. Si l'on en prend la moitié, avec le tour extérieur et les anciens officiers, la possibilité de recrutement atteint pour les tribunaux administratifs vingt-sept fonctionnaires, alors qu'il y a dix départs à la retraite. Il y a donc une possibilité d'expansion raisonnable du corps tout en évitant les inconvénients d'un recours excessif au recrutement latéral.

Pour terminer, je soulignerais que l'on ne saurait continuer à prendre à la légère la situation des tribunaux administratifs, juridiction à part entière, réformée en 1953. Ces tribunaux ont été définis alors comme des tribunaux de droit commun, comme une juridiction de base, destinée à faire reconnaître les droits des administrés face à l'administration. Mais les conséquences

n'en ont pas été tirées — je pense au sérieux et à l'ambition qui auraient dû marquer la gestion de ce corps. Il n'est que temps de se ressaisir.

En tout cas, si l'on persiste à se contenter de « bricolage », comme on le fait depuis une dizaine d'années, eh bien ! il ne sera plus possible honnêtement de reconnaître dans les tribunaux administratifs une garantie fondamentale accordée aux administrés : il deviendra indispensable de trouver un autre système. Une fois de plus, l'état de droit aura reculé dans notre pays !

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis vise à remédier à une situation dont nul ne peut nier l'existence : l'encombrement des tribunaux administratifs.

Il n'est pas juste d'affirmer, avec notre collègue M. Kalinsky, que le Gouvernement refuse de s'attaquer au problème, puisque, précisément, ce texte vise à le résoudre au fond...

M. Maxime Kalinsky. Il le résout mal !

M. René de Branche. Bien sûr, on peut épiloguer sur les causes de cette situation, sur l'imprévoyance supposée...

M. Alain Richard. Mais vérifiable !

M. René de Branche. ...des uns ou des autres. Mais cet engorgement résulte aussi de deux facteurs importants qu'il convient de ne pas négliger.

Premier facteur, le nombre des textes législatifs et réglementaires va croissant ainsi que celui des mesures administratives prises à tous les niveaux. A cet égard, en tant que parlementaires, et *a fortiori* si nous sommes élus locaux, nous devons faire un acte de contrition car nous portons une part de la responsabilité.

Second facteur, que les orateurs qui m'ont précédé ont souligné l'excellente qualité de la juridiction administrative. J'en donnerai pour preuve le faible nombre des appels auxquels donnent lieu les décisions des tribunaux administratifs et le fait que le Conseil d'Etat confirme le plus souvent la décision adoptée en premier ressort et en reprend même parfois presque mot pour mot le libellé. Le pourcentage des appels qui aboutissent à l'infirmité de la décision du tribunal administratif est infime. La fréquence des recours contentieux en première instance témoigne au fond de la confiance que les administrés placent dans la juridiction administrative, qui est donc un peu victime de son succès. Le stock des affaires en instance avoisine le chiffre de 63 000, c'est-à-dire, ainsi que l'a rappelé M. le rapporteur, l'équivalent de deux années de jugements. Mais il faut décharger les juges administratifs de certaines accusations qui leur sont adressées.

D'abord, ils prononcent 30 000 jugements environ chaque année, ce qui n'est pas si mal. Les normes de rendement exigeantes — de dix à vingt rapports par mois selon la nature des affaires — auxquelles ils sont soumis supposent une agilité intellectuelle et une puissance de travail remarquables. On pourrait imaginer de les relever légèrement mais, ne l'oublions pas, on ne saurait bien juger dans la précipitation.

En outre, ces deux ou quatre années de retard ne sont pas dûs aux seuls tribunaux administratifs mais également aux parties et à leurs conseils qui présentent souvent leurs mémoires avec beaucoup de retard. Ainsi, l'accélération de la procédure n'incombe pas seulement aux juges administratifs, mais également aux auteurs des requêtes.

Devant cette situation de fait, le Gouvernement se propose de prendre deux séries de mesures.

La première, qui porte sur les procédures, n'est pas l'objet du texte dont nous discutons aujourd'hui. Sans entrer dans le détail des modifications envisagées, je noterai cependant que l'intention du Gouvernement est d'améliorer les services contentieux de l'administration, initiative fort judicieuse. Les députés et les citoyens qui sont au contact de l'administration, savent que certaines décisions, celles de la direction générale des impôts ou du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, par exemple, reposent sur des bases juridiques solides. En revanche, il n'en va pas toujours de même dans d'autres administrations où les directions du contentieux sont insuffisantes, soit en qualité, soit en nombre.

Au demeurant, monsieur le ministre, le renforcement des services de contentieux doit intervenir non seulement au niveau des ministères, mais également à l'échelon des préfectures et même, parfois, des directions départementales.

Dans ma circonscription, les décisions prises par la direction départementale de l'agriculture, notamment en matière de cumul ou de remembrement, sont certes assises sur des bases

juridiques, mais l'administration néglige fréquemment de les expliciter dans le libellé de la décision. Ainsi, si les administrés le voulaient, ils pourraient présenter, et gagner, plus de recours encore. Un renforcement du contentieux départemental permettrait certainement de remédier à cette situation.

Pour alléger le contentieux administratif, il conviendrait aussi de créer, là où il n'en existe pas, un organe de conseil juridique aux collectivités locales car celles-ci, notamment les plus petites d'entre elles, ne sont pas en mesure de prendre des décisions administratives exemptées de toute erreur de droit ou d'appréciation.

Le seconde série de mesures, dont nous discutons aujourd'hui, porte sur les effectifs.

Pour répondre à un argument qui a été avancé tout à l'heure, je ferai observer qu'on ne peut à la fois accroître le nombre des décisions prononcées chaque année et refuser de s'en donner les moyens. En revanche, on peut être exigeant sur la qualité du recrutement.

Avant d'analyser plus au fond le texte qui nous est soumis, monsieur le ministre, j'ouvrirai une parenthèse pour vous dire un mot en l'absence de mon collègue Lagourgue, du tribunal administratif de l'île de la Réunion. La juridiction de Saint-Denis comprend un président et un conseiller. Pour faire office de deuxième assesseur, on choisit une personnalité compétente, juriste, avocat, licencié ou docteur en droit. Le commissaire du Gouvernement est un sous-préfet, celui de Saint-Pierre, sauf lorsque l'affaire concerne son arrondissement, auquel cas le sous-préfet d'un autre arrondissement se substitue à lui.

Pareille pratique n'est pas très bonne pour l'image de la juridiction administrative dans l'île de la Réunion. Aussi, afin de permettre le bon fonctionnement de ce tribunal, il est souhaitable que dans le cadre du recrutement complémentaire auquel vous allez procéder, vous vous engagiez à faire bénéficier le tribunal administratif de la Réunion de la création de postes et qu'ainsi sa composition soit, enfin, conforme au droit commun.

Mes deux observations d'ordre général ne s'appliquent pas aux seuls tribunaux administratifs, mais à l'ensemble de la haute fonction publique. Elles ont trait d'une part au recrutement et, d'autre part, au cloisonnement du corps.

S'agissant du recrutement du corps des tribunaux administratifs — M. Alain Richard l'a rappelé tout à l'heure — la loi dispose que les membres des tribunaux administratifs se recrutent par la voie de l'E. N. A. et accessoirement par le tour extérieur. Il est vrai que le résultat est souvent le même puisque une part importante des conseillers recrutés par le tour extérieur sont d'anciens élèves de l'E. N. A.

Héritage de 1945, ce mode de recrutement est également appliqué pour le Conseil d'Etat, l'inspection des finances, la Cour des comptes, le corps unique des administrateurs civils.

Ce monopole théorique de l'E. N. A. n'a pas toujours existé dans la pratique et cela me paraît être une bonne chose. Au risque de prendre le contre-pied de l'orateur précédent, j'estime que l'E. N. A. a tout à gagner à rester une école à effectifs relativement faibles, caractérisée par un très bon niveau de sélection et de formation. Inversement, la fonction publique supérieure a tout intérêt à conserver une certaine diversité dans son recrutement et à faciliter l'entrée d'agents ayant commencé à un niveau modeste et ayant acquis une expérience pratique. Ce système est conforme à la démocratie et aux exigences d'un bon fonctionnement de l'administration qui souffrirait — et qui souffre parfois dans certains corps — d'un mandarinat excessif.

Votre projet de loi ne me choque pas, monsieur le ministre. Il va même dans le sens de ce qui me paraît souhaitable, et il serait mauvais d'en aborder l'examen avec une vue corporatiste.

En revanche, il serait injuste et inacceptable que le corps des tribunaux administratifs soit le seul à recevoir un apport extérieur d'une telle importance par rapport au recrutement opéré par la filière de l'E. N. A. On a rappelé que les anciens élèves de l'école nationale d'administration ne représentaient environ qu'un tiers de l'effectif total. Ainsi, des hommes et des femmes ayant bénéficié de la même formation peuvent tantôt jouir de l'exclusivité ou de la quasi-exclusivité de recrutement dans un corps, tantôt être confrontés à une concurrence très importante dans un autre.

C'est par une volonté délibérée qu'il a été décidé d'opérer un certain mélange dans les corps des tribunaux administratifs.

Mais il faut aérer d'autres corps comme ceux qui relèvent de l'administration des finances, et aussi ceux dont le recrutement ne s'opère pas nécessairement parmi les élèves de l'E. N. A. Il en va ainsi pour l'éducation nationale.

M. Philippe Séguin. Ils en ont diversement besoin !

M. Alain Richard. Ils ont besoin d'air pur !

M. René de Branche. Plus le brassage de l'administration sera facilité, plus elle en tirera profit. Mais le corps des tribunaux administratifs ne doit pas être le seul concerné.

Ma deuxième observation concerne le cloisonnement du corps des tribunaux administratifs. Quasiment confiné, sans perspective de débouchés, il n'est certes pas le seul à être cloisonné, mais il l'est sans doute plus que d'autres. En pleine contradiction avec l'esprit des réformes de 1945, cette situation est, à mon sens, préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution.

Au cours de leur carrière, qu'ils soient affectés dans les tribunaux administratifs ou dans d'autres corps, il faudrait redonner, monsieur le ministre, aux fonctionnaires issus de l'E. N. A. la polyvalence qui les caractérise à l'issue de leur formation.

S'agissant des tribunaux administratifs, tout le monde s'accorde à reconnaître la qualité des conseillers sortis de l'E. N. A. La preuve en est que la première moitié des promotions de l'E. N. A. choisit souvent ce corps.

Il faut donc s'interroger sur la carrière qui leur est offerte dans le corps des tribunaux administratifs.

Deux solutions sont envisageables. La première consisterait à tenir compte du fait que ce corps est géré par le ministère de l'intérieur et, en conséquence, à faciliter les passerelles avec celui des administrateurs civils, qu'ils appartiennent à l'administration préfectorale ou aux autres ministères. Sans doute est-ce déjà le cas. Toutefois — et peut-être me démentirez-vous, monsieur le ministre — ce passage ne s'opère pas toujours dans de bonnes conditions, notamment pour ce qui concerne les tribunaux administratifs. Il se traduit par la fuite de très bons éléments qui considèrent que leurs perspectives de carrière ne sont pas suffisamment attrayantes. On entre normalement dans un tribunal administratif à vingt-cinq ou vingt-sept ans, trente ans au plus. Vous nous appellerez peut-être, monsieur le président, l'âge moyen des présidents de tribunaux administratifs. Il doit être de l'ordre de cinquante à cinquante-cinq ans. C'est dire qu'un conseiller doit attendre entre vingt-cinq et trente ans avant de le devenir.

Pour parodier un propos du comte Mosca à Fabrice del Dongo, il est difficile, pour un jeune homme plein d'enthousiasme, de choisir cette voie.

Je le répète donc, cette passerelle vers d'autres corps que les tribunaux administratifs traduit plutôt une fuite qu'une véritable mobilité.

