

---

# JOURNAL OFFICIEL



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**DÉPARTEMENT DES PARLEMENTAIRES**  
**ASSEMBLÉE NATIONALE**

---

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**7<sup>e</sup> Législature**

**PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986**

**(94<sup>e</sup> SEANCE)**

**COMPTE RENDU INTEGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du lundi 2 décembre 1985**

## SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. **Fin de la mission d'un député** (p. 5098).
2. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 5098).
3. **Déclaration de l'urgence de projets de loi** (p. 5098).

4. **Egalité des époux dans les régimes matrimoniaux.**  
- Discussion, en troisième et nouvelle lecture, d'un projet de loi (p. 5098).

M. Jean-Pierre Michel, président de la commission des lois, suppléant Mme Cacheux, rapporteur.

M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale : M. Foyer.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Article 10 (p. 5100)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le président de la commission, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article 10 modifié.

Articles 14, 16 et 16 bis. - Adoption (p. 5100)

Article 39 A (p. 5100)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le président de la commission, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article 39 A modifié.

Après l'article 54 (p. 5101)

Amendement n° 3 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le président de la commission. - Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. **Réforme de la procédure d'instruction en matière pénale.** - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 5101).

M. Marchand, rapporteur de la commission des lois.

M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale : M. Foyer.

M. Jean-Pierre Michel, président de la commission des lois.

MM. le garde des sceaux, Foyer.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Articles 3, 7 bis, 9 et 13. - Adoption (p. 5104)

Article 17 (p. 5104)

Le Sénat a supprimé cet article.

Articles 27, 31, 33, 38, 43 et 45. - Adoption (p. 5104)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. **Chambres adjointes au Conseil d'Etat.** - Discussion d'un projet de loi (p. 5105).

M. Hory, rapporteur de la commission des lois.

M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale :

MM. Foyer,  
Hage,  
Gilbert Gantier.

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

Passage à la discussion des articles.

Article 1<sup>er</sup>. - Adoption (p. 5114)

Article 2 (p. 5114)

Amendement n° 3 de M. Gilbert Gantier : MM. Gilbert Gantier, le garde des sceaux.

Réserve de l'article 2 jusqu'après l'examen de l'article 8.

Article 3. - Adoption (p. 5114)

Article 4 (p. 5114)

Amendement n° 4 de M. Gilbert Gantier : MM. Gilbert Gantier, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Amendement n° 1 de la commission des lois : M. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 5 de M. Gilbert Gantier : MM. Gilbert Gantier, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet de l'amendement n° 5 rectifié.

Adoption de l'article 4 modifié.

Articles 5 et 6. - Adoption (p. 5116)

Article 7 (p. 5116)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article 7 modifié.

Article 8 (p. 5116)

Amendement de suppression n° 6 de M. Gilbert Gantier : MM. Gilbert Gantier, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendement n° 7 de M. Gilbert Gantier : MM. Gilbert Gantier, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Adoption de l'article 8.

Article 2 (suite) (précédemment réservé) (p. 5118)

Amendement n° 3 de M. Gilbert Gantier (précédemment réservé) : MM. Gilbert Gantier, le rapporteur, le garde des sceaux, le président. - Rejet.

Articles 9 à 13. - Adoption (p. 5118)

Vote sur l'ensemble (p. 5118)

Explication de vote : M. Foyer.

Adoption, par scrutin, de l'ensemble du projet de loi.

**7. Communication relative à la consultation de l'Assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer**  
(p. 5119).

**8. Indépendance des membres des tribunaux administratifs.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5119).

M. Hory, rapporteur de la commission des lois.

Discussion générale :

MM. Hage,  
Foyer,  
Jean-Pierre Michel.

Cloture de la discussion générale.

M. Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Passage à la discussion des articles.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

**9. Ordre du jour** (p. 5124).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### FIN DE LA MISSION D'UN DÉPUTÉ

**M. le président.** Par lettre du 29 novembre 1985, M. le Premier ministre a informé M. le président de l'Assemblée nationale que la mission temporaire précédemment confiée, en application de l'article L. 0. 144 du code électoral, à M. Claude Germon, député de la troisième circonscription de l'Essonne, prenait fin le 30 novembre 1985.

2

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre l'informant qu'en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait été saisi, par plus de soixante sénateurs, du texte de la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle, en vue de l'examen de la conformité de ce texte à la Constitution.

3

### DÉCLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre les lettres suivantes :

« Paris, le 2 décembre 1985.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs déposé le 14 novembre 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 3059).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

« Paris, le 2 décembre 1985.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances, déposé le 14 novembre 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 3061).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de ces communications.

4

### ÉGALITÉ DES ÉPOUX DANS LES RÉGIMES MATRIMONIAUX

**Discussion, en troisième et nouvelle lecture,  
d'un projet de loi**

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 27 novembre 1985.

« Monsieur le président,

« J'ai été informé que la commission mixte paritaire n'a pu parvenir à l'adoption d'un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de procéder, en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, à une nouvelle lecture du texte que je vous ai transmis le 30 octobre 1985.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion, en troisième lecture, de ce projet de loi.

La parole est à M. Jean-Pierre Michel, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, suppléant Mme Cacheux, rapporteur.

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je vous prie d'abord de bien vouloir excuser Mme Cacheux, qui, retenue dans sa circonscription, n'a pu être parmi nous cet après-midi.

A leur grand regret, les députés membres de la commission mixte paritaire n'ont pu parvenir à un accord avec leurs collègues du Sénat sur ce projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.

Un des articles sur lesquels a porté le désaccord est l'article 10 du projet, qui modifie l'article 1425 du code civil et concerne les modalités de conclusion des baux portant sur les biens communs autres que les fonds ruraux ou les immeubles à usage commercial, industriel ou artisanal.

En première et deuxième lectures, l'Assemblée nationale avait fait droit aux observations du garde des sceaux, qui avait jugé souhaitable de ne pas compliquer la conclusion des baux en exigeant le consentement des deux époux et avait considéré que la sanction - en l'occurrence, la nullité du bail - jouerait en définitive contre le locataire. Il avait également souligné qu'il serait paradoxal de refuser de reconnaître à la femme un pouvoir actuellement exercé par le mari seul sur les biens communs ordinaires.

Le Sénat, en revanche, propose d'imposer l'accord des deux époux lorsque les baux pourront avoir pour effet d'entraîner une occupation d'une durée supérieure à deux ans.

**M. Jean Foyer.** C'était là une mesure de compromis !

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** A l'article 14, la divergence porte sur le délai dans lequel doivent être payées à la communauté les sommes dues par le patrimoine propre en cas d'emploi ou de emploi fait par anticipation. Le délai proposé est : de cinq ans, pour le Sénat, qui estime que cette durée est nécessaire à la réalisation de certains biens, immeubles notamment ; de

deux ans, pour l'Assemblée nationale, qui considère qu'un délai supérieur conduirait à donner un avantage excessif à l'époux qui fait un emploi en période d'inflation.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale avait en outre supprimé les dispositions introduites par le Sénat aux articles 16 et 16 bis concernant le report des effets de la dissolution du mariage, estimant que la suppression de la notion de « faute » pouvait conduire dans certains cas à des solutions défavorables à l'époux abandonné.

Le Sénat a rétabli ces dispositions, en limitant toutefois la portée du texte aux rapports entre époux et en refusant le droit d'obtenir le report à l'époux auquel incombent à titre principal les torts de la séparation.

Enfin, à l'article 39 A, relatif à l'usage du double nom, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction, qui reprend, au fond, la solution proposée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Dans un esprit de conciliation - à propos d'un projet qui, selon elle, aurait dû donner lieu à un accord -, la commission des lois a décidé d'adopter dans le texte du Sénat l'article 14, l'article 16 et l'article 16 bis.

Par contre, à l'article 10, sur lequel a porté l'essentiel du désaccord, elle a adopté un amendement qui reprend le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et reconnaît à chacun des époux le droit de consentir des baux sur les immeubles d'habitation dépendant de la communauté.

Enfin, à l'article 39 A, qui concerne l'usage du double nom, elle a adopté un amendement, purement rédactionnel, relatif à l'usage du nom, en spécifiant que cet usage était évidemment personnel et non transmissible.

Telles sont, mes chers collègues, les conclusions de la commission des lois, qui vous propose d'adopter en nouvelle lecture le projet de loi modifié par les amendements que je vous proposerai tout à l'heure. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'Assemblée nationale est donc aujourd'hui amenée à reprendre l'examen du projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et dans l'administration des biens des enfants mineurs.

Il ne subsiste aujourd'hui qu'un point de désaccord de fond entre votre assemblée et le Sénat. Il convient de s'en féliciter, même si je regrette que cette question n'ait pas pu être réglée au cours de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le mardi 26 novembre. Il s'agit de savoir si les baux d'habitation portant sur des biens communs pourront être consentis par un seul conjoint ou devront toujours être passés par les deux époux agissant ensemble.

Une autre question, celle-là nouvelle, vous est soumise par un amendement du Gouvernement, qui tend à régler un problème particulier de droit transitoire.

S'agissant du régime à appliquer aux baux d'habitation, je reprendrai le point de vue qui a toujours été celui du Gouvernement et que j'ai déjà plusieurs fois exposé devant vous.

Jusqu'à présent, le mari pouvait passer seul des baux d'habitation sur les biens communs. La logique de l'égalité que nous voulons instaurer conduit à reconnaître exactement le même pouvoir à la femme. Nous limiterions la portée égalitaire de la réforme si nous ne conférions aux femmes des pouvoirs nouveaux qu'à la condition qu'elles en usent sous le contrôle de leur mari.

J'ajouterai qu'il n'y a aucune nécessité pratique à établir une règle de cogestion pour les baux d'habitation. Jusqu'à présent, le mari pouvait faire seul ces baux. Cela n'a jamais porté atteinte aux intérêts des ménages.

En revanche, la cogestion risquerait d'avoir des conséquences catastrophiques pour les locataires. Le conjoint de celui qui passerait seul un bail pourrait en demander l'annulation, et donc l'expulsion du locataire. Or, par application des principes des régimes matrimoniaux, ce locataire qui perdrait son logement n'aurait, en outre, droit à aucune indemnité. Finalement, il subirait seul la sanction de la nouvelle règle.

Il y aurait là un très grave risque d'atteinte aux droits des locataires. C'est pour ces raisons que je vous demande, comme le propose votre commission des lois, de maintenir la

solution que vous avez retenue jusqu'à présent, en laissant donc à la femme comme au mari le pouvoir de passer seuls des baux d'habitation.

Pour en venir maintenant à l'amendement déposé par le Gouvernement qui tend à insérer un article additionnel après l'article 54, j'indiquerai que ce texte a pour objet de supprimer pour l'avenir la faculté de renonciation à la communauté que les dispositions antérieures à 1965 conféraient à la femme.

Cette faculté était la contrepartie de la toute puissance du mari dans la gestion de la communauté et elle n'a plus de raison d'être dès lors que les deux conjoints reçoivent des pouvoirs égaux. Par ailleurs, elle provoquait des difficultés pratiques au moment des liquidations.

L'article 51 du projet supprimait déjà implicitement la faculté de renonciation pour les époux mariés avant 1966 sous le régime légal. En revanche, le cas des époux soumis à un régime conventionnel de communauté n'était pas réglé. L'amendement tend à dissiper toute ambiguïté et toute contradiction en faisant disparaître la faculté de renonciation pour tous les conjoints mariés avant 1966, qu'ils aient ou non fait un contrat de mariage. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

**M. Jean Foyer.** Mesdames, messieurs, deux points restent en discussion.

Sur la disposition de droit transitoire, je dirai que, plus de vingt ans après la réforme des régimes matrimoniaux, cette disposition n'est pas critiquable. Pour ma part, je m'y rallierai.

En revanche, je regrette que le Gouvernement persiste à s'opposer à la modification introduite par le Sénat. Et je ne suis pas convaincu par son argumentation.

M. le garde des sceaux nous a dit tout à l'heure que la femme ne devait pas être obligée d'obtenir le consentement du mari pour louer un immeuble commun. Mais on peut tout aussi bien soutenir la proposition réciproque.

En réalité, ce qui me paraît important dans la circonstance, c'est la sécurité du locataire. Dans la majorité des cas, il est vraisemblable qu'il n'y aura pas de problèmes, tout au moins lorsque les époux ne seront pas « brouillés » l'un avec l'autre. Mais il pourra arriver que l'un des époux, apprenant que son conjoint a donné à bail un immeuble commun, trouve intelligent d'en faire autant au profit d'un autre locataire. On risque d'aboutir ainsi à des situations inextricables.

Sans avoir un don de divination, on peut prévoir le développement d'une jurisprudence qui estimera, dans un premier temps que si l'un des locataires a formé un concert frauduleux avec l'un des époux, l'opération est nulle, comme frauduleuse, et, dans un second temps, que si l'un des époux a conclu un bail en sachant que l'autre époux avait déjà conclu un bail avec un tiers pour le même immeuble, le second bail est sans valeur.

Quoi qu'il en soit, cette disposition engendrera un contentieux inutile.

Je dois dire que votre argumentation me paraît « prouver trop ». En effet, la règle de la gestion conjointe, vous l'avez imposée pour les baux de fonds ruraux, pour les immeubles à usage commercial, les immeubles à usage industriel et les immeubles à usage artisanal dépendant de la communauté. Alors, pourquoi introduire une discrimination pour les baux à louer ou les baux à usage professionnel ? La solution posée dans le texte pour les baux ruraux et les baux commerciaux me paraît beaucoup plus pratique et beaucoup plus raisonnable. Je regrette que soit imposée une nouvelle navette.

Pour ma part, j'insiste auprès de l'Assemblée pour qu'elle accepte, sur ce point, la solution proposée par le Sénat.

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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 10

**M. le président.** « Art. 10. - Les articles 1421, 1422, 1423, 1424 et 1425 du code civil sont ainsi rédigés :

« Art. 1421 à 1424. - *Non modifiés.*

« Art. 1425. - Les époux ne peuvent, l'un sans l'autre, donner à bail un fonds rural ou un immeuble à usage commercial, industriel ou artisanal dépendant de la communauté. Les autres baux sur biens communs peuvent être passés par un seul conjoint sauf s'ils peuvent avoir pour effet d'entraîner une occupation d'une durée supérieure à deux ans. »

Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Après les mots : " passés par un seul conjoint ", rédiger ainsi la fin du texte proposé pour l'article 1425 du code civil : " et sont soumis aux règles prévues pour les baux passés par l'usufruitier ", »

La parole est à M. le rapporteur suppléant.

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** C'est sur cet amendement qu'a échoué la commission mixte paritaire.

Nous proposons de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première et deuxième lecture s'agissant des conditions de conclusion des baux portant sur des immeubles d'habitation dépendant de la communauté.

Le Sénat proposait d'exiger le consentement des deux époux pour tous les baux d'habitation pouvant entraîner une occupation supérieure à deux ans.

**M. Jean Foyer.** C'était déjà une transaction !

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** La commission et l'Assemblée, en première et deuxième lecture, avaient estimé au contraire, monsieur Foyer, qu'il était préférable de ne pas compliquer les formalités de conclusion des baux et que la sanction de l'inobservation de l'obligation de double signature, à savoir la nullité du bail, jouerait, en définitive, contre le locataire.

En outre, sur un plan plus général, il avait paru paradoxal que l'on refuse de reconnaître à la femme un pouvoir actuellement exercé par le mari seul sur les biens communs ordinaires.

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

**M. le garde des sceaux.** Mon avis rejoint celui de la commission. La position de M. Foyer est paradoxale à deux titres. D'abord parce que j'ai eu l'occasion, dans le cadre de mon propos liminaire, de souligner que c'est précisément l'intérêt du locataire de bonne foi qui commandait que l'on maintint la disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première et deuxième lecture.

**M. Jean Foyer.** Le deuxième peut être d'aussi bonne foi que le premier !

**M. le président.** Monsieur Foyer, attendez un moment, je vais vous donner la parole.

**M. le garde des sceaux.** A ce moment-là, les règles de droit commun prévaudront.

Ensuite, parce que si l'on suivait le Sénat, on arriverait à ce résultat que, dans le cadre d'une réforme tendant à l'égalité entre les époux, les pouvoirs actuels du mari se verraient réduits alors que ceux de la femme ne seraient pas augmentés...

**M. Jean Foyer.** Si, elle en acquerrait la moitié !

**M. le garde des sceaux.** ... puisque aussi bien elle se trouverait toujours soumise, monsieur Foyer, à la nécessité de recueillir l'accord de son mari. Dans ces conditions, il y aurait, reconnaissons-le, régression pour le mari et bien faible progression pour la femme. Cela ne constituerait pas un progrès sensible alors qu'il s'agit d'établir l'égalité entre deux époux parfaitement capables l'un et l'autre et que la disposition est commandée par l'intérêt des locataires.

**M. le président.** Monsieur Foyer, souhaitez-vous intervenir ?

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** Pousse au crime ! (Sourires.)

**M. Jean Foyer.** Monsieur le président, je ne convaincras pas le Gouvernement, il est donc inutile que je me fatigue !

**M. le président.** Dans ce cas il ne faut pas l'interrompre. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 10, modifié par l'amendement n° 1.

(L'article 10, ainsi modifié, est adopté.)

### Articles 14, 16 et 16 bis

**M. le président.** « Art. 14. - Les articles 1435 et 1436 du code civil sont ainsi rédigés :

« Art. 1435. - Si l'emploi ou le remploi est fait par anticipation, le bien acquis est propre, sous la condition que les sommes attendues du patrimoine propre soient payées à la communauté dans les cinq ans de la date de l'acte.

« Art. 1436. - *Non modifié.*

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14.

(L'article 14 est adopté.)

« Art. 16 - 1. - *Non modifié.*

« II. - Le second alinéa de l'article 1442 du code civil est ainsi rédigé :

« Les époux peuvent l'un ou l'autre demander, s'il y a lieu, que, dans leurs rapports mutuels, l'effet de la dissolution soit reporté à la date où il ont cessé de cohabiter et de collaborer. Celui auquel incombent à titre principal les torts de la séparation ne peut pas obtenir ce report. » - (Adopté.)

« Art. 16 bis. - Le deuxième alinéa de l'article 262-1 du code civil est rédigé comme suit :

« Les époux peuvent, l'un ou l'autre, demander, s'il y a lieu, que l'effet du jugement soit reporté à la date où ils ont cessé de cohabiter et de collaborer. Celui auquel incombent à titre principal les torts de la séparation ne peut pas obtenir ce report. » - (Adopté.)

### Article 39 A

**M. le président.** « Art. 39 A. - Toute personne majeure peut ajouter à son nom, à titre d'usage non transmissible, le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien.

« A l'égard des enfants mineurs, cette faculté est mise en œuvre par les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. »

Mme Cacheux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 39 A, supprimer les mots : " non transmissible ". »

La parole est à M. le rapporteur suppléant.

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** A l'article 39 A, relatif à l'usage du double nom, la commission propose un amendement d'ordre rédactionnel.

En effet, il a paru évident que l'usage du nom est personnel et, par conséquent, non transmissible. C'est d'ailleurs le droit positif actuel s'agissant de l'usage du nom d'un époux par l'autre après divorce ou après séparation de corps. Il est évident que, dans ce cas, la femme ne peut pas transmettre le nom de son ancien mari aux enfants qu'elle a postérieurement. Cette solution évidente aurait pu être contestée par un raisonnement *a contrario* si on avait maintenu les termes « non transmissible » dans l'article 39 A du projet de loi. Cet amendement tend donc à éviter toute interprétation contestable.

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

**M. le garde des sceaux.** D'accord !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 39 A, modifié par l'amendement n° 2.

(L'article 39 A, ainsi modifié, est adopté.)

## Après l'article 54

**M. le président.** Le Gouvernement a présenté un amendement n° 3, ainsi rédigé :

« Après l'article 54, insérer l'article suivant :

« La faculté d'accepter la communauté ou d'y renoncer, prévue aux articles 1453 à 1466 du code civil dans leur rédaction antérieure à la loi du 13 juillet 1965, ne pourra plus être exercée. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Comme je l'ai mentionné dans mon propos liminaire, cet amendement a pour objet de dissiper toute ambiguïté concernant la suppression totale pour l'avenir de la faculté de renonciation à la communauté que les textes antérieurs à 1965 conféraient à la femme.

Cette faculté était la contrepartie de la toute puissance du mari dans la gestion de la communauté ; elle n'a plus de raison d'être dès lors que les deux conjoints reçoivent des pouvoirs égaux. Par ailleurs, l'un des principaux intérêts de la renonciation, qui était la possibilité pour la femme de conserver ses biens réservés, aurait disparu de toute manière, compte tenu de la suppression de cette catégorie de biens.

En cas de passif important de la communauté, la femme, qui ne pourra plus renoncer, aura la possibilité d'invoquer le bénéfice d'émolument, prévu à l'article 1483 du code civil, qui lui permettra de limiter son obligation au passif au montant qu'elle recueillera dans le partage de la communauté.

Pour les époux mariés avant 1966 sous le régime légal, la suppression de la faculté de renonciation résultait déjà implicitement de l'article 51. L'amendement tend donc à énoncer expressément cette règle et à étendre son application aux époux mariés sous un régime conventionnel de communauté avant 1966.

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

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission, rapporteur suppléant.** La commission a accepté cet amendement.

**M. le président.** Je mets au voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

5

## RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION EN MATIÈRE PÉNALE

## Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale (nos 3054, 3115).

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

**M. Philippe Marchand, rapporteur.** Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le Sénat a adopté le projet de loi portant réforme de l'instruction en apportant peu - je devrais dire très peu - de modifications au texte qui avait été voté par l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier.

Le Sénat a en effet approuvé à la fois le principe de la réforme qui consiste dans l'introduction de la collégialité au niveau de l'information - grâce à la création de chambres d'instruction - et ses modalités d'application, c'est-à-dire, en particulier, les règles relatives à la répartition des compétences entre les chambres d'instruction et les juges d'instruction qui en feront partie.

Votre rapporteur, comme la majorité de la commission des lois, se félicite de l'accord qui s'est ainsi établi au sein du Parlement sur l'importante réforme de la procédure de l'instruction en matière pénale, réforme dont la nécessité est d'ailleurs très largement reconnue, ainsi qu'en témoigne ce consensus qui s'est dégagé au sein du Parlement.

Il convient de préciser que le Sénat a adopté trente-deux articles dans le texte de l'Assemblée nationale et maintenu la suppression de six articles, laquelle avait été décidée par notre assemblée pour éviter toute interférence avec les dispositions du projet de loi relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales. Ce même souci l'avait d'ailleurs conduit à supprimer un article supplémentaire.

Le Sénat a modifié la rédaction de neuf articles, principalement pour renforcer les droits des parties ou apporter des améliorations d'ordre rédactionnel.

Enfin, la Haute Assemblée a introduit dans le projet de loi un article additionnel en vue de permettre à la chambre d'instruction de publier, pour l'information du public, des communiqués portant sur les éléments de fait recueillis ou sur les actes accomplis au cours de l'enquête ou de l'instruction.

Je me permets de rappeler que cette disposition, qui apporte une exception à la règle du secret de l'instruction, reprend, sur le fond, celle que vous aviez annoncée, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous aviez défini les grandes orientations de la réforme de l'instruction au début du mois de septembre de cette année.

Le texte déposé par le Gouvernement n'avait cependant pas retenu cette disposition : en effet, si chacun s'accorde à reconnaître les inconvénients de la situation actuelle, il n'existe pas de véritable accord sur les orientations d'une réforme du secret de l'instruction.

J'avais, pour ma part, déjà insisté, lors de l'examen du projet de loi en première lecture, sur la nécessité d'apporter une solution, au moins partielle, aux difficultés rencontrées à l'heure actuelle. C'est pourquoi j'ai proposé à la commission, qui m'a suivi, de retenir le système adopté par le Sénat, système qui peut permettre dans certains cas d'éclairer utilement l'opinion publique sur des affaires donnant lieu à la diffusion d'informations erronées, voire de contre-vérités. La commission des lois, en seconde lecture, a adopté cette disposition introduite par le Sénat.

Enfin, il convient de rappeler que, dans le cadre de l'examen du budget de la justice, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement augmentant les crédits pour permettre la création de cinquante emplois d'auditeurs de justice et de vingt-cinq magistrats recrutés à tour extérieur, en vue de pourvoir soixante-quinze postes de juges d'instruction parmi les cent cinquante dont la création est nécessaire pour la mise en œuvre de la réforme.

A cet égard, je dois souligner, comme vous l'avez fait, monsieur le garde des sceaux, devant le Sénat, que l'application de la réforme, contrairement à ce qui se dit ici ou là, loin de conduire à la suppression de petites juridictions, aboutira à un renforcement des effectifs, notamment dans les petits tribunaux où la création de postes de juge d'instruction se révèle absolument nécessaire.

Sous le bénéfice de ces brèves observations, la commission des lois vous demande d'adopter le projet de loi dans le texte du Sénat. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les 14 octobre et 12 novembre derniers, votre assemblée, puis le Sénat, ont bien voulu examiner le projet de loi portant réforme de l'instruction que j'ai eu l'honneur de leur soumettre. L'une et l'autre assemblées ont estimé, comme le Gouvernement, qu'il s'imposait de modifier le régime actuel de l'information qui confie à un juge solitaire l'exercice de pouvoirs considérables et hétérogènes.

Le juge d'instruction dispose d'un pouvoir d'enquête sans équivalent dans le droit français. Maître souverain de la conduite de l'instruction, ce magistrat la diligente à son rythme, décide des actes utiles et l'achève quand il le juge convenable.

En même temps, le juge d'instruction assume une fonction juridictionnelle importante. Notamment, il rend des décisions de justice essentielles, telles que le placement en détention provisoire ou la mise en liberté de l'inculpé, qui affectent directement la liberté individuelle. C'est lui aussi qui décide du non-lieu ou du renvoi devant la juridiction de jugement.

De tels pouvoirs réunis en une seule main font sans doute du juge d'instruction le magistrat le plus puissant de l'ordre judiciaire, à l'exclusion du juge des enfants, auquel on peut difficilement le comparer, compte tenu de la spécificité du traitement pénal des mineurs délinquants.

Sans doute les juges d'instruction assument-ils leur difficile fonction avec une compétence et un dévouement auxquels je tiens à rendre hommage. Parfois même, ils risquent leur vie, à l'instar des juges Renaud et Michel, lâchement assassinés.