La deuxième solution envisageable consisterait à tirer les conséquences de la suppression des conseils de préfecture, remplacés aujourd'hui par les tribunaux administratifs. Ils sont devenus de véritables juridictions. Il conviendrait d'en tirer toutes les conséquences et d'aboutir à la création d'un corps unique de la magistrature administrative. Le Conseil d'Etat constituerait alors une étape normale de la carrière des meilleurs éléments des tribunaux administratifs.

Certains affirment que le Conseil d'Etat n'acceptera jamais cette solution extrême, ce qui ne manque pas de m'étonner car il a lui-même évoqué cette perspective. En 1950, alors que la réforme des conseils de préfecture était envisagée, M. Lachaze déclarait : « Il est bien certain que le jour où les conseillers de préfecture deviendront des juges de droit commun du contentieux administratif, par la force des choses se posera la question de l'unité de la carrière des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat. »

« Il ne serait pas normal, en effet, qu'il existât une séparation absolue entre le statut des juges de première instance et celui des juges d'appel. Dans l'administration judiciaire, pareille situation serait inconcevable. Jusqu'ici on n'a pas fait attention à ce paradoxe, mais, dès l'entrée en vigueur de la réforme, il faudra un jour envisager la question du passage des conseillers de préfecture au Conseil d'Etat. »

Pour résoudre un véritable problème, on a trouvé une mauvaise solution. Une petite porte a été ouverte qui ressemble fort à celle dite de l'Aiguille, à Jérusalem, qu'un dromadaire chargé n'arrivait pas à franchir. (Sourires.) Deux postes de conseiller d'Etat et trois postes de maître des requêtes ont été créés. La solution était bien éloignée de celle qui fut préconisée à l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 16 mai 1950 et qui consistait à créer l'unité du corps de la juridiction administrative, ou tout au moins une très grande mobilité entre les deux corps.

Aujourd'hui, un conseiller de tribunal administratif n'accède guère à la présidence de la juridiction avant cinquante ans ou cinquante-cinq ans. Or, selon les textes actuellement en vigueur, un auditeur de première classe au Conseil d'Etat a vocation à ce poste.

Il me paraît judicieux de faciliter l'accès au Conseil d'Etat, à l'instar de ce qui existe dans la magistrature pour les nominations à la Cour de cassation. Une telle perspective serait très favorable à la carrière des conseillers des tribunaux administratifs, corps qui, je le rappelle, reste encore malheureusement beaucoup trop confiné.

Vous ne répondrez probablement, monsieur le ministre, que ce problème relève de la compétence de M. le garde des sceaux. L'un des paradoxes de la situation actuelle est en effet que les juridictions administratives sont divisées en deux corps qui, malheureusement, sont sans communication. Le seul lien qui existe se situe, au niveau du Gouvernement, entre les deux ministres concernés.

Dans mon intervention sur ce projet, je n'ai abordé que très incidemment et très imparfaitement un des problèmes majeurs de notre société, qui concerne la fonction publique.

Depuis 1945 les innovations ont été considérables mais elles ont été déviées de l'esprit qui avait présidé à leur adoption. Elles ont été perverties, voire annulées par l'évolution intervenue au sein des différents corps de l'administration. Il conviendrait d'engager une réflexion sur les conditions de recrutement, d'avancement, de mobilité et de rémunération de la haute fonction publique.

Que constatons-nous aujourd'hui ? Que les cloisonnements, les blocages, les privilèges, les abus de position sont à nouveau tellement nombreux, comme à la veille de la dernière guerre, que cette question devrait constituer l'un des quatre ou cinq grands thèmes de réflexion de la classe politique, et des décisions du Parlement, au cours des cinq prochaines années. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Christian Bennet, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, messieurs les députés, depuis quinze ans les tribunaux administratifs ont dû faire face à une véritable explosion du volume des recours contentieux. Alors que le nombre des requêtes enregistrées au cours de l'année judiciaire 1962-1963 se situait aux alentours de 16 000, il a atteint près de 34 000 l'an dernier. L'augmentation a été, au cours de ces dernières années, de 10 p. 100 par an environ, et elle s'est élevée à 13 p. 100 l'an dernier.

Pendant cette période les effectifs ont été renforcés, passant de 170 en 1968 à 260 en 1979, ainsi que l'a rappelé tout à l'heure M. Kalinsky.

Des chambres nouvelles ont également été créées. Il n'empêche que le stock des affaires en instance grossit d'année en année et qu'il représente actuellement quelque 63 000 affaires. Il convient de comparer ce chiffre à celui des 28 000 jugements rendus l'an dernier, cité par M. de Branche.

Globalement, il s'écoule en moyenne plus de deux ans entre le dépôt d'une requête et le jugement. Dans plusieurs tribunaux cette moyenne est supérieure à trois ans.

L'asphyxie de la juridiction administrative — pour reprendre l'expression dont s'est servi dans son excellent rapport M. About — est donc un fait indéniable auquel le Gouvernement et le Parlement se doivent de mettre un terme.

Une justice qui tarde trop n'est pas une bonne justice. C'est pourquoi le Gouvernement, comme au demeurant le lui suggérait le Parlement, a adopté à la fin de 1979 un ensemble de dispositions destinées à permettre aux tribunaux administratifs — dont le rôle ne cesse de s'accroître, comme vous l'avez souligné, M. Alain Richard — de répondre aux souhaits des justiciables.

Ces mesures s'articulent autour de trois orientations. Les deux premières permettront à M. le rapporteur de satisfaire sa légitime curiosité sur la politique d'ensemble du Gouvernement en la matière et à M. Richard de constater que le Gouvernement ne se contente pas d'expédients et ne traite pas à la légère le problème des tribunaux administratifs.

La première a pour objet d'éviter la naissance même du contentieux, dans la formation duquel, M. de Branche a bien voulu le reconnaître, le Parlement avait sa part de responsabilité.

M. René de Branche. Les élus locaux aussi !

M. le ministre de l'intérieur. A mon tour de reconnaître que l'administration en a aussi sa large part. Vous l'avez d'ailleurs souligné. Certains textes ou certaines décisions ne font pas l'objet d'un examen juridique suffisamment approfondi.

Les services contentieux seront donc renforcés, selon votre souhait, à l'échelon départemental comme à l'échelon national.

Je vous rappelle seulement, monsieur de Branche, que le conseil juridique aux collectivités locales, que constitue le service de conseil des maires au ministère de l'intérieur, et le

conseil juridique, que constitue sur place le sous-préfet, sont deux échelons auxquels il est possible de recourir pour éviter des erreurs.

Parallèlement, on peut concevoir des procédures gracieuses qui éviteraient aux citoyens de devoir plaider.

Un groupe de travail a été créé pour étudier la possibilité de développer de telles procédures. Un projet est actuellement en cours de préparation. Par ailleurs, une étude a été engagée en vue de transférer certaines des compétences des juridictions administratives aux juridictions de l'ordre judiciaire. Le groupe de travail chargé de cette étude doit déposer ses conclusions le 1^{er} juillet prochain.

Un autre objectif consiste à alléger un certain nombre de procédures dont la complexité et la lourdeur ne sont pas toujours en rapport avec l'importance réelle des affaires traitées. Dans cette perspective, un décret vient d'être publié, qui rend facultative l'intervention du commissaire du Gouvernement dans certaines affaires. En outre, un projet de loi prévoyant l'expansion des attributions du conseiller-délégué sera présenté au Parlement.

La troisième orientation de la politique gouvernementale, enfin, c'est l'effort exceptionnel de recrutement, dont aucun d'entre vous ne nie le besoin. Cet effort trouve sa concrétisation dans le budget de 1980 puisque trente et un emplois nouveaux ont été créés au profit des tribunaux administratifs, et non dix-huit comme l'a indiqué par erreur M. Kalinsky.

M. René de Branche. Nous les avons réclamés !

M. le ministre de l'intérieur. Encore faut-il que ces postes puissent être pourvus.

Le texte soumis à votre examen a donc pour objet de reconduire, sous réserve de quelques aménagements, les dispositions de la loi du 10 décembre 1977, qui avait prévu la mise en œuvre, jusqu'au 31 mai 1980, d'un recrutement complémentaire de conseillers de tribunaux administratifs parmi les fonctionnaires ayant une certaine ancienneté. Ce mode de recrutement a répondu pleinement à ce qu'en attendait le législateur de 1977, au moins sur le plan de l'objectivité, monsieur Alain Richard ; pour ce qui est de la compétence, on n'a pas formulé non plus de critiques sévères à l'égard des magistrats recrutés de cette façon.

M. Alain Richard. De dithyrambiques éloges non plus !

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Alain Richard, le jour où, dans notre pays, une juridiction sera « abrevuée » de louanges, nous pourrons sabler le champagne ensemble !

Ce projet de loi répond à un double objectif : d'une part, pourvoir les emplois créés par le Parlement ; d'autre part, choisir des fonctionnaires, des magistrats, ou d'autres personnes, dont l'expérience garantit la compétence juridique et les rend aptes à assurer dans les meilleurs délais, et de la façon la plus complète, des tâches juridictionnelles.

Quelles sont, à l'heure actuelle, les possibilités de recrutement ?

Je vais vous citer quelques chiffres qui traduisent très clairement la situation. En 1930, douze élèves de l'E.N.A. ont été affectés dans le corps des tribunaux administratifs — je dois souligner au passage qu'ils n'étaient que six l'année dernière. M. Alain Richard peut constater que cette progression est effective ; d'ailleurs, le Gouvernement entend bien l'encourager. Nous sommes donc près des quinze affectations qu'il réclame. Par ailleurs, six conseillers vont être recrutés au tour extérieur et trois anciens officiers vont être intégrés en application de la loi de 1970 sur le recrutement des officiers.

Toutefois, les besoins sont de quarante-trois magistrats.

M. Philippe Séguin. Départements d'outre-mer compris ?

M. le ministre de l'intérieur. Départements d'outre-mer compris, mais j'y reviendrai tout à l'heure.

Ces besoins correspondent à trente et une créations d'emplois et douze départs en retraite.

Ces chiffres suffisent à démontrer à quel point le recrutement complémentaire est non seulement nécessaire, mais indispensable. C'est pourquoi je demanderai à l'Assemblée, lors de la discussion des articles, de repousser l'amendement de M. Alain Richard, qui aboutirait à laisser dix-neuf emplois vacants dans sa première version, seize dans la seconde, et qui pérenniserait une situation à laquelle chacun veut mettre un terme.

On peut, certes, envisager que le nombre des élèves de l'E. N. A. affectés dans les tribunaux administratifs soit progressivement augmenté, et c'est d'ailleurs ce à quoi nous nous appliquons très sérieusement. Cependant, une telle augmentation

n'est pas possible dans l'immédiat. Les conditions de fonctionnement des tribunaux administratifs sont préoccupantes et, depuis le 31 mai dernier, il existe un vide juridique. Il devient donc indispensable de mettre en œuvre des moyens provisoires et exceptionnels afin de compléter les effectifs de ces tribunaux dans de très courts délais.

Le deuxième souci du Gouvernement est de faire en sorte que ce recrutement complémentaire permette d'intégrer dans les tribunaux administratifs des candidats qui possèdent une formation et une expérience qui les rendent rapidement utilisables. C'est pourquoi je souhaite que l'amendement présenté par MM. About, Alain Richard et Séguin à l'article 2 du projet de loi soit quelque peu modifié afin que l'exigence d'un diplôme s'accompagne — ainsi que cela était prévu dans le texte initial du Gouvernement — d'un minimum d'ancienneté dans une fonction juridique ou administrative. Je suis sûr que cela serait de nature à répondre aux aspirations de M. Alain Richard en ce qui concerne la compétence de ces magistrats recrutés par une voie parallèle à celle de l'E. N. A.

Je note, par ailleurs, que l'institution d'un concours de recrutement ouvert aux étudiants porterait un coup beaucoup plus sévère que le recrutement complémentaire au principe du recrutement par l'E. N. A. qui, quoi qu'il en ait dit, paraît constituer pour M. Alain Richard, apparemment partisan d'une conception élitiste, un quasi-monopole. M. de Branche, qui lui aussi est un ancien élève de l'E. N. A., paraît plus sensible à l'intérêt que peut présenter l'intégration d'éléments extérieurs à l'E. N. A., dont nul d'ailleurs ne songe à contester la grande qualité de l'enseignement.

C'est le même souci qui me conduira également à demander à l'Assemblée de rejeter l'amendement à l'article 3 présenté par M. Alain Richard. En effet, cet amendement prive le Gouvernement de la possibilité de recruter dans les tribunaux administratifs des fonctionnaires ayant une grande ancienneté. Or un directeur de préfecture ou un inspecteur divisionnaire des impôts peuvent être pour les tribunaux administratifs des recrues très précieuses. J'évoquerai ici un exemple très personnel : un directeur — on disait à l'époque chef de division — de la préfecture du Morbihan a été nommé conseiller de tribunal administratif à Nantes ; il a exercé pendant un certain nombre d'années ses fonctions dans des conditions qui ont fait l'unanimité en sa faveur. Il est bien certain que si ces fonctionnaires, comme l'envisage l'amendement, sont obligés, à un âge déjà avancé, de se présenter à un véritable concours — avec tout ce que la notion de concours comporte comme contraintes morales — et que si par ailleurs ils n'ont pratiquement aucune chance d'être intégrés en première classe, ils n'auront aucun désir d'être candidats à des fonctions où, l'expérience l'a prouvé, ils sont pourtant capables de rendre de très grands services.

Avant de conclure, je voudrais faire savoir à M. Lagourgue, qui m'a interrogé par l'intermédiaire de M. de Branche, et à M. Fontaine, qui est tout aussi intéressé, qu'un magistrat supplémentaire sera nommé le 16 septembre afin de permettre à l'effectif du tribunal administratif de la Réunion d'être normalement constitué.

M. Jean Fontaine. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les remarques que je voulais présenter.

Il est bien évident que ce projet de loi ne résoudra pas à lui seul l'immense problème de la justice administrative. Il constitue toutefois un élément important du dispositif d'ensemble qui a été envisagé et il tend à combler un vide juridique dont nul ne conteste qu'il doit être comblé au plus vite. Ce projet de loi est aussi le signe de la détermination du Gouvernement d'offrir au justiciable une justice qui lui permette de faire valoir ses droits dans des délais raisonnables. *(Applaudissements sur les bords de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ? ...

La discussion générale est close.

Monsieur le rapporteur, estimez-vous que la commission, pour faire droit à la demande tout à fait justifiée de M. Séguin, est en mesure de se réunir dès maintenant afin d'examiner les amendements, ainsi que le prévoit l'article 88 du règlement de l'Assemblée nationale ?

M. Nicolas About, rapporteur. Absolument, monsieur le président. Je demande donc une suspension de séance d'une demi-heure afin que les membres de la commission puissent se réunir.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures dix, est reprise à dix-sept heures dix.)

M. le président. La séance est reprise.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant, peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — 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. »

Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 1 rectifié, 17 et 2, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n^o 1 rectifié, présenté par MM. Alain Richard, Marchand, François Massot, Forni et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Au début de l'article 1^{er}, après les mots : « il pourra être procédé », insérer les mots : « chaque année, dans la limite de la moitié du nombre de postes offerts aux élèves de l'E. N. A. par le dernier décret publié. »

L'amendement n^o 17, présenté par M. de Branche, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 1^{er} par le nouvel alinéa suivant :

« Le nombre de postes pourvus au titre du recrutement complémentaire ne pourra excéder en 1980 et 1981 le nombre de ceux pourvus au titre du recrutement statutaire. A partir de 1982, il ne pourra excéder le nombre de postes offerts chaque année dans les tribunaux administratifs aux élèves sortant de l'Ecole nationale d'administration. »

L'amendement n^o 2, présenté par MM. Alain Richard, Marchand, François Massot, Forni et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« Après les mots : « par voie de », rédiger ainsi la fin de l'article 1^{er} : « concours ; 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 et du ministre de la justice, ainsi que deux universitaires et deux membres du corps des tribunaux administratifs nommés par le ministre sur présentation par la commission administrative paritaire ».

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements, n^{os} 12 et 23, présentés par le Gouvernement.

Le sous-amendement n^o 12 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n^o 2, substituer aux mots : « un représentant du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice », les mots : « un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre de la justice ».

Le sous-amendement n^o 23 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n^o 2, substituer aux mots : « ainsi que deux universitaires et », les mots : « deux universitaires ainsi que ».

La parole est à M. Alain Richard, pour soutenir l'amendement n^o 1 rectifié.

M. Alain Richard. J'ai déjà exposé la teneur de cet amendement au cours de la discussion générale.

Je propose d'établir une relation chiffrée entre le nombre de conseillers de deuxième classe issus de l'école nationale d'administration et le nombre de postes offerts au recrutement complémentaire. Puisqu'on s'en tient au principe du recrutement par l'E. N. A., il convient que celui-ci représente une proportion significative et stable.

Dans un premier temps, j'avais préconisé que le contingent du recrutement complémentaire ne dépasse pas la moitié du nombre de postes offerts l'année précédente aux élèves de l'E. N. A., mais la référence à l'année précédente introduisait une rigidité excessive. Aussi l'ai-je remplacé par celle du « dernier décret publié » relatif à la répartition des élèves de l'E. N. A. entre

les différents corps. En fait, il s'agit non pas d'un décret, mais d'un arrêté interministériel, qui est pris, en général, au mois de novembre, les études se terminant à la fin du mois de mai de l'année suivante.

J'ai proposé comme limite 50 p. 100; on pourrait aller jusqu'à 75 p. 100, mais guère au-delà si l'on veut conserver au recrutement complémentaire un caractère latéral.

Prenons l'exemple de l'année 1980: douze anciens élèves de l'E.N.A. sont affectés aux tribunaux administratifs; six conseillers pourraient être nommés au tour extérieur, six au titre du recrutement latéral, auxquels il faut ajouter trois anciens officiers. Sur un total de vingt-sept conseillers, il y aurait donc douze « énarques ». Comme on prévoit douze départs à la retraite — pour ma part, je n'en ai dénombré que dix dans les documents qui m'ont été fournis — les effectifs du corps s'accroîtraient réellement de quinze personnes.

Pour 1981, en tablant sur quatorze anciens élèves de l'E.N.A., trente et un conseillers seraient recrutés et treize partiraient à la retraite, d'où un solde net de dix-huit unités.

J'admets que le Gouvernement se doive de pourvoir les trente postes qui ont été créés, mais le fait de faire entrer dans un corps quarante-trois personnes d'un seul coup alors que le rythme annuel de recrutement était inférieur à vingt, va poser des problèmes. Il ne serait pas de bonne gestion de procéder à un recrutement dont on se souviendrait, longtemps après, qu'il a été anormalement peu sélectif et qui créerait une bosse bizarre dans la pyramide d'un corps comportant moins de 300 personnes. Une seule promotion représenterait 15 p. 100 des effectifs, alors que la durée moyenne de carrière est de trente-cinq ans. Quant au laxisme qui risque de caractériser ce type de sélection, il pourrait être préjudiciable aux membres des tribunaux administratifs.

La solution que je préconise aurait pour effet d'échelonner sur deux ans l'incidence de cet accroissement de 10 p. 100 des effectifs, ce qui ne me paraît pas déraisonnable.

M. le président. Monsieur Alain Richard, voulez-vous défendre aussi votre amendement n° 2 ?

M. Alain Richard. Monsieur le président, sans contester l'autorité qui a décidé de mettre en discussion commune mes deux amendements, je trouve que l'amendement n° 2 pose un problème fort différent qui est celui du concours.

M. le président. Dans ces conditions, la parole est à M. de Branche pour défendre l'amendement n° 17.

M. René de Branche. Mon analyse n'est pas très éloignée de celle de M. Alain Richard, mais j'ai tenu compte des trente postes que le Parlement a décidé de créer dans le cadre du budget pour 1980. En réalité, compte tenu des départs à la retraite, quarante-deux postes sont à pourvoir.

Estimant qu'il faut canaliser le recrutement complémentaire et inciter le Gouvernement à augmenter le nombre de postes offerts aux anciens élèves de l'E.N.A., je propose que le « nombre de postes pourvus au titre du recrutement complémentaire ne pourra excéder en 1980 et 1981 le nombre de ceux pourvus au titre du recrutement statutaire ». En 1980, les chiffres seraient les suivants: douze conseillers issus de l'E.N.A., six recrutés par le tour extérieur; dix-huit conseillers seraient nommés par ailleurs au titre du recrutement complémentaire. A ce total de trente-six personnes, il faut ajouter les six officiers dont a parlé M. le ministre tout à l'heure: nous en arrivons ainsi à un chiffre de quarante-deux jugé souhaitable par M. Christian Bonnet. En 1981, on devrait retrouver les mêmes chiffres.

En revanche, je propose qu'à partir de 1982 les postes offerts au recrutement complémentaire ne puissent être plus nombreux que ceux offerts aux élèves sortant de l'E.N.A., car j'estime que, d'ici là, le Gouvernement aura eu le temps de moduler le nombre des postes offerts à ces derniers en fonction des besoins. Autrement dit, si, à partir de 1982, on porte de douze à quinze le nombre de conseillers issus de l'E.N.A., quinze autres conseillers pourraient être nommés, grâce au recrutement complémentaire.

Je crois que ce système tient compte des préoccupations très légitimes qu'a exprimées M. Alain Richard, mais ne limite pas trop la marge de manœuvre du Gouvernement, et j'espère que ce dernier approuvera cette solution de juste milieu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 1 rectifié et 17 ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission avait donné un avis favorable à l'amendement de M. Alain Richard. Le fait qu'il ait été légèrement rectifié ne l'a pas incité à changer de position. Par voie de conséquence, elle a repoussé l'amendement de M. de Branche.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. On ne peut pas vouloir à la fois une chose et son contraire. Tous les orateurs se sont plaints de l'insuffisance des effectifs des juridictions administratives. Or, l'amendement de M. Alain Richard, auquel M. About vient de donner l'aval de la commission, tend à limiter très sensiblement, dans un souci d'élitisme, le nombre des magistrats qui pourraient être recrutés à partir de 1980.

Je ne pense pas qu'on puisse accuser le Gouvernement de laxisme. Nous considérons simplement qu'un recrutement relativement important pendant une ou deux années est absolument indispensable, et tout le monde en est tombé d'accord dans la discussion générale. Ce recrutement ne serait nullement de nature à gêner le déroulement de carrière des éléments les plus jeunes de cette juridiction administrative.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut qu'être hostile, et il le regrette, à l'amendement de M. Richard accepté par la commission.

Quant à l'amendement de M. de Branche, il est, sinon un juste milieu, du moins un honnête compromis entre la thèse de M. Richard et celle du Gouvernement, lequel, dans un souci de concertation, est prêt à l'accepter.

Mais j'insiste pour que, en 1980 et 1981, soient comblées les très nombreuses vacances qui sont à l'origine de délais proprement insupportables pour les justiciables.

Le Gouvernement demande donc à l'Assemblée de repousser l'amendement de M. Richard et d'adopter celui de M. de Branche.

M. le président. La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. Que M. le ministre se rassure: en votant l'amendement de M. Richard, la commission n'a pas cédé à des préoccupations élitistes. Elle a simplement voulu prendre des garanties pour que soit maintenu un recrutement direct significatif en provenance de l'Ecole nationale d'administration. Monsieur le ministre, vous connaissez mieux que quiconque, puisque vous êtes demandeur non seulement pour les tribunaux administratifs, mais également pour le corps préfectoral et pour votre administration centrale, l'âpreté de la bataille que se livrent les administrations et les ministères au moment de la répartition des postes à la sortie de l'Ecole nationale d'administration. On peut donc craindre que, compte tenu de l'existence de ce recrutement latéral que nous allons autoriser, on ne donne une trop grande part à celui-ci, et qu'on laisse se tarir, au moins en partie, le recrutement par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Telle était notre préoccupation lorsque nous avons adopté l'amendement de M. Richard en commission.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je ne reviendrai pas sur les propos inutilement polémiques qui consistent à me prêter dans cette affaire des préoccupations élitistes.