Du public, des justiciables, ils méritent plus de reconnaissance que de critiques. Malheureusement, c'est souvent le contraire que nous constatons et des affaires récentes ont contribué à rendre plus aiguës encore les interrogations de l'opinion publique et plus impérative la nécessité d'une réforme du régime actuel de l'instruction.

Cette réforme a été longuement débattue devant les deux chambres. Je tiens à remercier solennellement l'une et l'autre du travail très approfondi et des apports extrêmement fructueux qui ont été fournis à cette occasion. J'adhère, pour ma part, aux amendements votés par le Sénat, qui ont en commun d'améliorer le texte sur deux points importants : l'information du public et les droits de la défense.

D'abord, grâce au nouvel article 81-1 du code de procédure pénale, la chambre d'instruction, c'est-à-dire la formation collégiale chargée des dossiers, pourra rectifier, à propos des informations divulguées par les médias, les erreurs ou les contre-vérités qui peuvent nuire considérablement aux droits des parties ou des tiers, entraver la manifestation de la vérité et semer le trouble dans l'esprit de l'opinion publique. Il s'agit d'une sorte de « droit de réponse » reconnu aux chambres d'instruction, et dont l'institution correspond aux nécessités de notre époque.

Je souscris également aux modifications apportées par le Sénat à la rédaction des articles 82-1 et 87 du code de procédure pénale. Ces dispositions améliorent, d'une part, les droits des parties qui, n'ayant été ni entendues ni convoquées par le juge depuis plus de six mois, pourront présenter leurs observations devant la chambre d'instruction, et, d'autre part, la situation de la partie civile dont la constitution est contestée ou risque d'être déclarée irrecevable.

C'est pourquoi je vous demande, mesdames, messieurs les députés, comme votre commission des lois, de voter le texte adopté en première lecture par le Sénat. Je vous le demande d'autant plus instamment que ce texte a été acquis à une large majorité et n'a fait l'objet d'aucun vote de rejet au Sénat.

Je tiens à rappeler que, contrairement à une idée qui a été malignement répandue, laquelle a été évoquée il y a un instant par M. le rapporteur, la mise en œuvre du projet n'entraînera aucune suppression de petites juridictions, mais renforcera les moyens de celles-ci, qui en ont besoin.

Les deux assemblées, et particulièrement leurs commissions des lois et leurs excellents rapporteurs, auront ainsi, dans un climat de sérénité remarquable, œuvré en commun pour donner à la procédure de l'instruction sa pleine efficacité, pour la doter de toutes les garanties nécessaires, pour l'adapter aux exigences de notre époque.

Ainsi aura été accompli, dans le cours de cette session, par le Parlement et le Gouvernement, une réforme essentielle en matière de procédure pénale, réforme sur laquelle un large consentement s'est fait. Ce point méritait d'être souligné au terme d'un parcours parlementaire si remarquable, et alors que s'achève une législature qui aura réalisé dans le domaine judiciaire des progrès des libertés tels qu'aucune Assemblée n'en aura réalisé de semblables depuis l'Assemblée constituante. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

**M. Jean Foyer.** Malgré la réussite exceptionnelle - et, par conséquent, brillante - du garde des sceaux au Sénat, je ne suis pas tout à fait convaincu de l'efficacité de la réforme que l'on nous propose. Il me semble qu'elle ne va pas assez loin, dans la mesure où elle voulait véritablement réformer, et qu'elle laisse subsister cette sorte d'ambiguïté qui s'attache à la personne du juge d'instruction, au moins depuis la loi de 1856.

Ce magistrat est à la fois investi de pouvoirs d'enquête - depuis l'actuel code de procédure pénale, on ne dit plus qu'il est officier de la police judiciaire - et appelé à rendre des ordonnances juridictionnelles. Autant pour ces dernières,

notamment pour la liberté individuelle, j'estime qu'il s'agit certainement d'un progrès d'avoir conféré le pouvoir à une formation collégiale, autant je considère qu'il aurait fallu instituer une séparation beaucoup plus nette, notamment une séparation organique, entre les deux types d'attribution : or la loi ne le fait pas.

Les pouvoirs d'enquête vont s'exercer maintenant d'une manière collégiale. Mais, dans bien des cas, cela ne sera-t-il pas purement théorique ? D'ailleurs, après avoir posé ce principe, vous avez prévu de faire régler par un juge unique certains problèmes se posant au cours de l'instruction.

L'organisation d'une chambre d'instruction sera-t-elle le véritable remède, le véritable correctif à deux maux, que vous avez eu vraisemblablement à l'esprit ?

D'une part, lorsque l'instruction a été mal orientée, lorsqu'elle a été fourvoyée, il serait souhaitable d'en redresser le cours. Je conviens que, dans l'état actuel des textes, c'est pratiquement impossible. D'autre part, certaines instructions traitent beaucoup trop longtemps, sans aucune justification.

La formation collégiale permettra-t-elle de remédier à ces maux mieux que ne l'avait fait un texte antérieur qui ouvrait un droit d'appel devant la chambre d'accusation ? J'avoue ne pas en être convaincu.

M. le rapporteur a poussé, tout à l'heure, des cris de triomphe en disant qu'aucune petite juridiction ne serait supprimée. On peut au demeurant discuter de l'utilité de maintenir certaines d'entre elles, mais je n'engage pas ce débat aujourd'hui. Je crains simplement que la réforme n'ait pour résultat, dans la mesure où vous allez créer cent cinquante emplois de juge d'instruction, d'en ajouter un certain nombre dans des ressorts où ils ne seront pas indispensables. On expliquait récemment à un congrès de magistrats qu'en province chaque cabinet d'instruction était chargé d'environ cent vingt-cinq dossiers contre trois cents à Paris ou dans les grandes villes. Or vous allez envoyer la moitié des juges d'instruction supplémentaires dans ces tribunaux où ils ne sont pas indispensables, uniquement par esprit de système et afin de pouvoir appliquer la réforme.

Je tiens enfin à souligner une certaine discrimination dans l'attitude du Gouvernement à l'égard des juridictions ou des magistrats qui les composent : elle est patente cet après-midi selon qu'il s'agit de tribunaux administratifs ou de tribunaux judiciaires.

Lorsqu'il a déposé le projet de loi créant des chambres adjointes au Conseil d'Etat, le Gouvernement a souligné, dans le communiqué du conseil des ministres, qu'il faisait sien le projet du Conseil d'Etat, ce qui ne signifie pas, je vais le dire dans quelques minutes, que ce projet ait atteint la perfection.

S'agissant de cette réforme de l'instruction pénale, j'ai le sentiment que, dans leur très grande majorité, les magistrats de l'ordre judiciaire n'y sont guère favorables. Cependant, le Gouvernement est passé outre, faisant fi d'oppositions nettement et clairement exprimées.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission.** Les propos de M. le garde des sceaux ont certainement rassuré les élus locaux, notamment les maires des villes qui possèdent un tribunal de grande instance à une chambre. J'ai été moi-même alerté, en qualité de député, par le maire de la sous-préfecture de mon département. Celui-ci était fort alarmé après avoir reçu une lettre circulaire adressée par M. Jacques Godfrain à tous les maires des villes possédant un tribunal de grande instance à une chambre. Notre collègue s'y faisait l'écho de propos qu'aurait tenus M. le garde des sceaux au congrès d'une organisation syndicale de magistrats auquel il n'a d'ailleurs pas assisté. Selon lui, le garde des sceaux aurait dit que le vote de la loi sur la collégialité de l'instruction entraînerait la suppression des tribunaux à une chambre.

M. le garde des sceaux vient de faire litière de ces assertions assez malintentionnées.

Au surplus, si notre collègue Jacques Godfrain avait assisté à la discussion du projet de loi de finances pour 1986, notamment à l'examen des crédits de la justice, il saurait que l'Assemblée a adopté sur proposition du Gouvernement un amendement créant au titre du budget de 1986 75 postes de

magistrat et 25 postes de greffier, et qu'il a été très clairement dit que l'application de cette loi n'entraînerait pas *ipso facto* la suppression de juridictions à une chambre.

Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas lieu de revoir dans certains cas la carte judiciaire, il ne faut pas adopter des positions malthusiennes et *a priori*. En tout cas, ce qui est certain, c'est que l'application de ce texte n'aura pas pour conséquence la suppression des tribunaux à une chambre. Il faut donc rassurer tous les élus locaux et les maires des villes concernées : la lettre circulaire de M. Jacques Godfrain n'a aucun fondement.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** J'aurais souhaité que M. Foyer participe à la discussion de ce texte en première lecture devant l'Assemblée.

**M. Jean Foyer.** J'étais présent, monsieur le garde des sceaux ! Mais sans doute ne m'avez-vous pas vu !

**M. le garde des sceaux.** En tout cas, vous n'êtes pas intervenu.

Je tiens à souligner le paradoxe qui consiste à être d'accord sur le principe de la réforme et éventuellement de la collégialité et à ne pas accepter le projet tout en étant incapable d'en proposer un autre.

Je répète que l'économie et la portée de ce texte sont très importantes. Ce qui me frappe, c'est l'inapplicabilité des propositions des adversaires du projet. D'ailleurs, leurs auteurs ne sont jamais convaincus de leur bien-fondé et leur seul désir est de laisser les choses en l'état, par une sorte de résignation que nous ne pouvons admettre.

Que les choses soient claires. Vous voulez, monsieur Foyer, la séparation des deux ordres de fonction. Mais comment envisagez-vous la chose ? Si vous voulez que les juges d'instruction fassent les actes d'instruction et que tous les pouvoirs juridictionnels soient réservés à la chambre d'accusation, reconnaissez que les justiciables n'y gagneront rien !

**M. Jean Foyer.** Je n'ai pas dit cela.

**M. le garde des sceaux.** Si ce n'est pas cela que vous voulez, où irez-vous chercher la dissociation des fonctions ? Au niveau du tribunal, celui-ci prenant les décisions juridictionnelles, y compris les ordonnances de renvoi devant lui-même ? La situation serait pour le moins paradoxale !

Le texte qui vous est soumis me semble bien équilibré. La formation collégiale assurera une garantie en ce qui concerne les décisions juridictionnelles. Mais elle permettra également - ce que vous ne semblez pas assez bien percevoir - d'assurer ce qui est à mon sens essentiel pour l'avenir, c'est-à-dire la conduite en équipe de l'instruction. La souplesse et la force du travail en équipe remplaceront le travail du juge solitaire, avec toutes les difficultés, les incertitudes et les problèmes de conscience qui apparaissent inévitablement au cours des instructions difficiles.

J'ai déjà longuement expliqué devant les deux assemblées à quel point le nouveau système renforcerait l'instruction et permettrait de surmonter certaines difficultés techniques que nous connaissons. On s'est inquiété des retards de l'instruction. Ai-je besoin de dire que, si plusieurs juges d'instruction travaillent de concert sur un dossier difficile, l'instruction sera achevée plus rapidement et, du fait même des vertus du travail en équipe, mieux conduite, au moins dans certains cas !

Il n'est pas nécessaire, monsieur Foyer, de vous rappeler les causes de blocage inhérentes à l'unicité du juge d'instruction, qu'il s'agisse de la maladie, de la maternité ou de la formation permanente. Grâce à la chambre d'instruction, ces problèmes seront mieux résolus qu'autrefois, avec plus de souplesse, tout en assurant aux justiciables la continuité et la rapidité auxquelles ils aspirent.

Ce projet auquel vous ne voulez pas vous rallier - vous êtes un peu seul, au demeurant - a recueilli l'assentiment de tous ceux qui ont examiné attentivement la situation actuelle, sont conscients de la nécessité d'y porter remède et reconnaissent les garanties qu'offre la chambre d'instruction.

Vous avez parlé de l'accueil réservé à ce texte par les magistrats de l'ordre judiciaire mais il me semble que vous n'êtes pas assez bien informé. Ce qui importe, ce n'est pas la réaction d'un conseiller à la cour d'appel siégeant en chambre civile, mais bien le sentiment de celles et de ceux qui seront appelés à mettre en œuvre la réforme, c'est-à-dire

les magistrats instructeurs eux-mêmes. Or j'ai constaté que dès que je m'entretenais avec eux, que je leur exposais les modalités de fonctionnement des chambres d'instruction, que je leur rappelais que l'esprit du projet était de conforter l'instruction, qui est une garantie essentielle dans notre droit, et tendait à lui donner une pleine efficacité tout en accroissant les garanties des justiciables, dès l'instant, dis-je, où l'on mettait de côté les préjugés et les passions, j'ai constaté qu'ils se ralliaient assez aisément à nos vues.

Vous avez certainement pris connaissance de la lettre du président de l'association des juges d'instruction rectifiant certains propos qui avaient été tenus sur ce point. Je n'ai donc pas la moindre inquiétude à cet égard.

Les deux années qui nous séparent de l'entrée en vigueur de ce texte vont permettre d'examiner, juridiction par juridiction, la façon d'améliorer la procédure d'instruction, de déceler les dysfonctionnements et de trouver les remèdes nécessaires pour que l'instruction ait l'efficacité que nous souhaitons tous.

Je me suis déjà rendu, en compagnie de membres des services judiciaires, dans des juridictions afin d'étudier la façon de mettre en œuvre la réforme, d'améliorer la procédure d'instruction et de préparer l'avènement des chambres d'instruction. C'est en vérité une grande réforme que nous réalisons. Elle est porteuse d'avenir et répondra aux attentes des justiciables.

Vous avez cité un chiffre erroné, monsieur Foyer. De même qu'il n'est pas question de supprimer des petites juridictions, ainsi que l'a rappelé M. le rapporteur, il n'est pas question d'envoyer soixante-quinze magistrats renforcer l'instruction dans les petites juridictions.

**M. Jean Foyer.** Je l'ai lu dans la presse !

**M. le garde des sceaux.** Dans ces cas-là, mieux vaut téléphoner à la chancellerie, qui se fera une vraie joie de vous fournir immédiatement les précisions nécessaires.

Je peux vous indiquer que la création de chambres d'instruction dans les petits tribunaux de grande instance à une chambre absorbera vingt-six postes sur les cent cinquante postes de magistrat qui seront créés. Et, croyez-moi, nous aurons l'occasion d'utiliser ces vingt-six magistrats, pas seulement pour les besoins de l'instruction, mais aussi pour d'autres tâches juridictionnelles que vous connaissez parfaitement. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Foyer.

**M. Jean Foyer.** Monsieur le garde des sceaux, je ne crois avoir apporté dans ce débat ni préjugé, ni passion. Si j'ai tout à l'heure indiqué l'opinion des magistrats de l'ordre judiciaire à l'égard de votre texte, opposant l'attitude que le Gouvernement a adoptée en l'espèce à celle qu'il a adoptée à l'égard des juges administratifs, cela ne signifie pas du tout, je tiens à le préciser, que le Gouvernement doit, selon moi, lorsqu'il élabore une réforme, se faire le porte-parole d'intérêts ou d'opinions corporatistes, si justifiés fussent-ils.

C'est sa responsabilité de trancher ; il l'a fait. S'il a estimé devoir ne pas suivre le point de vue de telle ou telle catégorie ou de telle ou telle organisation, il en avait parfaitement le droit.

Vous avez dit qu'aucun autre système n'était applicable. En réalité, une loi que vous connaissez bien, et contre laquelle vous vous êtes acharné en faisant voter par l'Assemblée un texte qui y mettait fin, prévoyait un dispositif qui n'a pas eu le temps d'être expérimenté. On ne saurait donc dire qu'il n'était pas applicable. Je n'ai nullement prétendu que les ordonnances juridictionnelles devaient être rendues par la chambre d'accusation ; j'entends bien qu'elles doivent l'être par une formation du tribunal de grande instance. Mais, avec votre texte, ce ne sera même pas le cas, puisque la décision de règlement ne sera prise qu'exceptionnellement par la chambre d'instruction, si j'ai bien lu l'article 82-1.

Une des difficultés théoriques de votre projet concerne précisément l'ordonnance de règlement. En matière criminelle, il n'y a pas de problème puisque la juridiction d'instruction du premier degré ne prend pas une décision définitive de renvoi et que l'affaire est portée devant la chambre d'accusation. Mais avouez qu'il est curieux, en matière correctionnelle, de faire rendre la décision de renvoi par une formation collégiale. En effet, celle-ci va vraisemblablement entendre, si la défense demande un non-lieu, le même débat qui s'ouvrira par la suite devant la juridiction de jugement. Dès lors que la

décision de renvoi aura été prise par une formation collégiale de trois juges, il sera assez rare que la formation de jugement rende par la suite une décision en sens opposé. En matière criminelle, je le répète, il en va différemment, puisque la juridiction de jugement a une composition si différente de celle de la chambre d'instruction que sa décision ne peut être préjugée. Mais, en matière correctionnelle, l'objection est certaine.

Votre texte aurait donc mérité une maturation un peu plus longue. Vous aviez d'ailleurs le temps puisque cette loi ne doit entrer en vigueur que dans un peu plus de deux ans. Il était inutile de précipiter cette affaire à la fin de la législature.

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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.

### Articles 3, 7 bis, 9 et 13

**M. le président.** « Art. 3. Il est inséré, après l'article 50 du code de procédure pénale, les articles 50-1 et 50-2 ainsi rédigés :

« Art. 50-1. La chambre d'instruction veille au bon déroulement de l'information. Elle est compétente pour statuer sur l'ouverture de l'instruction, sur son propre dessaisissement ou sur une disjonction de la procédure. Elle décide, dans les cas et selon les modalités des articles 175-1 et 175-2, de la clôture de l'instruction. Elle se prononce, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 145 et des articles 175 et 177, sur les mesures privatives de liberté.

« Elle désigne en son sein le juge d'instruction chargé de conduire l'information, qui a compétence pour procéder aux autres actes ; elle peut, à cette fin, établir un tableau de roulement.

« Lorsque l'importance ou la complexité de l'affaire le justifie, la chambre peut, à tout moment, désigner plusieurs juges d'instruction dont elle précise et coordonne les activités.

« Chaque chambre d'instruction et chaque juge d'instruction sont assistés d'un greffier.

« Sous réserve des dispositions du cinquième alinéa de l'article 145 et du troisième alinéa de l'article 145-1, la chambre d'instruction statue par une décision motivée, rendue après observations écrites du ministère public et des parties. Elle peut, d'office ou à la demande du ministère public ou d'une partie, inviter le conseil de celle-ci à se présenter devant elle et, éventuellement, ordonner la comparution de la partie ; elle entend alors les observations de la défense, ainsi que les réquisitions du ministère public. Dans tous les cas, la décision rendue est signée par le magistrat qui préside l'audience et le greffier. Les copies sont établies, certifiées et répertoriées dans les conditions prévues par les deuxième et troisième alinéas de l'article 81.

« Art. 50-2. - *Non modifié.* »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

« Art. 7 bis. - Après l'article 81 du code de procédure pénale, il est inséré un article 81-1 ainsi rédigé :

« Art. 81-1. La chambre d'instruction peut publier, pour l'information du public, des communiqués portant sur les éléments de fait recueillis ou sur les actes accomplis au cours de l'enquête ou de l'instruction. » - *(Adopté.)*

« Art. 9. - Il est inséré, après l'article 82 du code de procédure pénale, l'article 82-1 ainsi rédigé :

« Art. 82-1. - L'inculpé, la partie civile ou leur conseil respectif peuvent, à l'expiration d'un délai de six mois depuis la dernière fois que l'inculpé ou la partie civile ont comparu devant la juridiction d'instruction ou ont été conviés à un acte d'instruction, demander à la chambre d'instruction d'être

entendus en leurs observations. La chambre doit procéder à l'audition demandée en présence du ministère public à la première audience utile. » - *(Adopté.)*

« Art. 17. Le troisième alinéa de l'article 87 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« En cas de contestation, ou si elle déclare d'office irrecevable la constitution de partie civile, la chambre d'instruction statue après communication du dossier au ministère public et après avoir recueilli les observations de la partie civile ou de son conseil, ceux-ci dûment convoqués. » - *(Adopté.)*

### Article 17

**M. le président.** Le Sénat a supprimé l'article 17.

### Articles 27, 31, 33, 38, 43 et 45

**M. le président.** « Art. 27. - Il est inséré, après l'article 175 du code de procédure pénale, les articles 175-1, 175-2 et 175-3 ainsi rédigés :

« Art. 175-1. - La décision de règlement est rendue par la chambre d'instruction lorsque le procureur de la République ou l'une des parties en fait la demande dans un délai de dix jours. Ce délai court, pour le procureur de la République, à compter de la communication du dossier et, pour les parties, à compter de la notification de l'ordonnance de soit communiqué. Les conseils des parties peuvent consulter le dossier.

« Art. 175-2 et 175-3. - *Non modifiés.* »

Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'article 27.

(L'article 27 est adopté.)

« Art. 31. - Au premier alinéa de l'article 180 du code de procédure pénale, les mots : " le juge d'instruction " et : " son ordonnance " sont remplacés respectivement par les mots : " la juridiction d'instruction compétente " et : " son ordonnance ou sa décision ". » - *(Adopté.)*

« Art. 33. - A l'article 182 du code de procédure pénale, les mots : " ordonnances " et : " le juge d'instruction est saisi " sont remplacés respectivement par les mots : " ordonnances ou décisions " et : " la juridiction d'instruction compétente est saisie ". » - *(Adopté.)*

« Art. 38. - L'article 207 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque la chambre d'accusation a statué sur l'appel relevé contre une décision de la chambre d'instruction ou une ordonnance du juge d'instruction en matière de détention provisoire, soit qu'elle ait confirmé la décision ou l'ordonnance, soit que, l'infirmité, elle ait ordonné une mise en liberté ou maintenu en détention ou décerné un mandat de dépôt ou d'arrêt, le procureur général fait sans délai retour du dossier à la chambre d'instruction après avoir assuré l'exécution de l'arrêt.

« 2<sup>o</sup> Au deuxième alinéa, les mots : " une ordonnance du juge d'instruction " et les mots : " au juge d'instruction ou à tel autre " sont remplacés respectivement par les mots : " une décision de la chambre d'instruction ou une ordonnance du juge d'instruction " et : " à la chambre d'instruction ou à telle autre ".

« 3<sup>o</sup> Au troisième alinéa, les mots : " l'ordonnance du juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " la décision de la chambre d'instruction ou l'ordonnance du juge d'instruction ". » - *(Adopté.)*

« Art. 43. - L'article 221 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 221. - Chaque chambre d'instruction adresse au président de la chambre d'accusation et au procureur général un état trimestriel de toutes les affaires en cours portant mention, pour chacune des affaires, de la date du dernier acte d'information exécuté.

« Les affaires dans lesquelles sont impliqués des inculpés détenus provisoirement figurent sur un état spécial. » - *(Adopté.)*

« Art. 45. - Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

« I. - *Non modifié.*

« II. - Aux articles 86 et 90, aux premier et troisième alinéas de l'article 145-1 et à l'article 706-1, le mot : " ordonnance " est remplacé par le mot : " décision ".

« III à XIII. - *Non modifiés.*

« XIV. - A l'article 184, les mots : "ordonnances rendues par le juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "ordonnances ou décisions rendues par la juridiction d'instruction compétente".

« XV à XXIV. - *Non modifiés.* » - (Adopté.)

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

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

6

## CHAMBRES ADJOINTES AU CONSEIL D'ÉTAT

### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat (n<sup>o</sup> 3060, 3125).

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

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il y a déjà plus de vingt ans que, pour décrire les encombrements et les délais de jugement de la haute juridiction administrative ainsi que les limites des pouvoirs des juges administratifs, le professeur Rivero écrivait, dans un article célèbre : « Nous sommes des esprits simples : nous pensons que la justice est faite pour le justiciable, et que sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne. Ce n'est pas le développement du droit qui nous intéresse, c'est la protection efficace qu'en tire le particulier. »

Telle était - vous l'avez reconnue - la position du « Huron au Palais-Royal » et c'est aujourd'hui, vous me permettez de le dire, mes chers collègues, un peu celle de votre rapporteur, venu d'aussi loin jeter le même regard profane sur une institution, le Conseil d'Etat, dont l'histoire se confond avec celle de la protection des citoyens, mais dont la situation actuelle d'engorgement confine, de fait, à un véritable déni de justice.

Cette semi-paralyse paradoxale d'une juridiction débordée par la confiance qu'on lui fait, a été analysée par de nombreux spécialistes bien avant nous, et je ne rappellerai en quelques mots le bilan statistique du Conseil d'Etat que pour évoquer les différentes réformes envisagées dans un passé plus ou moins récent.

Pour avoir méconnu les équilibres qui fondent l'originalité historique, mais aussi l'efficacité actuelle du Conseil d'Etat, ces réformes n'ont pas abouti. Au moins ont-elles contribué à la maturation de la réflexion qui devait déboucher sur le projet qui nous est soumis aujourd'hui et dont je voudrais dire, dès l'abord, qu'il n'est que la réponse pragmatique à un problème pratique. Si nous voulons bien limiter nos ambitions comme l'ont fait les rédacteurs du projet, nous pourrions apprécier sereinement les chances du dispositif qui nous est proposé et qui concerne la création de chambres adjointes au Conseil d'Etat.

Le problème pratique, quel est-il donc ?

A la fin de l'année judiciaire 1984-1985, il y a donc deux mois et demi, le stock d'instance devant le Conseil d'Etat représentait 21 425 affaires, ce qui, à raison d'une capacité annuelle de traitement de l'ordre de 7 500 dossiers - précisément 7 612 pendant la même année -, correspondrait à un retard de trois ans auquel viendrait s'ajouter le délai de jugement des nouvelles affaires, puisque le nombre des affaires entrées, qui semblait se stabiliser à 8 500 par an, a recommencé à s'accroître pour atteindre 9 662 en 1984-1985 !

Nous sommes ainsi revenus à la situation qui avait motivé la grande réforme de 1953 avec l'érection des tribunaux administratifs en juges de droit commun, le Conseil d'Etat devenant, à quelques domaines réservés près, juge d'appel sur la quasi-totalité des recours.

Lors de cette réforme, le stock de dossiers en instance était de l'ordre de 25 000, retard que les tribunaux administratifs avaient mis plusieurs années à résorber. La situation s'était progressivement équilibrée mais, dès 1969, les courbes des

entrées et des affaires réglées recommençaient à s'écarter l'une de l'autre, cet écart mesurant un délai de jugement sans cesse accru.

Les raisons de cette croissance du contentieux sont nombreuses et diverses : insuffisances du dialogue entre les usagers et l'administration, sous-organisation des services juridiques des administrations, timidité des procédures pré-contentieuses, accroissement - bien au-delà de la courte période - des domaines d'intervention administrative, progression des appels dilatoires auxquels l'administration n'est malheureusement pas la dernière à procéder. Toutes ces causes ont une réalité et chacune mériterait un examen approfondi et nuancé. Il me semble toutefois qu'au-delà de tous ces motifs circonstanciels se dessine un mouvement plus vaste, repérable dans le long terme et dans toutes les sociétés développées : de plus en plus conscients de leurs devoirs, de plus en plus soucieux de leurs libertés, les individus sont plus portés qu'autrefois à en déduire des limites à l'action administrative et à les faire constater par le juge. Il s'agit là d'une évolution dont nous ne pouvons que nous féliciter car c'est exactement celle qui fait progressivement de l'assujéti un citoyen au plein sens du terme.

Il reste que, si ce mouvement devait paralyser totalement les juridictions administratives - je rappelle qu'au 15 septembre dernier les tribunaux administratifs avaient, eux aussi, un retard potentiel supérieur à un an et demi avec 86 000 affaires en stock -, il aboutirait au résultat exactement inverse : le citoyen serait plus que jamais exposé au risque d'arbitraire, auquel le juge ne pourrait le soustraire que dans un délai incompatible avec l'idée même de justice.

Ce constat est fait depuis longtemps déjà par le Gouvernement et par le Parlement, mais aussi par le Conseil d'Etat, par tous les juges administratifs, par les fonctionnaires concernés ou encore par la doctrine, unanime sur ce point.

Des réflexions aussi convergentes devaient évidemment déboucher sur des projets de réformes dès lors que nous connaissons les limites évidentes de l'intensification et de la rationalisation du travail au Conseil d'Etat. Il convient de signaler à ce propos que, en trois ou quatre ans, la capacité annuelle de jugement des formations contentieuses du Conseil d'Etat est passée de 6 500 dossiers à plus de 7 500, ce qui indique le sérieux de l'effort entrepris.

Qu'était-il possible de faire au-delà ? Deux grandes directions de recherche semblaient ouvertes : la réforme pouvait être conduite à l'extérieur ou à l'intérieur du Conseil d'Etat lui-même.

A l'extérieur, il a semblé possible à certains observateurs de proposer une organisation juridictionnelle à trois niveaux, avec la création de tribunaux administratifs départementaux simplifiés ou de cours d'appel interrégionales. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat serait devenu juge de cassation.

Autre solution externe : la spécificité de certains contentieux a paru justifier la création de cours suprêmes spécialisées - fiscales ou sociales par exemple - qui auraient jugé en dernier ressort.

Pour ce qui concerne l'intérieur de la Haute juridiction, de nombreuses propositions ont été avancées pour renforcer la part contentieuse des activités du Conseil d'Etat : nominations d'assistants juridiques, de rapporteurs adjoints, de référendaires ; plus récemment : création d'une catégorie de conseillers d'Etat en services exclusivement contentieux ou, plus généralement, large ouverture du corps des membres du Conseil d'Etat.

Toutes les propositions que je viens de rappeler avaient en commun trois caractéristiques.

Premièrement, elles traitaient le problème posé plus en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs. Je ne dirai pas que le projet de loi qui nous est soumis échappe complètement à ce reproche.

Deuxièmement, elles ont toutes achoppé sur la difficulté évidente que pose une réforme : quelle articulation trouver entre une nouvelle institution et le Conseil d'Etat lui-même ?

Troisièmement et surtout, elles méconnaissaient des principes qui ont été forgés par l'histoire du Conseil d'Etat, et notamment les deux règles suivantes : en premier lieu, parce qu'il est juge d'appel, le Conseil d'Etat assure l'unité de la jurisprudence ; en second lieu, c'est l'équilibre de ses fonctions administratives et contentieuses qui garantit la qualité des avis et des décisions de la Haute juridiction.

Pour tout dire, il faut bien reconnaître que, compte tenu d'un certain nombre de rigidités, il est difficile de trouver une solution qui satisfasse à la fois l'impératif de qualité, l'objectif d'équilibre, la nécessité de l'unité et qui soit, en même temps, une construction intellectuellement satisfaisante.

Il convient toutefois de souligner que les principes que je viens de rappeler ne sont pas des abstractions au seul usage des juristes professionnels. A travers l'équilibre des fonctions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat, c'est la prise en compte de l'intérêt général qui est garantie, en même temps que celle de l'intérêt des parties. Dans l'unité de la jurisprudence, c'est l'égalité des citoyens devant le service public de la justice qui est sauvegardée, ce que l'organisation des juridictions judiciaires, par exemple, n'assure pas de façon absolue.

C'est la mesure prise par le Gouvernement de ces impératifs qui le conduit aujourd'hui à nous proposer une réforme résultant d'une longue réflexion et d'une large concertation.

Entamé aussitôt après l'échec du projet de loi prévoyant l'institution de référendaires au Conseil d'Etat, cette réflexion a été conduite par plusieurs groupes de travail, dont le dernier associait, outre des membres du Conseil, des juges du premier degré, des avocats spécialisés et des représentants des deux ministères intéressés à l'avenir des juridictions administratives.

Ce travail a abouti à un projet voté à la quasi-unanimité de l'assemblée générale de la Haute juridiction et donc - aux termes même du communiqué du Conseil des ministres du 13 novembre dernier - « proposé » par le Conseil d'Etat et « accepté » par le Gouvernement. Cette formulation inhabituelle me conduit à rappeler que, si tous les responsables politiques et administratifs de ce pays éprouvent du respect pour une institution qui a démontré sa qualité, son indépendance et son dynamisme, déférence ne signifie pas révérence et encore moins généflexion. En clair, le Parlement ne saurait renoncer à exercer son pouvoir législatif sur un texte...

**M. Jean-Pierre Michel, président de la commission.** Très bien !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** ...quels qu'en soient l'origine ou l'équilibre, et la commission des lois vous présentera tout à l'heure des propositions et des suggestions attestant cette liberté d'esprit dans l'approche du projet qui nous est soumis.

Le dispositif proposé est, en résumé, le suivant : trois chambres adjointes au Conseil d'Etat sont créées par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, pour connaître, en appel et selon une procédure identique à celle du Conseil lui-même, des litiges individuels dans les domaines de la fiscalité, de la fonction publique ainsi que des marchés et des dommages de travaux publics. Il s'agit de trois secteurs de compétence clairement définis et représentant aujourd'hui 47 p. 100 du stock du Conseil d'Etat. Il s'agit, respectivement, de 6 000 affaires en instance pour les dossiers fiscaux, de 2 000 pour la fonction publique et de 2 150 pour les travaux publics. Ces chiffres connaissent d'ailleurs une rapide croissance.

L'article 2 du projet précise que les chambres adjointes seront composées de membres du Conseil d'Etat et de membres de tribunaux administratifs nommés « verticalement » aux termes des articles 6, 7 et 11, ou « latéralement » en application des articles 8 et 9 du projet.

D'après l'article 3, tous les membres auront vocation à présider les formations de jugement, mais seul le président de la section du contentieux ou ses adjoints pourront, d'après l'article 4, décider le renvoi devant le Conseil d'Etat d'une affaire susceptible de mettre en cause l'unité de la jurisprudence.

Nous reviendrons, lors de la discussion des articles, sur ce mécanisme de renvoi sur lequel se concentrent toutes les critiques, tant il est vrai que la rédaction de l'article 4 révèle le caractère hybride de la construction qui nous est proposée, ainsi que l'équilibre délicat de l'ensemble du dispositif.

Pour s'en tenir à l'essentiel, il convient de rappeler enfin que le projet prévoit, en son article 10, de prolonger pour cinq ans le recrutement complémentaire des membres des tribunaux administratifs en raison de l'« aspiration » réalisée par les chambres adjointes.

Ainsi se présente le projet de loi : ni très satisfaisant pour l'esprit des juristes ni tout à fait conforme aux principes traditionnels de collégialité des juridictions, d'identification du

juge compétent par le justiciable ou encore d'exercice des prérogatives d'une juridiction exclusivement par des juges qui en sont membres.

Je répète qu'il ne peut s'agir pour nous d'une construction purement abstraite passible seulement d'une appréciation intellectuelle. Je l'ai déjà dit, le projet ne veut qu'apporter une réponse concrète à un problème pratique et il est bien à craindre que la solution du projet de loi, telle qu'elle est, ne soit la meilleure parmi des solutions nécessairement imparfaites.

Mais je voudrais dire aussi que notre débat d'aujourd'hui décevra probablement tous ceux qui attendaient un examen d'ensemble de notre droit administratif. Je crois cette précision utile, à en juger d'après les échos que j'ai reçus pendant toute la phase préparatoire de nos travaux. Notre débat sur les chambres adjointes au Conseil d'Etat ne sera pas l'occasion de révolutionner le recrutement des conseillers d'Etat, d'avancer dans le sens d'un corps unique des juridictions administratives, de mettre en cause les modalités de la représentation au Conseil, de rapprocher les procédures suivies en première instance et en appel, de discuter d'une réunification des deux ordres de juridictions françaises ou encore, comme je l'ai entendu, de soumettre notre droit interne, particulièrement notre droit administratif, à des normes élaborées au niveau international.

Je ne dis pas que je partage toutes ces préoccupations - il s'en faut de beaucoup - mais je crois bonne de dire de la façon la plus claire qu'elles n'entrent pas dans nos débats d'aujourd'hui. Cette considération ne doit pas nous empêcher de réfléchir, pour l'avenir, aux sujets que je viens d'évoquer comme à un sujet plus général, qui devrait être à la base de toute réflexion sur le contentieux administratif : quels pourraient être demain des rapports plus riches, plus équilibrés entre l'administration et les usagers ?

Au sein de la commission des lois, une discussion s'est instaurée à ce propos, pour savoir si les deux textes que nous étudions aujourd'hui pouvaient accueillir des dispositions nouvelles, notamment en ce qui concerne la motivation des actes administratifs et l'accès des citoyens aux documents administratifs. Finalement, il nous a semblé qu'il s'agissait là d'une réflexion beaucoup plus vaste que celle qui nous occupe aujourd'hui, mais tout aussi nécessaire.

**M. Michel Sapin.** Merci, monsieur le rapporteur !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** L'ouvrage reste sur le métier et il faudra bien y travailler !

Pour l'heure, nous devons nous prononcer seulement sur la création des chambres adjointes au Conseil d'Etat.

Votre rapporteur devine les réserves de l'Assemblée. Il en partage certaines. Il fait cependant le pari que les chambres adjointes deviendront, demain, le lieu privilégié d'un dialogue constructif entre les deux principaux corps des juridictions administratives, le creuset de nouvelles avancées de la jurisprudence, et donc l'outil d'une protection accrue des libertés et des droits individuels dans le respect de l'intérêt général.

C'est parce qu'elle fait aussi ce pari, celui de l'optimisme, que la commission des lois propose à l'Assemblée d'adopter le projet qui lui est soumis. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'objectif du projet de loi qui vous est soumis est, ainsi que l'a excellemment souligné votre rapporteur, de remédier aux graves difficultés que connaît le Conseil d'Etat dans le traitement du contentieux dont il est saisi.

J'illustrerai la gravité de cette situation par quelques chiffres.

Au cours de l'année judiciaire 1983-1984, il est entré au Conseil d'Etat 8 400 affaires nouvelles, alors que 6 676 ont été jugées au cours de la même période. Pour l'année judiciaire 1984-1985, les chiffres sont respectivement 9 662 et 7 612.

Il y a actuellement 21 425 dossiers en stock, alors qu'en 1980 le nombre des affaires en cours était de 15 000.

Ces indications font clairement apparaître que le Conseil d'Etat statuant au contentieux est confronté à un accroissement continu du volume des requêtes et qu'il ne peut plus en

assumer le traitement dans des conditions satisfaisantes. En effet, et c'est évidemment le chiffre le plus significatif, le délai moyen de jugement d'un pourvoi atteint maintenant trois ans.

Cette situation alarmante n'est malheureusement ni conjoncturelle, ni particulière à notre pays. On observe ce gonflement des contentieux dans tous les Etats occidentaux et, en France, aussi bien devant les juridictions de l'ordre judiciaire que devant les juridictions administratives.

Face à cet afflux de dossiers, le Conseil d'Etat a considérablement accru sa capacité de jugement : le nombre des affaires jugées a pu être doublé en dix ans, notamment grâce à une amélioration des méthodes de travail et à l'affectation à la section du contentieux d'un nombre sans cesse croissant de membres du Conseil. Cet effort, auquel je rends hommage, n'a pourtant pas permis de suivre l'évolution des recours et d'éviter le délai moyen de jugement de trois années, que j'ai tout à l'heure mentionné à regret.

Un tel état de choses affecte gravement le crédit de la justice administrative et il est d'ailleurs dénoncé depuis quelques années par beaucoup de parlementaires. De fait, on ne pourra bientôt plus affirmer que le principe de légalité constitue un des fondements du système administratif français si le délai dans lequel un administré peut obtenir le jugement en dernier ressort de son recours n'est pas sensiblement réduit.

Cette situation engendre aussi des difficultés internes de fonctionnement : la mobilisation du Conseil d'Etat au service de son activité contentieuse a, en effet, atteint une limite au-delà de laquelle celui-ci ne sera plus en mesure d'assumer convenablement ses fonctions administratives. Or l'équilibre entre la mission juridictionnelle du Conseil d'Etat et sa fonction consultative est nécessaire au fonctionnement régulier des institutions de l'Etat.

Les pouvoirs publics, et le Conseil d'Etat lui-même, étaient donc tenus de réagir. Par quelles solutions ?

Naturellement, on pense d'abord à l'amélioration des méthodes de travail et à la modernisation des moyens du Conseil d'Etat. Mais beaucoup a déjà été fait dans ce domaine, sans que la tendance soit inversée ou, du moins, arrêtée. Certes, les efforts accomplis ont permis d'éviter une aggravation plus marquée ; ils seront développés, mais ne suffiront certainement pas à eux seuls à rattraper le retard accumulé et, encore moins, à faire face à la poursuite de l'augmentation du nombre de recours.

Un nouvel accroissement des effectifs du Conseil d'Etat, en particulier de la section du contentieux, ne peut pas non plus résoudre le problème posé. Pour donner une idée de l'accroissement qui serait nécessaire, j'indique à l'Assemblée que l'effectif total des chambres adjointes, au terme de la période transitoire d'installation de cinq ans, sera d'une centaine de membres, dont environ trente appartenant au Conseil d'Etat et soixante-dix appartenant au corps des tribunaux administratifs. Autrement dit, c'est à soixante-dix personnes qu'est estimé le renfort nécessaire pour parvenir à traiter dans des délais convenables le contentieux administratif au niveau de l'appel. De plus, il est indispensable que ce renfort intervienne à bref délai pour éviter la prolongation et l'aggravation de la crise actuelle.

Si les effectifs du Conseil d'Etat devaient être augmentés dans ces proportions, pour les seuls besoins du contentieux, cela aurait pour conséquence de créer le déséquilibre, qu'il s'agit précisément d'éviter, entre les fonctions administratives et les fonctions juridictionnelles du Conseil. En outre, il paraît difficile de concilier une augmentation aussi massive et rapide des effectifs du Conseil d'Etat avec le souci de préserver des modes de recrutement propres à garantir l'indépendance, la compétence et l'autorité des membres de la Haute Assemblée.

Le transfert, auquel on a songé, de certaines compétences aux juridictions de l'ordre judiciaire n'est pas non plus un remède.

La justice administrative est une institution française très ancienne, profondément ancrée dans la tradition juridique et politique de notre pays et qui a ses raisons d'être. Au-delà de ses justifications historiques, on souligne souvent que la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction tend à répondre au souci de donner à chaque contentieux le juge ayant les compétences techniques les mieux adaptées à son traitement. Il ne serait pas heureux, croyons-nous, de méconnaître cette tendance. Certes, cette répartition

pourrait donner lieu à quelques rectifications : mais on ne trouvera pas là une solution aux difficultés que connaît le Conseil d'Etat.

Il serait d'ailleurs illusoire, et je le marque très clairement, de chercher un remède dans cette direction. L'institution judiciaire, qui a entrepris, vous le savez, j'ai eu maintes fois l'occasion de le rappeler à l'Assemblée, un effort très important de modernisation de ses méthodes et de ses moyens pour faire face à l'accroissement considérable de ses divers contentieux, ne pourrait pas traiter des litiges administratifs sans compromettre gravement le redressement actuel que j'ai eu l'occasion de souligner lors de la discussion budgétaire devant vous.

Enfin, la création d'une cour administrative nationale d'appel des jugements des tribunaux administratifs, conçue comme totalement distincte du Conseil d'Etat, notamment du point de vue du recrutement, ne peut pas davantage constituer, nous semble-t-il, la solution recherchée. La suppression de la compétence d'appel du Conseil d'Etat contraindrait celui-ci à n'assurer, pour de vastes secteurs du contentieux, sa fonction d'unité de la jurisprudence qu'à travers une compétence du juge de cassation.

Une telle réforme méconnaîtrait les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, parce qu'il était juge du droit et juge du fait, a élaboré et perfectionné le droit administratif français à l'admiration générale. Elle menacerait l'institution même du Conseil d'Etat où, on le sait, chacune des deux grandes fonctions, l'administrative et la contentieuse, constitue dans une large mesure le fondement de l'autre. En outre, faut-il le souligner, la création d'un troisième niveau de juridiction ne pourrait qu'allonger les procédures et, par conséquent, aller à l'encontre de l'objectif visé.

La voie de la réforme qu'a retenue le Gouvernement est celle qui a été conçue et proposée par un groupe de travail mis en place au début de cette année à la demande du Premier ministre et qui, sous la présidence du président de la section du contentieux, comprenait une majorité de membres du Conseil d'Etat.

Elle consiste à renforcer la juridiction administrative d'appel par la création auprès du Conseil d'Etat de trois chambres adjointes qui exerceront dans les domaines de leur compétence, fixés par la loi, les attributions contentieuses du Conseil d'Etat, mais qui seront rattachées à celui-ci par divers liens préservant la spécificité de la juridiction administrative et l'unité de sa jurisprudence.

Cette réforme procède de trois idées directrices.

Première idée directrice : un allègement important de la charge pesant sur le Conseil d'Etat.

L'article 1<sup>er</sup> du projet crée trois chambres adjointes au Conseil d'Etat qui seront compétentes pour connaître des appels contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans les litiges individuels relatifs d'une part aux impôts, taxes et redevances, d'autre part à la situation des agents et anciens agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, enfin aux marchés et aux dommages de travaux publics.

Ces trois catégories de contentieux ont été retenues parce qu'elles répondent à des conditions et caractéristiques communes qui ont paru déterminantes. Il s'agit de matières spécifiques dont les frontières sont clairement définies. Le Conseil d'Etat y a dégagé depuis longtemps une jurisprudence stable. Enfin, le retard accumulé y est important et particulièrement préjudiciable à l'administration et aux justiciables concernés - contribuables, fonctionnaires, entreprises de travaux publics.

Ces trois domaines de contentieux - fiscal, fonction publique et travaux publics - représentent à peu près 45 p. 100 des affaires en instance au Conseil d'Etat, près de 40 p. 100 des affaires entrées au Conseil d'Etat au cours de l'année judiciaire 1983-1984, et plus de la moitié des appels de jugements de tribunaux administratifs enregistrés dans une année.

L'allègement de la charge pesant actuellement sur la section du contentieux sera donc notable. Toutefois, il faut préciser que la mise en place des chambres adjointes sera progressive, puisque est prévue une période transitoire de cinq ans. Au cours de chacune des trois premières années sera créée une chambre, le plein régime devant être atteint pour l'ensemble des chambres au terme des cinq années.

Deuxième idée directrice : une composition garantissant la compétence et l'indépendance des chambres adjointes.

Chaque chambre adjointe sera présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, suppléé le cas échéant par l'un des présidents adjoints de la section du contentieux.

L'indépendance et la compétence de ces nouvelles formations seront assurées par une composition qui ne fait appel qu'aux deux corps constituant la juridiction administrative, celui du Conseil d'Etat et celui des membres des tribunaux administratifs. Les chambres adjointes comprendront, en effet, des membres du Conseil d'Etat et, en majorité, des membres des tribunaux administratifs ayant le grade de conseiller de première classe, ou de conseiller hors classe, et justifiant d'une ancienneté de six ans dans leur corps.

Toutefois, afin de ne pas solliciter le corps des tribunaux administratifs dans des conditions susceptibles de perturber le fonctionnement de ces juridictions, il est prévu de recruter, au cours de la période transitoire, des fonctionnaires de haut niveau et des magistrats de l'ordre judiciaire dans le corps des tribunaux administratifs en vue d'une première affectation dans les chambres adjointes ; mais le projet de loi précise que ce recrutement ne pourra excéder, à la fin de la période transitoire, le nombre de nominations de membres des tribunaux administratifs ayant effectivement exercé auparavant leurs fonctions dans ces juridictions.

Les nominations des membres des tribunaux administratifs dans les chambres adjointes seront prononcées par décret du Président de la République, sur la proposition de commissions comprenant en majorité des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs. Ces procédures garantiront donc la qualité et l'indépendance du choix de ces juges.

J'ajoute que le souci de ne pas créer de difficultés dans les tribunaux administratifs, en raison de la nomination d'un certain nombre de leurs membres dans les chambres adjointes, a conduit à prolonger pendant cinq ans le recrutement complémentaire par voie de concours des conseillers de deuxième et première classe de tribunal administratif prévu par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980, article 10 du projet.

Enfin, troisième idée directrice : des règles de fonctionnement garantissant le maintien de l'unité de la jurisprudence.

Cette unité sera d'abord assurée par les deux règles constitutives que j'ai déjà citées : d'une part, la présidence des chambres adjointes par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, éventuellement suppléé par les présidents adjoints ; d'autre part, l'appel, pour composer les chambres, aux membres des deux corps qui constituent la juridiction administrative.

L'unité sera également préservée par la possibilité de porter une affaire devant l'une des deux formations supérieures de jugement du Conseil d'Etat, l'assemblée ou la section du contentieux. Le président d'une chambre adjointe pourra décider ce renvoi lorsqu'il l'estimera nécessaire pour assurer l'unité de la jurisprudence ou lorsque le litige présentera à juger une exception tirée de l'illégalité d'un texte réglementaire. Je tiens à indiquer dès maintenant que le Gouvernement acceptera un amendement sur ce point, dans le sens souhaité par M. le rapporteur, pour ouvrir également à une formation de jugement de la chambre la faculté de décider le renvoi.

Le projet prévoit encore que les règles applicables pour l'introduction, l'instruction et le jugement des recours seront les règles suivies devant la section du contentieux.

Enfin, il faut préciser que la réception de tous les appels de jugements de tribunaux administratifs demeurera centralisée en un greffe unique, celui du Conseil d'Etat.

Les modalités d'application de la loi devront faire l'objet de décrets en Conseil d'Etat. Il en ira ainsi pour les conditions de désignation des membres des chambres adjointes présidant leurs séances de jugement, dans la mesure où chaque chambre adjointe comprendra des sections, pour certaines des conditions du recrutement de fonctionnaires et de magistrats pendant la période transitoire - liste des corps de fonctionnaires concernés, conditions d'ancienneté de service, d'âge et de grade ou de niveau d'emploi, conditions de reclassement dans le corps des tribunaux administratifs - ainsi que pour la détermination des conditions d'installation des chambres adjointes au cours de la période transitoire.

Telle est, mesdames, messieurs les députés, l'économie de la réforme qui vous est présentée.

J'ai indiqué que le principe et les traits essentiels de cette réforme ont été conçus au sein d'un groupe de travail placé sous la présidence du président de la section du contentieux et qui comprenait en majorité des membres du Conseil d'Etat.

Le présent projet est identique, sous réserve de quelques détails, à celui que l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a adopté en juillet dernier. C'est dire que cette réforme est essentiellement le fruit de la réflexion du Conseil d'Etat lui-même. Elle manifeste sa volonté d'apporter une solution aux graves difficultés de sa section du contentieux, volonté à laquelle le Gouvernement s'associe en vous soumettant ce projet.

Il me paraît enfin important de préciser que la création de chambres adjointes, proposée par les auteurs de la réforme et retenue par le projet, s'inspire d'un précédent, celui de la commission spéciale de cassation des pensions militaires d'invalidité adjointe au Conseil d'Etat en 1935. Cette commission, qui fonctionne depuis près de cinquante ans dans des conditions parfaitement satisfaisantes, est régie par des règles dont les principales, notamment la possibilité de renvoi au Conseil d'Etat, ont été reprises dans le texte qui vous est soumis.

La réforme qui vous est présentée peut donc s'autoriser du crédit d'une expérience réussie.

Sa mise en œuvre constituera un aspect nouveau et important de l'effort entrepris depuis plusieurs années pour que le service public de la justice s'acquitte de ses missions dans des conditions de qualité et de rapidité conformes à ce que les citoyens sont en droit d'attendre dans un Etat moderne. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

**M. Jean Foyer.** Mesdames, messieurs, assurément ce n'est plus rendre la justice que la faire attendre trop longtemps aux justiciables ! Les chiffres qui nous ont été cités précédemment sont alarmants. Le Conseil d'Etat a plus de 21 400 affaires en retard et le nombre des affaires nouvelles a augmenté, semble-t-il, de 41 p. 100 en trois ans.

Mais enfin, cette accumulation et cet engorgement ne se sont pas produits en un jour ! La situation aujourd'hui pathologique s'est établie progressivement. Il est stupéfiant que le Gouvernement qui, après avoir manifesté une volonté de réforme, en 1981, en nous proposant d'instituer des conseillers référendaires, ait, par la suite, paru oublier ce problème, ou le mettre en hibernation. Puis, brusquement, avec précipitation il a déposé ces jours derniers un texte dont il nous demande cet après-midi d'adopter les dispositions.

Or, depuis des mois et des mois, et avec l'aveu du Gouvernement, le Conseil d'Etat a entrepris une campagne d'information auprès des Parlementaires, de l'opposition ou de la majorité.

Ses émissaires nous ont expliqué que le Gouvernement ne voulait rien imposer en la matière et qu'il ne proposerait une réforme qu'assuré d'obtenir, sur tous les bancs, la plus large adhésion. Excellent principe s'agissant de textes qui ont des rapports étroits avec les libertés publiques et les droits des citoyens : mais, comme tant d'autres, il me paraît avoir été oublié, car je ne sache pas que les membres de l'opposition qui ont été consultés aient manifesté une adhésion au dispositif nouveau qui leur était proposé.