Mais il s'agit tout de même de recruter des magistrats. Il me paraît donc de l'intérêt général de ne pas modifier trop brutalement le mode de sélection de ceux qui, durant toute une vie professionnelle, vont juger au nom du peuple français. Il ne faudrait pas que, pendant un ou deux ans, en fonction d'une décision budgétaire non reconductible, on fasse dans ce recrutement une sorte d'accroc qui, finalement, mettrait en cause le principe de l'égal accès aux charges publiques.

Nous devons réfléchir sérieusement à ce que nous faisons, en sachant que si nous ne fixons pas des limites précises à ce recrutement latéral, une bonne proportion des candidats sera à peu près certaine d'entrer dans ce corps, en sorte qu'on ne pourrait plus vraiment parler de sélection.

Nous pouvons tirer les enseignements des années passées au cours desquelles il a été procédé à ce recrutement latéral. Et je pense que les membres de la commission qui en est chargée seraient d'accord pour reconnaître que si l'on avait recruté trois fois plus de cette manière, il y aurait lieu de craindre pour la qualité du travail accompli par les tribunaux administratifs.

Il n'existe pas en France un mystérieux réservoir d'où pourrait sortir un nombre à peu près infini de conseillers de tribunaux administratifs qui entreraient directement dans la juridiction sans formation et commenceraient immédiatement à juger au nom du peuple français.

Je demande donc qu'on incite le Gouvernement à augmenter la proportion de conseillers de tribunaux administratifs qui sortent de l'E.N.A. et qu'on étale sur deux ans l'effet de la création de postes de 1980 et de celle que j'espère pour 1981, ou sur trois ans l'effet des deux séries de créations de postes si celle de 1981 est importante.

Dans la mesure où il faudra bien faire accomplir un stage à ces magistrats et où l'effet des nominations ne peut donc pas être instantané, l'argument tiré de l'urgence doit être manié avec précaution et nous devons veiller à ne pas faire n'importe quoi.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Soyez rassuré, monsieur Richard : sur une population de 53 millions d'habitants, il ne paraît tout à fait possible de trouver chaque année quelques dizaines de magistrats de valeur.

M. Alain Richard. Ce n'est pas l'avis de votre collègue de la justice quand il s'agit des promotions de l'école nationale de la magistrature ! Il tient un raisonnement exactement contraire.

M. le ministre de l'intérieur. Que chacun garde ses moutons...

M. Emmanuel Hamel. Et le garde des sceaux, les sceaux !
(Sourires.)

M. le ministre de l'intérieur. ...et les moutons seront bien gardés !

M. Alain Richard. Ce sont les mêmes moutons !

M. le ministre de l'intérieur. Non, ce ne sont pas les mêmes ! Quoi qu'il en soit, je suis très heureux de vous voir vous rallier au principe de la sélection, et je maintiens que votre proposition présente un caractère élitiste.

Pour le dernier concours, il y avait 180 candidats pour 18 places, c'est-à-dire très exactement la proportion — vous me pardonnerez ce rapprochement — entre le nombre de candidats et le nombre de reçus pour les écoles vétérinaires.

M. Alain Richard. Je ne vois pas ce que cela apporte dans le débat !

M. le ministre de l'intérieur. Sans doute ignorez-vous que le concours des écoles vétérinaires est l'un des plus difficiles de France !

M. Alain Richard. Ne pariez pas sur l'ignorance de vos interlocuteurs !

M. le ministre de l'intérieur. Pour l'École nationale d'administration, que vous illustrez ici avec d'autres parlementaires qui siègent sur divers bancs de cette assemblée, la proportion de candidats admis chaque année est également de l'ordre de un pour dix.

Par ailleurs, vous prétendez que l'urgence ne saurait être invoquée parce que les magistrats devront effectuer un stage de six mois. Mais je vous ferai observer que le retard serait encore bien plus grand si vous ne preniez pas la décision immédiatement.

Je demande donc à l'Assemblée de retenir l'amendement de M. de Branche.

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Je voudrais simplement rappeler à M. Richard que la commission des finances, à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir, et la commission des lois, par la voix de M. Aurillac, ont, depuis un an, supplié le Gouvernement de créer des postes dans des tribunaux administratifs.

Nous avons obtenu satisfaction, et il serait pour le moins paradoxal de ne pas pourvoir les postes créés. En tout état de cause, à partir de 1982, on en reviendra à la situation souhaitée par M. Richard. Nous nous contentons aujourd'hui de proroger pour deux ans le système qui a fonctionné de 1975 à 1980.

Je pense donc que mon amendement répond à la fois aux préoccupations du Gouvernement et à celles de M. Richard, même si elles paraissent actuellement contradictoires.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je ne vois pas en quoi l'amendement concurrent de M. de Branche peut constituer un amendement de compromis. En effet, il reprend exactement la technique de sélection proposée par le Gouvernement, et c'est la raison pour laquelle M. le ministre n'a eu aucun mal à s'y rallier. En fait, il ne s'agit que d'une autre rédaction de sa propre proposition. La durée de la disposition est limitée à deux ans, mais l'expérience montre que, d'ici là, on aura encore le temps de changer de position.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Je considère pour ma part que l'amendement de M. de Branche constitue un compromis de bon aloi dans le temps. En effet, après les deux années pendant lesquelles nous devons combler les vacances dont tout le monde a souligné qu'elles étaient incompatibles avec le bon fonctionnement de la juridiction administrative, nous nous replacerons dans le cadre strict qu'évoquait tout à l'heure M. Séguin, avec une proportion beaucoup plus importante de magistrats de la juridiction administrative issus de l'École nationale d'administration.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié compte tenu de la deuxième rectification tendant à substituer au mot : « décret », le mot : « arrêté ».

(L'amendement, ainsi rectifié, n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Nous en venons à l'amendement n° 2, présenté par M. Alain Richard.

La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Cet amendement propose de remplacer la sélection informelle actuellement en vigueur et dont le Gouvernement envisageait le maintien, par un concours qui réponde à la définition administrative de cette notion telle qu'elle est précisée par la jurisprudence, d'où la nécessité d'instituer un jury. Dans la composition de celui-ci, nous avons voulu respecter le caractère très praticien de la profession pour laquelle il s'agit de recruter. Il serait donc composé d'un représentant du ministre de l'intérieur, d'un représentant du ministre de la justice, de deux universitaires qui, tout au moins dans mon esprit, seraient des professeurs de droit public, et de deux membres du corps des tribunaux administratifs. Ces quatre dernières personnes — les universitaires et les conseillers auprès des présidents de tribunaux administratifs — seraient nommées par le ministre sur présentation de la commission administrative paritaire.

Ce jury serait présidé de droit par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, qui est un membre du Conseil d'Etat et qui exerce une tutelle technique sur les tribunaux administratifs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission a émis un avis favorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le ministre pour défendre les sous-amendements n° 12 et 23 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement n'est pas opposé à l'amendement présenté par M. Alain Richard, mais il souhaite que sa rédaction soit plus explicite.

On pourrait, en effet, comprendre que siège au sein du jury un représentant commun du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice.

M. Alain Richard. Je n'avais pas cette ambition !

M. le ministre de l'intérieur. L'objet du sous-amendement n° 12 est de remédier à cette imprécision en remplaçant les mots : « un représentant du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice », par les mots : « un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre de la justice ».

Le sous-amendement n° 23 est un amendement rédactionnel qui a pour objet d'éviter toute confusion dans le mode de désignation des universitaires. Il tend à substituer aux mots : « ainsi que deux universitaires et », les mots : « deux universitaires ainsi que », afin qu'on n'ait pas l'impression que les universitaires sont désignés sur présentation par la commission administrative paritaire.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je suis bien entendu, d'accord avec le sous-amendement n° 12. En effet, je n'avais nullement l'intention de demander au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice de se mettre d'accord pour désigner un représentant commun au sein du jury, car cela aurait fait perdre beaucoup de temps à tout le monde.

En ce qui concerne le second, je dois avouer que, puisqu'il s'agissait d'un jury pourvoyant à un corps dont la gestion incombe au ministre de l'intérieur, il ne m'aurait pas paru choquant que les deux universitaires fussent nommés par le ministre de l'intérieur, après avis de la commission administrative paritaire du corps. Si l'on souhaite que ce ne soit pas le cas, je n'ai pas d'objection, mais il faudra trouver quelqu'un d'autre pour les nommer.

M. le ministre de l'intérieur. Pour simplifier les choses, je me rallie à l'avis de M. Richard.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux sous-amendements du Gouvernement ?

M. Nicolas About, rapporteur. Le sous-amendement n° 12 ne pose aucun problème.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 23, j'observe que sa rédaction est différente de celle que nous avons examinée en commission. Cependant cette nouvelle formulation me paraît préférable, car elle est beaucoup plus claire.

Le seul problème est de savoir qui nommera les universitaires. Pour sa part, la commission s'est déclarée favorable à ce que ce soit le ministre de l'intérieur qui se charge de cette nomination.

En tout état de cause, la commission a donné un avis favorable à ces deux sous-amendements.

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Il me semble que faire nommer les membres d'un jury sur présentation d'une commission administrative paritaire constituerait une grande innovation qui ne me paraît pas souhaitable. Jusqu'à présent, les membres des jurys ont été nommés par arrêté du Premier ministre, du ministre des universités ou, pour les écoles vétérinaires, par arrêté du ministre de l'agriculture. Mais jamais on n'a désigné les membres d'un jury à la suite d'un vote.

Je souhaite donc que le Gouvernement fasse preuve de moins de compréhension à l'égard de M. Alain Richard et qu'il maintienne son sous-amendement n° 23.

M. le président. Monsieur le ministre, maintenez-vous votre sous-amendement n° 23 ?

M. le ministre de l'intérieur. On pourrait écrire : « deux universitaires nommés par le ministre de l'intérieur qui est chargé de désigner le jury ».

M. René de Branche. Exactement !

M. le président. Monsieur Alain Richard, seriez-vous prêt à vous rallier à cette rédaction ?

M. Alain Richard. Non, monsieur le président. J'étais prêt à confier au ministre de l'intérieur la désignation des deux universitaires membres du jury, puisqu'il s'agit de recruter pour un corps dont il est le maître. Mais je ne comprends pas cette manifestation un peu intempestive de méfiance à l'égard de la commission administrative paritaire du corps des tribunaux administratifs. En effet, la moitié de ses membres font de l'enseignement supérieur et peuvent parfaitement se faire une opinion sur les professeurs de faculté qui ont qualité pour recruter les membres de tribunaux administratifs.

M. René de Branche. Monsieur Alain Richard, avouez que ce serait une innovation considérable !

M. Alain Richard. C'est pas vraiment un argument qui me fait peur, monsieur de Branche. Nous ne portons pas la même appréciation sur la notion d'innovation !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Nicolas About, rapporteur. Monsieur le président, je me permets de suggérer un nouveau sous-amendement qui se lirait ainsi :

« Après les mots : « et du ministre de la justice », rédiger ainsi la fin de l'amendement n° 2 :

« 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 ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement est d'accord, et il retire le sous-amendement n° 23.

M. le président. Le sous-amendement n° 23 est retiré.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 12.
(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement présenté par M. le rapporteur.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2, modifié par les sous-amendements adoptés.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié et complété par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Chaque sélection en vue du recrutement de conseillers de deuxième classe comporte une épreuve écrite. La sélection est faite parmi :

« 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 ;

« 2° Les magistrats de l'ordre judiciaire ;

« 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. »

Je suis saisi de deux amendements, n° 6 rectifié et 3, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 6 rectifié, présenté par M. About, rapporteur, M. Alain Richard et M. Séguin, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« Chaque concours en vue du recrutement de conseillers de deuxième classe comporte au moins une épreuve écrite et anonyme de droit administratif.