**M. le garde des sceaux.** Voilà une révélation cruelle ! *(Sourires.)*

**M. Jean Foyer.** En tout cas, en ce qui me concerne, je n'ai pas donné mon adhésion.

Dans la hâte la plus insolite, le Gouvernement a donc déposé ce projet et il est résolu à en forcer le vote dans un hémicycle vide, durant les derniers jours de l'ultime session d'une législature expirante. Est-ce convenable pour un pareil sujet !

Ce projet, et c'est le premier reproche que je lui adresserai, ne remédie en aucune manière aux causes du mal dont souffre la juridiction administrative, comme du reste les tribunaux judiciaires : un développement excessif du contentieux de nature à faire perdre leur qualité à nos institutions juridictionnelles. Il y aurait d'ailleurs toute une théorie à développer sur ce point. Il est des institutions qui fonctionnent bien quand on ne leur demande pas de traiter un

volume d'affaires trop important mais qui se dégradent si on leur demande d'assurer une tâche devenue au-dessus de leurs forces.

Or, aux causes de cet « afflux de causes » - si j'ose dire - votre projet de loi ne remédie pas. Pourtant, il aurait été utile de rechercher les causes du mal et de faire, en tant que de besoin, notre examen de conscience afin d'empêcher le mal de persister ou de s'aggraver.

Certes, les relations à l'intérieur des sociétés modernes sont devenues de plus en plus complexes et, inévitablement, de plus en plus contentieuses. Sans doute nos contemporains - le trait n'est pas le propre des Français - ont-ils retrouvé un goût du procès que l'on pensait relever d'une mentalité d'Ancien Régime et qui, pendant un certain temps, s'était quelque peu affadi. De surcroît, nous assistons actuellement à un phénomène psychologique remarquable - encore que déplorable de notre point de vue : les manifestations de l'acharnement contentieux, qui conduit à la multiplication des recours.

Une fois qu'il est engagé dans la procédure contentieuse, le plaideur ne peut plus admettre qu'il ait tort. Il va jusqu'au bout et il épuise tous les moyens de droit qui sont à sa disposition. Tout cela est bien vrai.

Le pouvoir est-il tout à fait innocent ? Et quand je pose cette question, je ne parle pas seulement du pouvoir qui est en place depuis le mois de mai 1981, car je crois que le mal est beaucoup plus ancien.

Il me paraît que le foisonnement du contentieux est dû, pour une large part, aux excès, devenus pathologiques, de législation et de réglementation à l'époque contemporaine. Si l'on voulait faire savant, c'est-à-dire parler grec...

**M. Georges Hage.** Ah !

**M. Jean Foyer.** ...il faudrait dire que notre temps est malade de la polynomie.

Cette maladie, depuis 1981, est entrée dans sa phase suraiguë. Elle présente, au-delà du phénomène contentieux, les plus graves dangers pour la liberté des citoyens, non seulement parce qu'elle les soumet à des impératifs multipliés et surmultipliés, mais encore et plus simplement parce qu'elle les place dans l'impossibilité pratique de connaître les règles de droit auxquelles ils devraient théoriquement obéissance tellement il y en a et tellement elles sont compliquées. Sans que nous nous en rendions bien compte, nous avons renversé l'ancien adage. Aujourd'hui, il ne convient plus de dire : *Nemo legem ignorare censetur*. Il serait juste de dire : *Nemo legem cognoscere censetur*.

**M. Georges Hage.** Oh, la la !

**M. Jean Foyer.** Il semble que, pour nombre de ministres dont les attributions ne sont pas spécifiquement législatives comme le sont celles du garde des sceaux, attacher leur nom à une loi soit un moyen de l'immortaliser.

Combien Tribonien et Portalis font-ils d'émules et d'envieux parmi les ministres modernes de l'agriculture, de l'équipement ou autres qui ignorent, du reste, le plus souvent, jusqu'à l'existence et au nom de ces législateurs célèbres !

Or lois et règlements modernes présentent, dans beaucoup de cas, des vices et des défauts qui sont générateurs de contentieux. Ils sont trop souvent d'une qualité défectueuse, ils sont d'une inspiration exagérément dirigiste et ils sont souvent marqués ou inspirés d'intentions généreuses qui, hélas ! se retournent contre leurs auteurs.

Qualité défectueuse, il n'est pas besoin d'insister. Je ne vais pas ici parler de la législation en matière de droit privé qui a encore gardé la qualité désirable. Mais, en droit public, plusieurs départements ministériels qui avaient une tradition législative honorable sont en train de la perdre à notre époque. Le ministère des finances, qui fut longtemps exemplaire, a gratifié la France d'un certain nombre de projets, souvent d'ailleurs détériorés par le Parlement au cours de la discussion, tels que ceux qui ont eu pour objet la taxe professionnelle ou les plus-values, dans lesquels il n'est pas très aisé au commun des contribuables de se reconnaître, et je parle, en ce moment-ci, par litote.

La technocratie qui règne à la direction des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, autre département ministériel à longue tradition, nous a dotés de textes hermétiques, plus mathématiques dans leur expression que juridiques, auxquels l'immense majorité des maires est hors d'état de comprendre quoi que ce soit. Et ce sont là des ministères nobles, je le répète.

Quant à ceux de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'équipement et, surtout, aux ministères dits « sociaux », ils ont mérité d'être frappés d'une véritable indignité légale de préparer des projets de loi et de règlement, tant leur production est, dans la plupart des cas, juridiquement détestable.

Dirigisme excessif : si, pendant longtemps, la loi et le règlement se sont contentés de poser des règles générales, de plus en plus, dans des matières de droit public et même dans les relations privées, ils multiplient les catégories d'actes, de décisions administratives individuelles auxquelles sont subordonnés les agissements des citoyens ou les effets de la loi. Ce sont des agréments, fiscaux notamment, des permis ou des autorisations en toute matière - de licenciement, de construire, de démolir, etc. - qui ne sont pas seulement exprès mais qui, dans un certain nombre de cas, peuvent être tacites.

Or l'expérience démontre que toute décision de refus et beaucoup de décisions positives portent, en puissance, un contentieux. Voyez le droit du travail : naguère, l'administration n'intervenait que sur le mode réglementaire pour étendre des conventions collectives. Désormais, en combien de cas l'autorisation du directeur départemental ou de l'inspecteur du travail n'est-elle pas devenue légalement nécessaire, et quel contentieux n'en est-il pas issu !

Générosité imprudente, enfin. Notre temps a multiplié les garanties. Qui le lui reprocherait ? Mais, en imposant la motivation des actes administratifs, en ouvrant à la consultation les documents administratifs, en accordant le droit d'action à des catégories d'associations multiples, la loi n'a pas seulement agi pour la protection des citoyens normaux, elle a ouvert un champ immense à des empoisonneurs qui font du contentieux soit leurs délices, soit la source de profitables revenus.

Tant que n'aura pas été entrepris à l'aide d'une faux très bien affûtée un immense et difficile travail de « délégitimation » et de « déréglementation », nous n'aurons pas fait grand-chose d'utile pour guérir la juridiction administrative de son actuel malaise.

Celle-ci, il faut bien le dire, a fait des efforts remarquables, et que vous avez eu raison de souligner, monsieur le garde des sceaux, tout à l'heure en nous donnant quelques chiffres qui montrent quels efforts la section du contentieux a faits pour évacuer son rôle, mais la jurisprudence ne s'est toujours pas aidée elle-même ! Elle paraît, dans certains cas, avoir prouvé une certaine délectation à se déclarer compétente, alors qu'elle eût pu se délester de certains contentieux.

Dans une revue juridique, je lisais la semaine dernière une décision du tribunal des conflits retenant la compétence administrative dans un litige qui opposait une société concessionnaire de construction d'autoroutes à la société de services avec laquelle ce concessionnaire avait passé un contrat, et je pourrais citer bien d'autres cas d'espèce dans lesquels il semble que la juridiction administrative ou le tribunal des conflits n'ait pas eu le souci de délester le juge administratif. Encore que, je tiens à le marquer ici, et bien qu'on me fasse à cet égard souvent un procès de tendance, je ne suis pas du tout partisan de faire passer la compétence des tribunaux administratifs aux tribunaux judiciaires, et, quelque allure extérieure, peut-être, que j'en aie, je ne suis nullement ici l'héritier de Royer-Collard et des libéraux de la Restauration !

Quant au Gouvernement et au Parlement, ils ont, il faut bien le dire, ramé à contrecourant et, monsieur le garde des sceaux, vous n'êtes pas le premier à le faire !

Du temps que j'occupais vos fonctions dans les trois premiers gouvernements du président Pompidou, celui-ci me répétait fréquemment cette phrase : « Juger n'est pas une tâche de jeunes. »

La France possède un corps de conseillers d'Etat qui sont des juges administratifs savants, expérimentés ayant des décennies de pratique, des hommes de grande conscience dont beaucoup sont tout à fait remarquables. Or, depuis dix ans, je ne sais quelle pensée démoniaque inspire aux pouvoirs successifs l'idée de priver prématurément la justice administrative de la participation à ses travaux de ces hommes remarquables.

**M. Gilbert Gantier.** Très bien !

**M. Jean Foyer.** Sous l'avant-dernière législature, j'étais parvenu - au bout de dix-huit mois d'effort - à faire limiter à deux ans l'abaissement de l'âge de la retraite des

conseillers d'Etat. La législation actuelle lui a fait faire un nouveau bond en arrière : elle a abaissé cet âge à soixante-cinq ans.

La réduction à soixante-huit ans avait entraîné le départ prématuré de vingt-neuf conseillers d'Etat. L'abaissement à soixante-cinq ans entraînerait, selon les chiffres dont je dispose, le départ prématuré de cinquante-trois d'entre eux.

Dans ce contexte, votre projet de loi apparaît digne d'*Ubu roi*. D'une main, vous avez éliminé du Palais-Royal les meilleurs juges administratifs que la France puisse posséder, de l'autre, vous sollicitez l'autorisation de recruter pendant cinq ans des juges improvisés pour évacuer les rôles.

Dans sa première version - paraît-il - le projet prévoyait de faire siéger dans les chambres adjointes des conseillers d'Etat honoraires. Mais, emporté par la rage de ne pas reconnaître ses erreurs, le Gouvernement a fait disparaître la disposition. Si j'étais malintentionné - mais je ne le suis pas - je me demanderais si, pour lui, un juge administratif serait d'autant meilleur qu'il serait moins compétent et plus improvisé !

Pourtant, dans cette disposition résidait pour une bonne part la solution de votre difficile problème : maintenir en activité, s'ils le souhaitent, même en surnombre, ceux que vous avez voulu éliminer prématurément et fort injustement du service de l'Etat.

Des réformes de procédure simples, qui n'exigent même pas de texte, au stade de la distribution pouvaient empêcher que des requêtes posant à juger les mêmes questions ne soient dispersées entre des formations différentes et puissent être regroupées entre les mains des mêmes rapporteurs et des mêmes commissaires du Gouvernement : ne plus appliquer à toutes les affaires une procédure de luxe - ce qui a déjà commencé ; mettre en place des dispositifs dissuasifs du contentieux ; adjoint au Conseil d'Etat non plus des chambres mais des référendaires. Il semble que ces mesures auraient déjà pennis - et elles auraient pu être mises en place depuis quelque temps - de remédier au mal dont souffre la juridiction administrative.

Pour arrêter le flux, indépendamment de la déréglementation à laquelle je faisais allusion tout à l'heure, on a déjà proposé un certain nombre de dispositions. En matière fiscale, la procédure devant le directeur départemental règle cinquante-neuf affaires sur soixante. Cette méthode pourrait être étendue à d'autres affaires, celles de la fonction publique par exemple. En matière de travaux publics, dans laquelle le droit a commencé à se fixer au temps de la construction du Pont-Neuf et a pris son allure presque définitive au temps de Colbert, il est permis de penser, vous en êtes convenu tout à l'heure, qu'il n'y a plus grand-chose à ajouter. Alors, pourquoi ne pas imposer un arbitrage obligatoire de techniciens présidé par un juriste ? Ce serait une manière d'éliminer une partie d'un contentieux qui, dans la plupart des cas, est un contentieux de pur fait. Cette première voie est celle que j'aurais préférée.

La seconde qui s'offrait à vous était dans le prolongement de la réforme de 1953 par laquelle le Conseil d'Etat a cessé d'être le juge de droit commun au premier degré. Il aurait été dans la nature des choses qu'il cessât, dans les mêmes matières, ou pour certaines d'entre elles, d'être encore le juge d'appel, fonction qui aurait pu être dévolue à une juridiction administrative d'appel, juridiction dont il serait possible d'augmenter les effectifs sans entendre s'élever les plaintes représentant les dangers d'une inflation des effectifs du premier des grands corps de l'Etat.

Réforme déclinatoire pour ceux qui, avec juste raison, admirent l'œuvre constructive et créatrice d'un Conseil d'Etat qui a forgé le droit administratif moderne dans le silence des textes. Mais, en beaucoup de domaines, l'œuvre est suffisamment parfaite et le droit écrit suffisamment abondant - je pense même qu'il l'est trop - pour que l'on puisse sans dommage transférer la compétence d'appel.

Il faudrait, d'ailleurs, se garder d'ouvrir et de généraliser, en la matière, un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat car, dans ce cas-là, le remède que je vous propose aggraverait encore le mal. D'ailleurs, cela ne s'imposerait pas, pour plusieurs raisons. La première, c'est que le pourvoi en cassation a pour fonction première d'assurer l'unité de la jurisprudence. Sa nécessité n'existe donc que dans la mesure où il y a une multiplicité de juridictions de fait qui sont souveraines. Si vous n'en aviez plus qu'une, la nécessité du pourvoi en cassation n'apparaîtrait plus avec autant de force.

On peut dire d'ailleurs qu'en ce domaine, vous n'en auriez en aucune manière besoin, car s'est développé, je ne dirai pas en matière de fonction publique ou de travaux publics mais en matière fiscale, un phénomène tout à fait remarquable : c'est le domaine d'élection du bris de jurisprudence. Lorsque le ministère des finances n'est pas satisfait d'une jurisprudence fiscale du Conseil d'Etat, vous pouvez être assuré que, peu de temps après, au détour d'une loi de finances, vous trouverez un article qui brise la jurisprudence en question.

Par conséquent, il n'y a aucun danger à transférer ce contentieux à une formation juridictionnelle qui présenterait moins de garanties que le Conseil d'Etat, car le législateur est là : si elle « déraile » - « dérailler », cela signifie se prononcer dans le sens contraire à celui que souhaite l'administration des finances - la réparation interviendra à peu près à coup sûr par la voie législative.

Cependant, on pourrait concevoir, malgré tout, un pourvoi en cassation, mais qui ne devrait pas être ouvert aux parties et qui, à mon sens, ne pourrait être qu'un pourvoi dans l'intérêt de la loi, ce qui supposerait d'ailleurs une structuration du ministère public auprès de la juridiction d'appel tout autre que celle que nous connaissons à l'heure actuelle auprès des tribunaux administratifs.

Ce n'est pas cette organisation que vous nous proposez, mais une solution bâtarde et boiteuse. Je ne sais comment qualifier le schéma dont s'est inspiré le projet de loi en discussion et j'hésite entre plusieurs qualificatifs.

A certains égards, il m'apparaît comme une opération architecturale qui consisterait à accoler trois classes mobiles au Palais-Royal de Philippe-Egalité. Il est vrai que les esprits modernes s'adapteront peut-être à cette architecture singulière s'ils vont se promener dans le jardin du Palais-Royal et qu'ils observent ce que l'on y fait à l'heure actuelle !

Le second qualificatif consisterait à dire que cette organisation est digne du crayon de Dubout ou enfin - c'est le langage du droit canonique - que nous sommes en face d'un effort de concorde des discordances.

Deux idées, en effet, l'inspirent. Il faut délester le Conseil d'Etat - on va le délester - en transférant aux chambres adjointes les compétences contentieuses en matière de droit fiscal, de fonction publique et de travaux publics. Mais il faut que le Conseil d'Etat conserve la haute main même sur le jugement de ces affaires-là, et c'est ce qui transparaît dans certaines règles et d'organisation et de procédure.

Les chambres adjointes, ce seront des accessoires de la section du contentieux, puisqu'elles auront pour président le président de la section du contentieux. Ensuite, il y a des choses qui sont trop nobles pour elles et qu'il ne faut pas qu'elles fassent. Lorsque l'affaire à juger risque de briser l'unité de la jurisprudence ou lorsque le litige présente à juger une exception d'illégalité d'un acte réglementaire, alors, là, on ira devant la section du contentieux.

Les chambres adjointes ne seront donc que des juridictions automatiques qui appliqueront la règle jurisprudentielle sans pouvoir la changer, et les dispositions réglementaires sans pouvoir en apprécier la validité.

Il est assez singulier - je sais bien que nous sommes habitués à tout - de constater qu'à l'intérieur de cet ensemble juridictionnel contentieux, vous créez des questions préjudicielles dont la chambre adjointe ne pourra pas connaître et qui devront être renvoyées à la section du contentieux. Ces dispositions me paraissent marquées d'un esprit corporatif un peu excessif.

Placées sous la haute direction du président de la section des contentieux, les chambres adjointes - le nom l'indique - ne sont pas intégrées dans le conseil d'Etat. C'est ainsi que les membres recrutés à l'extérieur, latéralement, ne seront point nommés au Conseil. On aurait pourtant pu concevoir de les y intégrer à d'autres grades que celui de conseiller, à celui de maître des requêtes, par exemple. Mais non, on les intégrera dans le corps des tribunaux administratifs pour les affecter aussitôt à une chambre adjointe, selon un mécanisme qui a toutes les apparences de la nomination pour ordre. Mais évidemment, comme c'est la loi qui l'organise, le Conseil d'Etat ne pourra pas le censurer au contentieux, et d'autant moins qu'il l'a lui-même inspiré.

A cet égard, du reste, quelques points demeurent obscurs. On ne sait pas trop, par exemple, qui aura qualité pour contresigner les décrets d'intégration. Est-ce le ministre de

l'intérieur puisque la nomination se fera dans les tribunaux administratifs ? Est-ce le garde des sceaux, puisque l'affectation dans une chambre adjointe sera immédiate ? Passons !

La création de ces curieuses questions préjudicielles m'avait conduit à parler de « juridictions automatées ». Je serais tenté maintenant de parler de « juges catéchumènes », que l'on maintient dans le narthex de la basilique, mais à qui on interdit d'assister à la liturgie proprement dite.

Ainsi, vos chambres adjointes, monsieur le garde des sceaux, seront des juridictions d'auxiliaires, j'allais dire de tâcherons. Or, comme on ne peut pas vouloir tout et son contraire, c'est une singulière idée de nous proposer de décider le transfert de compétences à des juges dont toute la philosophie de ce texte montre qu'on n'a pas en eux une confiance absolue.

Vous sera-t-il au moins facile de recruter les conseillers de tribunaux administratifs prévus à l'article 8 ? Je n'en suis point, pour ma part, convaincu.

Evidemment, il y a quelques corps dans lesquels on peut penser que vous irez puiser, par exemple les inspecteurs des impôts, corps de bonne qualité - il m'est agréable de le dire ici. Mais je pense qu'il ne serait pas très sain que ce soient d'anciens fonctionnaires des impôts qui deviennent presque exclusivement les juges de l'impôt. En outre, j'ai grand peur que, dans l'état d'impécuniosité dans lequel ont presque toujours vécu les institutions juridictionnelles, vous ne soyez pas en mesure d'offrir à ces fonctionnaires reconvertis les primes succulentes que leur répartit l'administration des finances et sur lesquelles cette législature n'a pas réussi à faire davantage la lumière que ne l'avaient pu - malgré mes efforts personnels - les législatures précédentes.

**M. le président.** Je vous prie de bien vouloir conclure, monsieur Foyer.

**M. Jean Foyer.** Je termine, monsieur le président, et je me contenterai de quelques mots sur le second projet.

**M. le président.** Vous avez parlé presque trente minutes. Comme vous étiez inscrit pour vingt-cinq minutes sur l'ensemble des deux projets, vous avez épuisé votre temps de parole.

**M. Jean Foyer.** Ce projet me paraît donc marqué d'une certaine contradiction formelle. Indépendamment du caractère de bricolage de son architecture et de son organisation, vous nous demandez, monsieur le garde des sceaux, d'instituer des juridictions nouvelles dans lesquelles vous manquez de confiance vous-même. Ce ne sont pas là les fondations d'une construction solide. Et puisque nous sommes au terme de la législature, vous auriez pu vous dispenser de laisser à vos successeurs ce monument d'une architecture contestable.

Au jour où nous sommes, la sagesse serait d'attendre le mois d'avril pour reprendre la question. A ce moment-là, il fera plus clair parce que les jours seront plus longs et que, sans doute, la majorité ne sera plus la même. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Hage.

**M. Gilbert Gantier.** M. Ducloné serait-il absent ?

**M. le président.** Rassurez-vous : il m'a transmis ses excuses ! (*Sourires.*)

**M. Georges Hage.** Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la présidence de nos travaux comporte des servitudes qui contraignent parfois ceux qui assument les grandeurs de cette fonction à renoncer au plaisir évident qu'ils eussent éprouvé en intervenant dans les débats. (*Sourires.*) Cela pour dire en toute simplicité que je supplée M. Ducloné à la tribune.

**M. le président.** C'est bien d'avoir des amis ! (*Sourires.*)

**M. Georges Hage.** La réforme du Conseil d'Etat proposée tire le constat que celle de 1953 a fini de produire ses effets.

L'activité des tribunaux administratifs s'est accrue de telle sorte que, conçus pour désengager le Conseil d'Etat, ils contribuent désormais à son encombrement, la plus grande part de l'activité contentieuse du Conseil provenant de jugements en appel. Les recours présentés devant les tribunaux administratifs sont sans cesse plus nombreux. En dépit de

l'augmentation des décisions rendues par ces deux degrés de juridiction, le stock des affaires est tel que la situation apparaît inextricable.

Ce constat, le Gouvernement l'avait dressé dès 1981. Ce qui l'avait conduit à proposer d'augmenter le nombre de rapporteurs devant les formations juridictionnelles du Conseil d'Etat. Cette réforme ayant échoué, il est désormais envisagé de décharger le Conseil des trois contentieux de masse qui l'encombrement au premier chef.

Les retards cumulés de jugement des tribunaux administratifs et du Conseil font que des litiges ne trouveront pas de solution avant quatre ou cinq ans. S'agissant de litiges opposant administrés et administrations, ces retards ne sont pas tolérables. Aussi les députés communistes ont-ils toujours été, même en 1981, disposés à examiner et à rechercher des solutions aux véritables dénis de justice ainsi infligés aux justiciables.

L'adjonction des chambres adjointes aujourd'hui, pas plus que la création de conseillers référendaires, hier, ne saurait néanmoins suffire à régler le problème au fond. Les juridictions administratives sont en effet confrontées à des difficultés qui, pour partie, leur échappent.

Je n'insisterai pas sur le manque chronique d'effectifs. Pourtant l'augmentation du nombre de juges administratifs est le moyen, dans l'immédiat, de résoudre les difficultés.

Fondamentalement, on constate que, trop souvent, les réponses ou décisions de l'administration ignorent ou appliquent mal les règles de droit, ce qui n'est plus accepté par les administrés. Le secret ou l'abrutisme de l'administration sont de plus en plus refusés. Dès lors, la bureaucratie ou la mauvaise volonté administrative ne peut qu'entraîner des recours contentieux.

A cette source ancienne de conflits s'en ajoutera sans doute une nouvelle née de la décentralisation. Les collectivités territoriales n'ayant pas toujours les services juridiques nécessaires à leurs actions, ou les administrés faisant preuve de suspicion quant à la légitimité de ces nouvelles instances de décision, la décentralisation se traduira, dans un premier temps, par l'augmentation du nombre des affaires portées devant les tribunaux administratifs, ce qui ne fera que surcharger davantage le Conseil d'Etat.

Les recours au juge administratif continueront donc de progresser ; c'est sans nul doute à la fois la rançon d'un état de droit et la sanction d'un fonctionnement bureaucratique de l'administration.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi se fixe des objectifs plus modestes que de réguler les dysfonctionnements administratifs ou même de s'attaquer à l'ensemble des difficultés rencontrées par les juridictions administratives. Ignorant les tribunaux administratifs, il ne vise qu'à soulager l'activité contentieuse du Conseil d'Etat.

S'il nous paraît opportun de ne pas laisser les choses en l'état, j'avoue que la création des chambres adjointes nous laisse à nos interrogations.

Que sont en effet ces chambres compétentes en matière de fiscalité, de travaux publics ou de fonction publique ? Des chambres sans autonomie de décision, puisque enserrées par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Existe-t-il de grandes et de petites affaires ? Certainement en pratique, mais en théorie, et particulièrement pour le législateur, le droit est entier ; chaque affaire doit être examinée avec la même rigueur et le même souci de dire ce droit, qui évolue, mais qui sera, pour les chambres adjointes, strictement délimité et dépourvu de mouvement.

Les distinctions opérées selon les contentieux et, plus encore, leur examen par des sections de nature différente ne nous semblent pas la solution d'avenir dont ont besoin nos juridictions administratives. De plus, les arrêts rendus au nom du Conseil d'Etat par des magistrats dont les statuts diffèrent, jouiront, par la force des choses, d'une autorité de décision différente de celle qui est reconnue aux arrêts rendus par les voies habituelles.

Le projet de loi institue une espèce hybride de juge au Conseil d'Etat, statuant en son nom mais n'appartenant pas à ce corps, et à compétence résiduelle.

Il eût sans doute mieux valu augmenter, en les redistribuant selon leurs fonctions administratives ou contentieuses, les effectifs du Conseil d'Etat. C'eût été possible soit en augmentant le nombre de postes offerts à la sortie de l'E.N.A., soit en recourant au tour extérieur.

En tout état de cause, le tour extérieur devrait être modifié pour qu'un plus grand nombre de conseillers ou maîtres des requêtes ainsi désignés puissent provenir des tribunaux administratifs, dont le corps de magistrats a une compétence contentieuse affirmée. Peut-être même eût-il été possible de faire de ces chambres adjointes une passerelle entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat - une passerelle statutaire s'entend - en réservant ces postes à des membres des tribunaux administratifs justifiant d'une certaine ancienneté, ce qui leur aurait ouvert un déroulement de carrière au sein du Conseil. Le dépôt du projet de loi fixant le statut législatif des membres des tribunaux administratifs aurait pu en être l'occasion.

Aucune de ces solutions n'entraînant l'adhésion des deux corps, c'est au Gouvernement qu'il revient de choisir.

Il ne l'a pas vraiment fait en nous proposant cette réforme hybride et incomplète. Pour notre part, nous aurions préféré une réforme de plus grande envergure portant sur l'ensemble des juridictions administratives et respectant l'unité des juridictions, réforme seule susceptible d'apurer le stock des dossiers en instance et de donner au juge administratif la rapidité de décision que les affaires dont il a à connaître imposent.

Cela étant, la situation du Conseil d'Etat est trop préoccupante pour que nous repoussions l'occasion qui nous est donnée de l'aider à mieux accomplir sa tâche.

**M. Jean-Pierre Michel**, président de la commission. Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** Monsieur le garde des sceaux, le projet sur les chambres adjointes au Conseil d'Etat, que vous nous soumettez aujourd'hui dans la hâte d'une fin de session et d'une fin de législature...

**M. Jean-Pierre Michel**, président de la commission. Il n'y a pas de hâte : on travaille, c'est tout !

**M. Gilbert Gantier.** ... c'est presque un « projet S.A.M.U. » !

Pourquoi, en effet, avoir attendu quatre ans et demi la fin de la législature, pour proposer une réforme qui ne peut être qu'un ballon d'oxygène ?

Déjà en 1981, pour tenter de désencombrer les affaires en instance devant le Conseil d'Etat, vous aviez projeté d'instituer à titre transitoire une nouvelle catégorie de « référendaires » recrutés au tour extérieur. Mais le rapporteur de la commission des lois, notre collègue Michel Sapin, avait estimé à l'époque que ce texte n'était pas satisfaisant, d'une part, parce qu'il ne posait pas fondamentalement la question de savoir pourquoi le Conseil d'Etat était encombré - et sur ce point, vous réitérez, monsieur le garde des sceaux - d'autre part, parce qu'il était dérogatoire aux principes généraux de la fonction publique, et là encore, vous réitérez.

En tout cas, il est piquant de constater qu'ayant retiré ce texte de l'ordre du jour en décembre 1981 à la suite, semble-t-il, de l'hostilité du groupe socialiste, vous y revenez, mais sur la pointe des pieds puisque, cette fois-ci, vous avez procédé par voie de décrets. Les décrets, que le conseil des ministres a adoptés mercredi dernier, tendent en effet à élargir l'accès des membres des corps des tribunaux administratifs au Conseil d'Etat.

Le groupe socialiste approuvera sans doute votre projet, monsieur le garde des sceaux, mais sans enthousiasme et avec discrétion puisqu'aucun orateur de ce groupe ne s'est exprimé cet après-midi.

« Projet S.A.M.U. », disais-je : les chiffres parlent d'eux-mêmes et le constat est accablant. Il existe actuellement au Conseil d'Etat un stock de 21 000 affaires à résorber et le délai moyen de jugement est supérieur à trois ans.

Cette inflation du volume des affaires en attente et le retard pris dans les jugements nécessitent, il est vrai, une réforme urgente de la section du contentieux. Aussi l'aménagement qui nous est proposé - la création de chambres adjointes - est-il difficilement contestable dans son principe. Mais, alors que la situation est plus grave que celle qu'avait connue le Conseil d'Etat en 1953 et qui avait justifié la sage et opportune création des tribunaux administratifs, je reprocherai à votre projet de n'avoir qu'un objectif purement quantitatif : résorber autant que faire se peut le retard accumulé par le Conseil d'Etat.

Certes, la situation actuelle confine au déni de justice par voie de lenteur et elle n'est pas digne d'un Etat de droit. Mais, hormis le point de vue quantitatif, votre projet, hélas ! ne figurera sans doute pas au nombre des grands textes dont peut s'enorgueillir notre droit.

Pour augmenter la capacité de jugement du Conseil d'Etat, vous proposez de créer des chambres adjointes à la section du contentieux, chargées de juger en dernier ressort le contentieux fiscal, le contentieux de la fonction publique, le contentieux des marchés et travaux publics.

Ces chambres spécialisées sont destinées à évacuer ces contentieux réputés simples ou techniques qui représentent la moitié de l'ensemble du contentieux examiné par le Conseil d'Etat et une partie très importante du contentieux relatif aux collectivités territoriales. Ce n'est pas rien.

En cas de difficulté, l'article 4 du projet prévoit que le président de la section du contentieux, qui préside aussi chaque chambre adjointe, pourra porter l'affaire devant l'assemblée ou devant la section du contentieux. Je préférerais pour ma part, par respect du principe du contradictoire, que les parties elles-mêmes puissent solliciter une telle saisine. J'ai déposé un amendement en ce sens.

Votre projet pose deux problèmes majeurs : celui de la composition des nouvelles chambres adjointes et celui de l'intégration des fonctionnaires au sein de la magistrature.

A propos du premier, je poserai une question : peut-on faire rendre la justice au nom du Conseil d'Etat par des magistrats qui n'appartiennent pas au Conseil d'Etat ? En réalité, la situation de dépendance faite aux juges des chambres adjointes appartenant aux tribunaux administratifs sera très proche de celle des « référendaires » que le Gouvernement dut renoncer à créer en 1982 devant l'opposition de sa propre majorité. A moins - mais c'est une autre hypothèse également inquiétante - qu'à brève échéance le syndicat de la juridiction administrative fasse valoir l'identité des tâches assumées par les membres des chambres adjointes et par ceux du Conseil d'Etat et demande, en conséquence, l'institution du corps unique, ce qui porterait très sérieusement atteinte à l'indépendance du Conseil d'Etat.

En effet, l'indépendance du Conseil d'Etat est fondée sur le double principe du recrutement direct à la sortie de l'E.N.A. et de l'avancement automatique à l'ancienneté, le tour extérieur n'intervenant, tout au moins jusqu'à une époque récente, que dans des conditions bien limitées.

D'une façon plus générale, le développement du flux contentieux ne concerne pas uniquement le Conseil d'Etat. C'est tout le système de la juridiction administrative qui est submergé. La vague qui, depuis dix ans au moins, grossit le nombre des affaires pendantes devant le Conseil d'Etat n'est que la conséquence d'une poussée identique des affaires pendantes en première instance des tribunaux administratifs. Or, vous allez, à ce niveau aussi, aggraver la situation en prélevant dans les tribunaux administratifs les magistrats par hypothèse les plus expérimentés. Même s'ils sont remplacés nombre pour nombre, cet écrémage ne va certainement pas contribuer à raccourcir les délais de jugement des tribunaux administratifs tout en maintenant la qualité de leurs décisions.

Le second problème majeur que soulève votre projet est celui de l'intégration des fonctionnaires de catégorie A et assimilés - ce qui constitue un secteur extrêmement vaste - sur proposition d'une commission de sélection, sans aucun concours.

Ce recrutement exceptionnel et transitoire s'ajoute bien entendu aux possibilités de nomination au tour extérieur. D'ailleurs, vous avez utilisé, pour le recrutement de ces fonctionnaires, les mêmes dispositions que celles prévues par la loi du 10 décembre 1977 en ce qui concerne la nomination au tour extérieur de conseillers de deuxième et de première classe des tribunaux administratifs.

En outre, la création de chambres adjointes va renforcer le poids de l'administration active au sein de la juridiction administrative. L'absence de concours et la spécialisation risquent de conduire aux chambres adjointes des fonctionnaires spécialisés qui auront eu précédemment à définir ou à appliquer la politique administrative dans les matières qui font l'objet de contentieux.

Il est peu admissible d'intégrer dans le corps des tribunaux administratifs au niveau le plus élevé des personnes n'ayant jamais exercé de fonctions contentieuses. A cet égard, il n'est pas possible d'assimiler cette situation à celle du tour exté-

rieur du Conseil d'Etat, car le nombre d'intégrations change la nature même de cette intégration. Cela me paraît même incompatible avec le principe, sacré en démocratie, de la séparation des pouvoirs.

Alors, que faire ?

Pour désengorger le contentieux, deux voies pouvaient être envisagées : modifier les règles de fonctionnement internes du Conseil d'Etat ou augmenter le nombre de magistrats appelés à traiter les affaires contentieuses.

La première voie, monsieur le garde des sceaux, reste applicable. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater qu'aujourd'hui pas moins de dix-huit membres du Conseil d'Etat interviennent dans le jugement d'une même affaire.

Mais l'effort à réaliser aurait probablement été trop grand, un corps comme le Conseil d'Etat ne pouvant faire l'objet d'une importante réorganisation aussi rapidement que vous le souhaitez. C'est donc la seconde voie que vous avez retenue. Il est difficile pour le groupe U.D.F. de la rejeter totalement, compte tenu de la nécessité de désengorger le Conseil d'Etat, nécessité sur laquelle tout le monde est d'accord. Mais j'observe néanmoins, comme l'a fait tout à l'heure notre collègue, M. Jean Foyer, que l'on aurait pu, à titre transitoire - ce que prévoyait, me semble-t-il, l'avant-projet de loi - faire appel à des retraités du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans, et parfaitement expérimentés et compétents pour résoudre ce genre de problème.

Mais je comprends qu'il vous soit difficile de vous contredire à si peu de mois de distance, alors même que vous nous avez fait voter il y a peu de temps une loi mettant à la retraite anticipée nos plus hauts magistrats qui comptaient souvent parmi les plus valables.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les raisons pour lesquelles le groupe de l'union pour la démocratie française s'abstiendra sur ce texte.

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

La discussion générale est close.

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Je veux d'abord remercier M. Hage et lui indiquer que, s'agissant de l'accès des membres des tribunaux administratifs au Conseil d'Etat, nous allons améliorer les choses, et le décret a d'ailleurs été publié aujourd'hui même. Il devrait conduire à doubler le nombre des membres du Conseil d'Etat issus des tribunaux administratifs dans un délai d'environ dix années. Sur ce point nous allons donc dans la direction souhaitée par M. Hage.

M. Foyer a été très disert...

**M. Jean Foyer.** Est-ce un reproche ?

**M. le garde des sceaux.** Pas du tout, c'est une constatation dépourvue d'ironie.

Je veux d'ailleurs le rassurer. A un moment donné, mesurant sa solitude, j'avais envie de lui dire, utilisant la langue qu'il affectionne : *nec pluribus impar* ! (Sourires.)

**M. Jean Foyer.** Je n'ai pas tant d'orgueil !

**M. le garde des sceaux.** Il resterait à élucider les raisons de cette solitude !

Mais lorsque je l'entends disserter avec éloquence sur les causes de l'inflation du contentieux - vaste sujet, et que j'aborderai volontiers à un autre instant et dans une autre enceinte - telle que M. Gantier a pu dire que la situation actuelle du Conseil d'Etat appelle une opération S.A.M.U., M. Foyer me fait penser aux médecins de Molière qui dissertent sur les causes de la maladie sans arriver à s'entendre, et dont le malade meurt avant qu'ils aient pu se mettre d'accord. Eh ! bien non, il faut le dire aujourd'hui, on ne peut plus attendre.

Il est vrai que j'ai retiré, une nuit de décembre, un projet qui était déjà inspiré par le vice-président de l'époque du Conseil d'Etat. A la suite de cela, mesurant le problème et sa gravité, j'avais - et je crois que c'est une démarche parfaitement naturelle - invité les premiers intéressés, juristes éminents, compétents, indiscutablement épris de libertés au point de les défendre en maintes occasions dont certaines sont restées célèbres, à présenter d'autres propositions. Et c'est à partir des travaux menés au sein de cette commission de travail qu'a été élaboré ce projet qui suscite aujourd'hui votre insatisfaction, monsieur Foyer.

Face à ce projet venant de ceux qui ont la première responsabilité de faire fonctionner le Conseil d'Etat dans l'intérêt de notre justice et des justiciables, quelle solution proposez-vous ? Vous suggérez que, pendant une période de cinq années, ceux qui sont visés par les dispositions votées en septembre 1984 puissent demeurer au sein du Conseil d'Etat s'ils le souhaitent, pendant le temps nécessaire.

Je connais les éminentes qualités de ceux auxquels vous vous référez, mais la mesure ne réglerait en rien les difficultés actuelles. Le remède n'est pas du tout à la mesure du mal, et vous le savez parfaitement.

D'abord, il faudrait que vous refassiez les comptes en ce qui concerne les effectifs. J'ai dit tout à l'heure à la tribune qu'un apport d'environ soixante-dix magistrats extérieurs au Conseil d'Etat était nécessaire. Or, si l'on a seulement recours aux conseillers d'Etat atteints par l'âge de la retraite, il faut bien que vous mesuriez que l'on ne saurait tabler que sur un renfort d'une trentaine de personnes, et encore devraient-elles en faire la demande, et je ne suis pas assuré que ces éminents magistrats, compte tenu des conditions qui sont actuellement celles du Conseil, désirent tous y rester. Ils auraient un choix à faire. C'est donc un pari, et un pari perdu. En effet, compte tenu de la situation qui est celle du Conseil d'Etat, cela ne suffira pas.

**M. Jean Foyer.** Si vous savez à l'avance qu'il est perdu, ce n'est plus un pari !

**M. le garde des sceaux.** Vous, vous faites un pari, et je vous réponds qu'il est perdu !

J'ajoute que cette disposition transitoire ne réglera en rien le problème qui demeurera posé au Conseil d'Etat. Vous avez émis une proposition qui s'apparente - pardonnez-moi cette comparaison - à ce que nos étudiants appellent le rattrapage. Vous préconisez une opération de repêchage, pour ceux qui le désireraient, des dispositions de la loi qui a été votée en septembre 1984 et qui - je le sais bien - a suscité une ire particulière de votre part.

**M. Jean Foyer.** Elle n'est pas calmée !

**M. le garde des sceaux.** Cette solution de rattrapage ne suffira pas à sauver le Conseil d'Etat. Or c'est bien cela notre préoccupation commune.

Des membres éminents - ô combien ! - du Conseil d'Etat, ayant beaucoup travaillé, consulté et obtenu l'approbation de l'assemblée générale, nous ont dit : « Voici le remède que nous prônons ! »

Or, monsieur Foyer, face à cette solution, vous ne présentez qu'une sorte de critique non constructive. Que vous le vouliez ou non, il faut maintenant trouver une réponse à la situation du Conseil d'Etat, et c'est ce que fait ce projet de loi.

Emporté par l'esprit de création, vous avez évoqué l'idée de faire naître une sorte de cour d'appel administrative, dont le Conseil d'Etat deviendrait alors le juge de cassation. Je vous répondrai que, quand il s'agit d'assurer l'unité de la jurisprudence administrative, ce n'est pas suffisant, comme je l'ai souligné dans mon propos initial. Il n'y a donc pas, là non plus, de réponse adéquate au problème que pose la masse du contentieux qui pèse aujourd'hui sur le Conseil d'Etat.

Face à cette exigence, et en présence d'une proposition dont vous reconnaissez qu'elle a le mérite de l'efficacité et de la cohérence, il est évident que nous devons poursuivre dans la direction que nous avons choisie et examiner comment notre position peut prendre corps dans le meilleur délai.

Vous me permettez une dernière remarque.

A vous entendre, parce que nous sommes en fin de législature, le législateur devrait être frappé de paralysie et ne plus voter de textes utiles. Mais la situation du Conseil d'Etat appelle un remède immédiat - vous l'avez reconnu vous-mêmes - et cela depuis longtemps. C'est donc que l'on a beaucoup attendu. Au nom de quoi attendrait-on encore, alors que la proposition de réforme que je vous présente a été approuvée par les membres du Conseil d'Etat et que, en dehors de celle-là, il n'en est point d'autre qui nous soit offerte pour remédier à une situation qui, nous le savons tous, va bientôt dégénérer en déni de justice ? Ce n'est pas acceptable, et il faut agir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. le président.** 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<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Sont adjointes au Conseil d'Etat trois chambres qui connaissent des appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans les litiges individuels relatifs, pour l'une, aux impôts, taxes et redevances, pour une autre à la situation des agents et anciens agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, et pour une troisième aux marchés et aux dommages en matière de travaux publics. »

Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)

### Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - Chaque chambre adjointe est présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui peut être suppléé par l'un des présidents adjoints de la section du contentieux.

« Les chambres adjointes comprennent :

« a) des membres du Conseil d'Etat affectés à une chambre ;

« b) des membres des tribunaux administratifs nommés soit dans les conditions fixées aux articles 6 et 7, soit pendant une période transitoire, dans les conditions fixées aux articles 8 et 9. »

M. Gilbert Gantier a présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa b de l'article 2 :

« b) des membres des tribunaux administratifs nommés dans les conditions fixées aux articles 6 et 7. »

La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** La situation de transition est malsaine et il ne convient pas de perturber le fonctionnement de ces chambres adjointes par une instabilité que l'on pourrait déplorer. C'est pourquoi je propose de supprimer la deuxième partie du b de l'article.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Monsieur le président, je demande la réserve de l'article 2, jusqu'après l'article 8.

**M. le président.** La réserve est de droit.

L'article 2 est réservé jusqu'après l'article 8.

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - Les séances de jugement des chambres adjointes peuvent être présidées par un membre de celles-ci désigné dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Article 4

**M. le président.** « Art. 4. - Les chambres adjointes au Conseil d'Etat exercent dans les domaines de leurs compétences les attributions contentieuses de celui-ci. Toutefois, le président d'une chambre peut porter l'affaire devant l'assemblée ou la section du contentieux du Conseil d'Etat lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer l'unité de la jurisprudence ou lorsque le litige présente à juger une exception tirée de l'illégalité d'un texte réglementaire. »

M. Gilbert Gantier a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

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

La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** Je pense que la deuxième phrase de l'article 4 est inutile et qu'elle risque de compliquer le fonctionnement des chambres adjointes.

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

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Je m'attarderai un instant sur cet article 4, dont tout le monde voit bien qu'il est au cœur du problème posé par le texte que nous examinons.

Il y avait, en effet, ainsi que je l'ai indiqué tout à l'heure, deux manières d'envisager la solution des difficultés posées au Conseil d'Etat. L'une interne : renforcer les moyens des activités contentieuses du conseil. L'autre externe : créer un nouveau degré de juridiction ou des cours suprêmes spécialisées dans un certain nombre de domaines.

La solution qui a été retenue pour les raisons que j'ai rappelées tout à l'heure et que M. le garde des sceaux a bien soulignées également, est une solution intermédiaire qui a les avantages et les inconvénients de toute solution intermédiaire. On a créé des juridictions qui ne sont pas tout à fait autonomes par rapport au Conseil d'Etat, qui lui sont adjointes, mais qui ne sont pas tout à fait non plus le Conseil d'Etat. Vous l'avez indiqué, monsieur Gantier, lorsque vous avez défendu votre premier amendement, à l'article 2, article dont le Gouvernement a demandé la réserve.

A partir du moment où l'on choisit la solution des chambres adjointes, aussi choquant que puisse paraître pour l'esprit la construction de ce mécanisme particulier du renvoi, le renvoi devient logique.

Un certain nombre des membres de la commission des lois se sont beaucoup interrogés sur les modalités exactes de ce renvoi, et notamment sur les droits qui pouvaient être accordés au rapporteur. La construction nous a paru si fragile que nous n'avons pas souhaité la modifier sur ce point.

Je crois en tout cas, s'agissant de votre amendement n° 4, monsieur Gantier, qu'il n'est pas compatible avec celui que vous avez défendu à l'article 2, dans la mesure où la suppression du renvoi ferait des chambres adjointes un nouveau degré de juridiction d'appel vis-à-vis duquel le Conseil d'Etat ne serait plus que juge de cassation. Nous sommes bien d'accord sur cette interprétation : dès lors qu'il n'y a plus de renvoi, le Conseil d'Etat n'est que juge de cassation. Et vous indiquiez vous-même dans la discussion générale, qu'on ne peut admettre que la justice soit rendue au nom d'une juridiction par des juges qui n'en sont pas membres.

Il vous faut donc modifier complètement l'amendement que vous avez présenté tout à l'heure, car il n'y aurait plus de justification, si le mécanisme de renvoi n'existe pas, à ce que siègent dans les chambres adjointes des juges membres du Conseil d'Etat. Vous iriez vous-même contre le principe que vous avez énoncé.

La commission des lois n'a pas examiné cet amendement. Elle n'a donc pas eu à se prononcer. Mais, pour les raisons que je viens d'indiquer, j'y suis, à titre personnel, défavorable.

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

**M. le garde des sceaux.** Le Gouvernement s'opposera à l'amendement n° 4.

Le mécanisme de renvoi est une disposition très importante de la réforme. C'est lui, en effet, qui garantira le maintien de l'unité de la jurisprudence et conservera au Conseil d'Etat sa fonction, indiscutée, d'unificateur ultime du droit administratif. Si l'on supprimait ce mécanisme, c'est-à-dire, en fait, le lien organique avec le Conseil d'Etat, les chambres adjointes statueraient en dernier ressort dans les matières de leur compétence. On verrait naître ainsi une cour administrative nationale d'appel tricéphale, spécialisée dans certaines matières, et l'on ne pourrait plus alors parler de chambres « adjointes » au Conseil d'Etat.

**M. Gilbert Gantier.** Puis-je vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

**M. le garde des sceaux.** Je vous en prie !

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Gantier, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

**M. Gilbert Gantier.** Il n'est peut-être pas nécessaire de poursuivre ce débat. Je suis convaincu et je retire l'amendement n° 4. Mais je me replierai sur l'amendement n° 5 où je demande, dans la logique de ce que vous venez d'indiquer, monsieur le garde des sceaux, que l'affaire puisse être portée devant le Conseil d'Etat également, à la demande des parties et non pas seulement à celle du président de la chambre adjointe.

**M. le président.** L'amendement n° 4 est retiré.

M. Hory, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. - Dans la deuxième phrase de l'article 4, après les mots "le président d'une chambre", insérer les mots : "ou la formation de jugement".

« II. - En conséquence, dans la même phrase :

« - substituer au mot : "peut", le mot : "peuvent" ;

« - substituer aux mots : "il l'estime" les mots : "ils l'estiment". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** L'objet de cet amendement est de faire partager la prérogative de renvoi devant le Conseil d'Etat, laquelle prérogative, dans le texte du Gouvernement, est détenue exclusivement par le président de la chambre adjointe - c'est-à-dire le président de la section du contentieux ou l'un des présidents adjoints - par la « formation de jugement de la chambre adjointe », formulation que nous avons choisie pour ne pas anticiper sur l'organisation interne que les chambres adjointes sont susceptibles de se donner.

Il nous a paru, en organisant ce partage de prérogative de renvoi, que nous répondions par avance à la critique souvent articulée contre ce texte qu'il exposerait l'ensemble de la juridiction à des décisions qui ne seraient pas prises collégialement.

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

**M. le garde des sceaux.** D'accord !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** M. Gilbert Gantier a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Au début de la deuxième phrase de l'article 4, après les mots : "Toutefois, le président d'une chambre peut...", insérer les mots : ", d'office ou à la demande d'une partie". »

Après l'adoption de l'amendement n° 1, monsieur Gantier, il conviendrait de lire ainsi votre amendement :

« Après les mots : "Toutefois le président d'une chambre ou la formation de jugement peuvent..." insérer les mots... » (le reste sans changement).

**M. Gilbert Gantier.** C'est exact !

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** J'ai défendu cet amendement en exprimant le vœu que, conformément, d'ailleurs, à la logique qui a été exprimée à la fois par M. le rapporteur et par M. le garde des sceaux, les chambres adjointes puissent être confortées, dans des cas difficiles, par l'autorité du Conseil d'Etat lui-même.

C'est pourquoi je propose que, soit à la demande d'une partie, et sans qu'ils soient obligés d'y faire droit, ou bien encore d'office, le président d'une chambre ou la formation de jugement puissent porter l'affaire devant le Conseil d'Etat. Ce serait, je crois, un progrès.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** La commission n'a pas non plus examiné cet amendement, et je ne peux donc livrer que mon opinion personnelle.

Si cet amendement était adopté, il irait bien plus loin, me semble-t-il, que ce que M. Gantier nous a dit, et qui est assez anodin au total.

Quel objectif recherchons-nous ? Désengorger le Conseil d'Etat. Or, alors que nous proposons une solution, on nous reproche de mettre en place des chambres qui vont être légèrement dévaluées par rapport au Conseil d'Etat.

**M. Jean Foyer.** C'est vrai !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Je n'en suis pas certain, monsieur Foyer. Je suis sûr, en revanche, que cela se vérifierait vérifié si nous acceptions la proposition de M. Gantier. En effet, quel serait alors le réflexe naturel des parties ? Evidemment de demander que leur affaire soit portée devant la juridiction réputée supérieure dans l'organisation. Ce serait, je crois, assez dangereux.

**M. Jean Foyer.** Ce serait le contraire de la loi Gresham : la bonne monnaie chasserait la mauvaise !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Au demeurant, les parties ne sont pas, à l'heure actuelle, nécessairement informées du cheminement de leur dossier, en cas de renvoi, entre les formations de jugement de la section du contentieux.

Pour ma part, je préférerais que M. le garde des sceaux nous apporte un apaisement sur un point particulier qui, malheureusement, ne me paraît pas relever du domaine législatif, mais qui pourrait être précisé dans les textes d'application.

Il me paraît essentiel que le justiciable sache effectivement quel est le juge compétent pour connaître de son recours. Il serait donc normal qu'en cas de renvoi décidé par le président de la section du contentieux ou par la chambre adjointe dans sa formation de jugement, les parties soient informées, qu'elles soient ou non représentées dans l'instance.

Si vous pouviez nous apporter des précisions sur ce point, monsieur le garde des sceaux, vous répondriez partiellement, me semble-t-il, à la préoccupation de M. Gantier, et, en tout cas, totalement à la mienne.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 5 rectifié ?

**M. le garde des sceaux.** Je comprends très bien l'inspiration qui guide M. Gantier, c'est-à-dire le désir que les justiciables puissent avoir autant de garanties qu'il est souhaitable. Mais je ne crois pas que l'amendement n° 5 corresponde à l'économie exacte du texte en ce qui concerne à la fois la signification et la portée du mécanisme de renvoi.

La procédure de renvoi - il ne doit y avoir aucune méprise à ce sujet - n'est pas conçue comme une sorte de recours à une juridiction supérieure dans l'intérêt des parties. Elle a simplement pour but de maintenir un lien organique entre les chambres adjointes et le Conseil d'Etat pour que celui-ci, dans les cas et conditions prévus par la loi, puisse continuer à jouer son rôle régulateur ultime de la jurisprudence administrative.