« 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 cinq ans de services publics effectifs dont trois ans effectifs dans la catégorie A ;

« 2° Aux magistrats de l'ordre judiciaire ;

« 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.

« Les candidats ayant satisfait aux épreuves de sélection suivent un stage pratique de six mois préalable à leur affectation. »

Sur cet amendement, je suis saisi de quatre sous-amendements n° 21, 22, 13 et 24.

Les deux premiers sous-amendements sont présentés par M. de Branche.

Le sous-amendement n° 21 est ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa (1°) de l'amendement n° 6 rectifié, substituer aux mots : « cinq ans », les mots : « sept ans ».

Le sous-amendement n° 22 est ainsi rédigé :

« Compléter le quatrième alinéa (2°) de l'amendement n° 6 rectifié par les mots : « justifiant au 31 décembre de l'année de sélection de cinq ans d'exercice effectif en cette qualité ».

Les deux sous-amendements suivants sont présentés par le Gouvernement :

Le sous-amendement n° 13 est ainsi rédigé :

« Compléter le cinquième alinéa (3°) de l'amendement n° 6 rectifié par les mots : « 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 ».

Le sous-amendement n° 24 est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié :

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

L'amendement n° 3 présenté par MM. Alain Richard, Marchand, François Massot, Forni et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« Chaque concours en vue du recrutement de conseillers de deuxième classe comporte au moins une épreuve écrite et anonyme de droit administratif.

« 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 cinq ans de services publics effectifs dont trois ans effectifs dans la catégorie A ;

« 2° Aux magistrats de l'ordre judiciaires ;

« 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 moins de trente ans au 1^{er} janvier de l'année du concours dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 6 rectifié.

M. Nicolas About, rapporteur. Je laisse à M. Alain Richard le soin de défendre cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Il faut bien, monsieur le rapporteur, que l'un de nous s'en charge !

M. Nicolas About, rapporteur. Absolument !

M. Alain Richard. Cet amendement a pour objet de modifier quelque peu l'énumération des catégories de personnes qui auront vocation à se présenter au recrutement latéral en vue duquel un concours vient d'être institué.

Il précise tout d'abord que le concours devra comporter au moins une épreuve écrite et anonyme de droit administratif, d'autres épreuves pouvant bien entendu être créées par l'acte réglementaire qui ouvrira le concours. Il énumère ensuite les catégories de personnes auxquelles ce concours est ouvert.

Première catégorie : les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à la catégorie A et justifiant de cinq ans de services publics effectifs au 31 décembre de l'année du concours, dont trois ans de services dans la catégorie A. En sont donc exclus les fonctionnaires et autres agents publics qui viennent d'entrer dans la catégorie A.

Deuxième catégorie : les magistrats de l'ordre judiciaire, comme le prévoyait le texte du Gouvernement. Nous n'avons pas voulu introduire de condition d'ancienneté, estimant que le succès au concours d'entrée à l'école nationale de la magistrature représentait une consécration et une garantie suffisante.

Nous sommes enfin parvenus à une transaction en ce qui concerne la catégorie des personnes qui ne possèdent pas d'expérience de la fonction publique. Ne pas prévoir d'âge minimum risquait de créer une sorte de substitut au premier concours de l'école nationale d'administration. En effet, des titulaires de la maîtrise de droit auraient pu se présenter à ce concours particulier. Alors même que leur formation aurait été insuffisamment polyvalente et que leurs chances de réussir le concours de l'E.N.A. auraient été faibles, ils auraient pu devenir conseillers de deuxième classe nettement plus tôt que ceux qui ont réussi le difficile concours de l'E.N.A.

Il ne nous paraissait par ailleurs guère possible de prévoir une condition d'expérience professionnelle, vu les professions concernées. Un assistant en droit, par exemple, peut travailler à temps partiel et ses années d'exercice professionnel sont malaisées à dénombrer car il relève parfois de statuts différents.

De même, les collaborateurs d'avocats peuvent avoir exercé leurs fonctions dans un cadre plus ou moins libéral ou sous statut plus ou moins salarié. Cette troisième catégorie peut enfin regrouper des personnes qui ont dispensé un enseignement dans des organismes de formation professionnelle — que sais-je encore ? — et il nous a semblé impossible qu'un texte réglementaire puisse déterminer les conditions d'expérience professionnelle exigibles des candidats. Afin d'éviter toute dérivation maligne par rapport au concours de l'E.N.A., nous avons introduit une condition d'âge minimum, ce qui nous semble être un bon compromis.

Novation par rapport au texte du Gouvernement : nous avons enfin prévu un stage pratique de six mois au Conseil d'Etat, préalablement à l'affectation des candidats.

M. le président. La parole est à M. de Branche, pour soutenir les sous-amendements n^{os} 21 et 22.

M. René de Branche. Je souhaiterais que cet article fort compliqué soit examiné et voté par division. Si l'amendement n^o 6 rectifié de la commission comporte de bonnes propositions, il en contient aussi de moins bonnes.

Le sous-amendement n^o 21 vise à introduire une modification dans le troisième alinéa (1^{er}) de cet amendement qui, à l'instar de l'article 2 du projet de loi, exige des candidats au concours de recrutement complémentaire cinq années de services publics effectifs. Or, la voie normale pour entrer dans les tribunaux administratifs, c'est l'école nationale d'administration. Pour se présenter au concours interne de l'E.N.A., le candidat doit justifier de cinq ans d'ancienneté dans la fonction publique. Si l'on y ajoute les deux ans et demi que dure la scolarité, on s'aperçoit qu'il faut sept ans et demi de fonction publique avant de pouvoir entrer dans un tribunal administratif par la voie du concours interne de l'E.N.A.

Si donc on autorise des personnes qui n'ont que cinq ans de fonction publique à y entrer également, on ouvrira du même coup une formidable voie d'eau et les candidats qui se destinent à faire carrière dans les tribunaux administratifs n'auront plus intérêt à passer par la voie du concours interne de l'E.N.A., ce qui est contraire au but poursuivi par M. Alain Richard. Je propose donc qu'on porte ce délai d'ancienneté à sept ans. C'est d'ailleurs la solution qu'avait retenue — si mes souvenirs sont exacts — le décret de 1975. Si l'on voulait être cohérent avec les délais exigés par la filière du concours interne de l'E.N.A., il faudrait même porter ce délai à huit ans, mais puisque le mode de recrutement qui expirait au 31 mai 1980 avait retenu celui de sept ans, autant le conserver.

Le sous-amendement n^o 22 vise à compléter le quatrième alinéa (2^o) de l'amendement de la commission. Il serait en effet anormal qu'un magistrat de l'ordre judiciaire sortant tout

juste de l'école nationale de la magistrature puisse se présenter au concours de recrutement complémentaire des conseillers de tribunaux administratifs. La valeur ajoutée qu'il apportera à ces tribunaux étant fonction du temps qu'il aura passé à exercer les fonctions de magistrat, mon sous-amendement propose d'exiger du candidat cinq ans d'exercice effectif en cette qualité. Il est d'ailleurs cohérent avec les dispositions de l'article 3, qui exige dix ans d'ancienneté des magistrats de l'ordre judiciaire avant qu'ils soient recrutés au tour extérieur en qualité de conseillers de première classe. Il faudra donc cinq ans de services effectifs dans la magistrature pour devenir conseiller de deuxième classe et dix ans pour devenir conseiller de première classe.

Je vous renouvelle, monsieur le président, ma demande de vote par division.

M. le président. Je l'accepte d'autant plus volontiers que je comptais procéder ainsi.

Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n^{os} 21 et 22 ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission a repoussé le sous-amendement n^o 21 parce qu'elle s'est prononcée pour le maintien de la durée de services effectifs de cinq ans et qu'elle n'avait pas à revenir sur sa position et le sous-amendement n^o 22 car elle n'a pas jugé utile d'exiger une telle condition d'ancienneté des magistrats de l'ordre judiciaire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 6 rectifié et sur les sous-amendements n^{os} 21 et 22 ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement a présenté deux sous-amendements à l'amendement n^o 6 avant que celui-ci ne soit rectifié.

Le sous-amendement n^o 13 vise à introduire, dans le cinquième alinéa (3^o) de cet amendement, une garantie qui me semble supérieure à celle de l'âge minimum de vingt-sept ans. Il tend en fait à remplacer les mots : « aux titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'École nationale d'administration âgés de plus de vingt-sept ans » par les mots : « aux titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'École 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 ».

Le Gouvernement ne souhaite pas, en effet, créer un concours ouvert aux diplômés de l'enseignement supérieur qui se présenterait comme une modalité de recrutement concurrente de celle de l'école nationale d'administration.

Il convient que les magistrats recrutés au titre du recrutement complémentaire, et donc selon des modalités exceptionnelles, disposent non de références d'âge mais d'une expérience juridique ou administrative telle qu'ils puissent remplir au plus tôt leur fonction juridictionnelle.

Le sous-amendement n^o 24 tend à écarter toute ambiguïté quant à la date de nomination dans le corps. Il vise à substituer au dernier alinéa de l'amendement n^o 6 rectifié, qui est ainsi libellé : « Les candidats ayant satisfait aux épreuves de sélection suivent un stage pratique de six mois préalable à leur affectation. », les mots : « Après leur nomination, et avant leur affectation, les magistrats ainsi recrutés suivent un stage pratique de six mois. » L'esprit est le même, mais cette formulation a le mérite d'éviter toute équivoque quant à la date de nomination et, partant, quant au point de départ de la rémunération en qualité de magistrat.

Je donnerai maintenant l'avis du Gouvernement sur les deux sous-amendements, n^{os} 21 et 22, présentés par M. de Branche.

Je reconnais que le délai de sept ans était en vigueur jusqu'à maintenant et qu'il présente l'avantage d'une certaine cohérence avec les délais de la filière du concours interne de l'E.N.A. Je ne suis donc pas opposé au sous-amendement n^o 21.

Il ne me semble pas indispensable, en revanche, d'exiger cinq ans d'ancienneté des magistrats de l'ordre judiciaire. Ceux-ci sont d'ailleurs, à l'heure actuelle, réduits à leur plus simple expression, puisque je crois qu'il n'y en a qu'un en tout et pour tout. Je m'en remets cependant sur ce point à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux sous-amendements n^{os} 13 et 24 du Gouvernement ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission avait déjà écarté du projet de loi la disposition réintroduite par le sous-amendement n^o 13 : elle ne va pas revenir maintenant sur cette décision.

En revanche, elle a adopté le sous-amendement n^o 24, considérant que sa rédaction était plus conforme aux nécessités pratiques.

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Je présenterai deux observations.

La première concerne les magistrats de l'ordre judiciaire. Les élèves de l'Ecole nationale de la magistrature peuvent en sortir fort jeunes. S'ils accèdent aussitôt, moyennant un concours dont le niveau ne sera pas très élevé...

M. Nicolas About, rapporteur. Ne préjugez pas du concours !

M. René de Branche. Vous avez raison, monsieur le rapporteur, n'anticipons pas.

Cependant, il n'est pas normal qu'à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature on puisse accéder directement aux tribunaux administratifs alors qu'on demande aux fonctionnaires issus des autres filières de faire la preuve d'un minimum de compétence, puisqu'ils doivent soit être issus de l'E.N.A., soit justifier d'un certain nombre d'années dans la fonction publique.

Je n'avance pas cet argument pour barrer la route aux magistrats, mais parce que, si un magistrat justifie de cinq ans d'exercice effectif de sa profession, il apportera bien plus, me semble-t-il, aux tribunaux administratifs que s'il est fraîchement sorti de l'Ecole nationale de la magistrature, laquelle ne lui aura d'ailleurs pas apporté une formation directement utile pour les tribunaux administratifs.