**M. Jean Foyer.** Comment faire la distinction entre ce qui est l'intérêt des parties et ce qui ne l'est pas ?

**M. le garde des sceaux.** L'amendement de M. Gantier - et je rejoins ce que disait M. le rapporteur de la commission des lois - conduirait à considérer que nous sommes, avec les chambres adjointes, en présence d'une juridiction qui n'offrirait pas les garanties nécessaires. Or elles offriront les mêmes garanties que la section du contentieux, car leur recrutement, tel qu'il est prévu par la loi, garantit l'indépendance et la compétence de leurs membres. Nous n'avons donc pas à entrer dans la voie que M. Gantier voudrait voir ouverte.

Pour votre part, monsieur le rapporteur, vous souhaitez que la décision de renvoi soit notifiée aux parties. Je suis pleinement d'accord pour que cette notification soit prescrite, mais c'est là une disposition qui est strictement procédurale et qui, dès lors que nous ne sommes pas dans le domaine de la procédure pénale, est d'ordre réglementaire. Elle devra donc figurer dans les décrets d'application. Soyez assuré que ce sera le cas. Je vous donne tous apaisements sur ce point.

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

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 4, modifié par l'amendement n° 1.

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

### Articles 5 et 8

**M. le président.** « Art. 5. - Les règles suivies devant la section du contentieux du Conseil d'Etat pour l'introduction, l'instruction et le jugement des recours sont applicables devant les chambres adjointes, sous réserve des dispositions de la présente loi et de celles des décrets prévues à l'article 1<sup>er</sup>. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

*(L'article 5 est adopté.)*

« Art. 6. - Les membres du corps des tribunaux administratifs ont vocation à exercer les fonctions de membres des chambres adjointes conformément aux dispositions de l'article 7.

« Les nominations sont prononcées par décret du Président de la République pris sur proposition d'une commission composée en nombre égal de membres du Conseil d'Etat et de membres du corps des tribunaux administratifs, après avis de l'instance statutaire compétente de ce corps. » - *(Adopté.)*

### Article 7

**M. le président.** « Art. 7. - Peuvent seuls être nommés dans les chambres adjointes les membres du corps des tribunaux administratifs ayant le grade de conseiller de première classe ou de conseiller hors classe et justifiant d'une ancienneté de six ans dans le corps. »

M. Hory, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Dans l'article 7, substituer aux mots : "ayant le grade de conseiller de première classe ou de conseiller hors classe", les mots : "ayant un grade au moins égal à celui de conseiller de première classe". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Il s'agit, par cet amendement, d'ouvrir la possibilité de nommer dans les chambres adjointes des membres de tribunaux administratifs ayant grade de président de tribunal.

Cette disposition présenterait un double intérêt : d'une part, d'accueillir dans les chambres adjointes des personnes ayant une plus grande expérience des fonctions juridictionnelles que les conseillers, fussent-ils hors classe ou de première classe ; d'autre part - ce n'est pas le moindre - de permettre une réouverture des perspectives de carrière dans les tribunaux administratifs dont la base est désormais pléthorique, à l'échelle du corps, alors que le sommet est très peu riche en perspectives.

Nous avons envisagé d'étendre cette possibilité aux nominations que j'appellerai « latérales » visées aux articles 8 et 9. Il ne nous a pas semblé, en l'état de nos contacts préliminaires, que cette mesure fût envisageable.

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

**M. le garde des sceaux.** Sans méconnaître la valeur des arguments qui ont été présentés par M. le rapporteur, le Gouvernement s'opposera cependant à cet amendement.

En effet, si le Gouvernement entend limiter le recrutement, dans les chambres adjointes, à des membres des tribunaux administratifs ayant les grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe, c'est au nom d'un principe général de la politique des emplois dans la fonction publique.

Suivant ce principe, il n'est pas admis de donner une échelle de rémunération atteignant l'échelle lettre B à des emplois dépourvus de caractère fonctionnel.

Lors de l'élaboration du statut des membres des tribunaux administratifs, fixé actuellement par un décret du 12 mars 1975, les emplois de président de tribunal administratif ont été dotés d'une échelle de rémunération atteignant la lettre B, en raison du caractère fonctionnel reconnu à ce grade par le statut. En effet, les personnes détenant le grade de président de tribunal administratif doivent exercer effectivement des fonctions de président de formation de jugement.

Le maintien d'une telle fonctionnalité ne serait pas possible au sein des chambres adjointes, car ce serait tout à fait contraire à l'esprit dans lequel elles ont été conçues. Au sein de ces chambres, collaboreraient des membres du Conseil d'Etat et des membres des tribunaux administratifs. Les uns et les autres auront vocation à exercer des fonctions d'encadrement, mais vous comprendrez qu'il n'est pas souhaitable de réserver par avance, au sein des formations de jugement, certaines fonctions aux membres de l'un ou l'autre des corps concernés. Or, poser en principe que les membres du corps des tribunaux administratifs ayant le grade de président exerceraient nécessairement et exclusivement des fonctions de présidence de formation de jugement dans les chambres adjointes - et non des fonctions de rapporteur - aboutirait en fait à instituer une telle réserve. Il serait alors difficile de s'arrêter en chemin et il faudrait sans doute édicter la même règle en faveur des conseillers d'Etat membres des chambres adjointes.

Tout cela conduirait à rigidifier l'organisation des chambres adjointes et à compromettre les progrès que l'on attend de celles-ci pour le traitement du contentieux administratif en appel. C'est pourquoi le projet qui vous est soumis ne prévoit pas d'emplois fonctionnels dans l'effectif des chambres adjointes.

Si l'on voulait prévoir la présence de membres du corps des tribunaux administratifs ayant le grade de président, ou un grade supérieur de ce corps, sans leur réserver des fonctions de présidence dans les chambres adjointes, il faudrait alors déroger au principe que j'ai rappelé selon lequel une échelle de rémunération atteignant la lettre B doit toujours être justifiée fonctionnellement. Une telle dérogation risquerait de fragiliser la structure générale des emplois de la fonction publique, en raison des revendications en chaîne qu'elle ne manquerait pas d'entraîner. Elle ne peut donc être envisagée par le Gouvernement, toujours soucieux par ailleurs de ne pas entamer sa politique de rigueur budgétaire.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 7, modifié par l'amendement n° 2.

*(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)*

### Article 8

**M. le président.** « Art. 8. - Jusqu'au 31 décembre 1990, peuvent être intégrés dans le corps des tribunaux administratifs aux grades de conseiller de première classe ou de conseiller hors classe, en vue d'être immédiatement nommés dans les chambres adjointes, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat appartenant à un corps de catégorie A ou à un corps assimilé figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces personnels doivent remplir des conditions d'ancienneté de service, d'âge et de grade ou de niveau d'emploi fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Les nominations sont prononcées par décret du Président de la République sur proposition d'une commission de sélection présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et comprenant :

« a) Deux membres du Conseil d'Etat élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

« b) Un membre de la Cour de cassation élu par l'assemblée générale de cette cour ;

« c) Deux présidents de tribunal administratif, chefs de juridiction en exercice, désignés par un collège composé des présidents de tribunal administratif, chefs de juridiction.

« Les conditions de reclassement dans le corps des tribunaux administratifs sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

M. Gilbert Gantier a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 8. »

La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** Je me suis déjà exprimé sur ce point lors de mon intervention générale ; je pourrai donc être très bref.

Les membres des chambres adjointes sont recrutés dans les conditions prévues aux articles 6 et 7, que je ne conteste pas, et, à titre transitoire, à l'article 8 qui prévoit le recrutement de fonctionnaires de catégorie A ou d'un corps assimilé. Il me paraît contraire au principe de séparation des pouvoirs et aux principes généraux du droit que des fonctionnaires puissent être appelés à juger de litiges où l'Etat est partie. C'est la raison pour laquelle je propose de supprimer l'article 8.

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

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Par son amendement, M. Gantier propose la suppression du recrutement que j'ai appelé latéral. Nous pensons, quant à nous, que le besoin de nouveaux juges pour le service des chambres adjointes, que M. le garde des sceaux a chiffré à une centaine à la fin de la période transitoire, est tel que nous ne pouvons nous priver du vivier que constitue la fonction publique et ses personnels qualifiés.

Je souhaite cependant appeler l'attention de M. le garde des sceaux sur une inquiétude que je ne suis pas seul à nourrir, si j'en juge par tout ce que l'on m'a dit pendant les travaux préparatoires.

La spécialisation des chambres adjointes dans trois domaines particuliers de contentieux risque d'aboutir dans les faits - sans que j'anticipe sur les décisions de la commission de sélection - à une « colonisation » de chacune des chambres adjointes par l'administration plus particulièrement compétente dans le domaine concerné.

Pour être tout à fait franc, je partage en partie les opinions exprimées par M. Foyer sur certaines manières de l'administration, en particulier de l'administration fiscale, et si cette administration contribuait à la fonction exécutive et avait par ailleurs une trop grande influence sur la fonction législative et sur la fonction juridictionnelle, il ne me semble pas que les justiciables, les contribuables en l'espèce, verraient leur liberté, leurs droits convenablement garantis.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de nous rassurer sur un point : le recrutement latéral pour nomination immédiate dans les chambres adjointes de fonctionnaires dans les conditions définies par l'article 8, s'il doit prendre en compte l'activité administrative et l'expérience que lesdits fonctionnaires auront acquises, devra également tenir compte de la diversité des secteurs d'intervention de l'administration, sinon les chambres adjointes seraient, à mon avis, déséquilibrées.

Pour le reste, la commission, si elle avait examiné l'amendement de M. Gantier, l'aurait probablement rejeté. En tout cas, à titre personnel, je n'y suis pas favorable.

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

**M. le garde des sceaux.** L'amendement n° 6, qui tend à supprimer le recrutement latéral, aboutirait à rien moins qu'à ruiner l'équilibre du projet.

En effet, par le recours au recrutement latéral, transitoire - et, je le souligne, quantitativement limité - le Gouvernement a eu le souci de ne pas perturber le fonctionnement des tribunaux administratifs. Il est nécessaire, pour résoudre durablement la situation de crise de la section du contentieux du Conseil d'Etat, de créer un renfort d'environ soixante-dix personnes pour le jugement en appel des décisions des tribunaux administratifs, soixante-dix personnes qui, dans les chambres adjointes, s'ajouteront à trente membres du Conseil d'Etat.

Il ne serait pas possible d'affecter, en cinq ans, aux chambres adjointes soixante-dix personnes déjà en fonction dans le corps des tribunaux administratifs sans désorganiser la juridiction administrative du premier degré. C'est une évidence pour tous. Le corps des tribunaux administratifs, dont l'effectif budgétaire est actuellement de 375 membres, ne

pourrait pas fournir en cinq ans plus des deux tiers de l'effectif des chambres adjointes et continuer, dans le même temps, à assurer le service public de la juridiction administrative en premier ressort. C'est ce qui a conduit le Gouvernement à rechercher un certain équilibre.

Le projet prévoit, dans ce sens, de faire appel aux membres actuels du corps des tribunaux administratifs, mais dans des proportions qui permettent de préserver le bon fonctionnement de ces tribunaux. Ce recrutement, d'ampleur raisonnable, rend d'ailleurs déjà nécessaire, pour le compenser, la prorogation du recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de première et deuxième classe des tribunaux administratifs prévus par la loi du 7 juillet 1980. Les chambres adjointes doivent donc être nécessairement complétées, pendant la période de leur mise en place, par un recrutement latéral qui, je tiens à le souligner, s'effectuera dans des conditions garantissant le haut niveau de compétence ainsi que l'indépendance des personnes qui en seront issues.

L'amélioration du fonctionnement de la juridiction administrative au niveau de l'appel ne doit pas entraîner une dégradation du fonctionnement des tribunaux administratifs. Je demande donc à l'Assemblée de repousser l'amendement de M. Gantier.

Quant à l'origine des fonctionnaires qui seront recrutés, c'est évidemment à la commission de sélection qu'il appartiendra de prendre toutes les dispositions nécessaires pour répondre à la préoccupation exprimée par M. le rapporteur et que chacun, j'en suis sûr, partage.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** M. Gilbert Gantier a présenté un amendement, n° 7, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le quatrième alinéa b de l'article 8 :

« b) Deux membres de la Cour de cassation élus par l'assemblée générale de cette cour. »

La parole est à M. Gilbert Gantier.

**M. Gilbert Gantier.** La doctrine en la matière semble être : « Nécessité fait loi », puisque le rapporteur lui-même a reconnu que nous risquions, avec cet article 8, de voir des fonctionnaires spécialisés dans la défense des intérêts de l'Etat dans un secteur déterminé appelés à juger de litiges où l'Etat sera pris à partie dans ces domaines mêmes. Ainsi, par exemple, des ingénieurs des travaux publics, agents de l'Etat, seront amenés à juger des litiges des particuliers avec l'Etat. Et en matière fiscale, ce sera la même chose.

L'amendement n° 7 est un amendement de repli, car cet article 8 prévoit que la commission de sélection des fonctionnaires appelés à siéger à titre transitoire dans les chambres adjointes sera composée de deux membres du Conseil d'Etat, de deux présidents de tribunal administratif et d'un membre - un seul - de la Cour de cassation, cette dernière étant ainsi moins bien représentée que les autres juridictions.

Par souci d'homothétie, je propose de porter à deux membres la représentation de la Cour de cassation, d'autant plus que cette haute juridiction est gardienne, comme on le sait, des principes qui régissent l'état des personnes et des biens, ainsi que de certaines valeurs morales et matérielles auxquelles nous sommes tous attachés.

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

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** J'avais cru l'amendement de M. Gantier plus anodin que je ne le juge après la présentation qu'il vient d'en faire.

L'article 8 prévoit que la commission de sélection comprendra deux membres du Conseil d'Etat, deux membres des tribunaux administratifs et un membre de la Cour de cassation, qui seront placés sous la présidence du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Dès lors qu'il s'agit d'une affaire intéressant essentiellement les juridictions administratives à leur point de contact - les chambres adjointes au Conseil d'Etat - la participation d'un membre de la Cour de cassation est une « bonne manière » faite aux juridictions de l'ordre judiciaire.

Nous pensons que cette bonne manière suffit et que « deux membres », ce serait le début d'un impérialisme à rebours de celui que M. Foyer croyait voir dans la question des critères de compétence.

La présentation que M. Gantier vient de faire de son amendement, qui serait de repli, me paraît inquiétante car, selon lui, la Cour de cassation serait traditionnellement plus protectrice que ne le seraient les juridictions administratives des droits et des libertés des particuliers. Si vous voulez dire par là, monsieur Gantier, que les juridictions administratives n'assureraient pas tous leurs devoirs d'indépendance par rapport à l'administration, nous ne pouvons vous suivre sur ce point.

**M. Gilbert Gantier.** Alors, supprimez la représentation de la Cour de cassation !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** En tout cas, sur cet amendement, que la commission n'a pas examiné, le rapporteur est, à titre personnel, défavorable.

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

**M. le garde des sceaux.** Les membres de l'une et l'autre des deux hautes juridictions méritent - cela va de soi - la même considération.

Mais, monsieur Gantier, imaginez qu'il s'agisse de sélectionner des conseillers référendaires à la Cour de cassation et qu'un texte prévoie de faire siéger un représentant du Conseil d'Etat dans la commission de sélection. Eh bien, si vous me demandiez d'en nommer deux en invoquant les grandes vertus du Conseil d'Etat, je m'y opposerais, car il s'agirait de recruter des membres d'une juridiction de l'ordre judiciaire.

Dans le présent projet de loi, il s'agit de sélectionner les membres de juridictions administratives. Qu'il y ait un représentant de la Cour de cassation, fort bien ! Mais qu'il y ait égalité de représentation avec le Conseil d'Etat, je ne pense pas que la Cour de cassation elle-même le demanderait.

Dans ces conditions, vous comprendrez que je m'oppose à l'amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...  
Je mets aux voix l'article 8.

*(L'article 8 est adopté.)*

### Article 2 (suite) (précédemment réservé)

**M. le président.** Nous en revenons à l'article 2, précédemment réservé à la demande du Gouvernement.

Sur cet article, M. Gilbert Gantier avait déposé un amendement, n° 3, dont je rappelle les termes :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa b de l'article 2 :

« b) Des membres des tribunaux administratifs nommés dans les conditions fixées aux articles 6 et 7. »

M. Gilbert Gantier s'est déjà exprimé sur cet amendement. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Je crois m'être suffisamment expliqué sur ce point.

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

**M. le garde des sceaux.** Le sort de cet amendement est lié à celui de l'amendement n° 7. Je pense qu'il n'a plus d'objet.

**M. le président.** Si, monsieur le garde des sceaux. Il peut être mis aux voix. Si l'Assemblée avait repoussé cet amendement lorsque l'article 2 a été mis en discussion, l'amendement n° 7 déposé par M. Gantier à l'article 8 serait devenu sans objet. Dans le cas présent, ce n'est pas aussi évident.

Je mets donc aux voix l'amendement n° 3.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 2.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Articles 9 à 13

**M. le président.** « Art. 9. - Le nombre des emplois pourvus au titre de l'article 8 ne peut excéder, à la fin de la période transitoire définie à l'article 12, le nombre de ceux

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9.

*(L'article 9 est adopté.)*

« Art. 10. - Le recrutement complémentaire, par voie de concours, des conseillers de deuxième et de première classe de tribunal administratif organisé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 est prorogé jusqu'au 31 décembre 1990. Le nombre de postes pourvus à ce titre ne pourra excéder chaque année le nombre de postes offerts au titre du recrutement statutaire. » - *(Adopté.)*

« Art. 11. - Les services accomplis dans les chambres adjointes par les membres du corps des tribunaux administratifs nommés dans celles-ci au plus tard le 31 décembre 1990 sont pris en compte au titre de l'obligation de mobilité statutaire. » - *(Adopté.)*

« Art. 12. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application de la présente loi. Ils précisent les conditions d'installation des chambres adjointes au cours d'une période transitoire qui prendra fin au plus tard le 31 décembre 1990. » - *(Adopté.)*

« Art. 13. - La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986, sous les réserves prévues à l'article 12. » - *(Adopté.)*

### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** La parole est à M. Foyer, pour une explication de vote.

**M. Jean Foyer.** Deux mots, monsieur le président.

J'avais déposé des amendements en commission. Etant donné le destin qui leur a été réservé, j'ai jugé inutile de les reprendre en séance publique, me sentant également convaincu, pour parler comme Bossuet, « et de la grandeur du sujet, et de l'inutilité de mes paroles ».

M. le garde des sceaux s'est élevé tout à l'heure contre certains de mes propos dans lesquels je trouvais curieux de faire voter des textes d'importance à l'extrême fin d'une législature, le Gouvernement qui va les faire voter n'étant vraisemblablement pas celui qui les appliquera jusqu'au bout.

Par ailleurs, je crois qu'il serait préférable que ces textes, qui sont importants puisque l'avenir de la justice administrative s'en trouvera déterminé pour une période peut-être assez longue, mériteraient d'être examinés un autre jour que le lundi après-midi et par une assemblée un peu plus fournie qu'elle ne l'est présentement, puisque, le président de séance compris, nous sommes moins de dix pour discuter de la réforme de la juridiction administrative.

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

Je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

**M. le président.** Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	452
Nombre de suffrages exprimés .....	291
Majorité absolue .....	146
Pour l'adoption .....	291
Contre .....	0

L'Assemblée nationale a adopté.

7

## COMMUNICATION RELATIVE A LA CONSULTATION DE L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE D'UN TERRITOIRE D'OUTRE-MER

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre en date du 2 décembre 1985, relative à la consultation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sur le projet de loi portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances (n° 3061).

Cette communication a été transmise à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

8

### INDÉPENDANCE 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 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs (n°s 3059, 3126).

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

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, après la création de chambres adjointes au Conseil d'Etat, nous examinons le projet de loi qui fixe les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Ces deux textes sont évidemment liés puisqu'ils portent sur les deux degrés de notre justice administrative, mais ils sont également liés par un paradoxe que notre histoire explique : alors que M. le garde des sceaux soutient un projet tendant à régler les problèmes de fonctionnaires qui revendiquent cette qualité, c'est M. le ministre de l'intérieur qui défend le texte garantissant l'indépendance de juges qui, eux, se veulent d'abord des magistrats. Cette curiosité suffirait, à elle seule, à démontrer que le bon travail législatif ne saurait être trop systématique.

Une autre caractéristique commune tient à ce qu'aucun des deux textes ne se propose de régler le problème de fond des relations entre l'administration et les administrés.

L'ambition serait, certes, très vaste. Il demeure que, faute de réflexions sur ce sujet, toute modification législative portant sur le contentieux et sur l'organisation des juridictions restera ponctuelle et partielle. J'ai déjà précisé tout à l'heure que certains de nos collègues ont indiqué des directions de travail pour aborder le problème par l'amont et non plus par l'aval. Je n'y insiste pas. D'ailleurs, l'examen des articles nous fournira probablement l'occasion de revenir sur cette question.

S'agissant du texte lui-même, il me paraît important, à la fois parce qu'il constitue une étape capitale d'une longue évolution non encore achevée et parce qu'il vient à la suite

d'une loi qui a révélé - au moins indirectement - un certain nombre d'interrogations qui traversent la justice administrative en raison de ses fonctions nouvelles.

En effet - vous vous le rappelez - la promesse du texte qui nous est aujourd'hui soumis était contenue dans l'article 9 de la loi du 11 janvier 1984 sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

A l'automne 1983, dans le cadre général de la réforme de la fonction publique, nous nous sommes préoccupés de dégager des principes pour l'élaboration des différents statuts particuliers qui devaient être ensuite arrêtés par voie réglementaire. Tout en appliquant à tous les fonctionnaires les dispositions de l'article 8 de la loi de 1984 qui confie au pouvoir réglementaire la maîtrise des statuts particuliers, nous avons fait une réserve d'importance puisque l'article 9 de cette loi dispose que « toutefois, la loi fixe les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs ».

Ce choix, opéré à partir d'initiatives diverses, par un Parlement dont les différents groupes partageaient largement la même préoccupation, avait provoqué à l'époque des réactions contrastées. Certains, s'appuyant sur une lecture stricte de la Constitution éclairée par un arrêt « Sieur Beausse », rendu par le Conseil d'Etat en 1962, soutenaient que les règles statutaires appliquées aux membres des tribunaux administratifs ressortissaient à la compétence administrative. D'autres, se fondant sur le rapprochement des articles 34 et 64 de la Constitution et sur une décision du Conseil constitutionnel de 1980, estimaient, au contraire, que la compétence était législative.

Ce débat juridique est aujourd'hui largement dépassé. Il conserve cependant un double mérite. Tout d'abord, il montre une fois de plus que, dans l'organisation actuelle de nos institutions, rien n'est plus circonstanciel que le contrôle de constitutionnalité et que, donc, ce point ne devrait pas faire l'objet de querelles théoriques et doctrinales, mais seulement d'appréciations concrètes et pratiques. Le deuxième mérite du débat, je le vois dans sa solution : à mon point de vue, dès lors que l'incertitude des textes est assez grande pour que s'opère un rééquilibrage entre les articles 34 et 37 de la Constitution, il est bon que le nouvel équilibre profite à la compétence législative.

Le débat est donc tranché par les faits et nous travaillons aujourd'hui presque exactement sur l'ordre du jour que M. le président Michel avait alors suggéré au Gouvernement : l'indépendance des membres des tribunaux administratifs est notamment garantie par les règles relatives au recrutement, à la nomination, à l'avancement et à la discipline. Nous devons nous féliciter de la fidélité du Gouvernement à ses engagements de l'époque.

Mais derrière le débat de l'automne 1983, n'y avait-il pas autre chose que les objectifs explicitement déclarés ? Cette question est apparemment naïve, mais il me semble, à la lecture du projet, que les questions de l'inamovibilité du juge, de sa qualité de magistrat, de son rôle non juridictionnel et de son rattachement administratif sont traitées d'une façon qui laisse place à plusieurs interprétations.

Les membres des tribunaux administratifs sont-ils inamovibles ? Selon l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, la réponse serait « oui ». Et pourtant l'inamovibilité n'est pas expressément affirmée et l'article 9 du texte sur les prérogatives du conseil supérieur ainsi que le dernier alinéa de l'article 12 autorisent deux lectures.

Les membres des tribunaux administratifs sont-ils des magistrats ? La réponse fournie par l'article 1<sup>er</sup> est incertaine puisqu'elle ne vise que la situation où les intéressés « exercent leurs fonctions de magistrat », ce qui n'exclut nullement qu'ils en exercent d'autres. La solution ici me paraît être plus proche de la théorie traditionnelle du « fonctionnaire qui juge » que de la revendication des intéressés qui sollicitent la qualité de magistrat.

Certes, l'article 6 du texte limite par avance les fonctions non contentieuses susceptibles d'être assumées par les membres des tribunaux administratifs. Je ne suis pas certain, pour ma part, que cette limitation *a priori* soit une bonne chose, mais, en tout état de cause, elle ne règle évidemment pas la question du contenu des lois et décrets attributifs de fonctions administratives. En particulier, elle ne règle pas la question de la participation des tribunaux administratifs à la décentralisation par une fonction générale de conseil direct

des autorités décentralisées. Sur ce sujet très important, il semble qu'actuellement la réponse de votre département, monsieur le ministre, soit plutôt négative.

Et cette interprétation pose évidemment la question du rattachement des tribunaux administratifs au ministère de l'intérieur. Je suis personnellement favorable à ce rattachement, en particulier parce qu'il me paraît être plus intéressant pour les juges concernés. Mais il faut bien avouer qu'il y a une sorte de contradiction à organiser par la loi l'indépendance et l'inamovibilité d'un « magistrat » et à consacrer son rattachement, même pour simple gestion, au ministère de l'intérieur.

L'interrogation majeure reste celle-ci : quel sera dans l'avenir l'équilibre des pouvoirs entre le juge administratif et les administrations ?

Vous savez, monsieur le ministre, que les membres des tribunaux administratifs et leurs organisations conduisent une vaste et très riche réflexion sur leurs nouvelles fonctions. A cet égard, les travaux du colloque du trentenaire des tribunaux administratifs tenu à Grenoble en 1984 sont très révélateurs. Les objectifs de généralisation des procédures précontentieuses et d'amélioration interne du fonctionnement des tribunaux peuvent faire l'unanimité. Mais qu'en est-il des propositions faites dans le sens de l'accroissement des pouvoirs du juge, notamment pour ce qui concerne le contrôle d'opportunité, l'efficacité du sursis à exécution et du recours suspensif, les modalités de l'injonction, voire de la substitution, ou encore les avancées dans le sens d'une véritable contradiction au procès administratif ?