Secunde observation : je veux bien qu'on limite le recrutement complémentaire aux fonctionnaires de la catégorie A, mais exiger d'eux — comme le propose l'amendement n° 6 rectifié — qu'ils justifient de trois ans de services publics dans cette catégorie me paraît contraire à la nécessaire promotion à l'intérieur de la fonction publique. Pourquoi un fonctionnaire de catégorie B qui aurait été intégré dans la catégorie A à la suite d'un concours ne pourrait-il, dans la foulée, passer le concours de conseiller de deuxième classe des tribunaux administratifs ? Cette exigence, dont je m'étonne d'ailleurs qu'elle figure dans un amendement socialiste, me paraît aller à l'encontre des préoccupations de démocratisation de la fonction publique que M. Alain Richard a toujours exprimées.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je renonce à essayer d'expliquer à M. de Branche le rapport entre mes convictions et mes actes de parlementaire. Au demeurant, je ne pense pas qu'il puisse, ni maintenant, ni plus tard, en être le meilleur juge.

Mais je voudrais lui faire comprendre que l'amendement qu'il a défendu est inutilement malthusien. Tout le monde sait comment fonctionne aujourd'hui le second concours de l'Ecole nationale d'administration, auquel il a fait référence : 90 p. 100 des candidats sont de faux fonctionnaires. La seule garantie que nous ayons de faire que ce concours ne soit pas un concours de faux fonctionnaires est précisément — c'est un débat en commission qui nous a conduits à cette solution — d'exiger que le candidat ait appartenu un certain temps à la catégorie A. En effet, une fois qu'il appartient à cette catégorie, il ne passe plus son temps à préparer des concours, il fait son travail.

En revanche, la formule consistant à lui faire attendre sept ans me paraît inutile, car elle entraîne un vieillissement à l'entrée dans le corps. La durée de trois ans de services effectifs dans la catégorie A me semble suffisante : elle signifie que le candidat a vraiment eu une activité professionnelle, ce qui n'est plus le cas que d'une minorité des candidats au second concours de l'E.N.A.

Quant au sous-amendement n° 13 du Gouvernement, je ne vois pas très bien comment un décret en Conseil d'Etat pourra fixer les conditions d'expérience professionnelle imposées aux titulaires de l'un des diplômes permettant de se présenter au premier concours d'entrée à l'E.N.A.

Je le répète : il s'agit de professions dont l'expérience peut difficilement être prise en compte par des mesures réglementaires. L'activité professionnelle de leurs membres est souvent discontinuée, disparate, difficile à justifier, sinon selon des critères purement formels, et l'on risque d'écarter du concours des candidats de valeur. Quant à l'argumentation qui consiste à dire qu'il ne faut pas aboutir à un recrutement concurrent de celui de l'E.N.A., il me semble, si on la prend au pied de la lettre, qu'elle disqualifie manifestement l'ensemble de ce projet de loi. Car tel est bien son but : il ne faut pas se boucher les yeux.

A partir du moment où l'on prévoit au moins une distance dans le temps propre à éviter que ce ne soit un cône de recueil pour les gens venant de rater le concours de l'E.N.A., je crois qu'on ne peut pas faire beaucoup plus et qu'en instaurant des conditions professionnelles strictes, on risque de faire disparaître de la sélection les candidats les plus intéressants — je pense aux assistants de faculté, aux collaborateurs d'avocats au Conseil — qui auront beaucoup de mal à répondre aux conditions que vous ferez figurer dans le décret.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. L'exigence de cinq ans d'expérience professionnelle n'a rien d'extravagant. Au demeurant, une telle condition sera facilement remplie par les collaborateurs d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par les assistants de faculté de droit dont vient de parler M. Alain Richard.

Quant à savoir ce que le décret pourra contenir, c'est précisément parce que nous considérons que la chose est délicate que nous nous en remettons, pour en arrêter les termes, à la sagesse d'un corps que M. Alain Richard connaît bien.

M. Alain Richard. C'est un sacré cadeau que vous lui faites !

M. le président. Nous venons de discuter l'amendement n° 6 rectifié, ainsi que quatre sous-amendements, dont deux du Gouvernement et deux de M. de Branche.

Reste l'amendement n° 3. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Cet amendement n'est pas concurrent de l'amendement n° 6 rectifié et je me rallie à celui-ci.

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré.

Nous allons donc procéder au vote par division.

Je mets aux voix les deux premiers alinéas de l'amendement n° 6 rectifié.

(Les deux premiers alinéas sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 21. *(Le sous-amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 18 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Je mets aux voix le troisième alinéa (1^{er}) de l'amendement n° 6 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 21. *(Le troisième alinéa, ainsi modifié, est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 22. *(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix le quatrième alinéa (2^o) de l'amendement n° 6 rectifié. *(Le quatrième alinéa est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 19 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 13. *(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix le cinquième alinéa (3^o) de l'amendement n° 6 rectifié. *(Le cinquième alinéa est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 20 de M. de Branche n'a plus d'objet.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 24. *(Le sous-amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'amendement n° 6 rectifié, compte tenu des sous-amendements qui viennent d'être adoptés.

(L'amendement n° 6 rectifié, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 2.

Article 3.

M. le président. « 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. »

MM. Alain Richard, Forni, Marchand, François Massot et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement n° 4 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 3 :

« Des conseillers de première classe, dans la limite d'un pour huit nominations, sont recrutés dans les conditions fixées à l'article précédent, parmi les fonctionnaires et autres agents publics civils ou militaires justifiant, au 31 décembre de l'année du concours, de dix ans de services effectifs dont cinq 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. »

La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Il s'agit d'instaurer le principe du concours pour les nominations à la 1^{re} classe.

Je reviens brièvement sur le débat qui s'est élevé entre M. le ministre et le groupe socialiste.

Je ne comprends pas qu'on fasse une telle montagne de l'obligation, pour des fonctionnaires d'autorité, pour des magistrats, de passer un concours, c'est-à-dire une épreuve écrite, à l'âge de trente-huit, quarante ou quarante-deux ans, alors que leur métier, jusqu'à soixante-huit ans, va consister à rédiger des jugements, tandis que, dans de nombreuses autres professions — je n'en citerai qu'une parce qu'elle est assez connue, celle de directeur d'école — on fait passer des concours à des fonctionnaires jusqu'à cinquante ans inclus.

Je ne vois pas au nom de quoi nous devrions dispenser des hauts fonctionnaires dont, pour l'essentiel, le travail est précisément de rédiger, de l'obligation de passer un concours par écrit, sinon pour faciliter justement l'entrée dans ce corps à des agents dont la rédaction n'est peut-être pas la première qualité, ce qui posera des problèmes à leurs collègues de travail jusqu'à leur départ à la retraite. Cela se produit déjà et l'on voit entrer dans les tribunaux administratifs des fonctionnaires qui sont des gens de valeur, qui ont un sens juridique certain, mais qui ne savent pas rédiger.

M. Emmanuel Hamel. On s'améliore à tout âge !

M. Alain Richard. Mon cher collègue, il y en a qui ne s'améliorent qu'après l'âge de la retraite et c'est tout de même fâcheux pour les services qui les emploient.

C'est une douceur inutile qui est ainsi faite aux fonctionnaires désireux d'être recrutés comme conseillers de première classe. Ils peuvent faire aussi l'effort de passer une épreuve écrite comme tous les autres fonctionnaires qui prétendent à ces fonctions. J'insiste beaucoup sur ce point.

En second lieu, pour éviter qu'on n'ait à un moment donné une « armée mexicaine » dans laquelle il y aurait plus de conseillers de première classe que de conseillers de seconde classe, je propose de prévoir un quota des candidats admis comme conseillers de première classe par rapport à ceux qui sont admis comme conseillers de seconde classe, de manière qu'il n'y ait pas de déséquilibre numérique dans la gestion de ce corps, ce à quoi le ministère de l'intérieur aurait dû penser avant moi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. Avis favorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement considère qu'il s'agit là d'une affaire extrêmement importante et son projet a pour but de ne pas priver les tribunaux administratifs de la possibilité d'intégrer de nouveaux conseillers ayant une longue et précieuse expérience du droit et de l'administration de par leurs fonctions antérieures.

J'ai cité tout à l'heure l'exemple de ce chef de division de préfecture qui était devenu magistrat de l'ordre administratif à Nantes après avoir fait toute sa carrière à la préfecture de Vannes et sur lequel je n'ai entendu que des éloges.

De la même façon, un inspecteur divisionnaire des impôts, en ce qui concerne les services fiscaux, peut être une recrue excellente pour les tribunaux administratifs, étant donné l'ancienneté qu'il a atteinte à ce grade.

Il convient, de manière me semble-t-il impérative, de ne pas leur imposer les modalités d'un véritable concours, qui, à partir d'un certain âge et quoique vous en puissiez penser, décourage les candidats...

M. Alain Richard. Vous avez un amendement dans ce sens !

M. le ministre de l'intérieur. ... et de les intégrer au niveau de la première classe, afin qu'ils aient intérêt et soient donc motivés pour entrer dans le corps des tribunaux administratifs.

Si cet amendement était adopté, on priverait la juridiction administrative d'une source de recrutement extrêmement intéressante. Le Gouvernement demande donc que le recrutement complémentaire à la première classe se fasse sans que soit fixé un quota par rapport au recrutement complémentaire à la deuxième classe.

Les recrutements se font, en première ou en seconde classe, en fonction des postes budgétaires. Le Gouvernement demande que les dispositions de sélection qu'il avait proposées soient adoptées à ce niveau.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Nicolas About, rapporteur. Je voudrais dire qu'à titre personnel je n'avais pas été favorable à l'amendement, compte tenu de la différence qui existe entre les intéressés, en particulier sur le plan de l'âge.

Mais je ne peux donc me faire l'écho que du résultat du vote de la commission en indiquant — je le répète — qu'elle avait donné à cet amendement un avis favorable.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. J'ai sans doute mal compris quelque chose. Je viens d'entendre le Gouvernement s'en prendre au principe du concours pour l'accès à la première classe, alors que, si je ne me trompe, il a déposé un amendement n° 14 qui instaure ce principe.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 14 ainsi rédigé :

« I. — Au début du premier alinéa de l'article 3, substituer au mot : « sélection », le mot : « concours ».

« II. — En conséquence, dans le même alinéa, substituer au mot : « faite », le mot : « organisé ».

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Cet amendement tend à mettre en harmonie la rédaction de l'article 3 avec celle de l'article 1^{er} qui, après amendement, fait mention d'un concours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission a naturellement émis un avis favorable à cet amendement puisqu'elle avait accepté l'amendement précédent proposé par M. Alain Richard. Le rapporteur ne peut que constater l'absence de cohérence de la situation et s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le président, il me semble nécessaire de compléter les propos tenus par M. le rapporteur.

Même si M. le ministre a évité d'insister sur ce point, il s'agit bien en l'occurrence, y compris pour le recrutement de la première classe, de la réintroduction du principe du concours que M. le ministre a combattu dans son intervention précédente. La commission qui a adopté l'amendement que j'ai soutenu ne peut que rester fidèle à sa position.

M. Henri Baudouin, vice-président de la commission. Ce n'est pas pareil !

M. le ministre de l'intérieur. Le mot de concours n'implique pas nécessairement une épreuve écrite sur tel ou tel sujet.

M. Alain Richard. Il faudrait savoir ce que c'est !

M. le ministre de l'intérieur. Les conditions du concours seront précisément fixées par le règlement.

M. Alain Richard. Alors qu'elles sont fixées dans la loi pour le premier concours !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié par l'amendement n° 14. (L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Article 4.

M. le président. « 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.

« 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. »

MM. Alain Richard, François Massot, Marchand, Forni et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement n° 5 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. Houtter, pour défendre cet amendement.

M. Gérard Houteer. Nous avons entendu, au cours de la discussion générale, M. de Branche dire à M. le ministre que le texte du Gouvernement ne le choquait pas. Il nous choque en revanche sur plus d'un point, et notamment à propos de l'article 4.

Même l'existence d'une date limite fixée au 31 décembre 1985 ne nous rassure pas car le premier alinéa de cet article dispose que « 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 ». Il s'agit d'une manière détournée de revenir sur les dispositions concernant les limites d'âge alors que nous sommes en pleine crise de l'emploi. Ce recrutement semble pour le moins inopportun.