Il m'apparaît qu'au-delà de la discussion juridique toutes ces questions étaient contenues dans notre débat de 1983. Quelles que soient les réponses du texte et celles apportées par nos amendements, les solutions ne sauraient être aujourd'hui que partielles, ce qui me fait considérer ce projet comme une étape d'une évolution bien loin d'être terminée.

Il s'agit cependant d'une étape importante puisque nous consacrons par voie législative l'indépendance des membres des tribunaux administratifs. Je dis « consécration » car, dans les faits, l'indépendance des tribunaux administratifs est déjà très largement une réalité reconnue à la fois par l'administration et par les justiciables.

Cette unanimité dans le jugement porté sur les tribunaux administratifs tient à ce que toute leur histoire se confond avec celle du progrès vers leur indépendance. De la loi du 28 pluviôse an VIII, qui a créé les conseils de préfecture, à la loi d'habilitation du 11 juillet 1953 qui, par ses textes d'application, a institué les actuels tribunaux administratifs, l'histoire de l'institution est celle d'une longue lutte pour plus de compétence et plus d'indépendance.

Longtemps considérés comme de simples auxiliaires préfectoraux, les conseils de préfecture étaient marqués jusqu'au Second Empire par une faible compétence juridique et par un carriérisme qui a d'ailleurs inspiré plusieurs romanciers du XIX<sup>e</sup> siècle.

Si la loi des 21-26 juin 1865 avait apporté des garanties techniques quant au recrutement et quant à la procédure - laquelle avait été calquée sur celle adoptée en 1831 pour le Conseil d'Etat -, les conseils ont fait l'objet, jusqu'à leur réforme en 1926, de nombreuses critiques du fait de leur dépendance marquée par rapport au ministre de l'intérieur et aux préfets.

L'exemple du tribunal administratif d'Alsace-Lorraine, créé en 1919 en raison de la dualité de législation due à l'occupation allemande, a permis, en 1926, de dégager les nouveaux conseils interdépartementaux de l'influence trop manifeste du pouvoir exécutif.

La réforme de 1953, qui avait certes pour objectif premier de désengorger le Conseil d'Etat en érigeant les tribunaux administratifs en juges de droit commun et en leur transférant l'essentiel des 26 000 dossiers en attente devant le Conseil, avait aussi d'autres intentions : fixer les relations du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs ; arrêter leurs critères de compétence ; préciser la procédure applicable devant eux ; mais surtout - et c'est l'objet de notre préoccupation actuelle -, aménager les statuts des membres des tribunaux administratifs dans le sens d'une plus grande indépendance.

A cette occasion ont été prévus tout à la fois la création du corps des tribunaux administratifs, son recrutement par l'Ecole nationale d'administration, la suppression du pouvoir hiérarchique des préfets, l'organisation de garanties pour le tour extérieur, ainsi qu'un réaménagement indiciaire.

C'est aujourd'hui encore, pour l'essentiel, ces règles fixées en 1953 qui gouvernent le corps des membres de tribunaux administratifs, lequel compte 435 membres dont 375 effectivement en service dans les juridictions du premier degré.

S'il a su acquérir une excellente image aux yeux du public et de l'administration, ce corps est cependant actuellement gagné par un malaise qui tient à quatre causes apparentes :

D'abord, ce corps s'interroge sur le rôle du juge administratif ; il est manifestement préoccupé par sa fonction dans la société ;

Ensuite, le caractère hétéroclite du recrutement a affaibli la portée de la règle générale d'accès par le biais de l'Ecole nationale d'administration. Le tour extérieur, l'arrivée des fonctionnaires de la France d'outre-mer, le recrutement complémentaire de 1980 que nous prorrogeons aujourd'hui, tout concourt à diminuer la proportion des recrutements normaux : aujourd'hui, 41 p. 100 du corps seulement - dont 8 p. 100 par les effets du détachement - proviennent effectivement de l'E.N.A. ;

En outre, l'effort du Gouvernement pour créer de nouveaux postes en deuxième classe dans la dernière décennie, combiné à « l'écémage » - si je puis parler ainsi - provoqué par l'institution des chambres adjointes au Conseil d'Etat, va produire une structure de corps très écrasée sans véritable perspective de carrière ;

Enfin, la création en 1983 des chambres régionales des comptes, mieux loties à plusieurs égards que les tribunaux administratifs, a aggravé les inquiétudes des membres de ces derniers.

Au total, il me paraît bon que la garantie législative de l'indépendance de ces juges vienne leur accorder le surcroît de prestige et de liberté que le corps mérite, mais aussi nous fournisse l'occasion de prendre des mesures d'amélioration concrète de la situation de ses membres.

Les dispositions du projet de loi concourent à ce double objectif ; la commission des lois vous proposera tout à l'heure quelques dispositions complémentaires répondant aussi à celui-ci.

Les dispositions essentielles du texte concernent la nomination, la promotion et l'inamovibilité des membres du corps - c'est l'article 1<sup>er</sup>.

L'indépendance est également garantie par le régime des incompatibilités des articles 2 et 3, par les règles du recrutement direct posées par l'article 4 ou du détachement organisé par l'article 8, par les limites prévues à l'article 5 du recrutement latéral ainsi que par les garanties des articles 11 et 12 relatifs à l'avancement et à la discipline.

Pour l'essentiel, il ne s'agit que de confirmer par la loi des garanties qui étaient déjà prévues par des textes réglementaires.

A l'inverse, un caractère de nouveauté marquante s'attache aux articles 9, 10, 13 et 14.

Les deux premiers concernent l'institution du Conseil supérieur des tribunaux administratifs dont les attributions et la composition sont très sensiblement différentes de celles des actuelles commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires.

A l'article 13, le projet de loi rétablit, à la vive satisfaction de la commission des lois, l'obligation de présenter effectivement des conclusions, laquelle avait été supprimée par un décret de 1980.

Enfin, de sérieuses restrictions sont posées par l'article 14 à un éventuel dessaisissement des rapporteurs désignés.

Ces garanties vont toutes dans le sens d'une indépendance accrue.

Pour le reste, l'article 15 du projet soumet les membres des tribunaux administratifs au droit commun de la fonction publique, ce qui risque de susciter des difficultés d'application.

Les principales améliorations que la commission des lois vous propose porteront sur les perspectives de carrière des membres des tribunaux administratifs et sur l'alignement de leur situation avec celle des membres des chambres régionales des comptes. Certes, ces dispositions ne tendent pas à garantir directement l'indépendance des juges, mais elles ont sur cette dernière et sur l'équilibre des pouvoirs un effet indirect indiscutablement positif.

Nous avons donc recherché, aussi souvent qu'il était possible, un alignement des tribunaux administratifs sur les chambres régionales des comptes. Cet effort comportait cependant des limites liées aux quatre éléments suivants :

Premièrement, la loi du 10 juillet 1982 a créé un corps alors que le présent projet de loi traite d'un corps existant déjà ;

Deuxièmement, la loi de 1982 est intervenue avant la mise en place du dispositif général de la fonction publique et a donc prévu un certain nombre de mesures qui ont été ensuite reprises dans les textes généraux qui s'appliquent déjà aux membres des tribunaux administratifs ;

Troisièmement, l'article 8 de la loi du 11 janvier 1984 a déjà dévolu à la compétence réglementaire la mise au point des dispositions statutaires sans rapport avec l'indépendance, alors que la loi du 10 juillet 1982 fixait l'ensemble du statut des membres des chambres régionales des comptes ;

Quatrièmement, au contraire de ce qui se passe pour les chambres régionales des comptes, l'articulation avec la juridiction supérieure n'est pas réalisée par l'appartenance du président au corps du Conseil d'Etat.

Telles étaient les limites de notre effort d'alignement. A ces réserves près, nous vous proposons de rapprocher systématiquement les deux statuts.

L'autre effort principal a été paradoxalement réalisé sur le projet de loi relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat.

En permettant, à l'article 7 de ce texte, la nomination dans les chambres adjointes au grade de président de tribunal administratif, nous avons restitué des perspectives positives de carrière au grand nombre des juges qui forment actuellement la base des tribunaux administratifs et qui se seraient vu fermer de fait l'accès au grade de président.

Votre rapporteur aurait souhaité que cette possibilité fut également ouverte pour le recrutement latéral avec affectation directe dans les chambres adjointes, lesquelles auraient pu ainsi accueillir des fonctionnaires de plus haut niveau ; les travaux préliminaires ont montré que cette mesure n'était pas immédiatement envisageable.

Avec la transformation du « commissaire du gouvernement », mal nommé, en « commissaire à la loi », j'aurai fini d'évoquer les principales modifications que nous proposons d'apporter au texte sans en altérer l'équilibre général.

Pour conclure, nous devons nous demander si le texte proposé par le Gouvernement constitue un bon début de réponse à la question que j'ai soulevée tout à l'heure : quel sera demain le rôle du juge administratif dans notre société démocratique, décentralisée et très évolutive ?

Le juge sera, me semble-t-il, au cœur de la contradiction qui marque notre pays : les Français souhaitent, par principe, une administration moins présente et moins interventionniste, mais dès qu'on détaille les secteurs de l'action administrative, ils en demandent le maintien, voire l'extension.

Cette contradiction ne peut être dépassée que si les rapports entre l'administration et les usagers se modifient radicalement dans le sens de l'égalité et de la responsabilité. De cette évolution, les tribunaux administratifs détiennent plusieurs clés et ils contribueront certainement à un nouvel équilibre.

Tout ce qui va dans le sens d'une indépendance accrue de leurs membres les prépare à mieux assumer ces fonctions nouvelles. C'est pourquoi la commission des lois vous propose d'adopter le projet de loi qui vous est présenté. (*Applaudissements sur les bancs socialistes.*)

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

**M. Georges Hage.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, j'ai regretté, lors du débat relatif à l'institution des chambres adjointes au Conseil d'Etat, que ne soit pas envisagée une réforme globale des juridictions administratives. Le projet instaurant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs étant étroitement lié au précédent, je ne puis que réitérer cette remarque.

Au-delà du débat de constitutionnalité portant sur la nature législative ou réglementaire du statut des membres des tribunaux administratifs, poser le problème de la nécessité de

ce statut d'indépendance, c'est poser celui du rôle et du devenir des tribunaux administratifs et celui de l'unité des juridictions administratives. Chacun sait en effet que l'appréciation du corps du Conseil d'Etat et celle du corps des tribunaux administratifs quant à la nécessité d'un statut législatif divergent.

Les différences entre Conseil d'Etat et tribunaux administratifs - tous deux conseillers de l'administration et juges de son action - nous semblent davantage de degré que de nature. La décentralisation qui accentuera encore le rôle de conseil des tribunaux administratifs fera sans doute progresser cette analyse.

Toutefois, le Gouvernement a tranché pour donner satisfaction aux uns et aux autres, ce que nous ne lui reprochons pas. Nous sommes trop attachés à l'idée que la gestion et le devenir des corps de fonctionnaires doivent s'élaborer dans la concertation pour le pousser à ignorer les positions arrêtées par chacun de ces deux grands corps.

Pour ce qui est du texte proposé, je précise d'emblée qu'il nous convient, tel que modifié par la commission des lois. Nous sommes en effet partisans d'aligner le plus possible les statuts des membres des tribunaux administratifs sur celui des conseillers des chambres régionales des comptes, ces corps étant grandement comparables.

L'essentiel étant d'asseoir l'indépendance des magistrats administratifs face à l'administration et au pouvoir politique, nous apprécions positivement le texte, même s'il ne règle pas les difficultés de gestion du corps des membres des tribunaux administratifs.

M. le rapporteur ayant rappelé l'hétérogénéité, ou plutôt le caractère hétéroclite, du recrutement de ce corps, je n'y insisterai pas, sinon pour souligner l'urgence qu'il y a à renforcer les effectifs de celui-ci. Ce renforcement doit passer le plus possible par les voies normales de recrutement. On ne peut laisser stable les effectifs d'un corps qui, en trois ans, a connu une augmentation de 41 p. 100 du contentieux dont il est saisi.

A défaut, c'est accepter l'allongement des délais de jugement et affaiblir le rôle protecteur du juge administratif.

Nous y sommes d'autant plus sensibles que, partisans résolu de la collégialité des formations de jugement, condition première de l'indépendance, nous refusons toute instauration du juge unique, comme ce fut parfois envisagé.

Au-delà du seul problème d'effectifs, les structures de 1953, lesquelles sont laissées intactes par le projet, sont inadaptables à la poussée du contentieux qui ne fait que traduire sans nul doute une appréciation de plus en plus critique de l'action administrative. Or, l'institution judiciaire, lieu institutionnel des règlements des conflits et instrument privilégié de réalisation du droit, n'a pas fondamentalement changé dans son organisation et dans son fonctionnement.

S'il faut adapter l'action administrative à la présence vigilante du juge administratif, il faut également adapter le rôle et le fonctionnement du juge à l'administration.

Je ne puis, à ce stade, que souhaiter que les réflexions tendant à rendre juges et juridictions administratives plus efficaces se traduisent par une réforme d'ensemble des juridictions et de l'administration, réforme renforçant tout à la fois défense de l'administré et efficacité administrative par l'instauration et la recherche systématique d'un triple dialogue associant administré, administration et juge administratif.

A défaut d'une telle réforme, le projet de loi se contente d'asseoir l'indépendance des juges des tribunaux administratifs. Si c'est peu, ce n'est pas rien. C'est pourquoi le groupe communiste votera ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. Foyer.

**M. Jean Foyer.** Monsieur le président, comme j'ai longtemps usé de la parole tout à l'heure, cette fois-ci mes propos seront empreints d'une plus grande sobriété.

L'inspiration de ce texte n'est pas condamnable, encore que, dans son état premier - avant que la commission lui apporte quelques améliorations - il ait eu l'inconvénient de faire preuve d'une originalité trop grande par rapport à d'autres statuts comparables, que ce soit celui des membres des chambres régionales des comptes ou celui des magistrats de l'ordre judiciaire. Or il n'y a aucune espèce de raison d'appliquer des règles substantiellement différentes à des situations formellement identiques.

Parmi toutes les propositions de la commission, il en est une, qui a d'ailleurs un caractère terminologique et formel, qui ne m'enchant pas : en effet, si l'expression « commissaire du Gouvernement » ne veut assurément pas dire grand-chose dans la mesure où, dans la procédure administrative, ce commissaire du Gouvernement ne reçoit pas d'instructions du Gouvernement, celle de « commissaire à la loi » n'est guère plus significative.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Vous vous y habituez !

**M. Jean Foyer.** Je trouve que ce n'est pas une très belle expression.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Mais si !

**M. Jean Foyer.** On pourrait peut-être en trouver d'autres.

Après tout, monsieur le rapporteur, il y a des précédents pour désigner les membres d'un ministère public non subordonnés à un pouvoir hiérarchique. Le problème s'est posé lors de la rédaction du traité de Paris, puis du traité de Rome, pour l'organisation de la Cour de justice des Communautés européennes, et on a tout simplement donné aux magistrats qui la composent le titre d'« avocat général ». C'est tout de même un peu plus joli et expressif que « commissaire à la loi ». D'ailleurs, pourquoi ne pas avoir retenu : « commissaire de la loi » ?

Mais il manque surtout à ce projet une disposition, qui aurait eu une portée plus symbolique que juridique, relative aux compétences ministérielles en matière d'administration des tribunaux administratifs. Traditionnellement, l'administration de ces tribunaux est exercée par le ministre de l'intérieur depuis l'époque où les tribunaux administratifs, qui s'appelaient alors conseils de préfecture, avaient des compétences administratives et des compétences contentieuses comme le Conseil d'Etat, et étaient présidés par le préfet, les fonctions de commissaire du gouvernement étant remplies par le secrétaire général de la préfecture.

Au demeurant, les conseillers de préfecture recevaient des délégations du préfet et, à la manière d'un secrétaire général ou d'un sous-préfet, présidaient des commissions ou les conseils de révision, par exemple. Mais, progressivement, une séparation s'est produite. L'un des éléments qui l'a déterminée fut d'abord, en 1926 le remplacement des conseils de préfecture départementaux par des conseils interdépartementaux. Puis, la « juridictionnalisation » s'est accentuée, le préfet n'a plus présidé les séances, et ce furent les réformes de 1934 et de 1953, la dernière ayant fait de ces tribunaux administratifs de véritables juridictions. Dès lors, il est paradoxal que ces tribunaux soient administrés par le ministre de l'intérieur.

Dans la Confédération helvétique, le Gouvernement porte le titre de conseil fédéral. L'un des conseillers est à la tête d'un département de justice et police.

Dans notre organisation traditionnelle, nous avons un département ministériel de police et de justice puisque le ministre de l'intérieur, qui, pour une part importante, d'ailleurs nécessaire à l'Etat et aux citoyens, de ses attributions, est le ministre de la police, se trouve être également celui d'une partie de la justice administrative. C'est une survivance d'un autre âge, c'est un anachronisme qui subsiste dans le droit actuel et ce serait un geste d'une portée symbolique et théorique importante que de rompre ce lien. On ne l'a pas rompu jusqu'à maintenant pour des raisons qui ne sont pas particulièrement glorieuses. En fait, de même qu'à l'heure actuelle les magistrats de l'ordre judiciaire résistent au transfert de compétences des collectivités locales vers l'Etat en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement des tribunaux du premier degré parce qu'ils estiment s'arranger mieux avec les conseils généraux qu'ils ne pourront se faire entendre de la direction du budget, de même les membres des tribunaux administratifs trouvaient plus commode, lorsqu'ils avaient besoin d'une voiture pour aller sur les lieux, de la demander au préfet ou, lorsqu'ils manquaient de personnel de secrétariat, de puiser dans les réserves de la préfecture.

C'était possible dans le passé ; ce le sera de moins en moins dorénavant car la décentralisation va progressivement réduire les préfets à la portion congrue et ils ne seront plus aussi larges en moyens que du temps où ils étaient l'exécutif du département. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas une raison

pour maintenir une règle qui ne se justifie plus dans un Etat démocratique. Il serait donc important d'opérer le transfert dont j'ai parlé : ce serait hautement significatif.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** Au nom du groupe socialiste, je tiens à me féliciter que ce projet de loi soit examiné aujourd'hui par notre assemblée. Il répond en effet à deux de nos préoccupations.

D'une part, il est conforme à un engagement qu'avaient pris le législateur et le Gouvernement en octobre et décembre 1983 lors de la discussion du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Ceux qui sont présents dans cet hémicycle, y compris M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, ont fait en sorte que cet engagement soit respecté.

D'autre part, ce projet marque une étape importante pour les tribunaux administratifs et leurs membres, car il tend à mieux assurer leur indépendance.

Je ne reviendrai pas sur les conditions dans lesquelles nous avons pris cet engagement, sinon pour rappeler qu'il faisait suite à un amendement déposé au Sénat. Une disposition a été introduite dans la loi portant statut de la fonction publique territoriale. Elle était particulièrement opportune puisque, depuis 1981, le législateur, par les lois de décentralisation, a renouvelé sa confiance aux tribunaux administratifs en supprimant la tutelle des préfets et en la remplaçant par un nouveau contrôle de légalité, exercé par les tribunaux administratifs, sur les départements et les régions. Il fallait donc les doter d'un statut législatif garantissant mieux leur indépendance à l'égard des différentes autorités locales administratives et politiques dont ils peuvent être appelés à censurer les actes.

Je ne reviendrai pas sur l'historique de ces tribunaux, excellentement présenté par M. Hory. Des conseils de préfecture institués en l'an VIII, qui étaient en symbiose avec l'administration et dont le rôle était de la protéger, on en est arrivé à de véritables juridictions qui, de nos jours, ont pour vocation de défendre les usagers et les administrés contre les excès de l'administration et, depuis les lois de décentralisation, des autorités communales, départementales ou régionales.

Ce projet de loi, et nous nous en félicitons, dit explicitement que les membres des tribunaux administratifs exercent des fonctions juridictionnelles. Il définit leurs fonctions et précise que leur nomination et leur promotion s'effectuent par décret du Président de la République, les assimilant ainsi aux autres corps de magistrats. Sans que cela soit dit expressément, les membres des tribunaux administratifs seront pratiquement inamovibles puisqu'ils ne pourront pas être déplacés sans leur consentement. Une série d'incompatibilités avec certains mandats électifs est instituée, ce qui, là encore, est conforme à la tradition des corps de magistrats. Enfin est institué un conseil supérieur des tribunaux administratifs, à l'instar de ce qui a été fait pour les chambres régionales des comptes.

En outre, certaines dispositions garantissent l'indépendance non seulement des tribunaux administratifs, mais également de la juridiction elle-même. On réaffirme que chaque chambre est dotée d'un commissaire du Gouvernement dont les conclusions sont rendues publiques et doivent être obligatoirement prononcées pour chaque affaire. La loi prévoit également la façon dont sont nommés et dessaisis les rapporteurs au sein de la juridiction administrative.

Le groupe socialiste est tout à fait d'accord avec ce projet et avec les amendements proposés à la commission par M. Hory, parfois à notre initiative.

Ces amendements vont un peu plus loin que le projet puisqu'ils essaient d'aligner, autant que faire se peut, le statut des membres des tribunaux administratifs sur celui des membres des chambres régionales des comptes, dont j'ai eu l'honneur de rapporter le projet en 1982. Certains amendements sont particulièrement importants, notamment ceux qui assurent de meilleures garanties disciplinaires et introduisent des personnalités qualifiées au sein du conseil supérieur des tribunaux administratifs, ce qui est de nature à renforcer l'indépendance de ce conseil à l'égard des autorités de tutelle. Enfin, un amendement qui me tient particulièrement à cœur permet le détachement de magistrats de l'ordre judiciaire et de fonctionnaires territoriaux dans les tribunaux administratifs.

Ainsi amendé, le projet recueillera l'approbation du groupe socialiste, qui le votera. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

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

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, il y a deux ans, lors du débat qui a précédé le vote de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique, le Gouvernement a présenté un amendement que vous avez adopté et dont la rédaction est la suivante : « Toutefois, la loi fixe les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs. »

Pour soutenir cet amendement, mon prédécesseur, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation de l'époque, M. Defferre, s'appuyant sur la Constitution et la jurisprudence du Conseil d'Etat, avait appelé que, si « l'ensemble des dispositions statutaires régissant les membres des tribunaux administratifs relèvent du domaine réglementaire », leur indépendance en ce qui concerne « notamment le recrutement, l'avancement et la discipline » est d'ordre législatif.

Ainsi a été affirmé le caractère spécifique de la mission des membres des tribunaux administratifs, fonctionnaires exerçant à la fois des fonctions de magistrat et des fonctions administratives, et dont le rôle s'est fortement accru à la suite de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, en raison de l'importance accrue, dans le fonctionnement des structures administratives de notre pays, du contrôle de légalité à l'égard des actes des autorités des collectivités locales.

C'est donc conformément aux engagements pris par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation devant votre assemblée que vous est présenté un projet de loi qui vise, en application de l'article 9 de la loi du 11 janvier 1984, à garantir l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Certes, monsieur Foyer, il n'est pas proposé de les rattacher au ministère de la justice. Si cette mesure peut être discutée, il y a sans doute très longtemps qu'elle est envisageable. Vous avez été garde des sceaux pendant bien plus d'années que je n'ai moi-même été ministre de l'intérieur ; or j'observe que vous n'avez pas réussi à convaincre vos collègues du Gouvernement de l'urgente nécessité de rattacher les tribunaux administratifs au ministère de la justice.

**M. Jean Foyer.** Je ne désespère pas que cela puisse se faire !

**M. Christian Goux.** *Perseverare diabolicum ! (Sourires.)*

**M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation** *Perseverare diabolicum* dans l'erreur, mais si les idées sont justes, cela n'a rien de diabolique, au contraire. (*Sourires.*) Certains proposaient le rattachement des tribunaux administratifs à tel ou tel ministère, d'autres suggéraient de les rattacher au Premier ministre. L'essentiel est de donner des garanties réelles d'indépendance aux membres des tribunaux administratifs.

J'ai constaté pendant les nombreuses années où j'ai siégé à l'Assemblée nationale qu'on n'avancé pas sur ce point. J'ai donc estimé plus urgent et plus nécessaire d'entreprendre les réformes dont le projet de loi qui vous est soumis est l'instrument plutôt que de tenter de résoudre le problème du rattachement.

M. Hage estime les effectifs insuffisants. Ils ont pourtant augmenté considérablement au cours des dernières années. Certes, on peut toujours estimer qu'ils peuvent être encore accrus, mais on ne peut nier que nous avons créé cent emplois depuis le début de la législature.

Parmi les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de la justice administrative figuraient en priorité le renforcement des effectifs - ils auront presque doublé en dix ans - et la garantie de l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, objet du débat de ce soir.

Cette indépendance se fonde sur l'inamovibilité, sur la définition de règles d'incompatibilité, sur la création d'un conseil supérieur des tribunaux administratifs, sur l'aménagement de certaines des règles de procédure devant les tribunaux administratifs, qui apparaissent comme des conditions du bon fonctionnement de la juridiction, tant pour ses membres que pour les justiciables.

Le texte qui vous est soumis, dans ses articles 1<sup>er</sup> et 6, confirme l'état de droit actuel, qui dispose que les membres des tribunaux administratifs exercent en leur sein des fonctions de magistrat et peuvent être appelés à exercer certaines fonctions administratives dans les conditions définies par les lois et les décrets. Ainsi sont-ils amenés, à l'instar des membres du Conseil d'Etat, à éclairer l'administration de leurs avis et, en particulier depuis la mise en place des lois de décentralisation, à développer cette fonction de conseil auprès des commissaires de la République.

Pour protéger les membres des tribunaux administratifs de toute forme de pression dans l'exercice de leurs fonctions de magistrat, le projet de loi leur reconnaît l'inamovibilité.

Celle-ci existait déjà largement dans les faits. Elle est consacrée désormais par la loi puisque l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi dispose : « Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrat dans une juridiction administrative » - de nombreux membres des tribunaux administratifs sont détachés, y compris au ministère de l'intérieur - « les membres du corps des tribunaux administratifs ne peuvent être mutés, même en avancement, sans leur consentement. »

L'affirmation de cette inamovibilité s'accompagne de l'obligation de résidence dans le ressort du tribunal administratif auquel ils appartiennent, des dérogations ne pouvant être accordées qu'exceptionnellement.