Dans le deuxième alinéa, il est précisé : « Les nominations sont prononcées par arrêté du ministre de l'intérieur... » Admettons ! Mais il y est également indiqué : « Il peut être mis fin aux fonctions des intéressés par arrêté du ministre de l'intérieur... »

Les modalités de recrutement comme celles qui permettront de mettre fin aux fonctions des conseillers constituent incontestablement une atteinte à l'indépendance du corps. Une telle manœuvre ne nous étonne pas, mais nous ne l'acceptons pas. Nous demandons donc la suppression de l'article 4.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission a repoussé l'amendement n° 5, estimant qu'on n'avait pas le droit de se priver de gens de qualité, quel que soit leur âge. Toutefois, la possibilité de mettre fin aux fonctions des intéressés par arrêté du ministre de l'intérieur lui a paru contestable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. L'avis du Gouvernement est également défavorable.

J'indique à M. Houteer qu'on ne revient pas sur les dispositions adoptées il y a quelques années, puisqu'il s'agit d'emplois non pyramidés qui sont occupés à titre temporaire et dans le cadre de dispositions exceptionnelles.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite que l'Assemblée adopte la position de la commission des lois.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n° 8 et 15, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 8 présenté par M. de Branche, est ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 4, après les mots : « sur proposition », insérer les mots : « conjointe du président du tribunal administratif dans lequel l'intéressé exerçait ses fonctions au moment de son départ à la retraite et ».

L'amendement n° 15 présenté par le Gouvernement est ainsi rédigé :

« Compléter la première phrase du deuxième alinéa de l'article 4 par les mots : « et après avis du président du tribunal administratif dans lequel l'intéressé exerçait ses fonctions au moment de son départ à la retraite ».

La parole est à M. de Branche, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. René de Branche. Il est normal, lorsqu'un conseiller administratif demande à être maintenu dans ses fonctions au-delà de l'âge de la retraite, que le président du tribunal administratif concerné puisse donner son avis. Il importe en effet de ne prolonger que l'activité de personnes capables de rendre réellement des services. Or nul ne peut mieux en juger que le président du tribunal concerné.

C'est la raison pour laquelle je suggère que les nominations soient prononcées sur proposition conjointe du chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives et du président du tribunal administratif.

Je constate d'ailleurs que le Gouvernement a repris cette idée en remplaçant toutefois le mot : « proposition » par le mot : « avis ». Personnellement, je ne vois pas d'inconvénient à ce que cette rédaction du Gouvernement soit retenue et je suis tout à fait prêt à m'y rallier s'il le souhaite.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Si M. de Branche accepte de se rallier à l'amendement n° 15 du Gouvernement, qui prévoit de demander l'avis du président du tribunal, je n'y vois que des avantages.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. La commission se rallie à l'amendement n° 15 du Gouvernement.

M. le président. Monsieur de Branche, maintenez-vous votre amendement ?

M. René de Branche. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 15.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. About, rapporteur, et M. Foyer ont présenté un amendement n° 7 ainsi rédigé :

« Supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Nicolas About, rapporteur. Il serait surprenant de pouvoir mettre fin aux fonctions des conseillers qui sont recrutés par simple arrêté du ministre de l'intérieur alors que les membres des tribunaux administratifs sont, en règle générale, nommés par décret du Président de la République.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. L'amendement n° 9 de M. de Branche est difficilement compatible avec l'amendement n° 7 de la commission. Il conviendrait, semble-t-il, de choisir entre l'un et l'autre.

M. le président. L'amendement de M. de Branche deviendrait sans objet si l'amendement n° 7 était adopté. Mais ces deux amendements peuvent être examinés en même temps.

Je suis en effet saisi d'un amendement n° 9 de M. de Branche qui est ainsi rédigé :

« Compléter la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 4 par les mots : « et du président du tribunal administratif concerné ».

Je suis également saisi d'un amendement n° 16 du Gouvernement qui est ainsi libellé :

« A la fin de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 4, substituer aux mots : « sur avis conforme du chef de la mission permanente », les mots : « après avis de la commission paritaire ».

La parole est à M. de Branche, pour soutenir l'amendement n° 9.

M. René de Branche. L'amendement n° 7 de la commission tend à supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 4 : « 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. »

Plutôt que de supprimer une telle disposition, il convient de se réserver la possibilité de ne pas prolonger au-delà de trois ans les fonctions des membres du corps des tribunaux administratifs qui, atteints par l'âge de la retraite, auraient demandé à être maintenus pendant un certain temps.

Je propose qu'il ne puisse être mis fin à ces fonctions qu'après avis non seulement du chef de la mission permanente, mais aussi du président du tribunal administratif concerné. Cet avis du président éviterait le caractère désagréable de sanction que pourrait avoir une décision du ministre ne prenant qu'un seul avis.

Mon amendement adopte une position intermédiaire car il tend à répondre au souci de la commission et au souci de liberté du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur, pour soutenir l'amendement n° 16 et donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 7 et 9.

M. le ministre de l'intérieur. Entre l'amendement n° 7 de la commission, dont le principal auteur est M. Foyer, et l'amendement n° 9 de M. de Branche, le Gouvernement marque sa préférence pour le dernier.

Je sais bien qu'en l'absence de M. Foyer il est difficile de s'exprimer en son nom compte tenu de sa personnalité et de ses responsabilités, mais je souhaiterais que l'amendement de la commission soit retiré au profit de l'amendement de M. de Branche.

M. le président. Dans ces conditions, monsieur le ministre, maintenez-vous l'amendement n° 16 ?

M. le ministre de l'intérieur. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Nicolas About, rapporteur. Je n'ai pas la possibilité de retirer l'amendement n° 7. Je vous rappelle les débats qui se sont instaurés en commission. M. Foyer, dont je ne pense pas trahir la pensée, souhaitait préserver l'article 4 en supprimant dans celui-ci les dispositions les plus contestables.

La proposition de M. de Branche, que la commission a repoussée car elle a accepté l'amendement n° 7, est de nature, je pense, à lui donner satisfaction. En effet, il ne paraît pas anormal que le ministre de l'intérieur qui a prononcé la nomination puisse mettre fin aux fonctions des personnes intéressées, surtout si l'avis conforme est donné non seulement par le chef de la mission permanente mais aussi par le président du tribunal administratif concerné.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. J'invite l'Assemblée à réfléchir à la portée de la proposition de M. de Branche.

Les magistrats qui ont à juger, au nom du peuple français, les actes pris au nom du Gouvernement, vivent quotidiennement une indépendance parfois conflictuelle. Leur nomination par simple arrêté après leur départ en retraite pose des problèmes généraux de gestion de la fonction publique et d'emploi sur lesquelles M. Houteer s'est exprimé. Mais quand on nous propose de mettre fin à leurs fonctions sur simple arrêté du ministre de l'intérieur, on change complètement de dimension. Il s'agit, je le rappelle, de magistrats. Ainsi, dans un même tribunal ou trois juges siègeront, deux ne pourront pratiquement pas se voir retirer leurs fonctions, sinon par un décret en conseil des ministres, alors que le troisième pourra être démis de ses fonctions par un simple arrêté ?

Je sais bien que l'hypothèse dans laquelle l'arrêté serait utilisé par rétorsion contre la position prise par un juge est un cas limite. Mais, s'agissant de magistrats, c'est pour les cas limites que sont instituées les règles de l'immovibilité ! Si vous considérez qu'il faut les supprimer et faire confiance d'avance à tout gouvernement dans l'exercice de ses rapports avec les magistrats, il faut le dire. Personnellement, sans porter une accusation à l'encontre de ce gouvernement — j'ai suffisamment l'occasion de le faire par ailleurs — je considère que ce sont des règles élémentaires et intangibles du droit public et je ne comprends pas que des personnes qui ont la responsabilité de faire la loi les mettent en cause aussi légèrement. Cela me déçoit de la part de l'auteur de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Nicolas About, rapporteur. Je rappelle à M. Alain Richard que ces dispositions sont prévues jusqu'au 31 décembre 1985.

M. Alain Richard. Cela autorise-t-il tout ?

M. Nicolas About, rapporteur. Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. La principale critique a porté sur le fait que les membres des tribunaux administratifs sont, en règle générale, nommés par décret du Président de la République. Or, dans le cas qui nous occupe, les nominations des magistrats sont prononcées par arrêté du ministre de l'intérieur.

On ne peut admettre que celui-ci prenne ensuite des mesures à l'encontre de ceux qu'il aurait nommés après qu'ils ont atteint la limite d'âge. Bien souvent d'ailleurs, il est mis fin à leurs fonctions dans des conditions semblables à celles de leur nomination.

M. Alain Richard. Au départ, ils ont été nommés par décret en conseil des ministres !

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Je suis absolument confus d'avoir l'air de donner des leçons à M. Alain Richard alors qu'il est issu d'un grand corps de magistrats.

Les magistrats des tribunaux administratifs sont sans doute immovibles en fait, mais ils ne le sont pas en droit. En effet, depuis 1953, aucun ministre de l'intérieur n'a déplacé un seul juge administratif sous prétexte que la décision que ce dernier aurait prise lui aurait déplu. Fort heureusement, d'ailleurs, car sinon ce serait une valse permanente !

M. Alain Richard. Ils n'en ont pas le pouvoir actuellement.

M. René de Branche. L'argument avancé par M. Alain Richard est déplaisant pour le président du tribunal administratif et pour le chef de la mission permanente, qui est un de ses collègues au Conseil d'Etat.

Dès lors que l'on exige, pour mettre fin aux fonctions, l'avis conforme de ces deux personnes, les garanties offertes aux intéressés sont largement suffisantes. Il est impensable qu'un président de tribunal administratif, pour faire plaisir au Gouvernement, et à la suite d'une décision rendue par une instance de jugement, puisse mettre fin aux fonctions d'un de ses collègues ! Cette seule pensée est outrageante pour les personnes concernées.

M. Alain Richard. Dérisoire !

M. le président. La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. J'approuve en partie les préoccupations que M. de Branche a exposées. Il n'y a pas lieu de manifester une quelconque suspicion à l'égard du ministre de l'intérieur, mais je reconnais qu'il est gênant de lire dans un texte qu'il peut être mis fin aux fonctions d'un juge sur décision d'un de ses justiciables.

Je comprends néanmoins le souci de M. le ministre de l'intérieur qui risque d'être appelé à recruter des personnes qui ne seront plus en mesure de rendre les mêmes services après deux ans ou deux ans et demi d'activité, compte tenu de leur âge.

M. Nicolas About, rapporteur. Absolument !

M. Philippe Séguin. Ne pourriez-vous régler ce problème, monsieur le ministre, en prévoyant, dans le premier alinéa de l'article 4, que les membres du corps des tribunaux administratifs pourraient être recrutés pendant une période d'un an, renouvelable trois fois ?

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Ne compliquons pas les choses à l'exès. L'avis conforme d'un conseiller d'Etat et du président du tribunal administratif intéressé ne pourra être obtenu que si les conditions que vient d'évoquer avec beaucoup de pudeur M. Séguin sont remplies.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. de Branche a présenté un amendement n° 10 ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 4 par la nouvelle phrase suivante :

« Au cas où l'intéressé exerçait, lors de son admission à la retraite, les fonctions de président du tribunal administratif, la nomination sera faite sur proposition du seul chef de la mission permanente. »

La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Au cas où un président de tribunal administratif voudrait être prorogé, on ne saurait lui demander son propre avis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. Défavorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Cet amendement n'a pas de raison d'être dans la mesure où la limite d'âge pour les présidents est fixée à soixante-huit ans et à soixante-cinq ans seulement pour les conseillers. On imagine mal qu'un président quitte ses fonctions avant soixante-cinq ans pour devenir conseiller. L'hypothèse n'étant pas vraisemblable, je demande à M. de Branche de retirer son amendement.

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Je suis prêt à retirer mon amendement, mais j'en conclus que les présidents de tribunaux administratifs ne peuvent pas demander à bénéficier de l'article 4 qui ne mentionne pas la limite d'âge de soixante-huit ans.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Les présidents n'ont qu'à conserver leurs fonctions jusqu'à soixante-huit ans, et le problème ne se posera pas !