A l'instar de ce qui est prévu dans le statut des membres des chambres régionales des comptes, et par analogie avec les dispositions du statut de la magistrature, l'article 2 du projet de loi mentionne pour les membres des tribunaux administratifs une série d'incompatibilités avec l'exercice dans le ressort de leur tribunal, soit par eux-mêmes, soit par leur conjoint, de tout mandat électif, ainsi que de certaines fonctions publiques non électives.

Ce texte vient ainsi compléter les dispositions du code électoral, instituant, pour les membres des tribunaux administratifs, une inéligibilité générale dans le ressort de compétence de leur juridiction, ainsi qu'une incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat de député ou de sénateur.

Dans le même souci de garantir l'indépendance aux membres des tribunaux administratifs, plusieurs règles de gestion du corps sont modifiées. L'inscription dans la loi des nouvelles règles, qui ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui existent aujourd'hui, a essentiellement pour objectif d'éviter leur modification éventuelle sans la garantie qu'offre la procédure législative, en particulier le caractère public de celle-ci.

Je parlerai tout d'abord des règles de recrutement, d'avancement et de discipline.

Pour consacrer l'importance acquise par les membres du corps des tribunaux administratifs, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit que ceux-ci sont « nommés et promus par décret du Président de la République », ce qui étend, par rapport à la situation actuelle, l'usage de cette procédure à toutes les promotions. Jusqu'à présent n'ont pas relevé d'un décret du Président de la République les promotions aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe.

Il est rappelé dans l'article 4 du projet de loi que les membres du corps des tribunaux administratifs sont recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration, sous réserve des tours extérieurs et des dispositions transitoires prévues par le projet de loi relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat.

En matière de tours extérieurs, les dispositions existantes sont reconduites, néanmoins avec l'ouverture du bénéfice de ces mesures aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale, pour répondre à l'objectif de mobilité prévue entre celle-ci et la fonction publique d'Etat.

En matière d'avancement, deux dispositions sont rappelées à l'article 11. Elles constituent des garanties fondamentales pour les membres du corps des tribunaux administratifs. Elles prévoient que l'avancement au grade de président du tribunal administratif de Paris est ouvert à tous les présidents hors classe, par dérogation à l'avancement de grade à grade, et que l'avancement au grade de président de tribunal administratif est accessible aux seuls membres du corps des tribunaux administratifs comptant huit ans de services en cette qualité, la « mobilité » étant, dans la limite de deux ans, assimilée à des services effectifs. En outre, la règle générale d'avancement de grade à grade des membres des tribunaux administratifs après inscription au tableau d'avancement,

établi sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs, est confirmée. La création de ce conseil constitue l'innovation essentielle de ce texte.

Conformément à ce qu'avait annoncé il y a deux ans mon prédécesseur, le présent projet de loi prévoit donc la création d'un conseil supérieur des tribunaux administratifs dont les missions et la composition garantissent son autonomie et, par conséquent, l'indépendance des membres du corps des tribunaux administratifs.

Tout d'abord, ainsi que le précise l'article 9 du projet de loi, le conseil supérieur des tribunaux administratifs exerce la totalité des attributions de la commission administrative paritaire et du comité technique paritaire compétents, comme de la commission spéciale prévue par les articles 7 et 11 du statut de 1975, dont la consultation était organisée pour les nominations aux tours extérieurs.

Cet organisme sera désormais le seul à connaître de toutes les questions intéressant le statut particulier du corps des membres des tribunaux administratifs. Il s'agit à la fois d'une simplification et d'une amélioration des modalités de gestion du corps. Mais il s'agit surtout d'une modalité essentielle de la garantie d'indépendance de ses membres puisque est confiée au conseil supérieur des tribunaux administratifs la capacité de formuler des propositions sur les nominations, les détachements, les intégrations à la suite d'un recrutement par les tours extérieurs ou d'un détachement dans le corps, ainsi qu'en matière disciplinaire, c'est-à-dire pratiquement sur tous les actes importants de la carrière des membres du corps concerné.

Par ailleurs, la composition du conseil supérieur garantit son indépendance par le poids relatif donné aux représentants du corps et par l'attribution de la présidence au vice-président du Conseil d'Etat.

Le conseil supérieur comprend onze membres, dont : cinq représentants élus des membres du corps des tribunaux administratifs, ce qui permet une représentation de tous les grades, hors ceux tout à fait spécifiques de président et vice-président du tribunal administratif de Paris ; quatre représentants de l'administration : le directeur général de la fonction publique, le chef de l'inspection générale de l'administration, le directeur chargé au ministère de l'intérieur et de la décentralisation de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et, enfin, le directeur chargé au ministère de la justice de la gestion des services judiciaires.

Ces dénominations visent évidemment des fonctions qui ont aujourd'hui une appellation précise mais, compte tenu des modifications épisodiques des appellations directoriales, c'est cette formulation qui a été retenue.

Un secrétaire général du conseil supérieur, appartenant au corps des tribunaux administratifs est désigné, sur proposition de ce conseil, parmi les membres des tribunaux administratifs. Il aura essentiellement une mission de synthèse de tous les problèmes intéressant tant le corps des membres des tribunaux administratifs que le fonctionnement de la juridiction.

Ainsi, le choix de son président, sa capacité à formuler des propositions, l'institution d'un secrétaire général, la place des représentants du corps des tribunaux administratifs concourent à donner au conseil supérieur les moyens d'une indépendance réelle et reconnue.

Au surplus, le conseil supérieur pourra évidemment être le lieu privilégié d'une réflexion active et organisée sur certains grands problèmes que pose l'évolution et, en particulier, la croissance du contentieux administratif, ainsi que sur les rapports entre l'administration et les usagers.

Enfin, le projet de loi aménage certaines des modalités de fonctionnement des tribunaux administratifs.

Il complète les dispositions législatives du code des tribunaux administratifs en ce qui concerne le commissaire du Gouvernement et ajoute celles concernant les modalités de dessaisissement du rapporteur. Les principes de collégialité et d'impartialité des formations de jugement ne sont pas rappelés dans le texte, sauf exceptions prévues par la loi ou en matière de référé et de constat d'urgence, car elles ont d'ores et déjà valeur législative.

En ce qui concerne le commissaire du Gouvernement, l'article 13 du projet rappelle que « dans chaque chambre de tribunal administratif, un membre est chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement ». Pour bien souligner l'importance de ses fonctions et la liberté qui est la sienne dans

l'étude de l'affaire qui lui est confiée, il est affirmé que ses conclusions sont prononcées sur chaque affaire. On prolonge ainsi l'évolution des textes dont la dernière étape fut celle du décret du 27 octobre 1982, repris par l'article R. 167 du code des tribunaux administratifs, qui, tout en affirmant ce principe, évoquait encore une possibilité d'exception.

J'en viens aux modalités de dessaisissement du rapporteur.

Pour garantir l'indépendance du rapporteur, il est prévu, à l'article 14 du projet, que le rapporteur ne peut être dessaisi d'un dossier, hormis les cas où il le demande, qu'après une procédure lui donnant toutes les garanties. En effet, le dessaisissement ne peut intervenir que sur décision du président du tribunal administratif et, selon les termes de l'article 14, « après avis de l'assemblée plénière pour les tribunaux administratifs à une seule chambre, et, pour les autres tribunaux, après avis émis par deux chambres réunies dont celle à laquelle appartient le rapporteur désigné ».

Quant à l'article 15, le dernier du projet de loi, il fixe les limites assorties au recours à la voie législative pour régler les questions relatives au statut des membres du corps des tribunaux administratifs qui restent soumis au statut général des fonctionnaires, sous réserve, bien entendu, des dispositions du présent projet de loi.

C'est cet équilibre entre les conséquences qui devaient être tirées de l'exercice par les membres des tribunaux administratifs de fonctions juridictionnelles et celles qui relèvent de leurs fonctions administratives que le Gouvernement a voulu préserver, confortant ainsi l'unité de la juridiction administrative.

Sur cette base, l'avant-projet de loi a fait l'objet d'une concertation étroite avec les organisations professionnelles compétentes. Il a été soumis, conformément à l'avis émis par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, au conseil supérieur de la fonction publique, qui l'a approuvé à une très large majorité.

Ce texte consacre l'importance acquise par les tribunaux administratifs. Celle-ci a été consacrée par un décret, adopté en conseil des ministres le 27 novembre, qui crée un tour extérieur au Conseil d'Etat réservé aux membres des tribunaux administratifs, sur la base d'une nomination sur six dans le grade de conseiller et d'une sur quatre dans le grade de maître des requêtes. Ce nouveau mécanisme permettra de donner une périodicité constante à l'accès au Conseil d'Etat, contrairement au système actuel.

Présentant aujourd'hui devant vous ce projet de loi, après avoir contribué à faire approuver le décret que je viens d'évoquer, et me rappelant les nombreuses visites et consultations auxquelles j'ai participé en tant que parlementaire, soit au cours de la présente législature, soit au cours de législatures précédentes, je crois, mesdames, messieurs les députés, ne pas me tromper en disant que ce texte, si vous l'adoptez, marquera un progrès important dans la qualité de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction administrative comme dans la reconnaissance du statut de ses membres. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

**M. le président.** 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.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

9

## ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi n° 3059 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs (rapport n° 3126 de M. Jean-François Hory, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi n° 3061 portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances (rapport n° 3119 de M. Michel Suchod, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion, en deuxième et nouvelle lecture, du projet de loi n° 3144 relatif à la dotation globale d'équipement.

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures dix.)*

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

LOUIS JEAN

# ANNEXE AU PROCES-VERBAL

## de la 1<sup>re</sup> séance

### du lundi 2 décembre 1985

#### SCRUTIN (N° 908)

*sur l'ensemble du projet de loi  
relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat (première lecture)*

Nombre des votants .....	452
Nombre des suffrages exprimés .....	291
Majorité absolue .....	146
Pour l'adoption .....	291
Contre .....	0

L'Assemblée nationale a adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### Groupe socialiste (282) :

*Pour* : 247.

*Non-votants* : 35. - MM. Adevah-Pœuf, Alaïze, Bassinet, Billon, Bladt, Blisko, Bonrepaux, Carletet, Cartraud, Chanfrault, Chapuis, Charzat, Chauveau, Douyère, Drouin, Escutia, Mme Gaspard, MM. Grimont, Hory, Josselin (membre du Gouvernement), Lambertin, Le Baill, Malgras, Massat, Mermaz (président de l'Assemblée nationale), Metzinger, Mortelette, Moulinet, Pénicaud, Philibert, Planchou, Poignant, Schiffler, Mme Toutain et M. Verdon.

##### Groupe R.P.R. (88) :

*Abstentions volontaires* : 88.

##### Groupe U.D.F. (63) :

*Abstentions volontaires* : 63.

##### Groupe communiste (44) :

*Pour* : 43.

*Non-votant* : 1. - M. Renard.

##### Non-inscrites (13) :

*Pour* : 1. - M. Stirn.

*Abstentions volontaires* : 10. - MM. Audinot, Branger, Fontaine, Gascher, Hunault, Juventin, Pidjot, Royet, Sabié et Sergheraert.

*Non-votants* : 2. - MM. Houtecq et Villette.

#### Ont voté pour

##### MM.

Alfonsi (Nicolas)  
Mme Alquier (Jacqueline)  
Anciant (Jean)  
Ansart (Gustave)  
Asensi (François)  
Aumont (Robert)  
Badet (Jacques)  
Balligand (Jean-Pierre)  
Bally (Georges)  
Balmigère (Paul)  
Bapt (Gérard)  
Barailla (Régis)  
Bardio (Bernard)  
Barthe (Jean-Jacques)  
Bartolone (Claude)  
Bateux (Jean-Claude)  
Battist (Umberto)  
Bayou (Raoul)  
Beaufils (Jean)  
Beaufort (Jean)  
Bèche (Guy)  
Beq (Jacques)  
Bédoussac (Firmin)  
Beix (Roland)

Bellon (André)  
Belorgey (Jean-Michel)  
Beltrame (Serge)  
Benedetti (Georges)  
Benetière (Jean-Jacques)  
Bérégovoy (Michel)  
Bernard (Jean)  
Bernard (Pierre)  
Bernard (Roland)  
Berson (Michel)  
Bertile (Wilfrid)  
Besson (Louis)  
Billardon (André)  
Bocquet (Alain)  
Bois (Jean-Claude)  
Bonnemaison (Gilbert)  
Bonnet (Alain)  
Borel (André)  
Boucheron (Jean-Michel) (Charente)  
Boucheron (Jean-Michel) (Ille-et-Vilaine)  
Bourget (René)  
Bourguignon (Pierre)

Braine (Jean-Pierre)  
Briand (Maurice)  
Brune (Alain)  
Brunet (André)  
Brunhes (Jacques)  
Bustin (Georges)  
Cabé (Robert)  
Mme Cacheux (Denise)  
Cambolive (Jacques)  
Cassaing (Jean-Claude)  
Castor (Elié)  
Cathala (Laurent)  
Caumont (Robert de)  
Césaire (Aimé)  
Mme Chaigneau (Colette)  
Charles (Bernard)  
Charpentier (Gilles)  
Chaubard (Albert)  
Chénard (Alain)  
Chevallier (Daniel)  
Chomat (Paul)  
Chouat (Didier)  
Coffineau (Michel)

Colin (Georges)  
Collomb (Gérard)  
Colonna (Jean-Hugues)  
Combasteil (Jean)  
Mme Commergnat (Nelly)  
Couillet (Michel)  
Couqueberg (Lucien)  
Darinet (Louis)  
Dassonville (Pierre)  
Défarge (Christian)  
Defontaine (Jean-Pierre)  
Dehoux (Marcel)  
Delanoë (Bertrand)  
Delchède (André)  
Delisle (Henry)  
Denvers (Albert)  
Desrier (Bernard)  
Deschaux-Beaume (Freddy)  
Desgranges (Jean-Paul)  
Dessin (Jean-Claude)  
Destrade (Jean-Pierre)  
Dhaille (Paul)  
Dollo (Yves)  
Ducoloné (Guy)  
Dumont (Jean-Louis)  
Dupilet (Dominique)  
Duprat (Jean)  
Mme Dupuy (Lydie)  
Duraffour (Paul)  
Durbec (Guy)  
Durieux (Jean-Paul)  
Duroméa (André)  
Duroure (Roger)  
Durupt (Job)  
Dutard (Lucien)  
Esmonin (Jean)  
Estier (Claude)  
Evin (Claude)  
Faugaret (Alain)  
Mme Hévet (Gerthe)  
Fleury (Jacques)  
Floch (Jacques)  
Floñan (Roland)  
Forgues (Pierre)  
Fourré (Jean-Pierre)  
Mme Frachon (Martine)  
Mme Fraysse-Cazalis (Jacqueline)  
Frèche (Georges)  
Frelaut (Dominique)  
Gaillard (René)  
Gallet (Jean)  
Garcin (Edmond)  
Garmendia (Pierre)  
Garrouste (Marcel)  
Germon (Claude)  
Giolitti (Francis)  
Giovannelli (Jean)  
Mme Gœuriot (Colette)  
Gourmelon (Joseph)  
Goux (Christian)  
Gouze (Hubert)  
Gouzes (Gérard)  
Grézar (Léo)  
Guyard (Jacques)  
Haesebroeck (Gérard)  
Hage (Georges)  
Hautecœur (Alain)  
Haye (Kléber)  
Hermier (Guy)

Mme Horvath (Adrienne)  
Huguet (Roland)  
Huyghues des Etages (Jacques)  
Istace (Gérard)  
Mme Jacq (Marie)  
Mme Jacquaint (Mcguette)  
Jagoret (Pierre)  
Jalton (Frédéric)  
Jans (Parfait)  
Jarosz (Jean)  
Join (Marcel)  
Joseph (Noël)  
Jospin (Lionel)  
Jourdan (Emile)  
Journet (Alain)  
Julien (Raymond)  
Kucheida (Jean-Pierre)  
Labazée (Georges)  
Laborde (Jean)  
Lacombe (Jean)  
Lagorce (Pierre)  
Laignel (André)  
Lajoinie (André)  
Lambert (Michel)  
Lareng (Louis)  
Larroque (Pierre)  
Lassale (Roger)  
Laurent (André)  
Laurissergues (Christian)  
Lavédrine (Jacques)  
Leborne (Roger)  
Le Coadic (Jean-Pierre)  
Mme Lenoir (Marie-Françoise)  
Le Brian (Jean-Yves)  
Le Coll (Robert)  
Leiranc (Bernard)  
Le Gars (Jean)  
Legrand (Joseph)  
Lejeune (André)  
Le Meur (Daniel)  
Leonetti (Jean-Jacques)  
Le Pensac (Louis)  
Loncle (François)  
Luisi (Jean-Paul)  
Madrelle (Bernard)  
Mahéas (Jacques)  
Maisonnat (Louis)  
Malandaïn (Guy)  
Marchais (Georges)  
Marchand (Philippe)  
Mas (Roger)  
Massaud (Edmond)  
Masse (Marius)  
Massion (Marc)  
Massot (François)  
Mathus (Maurice)  
Mazoin (Roland)  
Mellick (Jacques)  
Menga (Joseph)  
Mercieca (Paul)  
Metais (Pierre)  
Michel (Claude)  
Michel (Henn)  
Michel (Jean-Pierre)  
Mitterrand (Gilbert)  
Mocœur (Marcel)  
Montdargent (Robert)  
Montergnole (Bernard)

Mme Mora (Christiane)  
Mme Moreau (Louise)  
Moutoussamy (Ernest)  
Natiez (Jean)  
Mme Neiertz (Véronique)  
Mme Nevoux (Paulette)  
Nilés (Maurice)  
Notebart (Arthur)  
Odru (Louis)  
Oehler (Jean-André)  
Olméta (René)  
Ortet (Pierre)  
Mme Osselin (Jacqueline)  
Mme Patrat (Marie-Thérèse)  
Patriat (François)  
Pen (Albert)  
Perrier (Paul)  
Pesce (Rodolphe)  
Peuziat (Jean)  
Pierret (Christian)  
Pignion (Lucien)  
Pinard (Joseph)  
Pistre (Charles)  
Poperen (Jean)  
Porelli (Vincent)  
Porteau (Jean-Claude)  
Pourchon (Maurice)  
Prat (Henn)  
Prouvost (Pierre)  
Proveux (Jean)  
Mme Provost (Eliane)  
Queyranne (Jean-Jack)  
Ravassard (Noël)  
Raymond (Alex)  
Reboul (Charles)  
Renault (Amédée)  
Richard (Alain)  
Rieubon (René)  
Rigal (Jean)  
Rimbault (Jacques)  
Rival (Maurice)  
Robin (Louis)  
Rodet (Alain)  
Roger (Emile)  
Roger-Machart (Jacques)  
Rouquet (René)  
Rouquette (Roger)  
Rousseau (Jean)  
Sainte-Marie (Michel)  
Sanmarco (Philippe)  
Santa Cruz (Jean-Pierre)  
Santröt (Jacques)  
Sapin (Michel)  
Sarre (Georges)  
Schreiner (Bernard)  
Sénés (Gilbert)  
Sergent (Michel)  
Mme Sicard (Odile)  
Mme Soum (Renée)  
Soury (André)  
Stirn (Olivier)  
Mme Sublet (Marie-Joséphine)  
Suchod (Michel)  
Sueur (Jean-Pierre)  
Tabanou (Pierre)  
Tavernier (Yves)

Tavernier (Yves)  
Teissière (Eugène)  
Testu (Jean-Michel)  
Théaudin (Clément)  
Tinseau (Luc)  
Tundon (Yvon)  
Tourné (André)

Vacant (Edmond)  
Vadepied (Guy)  
Valroff (Jean)  
Vennin (Bruno)  
Vial-Massat (Théo)  
Vidal (Joseph)  
Vivien (Alain)

Vouillot (Hervé)  
Wacheux (Marcel)  
Wilquin (Claude)  
Worms (Jean-Pierre)  
Zarka (Pierre)

Ornano (Michel d')  
Paccou (Charles)  
Perbet (Régis)  
Péricard (Michel)  
Pernin (Paul)  
Perrut (Francisque)  
Petit (Camille)  
Peyrefitte (Alain)  
Pidjot (Roch)  
Pinte (Etienne)  
Pons (Bernard)  
Préaumont (Jean de)  
Proriol (Jean)  
Raynal (Pierre)

Richard (Lucien)  
Rigaud (Jean)  
Rocca Serra (Jean-Paul de)  
Rocher (Bernard)  
Rossinot (André)  
Royer (Jean)  
Sablé (Victor)  
Salmon (Tutaha)  
Santoni (Hyacinthe)  
Sautier (Yves)  
Séguin (Philippe)  
Seitlinger (Jean)  
Sergheraert (Maurice)

Soisson (Jean-Pierre)  
Sprauer (Germain)  
Stasi (Bernard)  
Tiberi (Jean)  
Toubon (Jacques)  
Tranchant (Georges)  
Valleix (Jean)  
Vivien (Robert-André)  
Vuitaume (Roland)  
Wagner (Robert)  
Weisenhorn (Pierre)  
Zeller (Adrien)

**Se sont abstenus volontairement**

MM.

Alphandéry (Edmond)  
André (René)  
Ansquer (Vincent)  
Aubert (Emmanuel)  
Aubert (François d')  
Audinot (André)  
Bachelet (Pierre)  
Barnier (Michel)  
Barre (Raymond)  
Barrot (Jacques)  
Bas (Pierre)  
Baudouin (Henri)  
Baumel (Jacques)  
Bayard (Henri)  
Bégault (Jean)  
Benouville (Pierre de)  
Bergelin (Christian)  
Bigéard (Marcel)  
Birraux (Claude)  
Blanc (Jacques)  
Bourg-Broc (Bruno)  
Bouvard (Loïc)  
Branger (Jean-Guy)  
Brial (Benjamin)  
Briane (Jean)  
Brocard (Jean)  
Brochard (Albert)  
Caro (Jean-Marie)  
Cavaillé (Jean-Charles)  
Chaban-Delmas (Jacques)  
Charié (Jean-Paul)  
Charles (Serge)  
Chasseguet (Gérard)  
Chirac (Jacques)  
Clément (Pascal)  
Cointat (Michel)  
Corrèze (Roger)  
Cousté (Pierre-Bernard)  
Couve de Murville (Maurice)  
Daillet (Jean-Marie)  
Dassault (Marcel)  
Debré (Michel)

Delatre (Georges)  
Delfosse (Georges)  
Deniau (Xavier)  
Deprez (Charles)  
Desanlis (Jean)  
Dominati (Jacques)  
Dousse (Maurice)  
Durand (Adrien)  
Durr (André)  
Esdras (Marcel)  
Falala (Jean)  
Fèvre (Charles)  
Fillon (François)  
Fontaine (Jean)  
Fossé (Roger)  
Fouchier (Jacques)  
Foyer (Jean)  
Frédéric-Dupon (Edouard)  
Fuchs (Jean-Paul)  
Galley (Robert)  
Gantier (Gilbert)  
Gascher (Pierre)  
Gastines (Henri de)  
Gaudin (Jean-Claude)  
Geng (Francis)  
Gengenwin (Germain)  
Giscard d'Estaing (Valéry)  
Gissingier (Antoine)  
Goasdouff (Jean-Louis)  
Godefroy (Pierre)  
Godfrain (Jacques)  
Gorse (Georges)  
Goulet (Daniel)  
Grussenmeyer (François)  
Guichard (Olivier)  
Haby (Charles)  
Haby (René)  
Hamel (Emmanuel)  
Hamelin (Jean)  
Mme Harcourt (Florence d')

Harcourt (François d')  
Mme Hauteclouque (Nicole de)  
Hunault (Xavier)  
Inchauspé (Michel)  
Julia (Didier)  
Juventin (Jean)  
Kaspreit (Gabriel)  
Kergueris (Aimé)  
Koehl (Emile)  
Krieg (Pierre-Charles)  
Labbe (Claude)  
La Combe (René)  
Lafleur (Jacques)  
Lancien (Yves)  
Lauriol (Marc)  
Léotard (François)  
Lestas (Roger)  
Ligot (Maurice)  
Lipkowski (Jean de)  
Madelin (Alain)  
Marcellin (Raymond)  
Marcus (Claude-Gérard)  
Masson (Jean-Louis)  
Mathieu (Gilbert)  
Mauger (Pierre)  
Maujoüan du Gasset (Joseph-Henri)  
Mayoud (Alain)  
Médecin (Jacques)  
Méhaignerie (Pierre)  
Mesmin (Georges)  
Messmer (Pierre)  
Mestre (Philippe)  
Micau (Pierre)  
Millon (Charles)  
Miossec (Charles)  
Mme Missoffe (Hélène)  
Mme Moreau (Louise)  
Narquin (Jean)  
Noir (Michel)  
Nungesser (Roland)

**N'ont pas pris part au vote**

*D'une part :*

M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale.

*D'autre part :*

MM.

Adevah-Pœuf (Maurice)  
Alaize (Jean-Marie)  
Bassinnet (Philippe)  
Billon (Alain)  
Bladt (Paul)  
Blisko (Serge)  
Bonrepaux (Augustin)  
Cartelet (Michel)  
Cartraud (Raoul)  
Chanfrault (Guy)  
Chapuis (Robert)  
Charzat (Michel)

Chauveau (Guy-Michel)  
Douyère (Raymond)  
Drouin (René)  
Escutia (Manuel)  
Mme Gaspard (Françoise)  
Grimont (Jean)  
Hory (Jean-François)  
Houteer (Gérard)  
Lambertin (Jean-Pierre)  
Le Baill (Georges)  
Malgras (Robert)  
Massat (René)

Metzinger (Charles)  
Mortelette (François)  
Moulinet (Louis)  
Pénicaud (Jean-Pierre)  
Philibert (Louis)  
Planchou (Jean-Paul)  
Poignant (Bernard)  
Renard (Roland)  
Schiffler (Nicolas)  
Mme Toutain (Ghislaine)  
Verdon (Marc)  
Villette (Bernard)

**N'a pas pris part au vote**

(Application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958)

M. Josselin (Charles).

**Mises au point au sujet du présent scrutin**

MM. Adevah-Pœuf, Alaize, Bassinnet, Billon, Bladt, Blisko, Bonrepaux, Cartelet, Cartraud, Chanfrault, Chapuis, Charzat, Chauveau, Douyère, Drouin, Escutia, Mme Gaspard, M. Grimont, Hory, Lambertin, Le Baill, Malgras, Massat, Metzinger, Mortelette, Moulinet, Pénicaud, Philibert, Planchou, Poignant, Renard, Schiffler, Mme Toutain et M. Verdon, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu « voter pour ».