M. Philippe Séguin. Absolument !

M. Alain Richard. Mais la loi ne les y oblige pas, monsieur le ministre.

M. le président. Retirez-vous votre amendement, monsieur de Branche ?

M. René de Branche. Je me range à l'avis du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)

Article 5.

M. le président. « 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. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

Après l'article 5.

M. le président. M. de Branche a présenté un amendement n° 11 ainsi rédigé :

« Après l'article 5, insérer le nouvel article suivant :

« Les présidents et conseillers de 1^{re} et 2^e classe de tribunal administratif ont vocation pour occuper les emplois de conseillers d'Etat en service ordinaire et de maîtres des requêtes au Conseil d'Etat. Une sur trois au moins des nominations dans ces emplois, autres que celles prévues aux articles 7 et 9 de l'ordonnance 45-A 1708 du 31 juillet 1945, leur sont réservées. »

La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Nous abordons un sujet délicat et complexe.

Dans mon intervention à la tribune, j'ai souligné que l'un des problèmes du corps des tribunaux administratifs était le manque de débouchés. Le Conseil d'Etat constitue un des débouchés naturels des membres de ce corps. Tout le monde partage cet avis, y compris le Conseil d'Etat lui-même, depuis un certain temps déjà. J'ai cité à cet égard une réflexion qui date de 1950.

Je propose qu'un sur trois des maîtres des requêtes ou conseillers d'Etat nommés au tour extérieur soient recrutés parmi les conseillers des tribunaux administratifs.

J'ai conscience de l'imperfection de cet amendement, mais il a le mérite de poser le problème. Je souhaite que l'Assemblée l'adopte afin de permettre au Parlement d'y réfléchir pendant les quelques mois qui nous séparent de l'adoption définitive du texte et de donner au Gouvernement le temps de prendre éventuellement un engagement en ce qui concerne, notamment, la « passerelle » vers le Conseil d'Etat.

En outre, il serait fort utile de faire entrer au Conseil d'Etat des spécialistes du droit administratif susceptibles de renforcer les sections de contentieux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Nicolas About, rapporteur. Alors que nous essayons de récupérer des personnes qualifiées parmi celles qui atteignent la limite d'âge, l'amendement de M. de Branche provoquerait la fuite vers le Conseil d'Etat de gens issus de l'E. N. A. Or l'ensemble du débat de ce soir a porté sur la question de savoir comment obtenir une meilleure représentation de l'E. N. A. au sein des tribunaux administratifs.

En outre, cet amendement vise davantage le recrutement de membres du Conseil d'Etat que de ceux des tribunaux administratifs.

Pour ces raisons, la commission a repoussé l'amendement n° 11.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. L'amendement de M. de Branche déborde singulièrement le cadre du débat qui nous a occupés cet après-midi. Il pose un problème d'ensemble auquel le ministre de l'intérieur n'est pas en mesure de répondre seul. Au demeurant, il serait inconvénient de sa part de le faire. C'est, du reste, une question sur laquelle la haute juridiction administrative se penche depuis quelque trente ans.

La préoccupation de M. de Branche rejoint celle du Gouvernement : il s'agit d'accroître les possibilités de promotion des membres des tribunaux administratifs. Cette préoccupation s'est déjà fait jour tout à l'heure et a été assez largement satisfaite. C'est ainsi que dans le corps préfectoral il y a actuellement, je crois, dix anciens magistrats de l'ordre administratif.

M. de Branche a parlé d'un délai de réflexion pour le Gouvernement. Ce délai ne pourrait guère être que de quelques jours dans la mesure où, compte tenu de l'urgence — que personne ici n'a niée — de pourvoir aux vacances existant dans la juridiction administrative, le Gouvernement souhaite faire adopter ce texte par le Parlement avant la fin de la présente session.

En outre, j'indique à M. de Branche qu'une étude a été engagée concernant les possibilités qui existent dans la voie qu'il a indiquée et que les conclusions de cette étude doivent être dépo-

sées avant la fin de l'année. Le Gouvernement a donc, en quelque sorte, pris en compte par anticipation la préoccupation de M. de Branche.

Mais, étant donné qu'il s'agit, comme vient de le souligner M. le rapporteur, d'un problème qui déborde le cadre du présent projet de loi, je lui demande de bien vouloir retirer cet amendement.

M. le président. La parole est à M. de Branche.

M. René de Branche. Je veux d'abord faire observer à M. le rapporteur que la fuite des conseillers des tribunaux administratifs n'est pas un bon argument. Ils furent déjà, mais ailleurs. Ils furent vers les corps d'administrateurs civils ou dans les cabinets ministériels — certains ministres ici présents le savent bien.

Je conçois parfaitement que mon amendement déborde le cadre de ce texte, mais il coulera beaucoup d'eau sous les ponts avant qu'on ne nous présente un projet de loi relatif au recrutement du Conseil d'Etat. Celui-ci n'a aucune envie de s'ouvrir, de se démocratiser, pas plus d'ailleurs que les autres corps de la fonction publique. Mais nous savons tous que les tribunaux administratifs ont besoin d'avoir des débouchés.

Je suis très frappé des réticences qui se manifestent dès qu'on touche à la fonction publique. On a voté voici dix-huit mois un texte qui ouvre les possibilités de recrutement à la Cour des comptes. Or je me suis laissé dire que celle-ci n'avait aucune intention de l'appliquer et qu'elle ne l'appliquerait jamais.

M. Emmanuel Hamel. Cela ne dépend pas d'elle !

M. René de Branche. On nous dit : il faut ouvrir le Conseil d'Etat. Mais on ne l'ouvrira jamais !

C'est pour cette raison que, tout en étant conscient de ce que cet amendement a de « plaqué » sur le texte actuellement en discussion, je souhaiterais qu'il soit adopté, de façon qu'une réflexion soit engagée sur ce problème. Sinon, on n'en sortira jamais. On en parle depuis 1950 ; on risque d'en parler encore pendant trente ans. Pendant ce temps, les grands corps, les citadelles administratives continueront à se renforcer et à se consolider.

Le Parlement doit imposer sa volonté et faire en sorte, en introduisant une telle disposition, qu'on aboutisse à un résultat.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Je tiens à relever ce qu'il y a non d'équivoque mais de rigoureusement faux dans ce que vient de dire M. de Branche à propos des conditions d'accès au Conseil d'Etat.

En effet, tout son propos ne serait compréhensible et n'aurait un minimum de logique que si c'était le Conseil d'Etat qui élisait ceux de ses membres qui sont nommés au tour extérieur.

M. de Branche sait comme moi que les membres du Conseil d'Etat qui sont nommés maîtres des requêtes ou conseillers au tour extérieur sont nommés par le Gouvernement et qu'en aucun cas la façon dont ils sont sélectionnés ne saurait être reprochée à ceux qui sont déjà dans le corps.

S'il importe au Gouvernement de changer de méthode dans la sélection des maîtres de requêtes ou des conseillers nommés au tour extérieur et, peut-être, de dépolitiser ces nominations, il peut à ce moment-là donner satisfaction, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de nomination, au souci de M. de Branche, mais que ce dernier n'ait pas l'hypocrisie de faire croire que les membres du Conseil d'Etat nommés au tour extérieur sont nommés par quelqu'un d'autre que le Gouvernement qu'il soutient.

M. René de Branche. Je ne l'ai jamais dit !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Je ne puis laisser passer ce que vient de dire M. Alain Richard — sans agressivité excessive, au demeurant — concernant la politisation des nominations. Je me bornerai à lui rappeler que le « numéro quatre » du parti socialiste, M. Jaquet, a été nommé conseiller d'Etat. Il a d'ailleurs fort bonne mémoire !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.
(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Alain Richard. Le groupe socialiste vote contre.

M. Maxime Kalinsky. Le groupe communiste également.

M. Philippe Séguin. Pour une fois d'une même voix !
(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

— 3 —

ASSURANCE VEUVAGE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, tendant à instituer une assurance veuvage en faveur des conjoints survivants ayant ou ayant eu des charges de famille (n^{os} 1734, 1775).

Rappel au règlement.

M. Louis Besson. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Besson, pour un rappel au règlement.

M. Louis Besson. Monsieur le président, avant que l'Assemblée n'aborde le projet de loi instituant une assurance veuvage, je tiens à faire un rappel au règlement fondé sur l'article 98, alinéa 6, du règlement.

Notre assemblée est saisie d'un texte sur l'assurance veuvage qui intervient dans le domaine de la sécurité sociale, pour lequel, aux termes de l'article 34 de la Constitution, le Parlement « détermine les principes fondamentaux ».

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la nature juridique de ce nouveau droit, ses conditions d'ouverture, la définition de ses bénéficiaires entrent dans la définition des principes fondamentaux.

En ce sens, et répondant directement à cet objet, les socialistes ont déposé en commission des amendements sur ce projet de loi, dont une grande partie ont été adoptés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Or nous venons d'apprendre qu'en application de l'article 98, alinéa 6, du règlement de l'Assemblée nationale, qui régit les modalités d'application de l'article 40 de la Constitution, tous ces amendements ou presque ont été déclarés financièrement irrecevables. En conséquence, ils ne seront ni distribués, ni défendus, ni soumis au vote : ils disparaissent totalement du débat.

M. Gérard Houteer. Cela continue !

M. Louis Besson. Mais, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un droit nouveau, dont la définition et le niveau de la dépense sont renvoyés à des décrets, comment peut-on exciper a priori de décisions réglementaires non encore intervenues pour priver le Parlement de ses prérogatives constitutionnelles ?

Ainsi, nous sommes bien en présence d'une application que l'on peut qualifier d'abusives de l'article 98, alinéa 6, de notre règlement et cette application abusive entre en contradiction avec l'article 34 de la Constitution.

En outre, il faut rappeler que le Gouvernement n'a pas indiqué le montant exact de la dépense et n'a pu nous fournir que des chiffres approximatifs pour les recettes attendues. Ces derniers excéderaient d'ailleurs la dépense, pour autant que l'on puisse se fier à ces informations, et cela sans tenir compte des économies que des règles abusives de non-cumul feront faire aux crédits de l'allocation de parent isolé. Comment, dans ces conditions, a-t-on pu faire application de l'article 40 de la Constitution ?

Après l'utilisation systématique au cours de la précédente session de la procédure de l'engagement de responsabilité qui supprime tout vote, en vertu de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, et après le recours au vote bloqué, en vertu de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, vendredi dernier par M. Peyrefitte sur le projet « Sécurité et liberté », afin de réduire au silence toute opposition, nous nous trouvons une nouvelle fois devant un cas flagrant et intolérable d'atteinte aux droits du Parlement.

Comment accepter sans réagir qu'un travail préparatoire sérieux en commission — travail qui a permis d'améliorer notablement un projet par trop insuffisant et imprécis, parce que tout en apparence — aboutisse une nouvelle fois à une absence de véritable débat en séance ?

Pour toutes ces raisons, monsieur le président, je demande, au nom de l'ensemble du groupe socialiste, qu'une délégation de ce groupe soit reçue, sans délai et avant toute discussion en séance, par M. le président de l'Assemblée nationale.

A cet effet, je vous demande, monsieur le président, une suspension de séance d'une demi-heure. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. Mon cher collègue, je prends acte de vos observations, dont je ferai part à M. le président de l'Assemblée nationale.

Je ne puis accéder à votre demande de suspension de séance que pour une réunion de votre groupe. Cela étant, compte tenu de l'heure, il me paraît préférable de renvoyer le débat à ce soir.

Le Gouvernement est-il d'accord ?

Mme Monique Pelletier, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la famille et de la condition féminine. Oui, monsieur le président.

M. le président. En conséquence, la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n^o 1734, tendant à instituer une assurance veuvage en faveur des conjoints survivants ayant ou ayant eu des charges de famille (rapport n^o 1775 de M. Jean Bonhomme, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.