



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

(2^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 6 octobre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES MILLON

1. Réforme du contentieux administratif. - Discussion
d'un projet de loi (p. 3937).

M. Pierre Mazeaud, rapporteur de la commission des lois.

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.

Discussion générale :

MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur,
Jean-Jacques Hyest,
Jean-Claude Martinez,
Jean Foyer,
Jean-Jacques Barthe,
Michel Sapin.

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

2. Ordre du jour (p. 3952).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES MILLON,
vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant réforme du contentieux administratif (nos 890, 942).

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

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, nous sommes tous, sur ces bancs, bien conscients de la nécessité d'une réforme du contentieux administratif ainsi que du Conseil d'Etat.

L'inflation du nombre des affaires est telle qu'en ce mois d'octobre 1987 ce sont quelque 25 000 dossiers qui sont en instance, « en stock » au Conseil d'Etat. De cette accumulation, qui a imposé au Gouvernement et au Conseil d'Etat lui-même une longue réflexion, quelles en sont les causes ? Chaque année, 9 000 dossiers sont soumis au Conseil d'Etat qui ne peut en régler qu'environ 6 500.

Nous pouvons, bien sûr, chercher à déceler les raisons qui poussent nos concitoyens à déposer de tels recours.

D'abord, sans aucun doute, particulièrement soucieux de leurs libertés, ils entendent faire limiter l'action administrative, ou la faire sanctionner par le juge. Ensuite et surtout, je crois que les plaideurs, devenus particulièrement procéduriers, entendent aller au bout des procédures : en particulier lorsqu'ils ont présenté un recours devant le tribunal administratif, ils soumettent la décision de celui-ci au Conseil d'Etat, afin de gagner coûte que coûte.

C'est la raison pour laquelle il est devenu à l'évidence nécessaire de « décharger » en quelque sorte le Conseil d'Etat, car il y a un véritable déni de justice à faire ainsi attendre le justiciable. Actuellement, devant le tribunal administratif, il faut patienter près de deux ans pour obtenir une décision.

Les tribunaux administratifs, eux, je le signale, ont « en stock » 98 000 dossiers, ce qui devrait inciter le Gouvernement à envisager un jour une réforme plus complète afin d'instituer peut-être un tribunal administratif par département.

Si deux ans d'attente sont nécessaires devant le tribunal administratif, il faut attendre trois ans en moyenne pour obtenir une décision du Conseil d'Etat : au total, cinq ans de délais pour les plaideurs !

Ce véritable déni de justice, je le répète, est incontestablement mauvais pour le justiciable, mauvais du point de vue de la bonne justice, et donc mauvais pour la démocratie.

Le problème ne date pas d'aujourd'hui, vous le savez, mes chers collègues, il est de toujours : aussi diverses réformes ont-elles déjà été entreprises.

Ainsi, le décret de 1953 avait permis de limiter pendant quelques années le nombre des dossiers en instance devant le Conseil d'Etat - c'était lors, précisément, de la création des tribunaux administratifs, objet de la réforme.

D'autres décrets, notamment celui de 1980 qui a permis aux sous-sections du Conseil d'Etat de juger seules, ont favorisé, dans une certaine mesure, la diminution du « stock » considérable des affaires. De même, le décret de 1984 autorisant un président de sous-section à prendre des décisions seul par voie d'ordonnance a également limité l'inflation des dossiers en instance.

Néanmoins, ces réformes se sont révélées insuffisantes : d'où le projet qui nous est soumis, portant réforme du contentieux administratif. N'oublions pas qu'il a été précédé par un autre, de 1981, qui consistait à introduire au Conseil d'Etat des « référendaires », qui auraient pu aider à résoudre un certain nombre d'affaires et donc à diminuer le volume du contentieux. Souvenez-vous également de la réforme votée à l'Assemblée nationale en 1985 - dite « réforme Nicolay », du nom du vice-président du Conseil d'Etat de l'époque - elle n'a pas pu aboutir car elle a soulevé diverses réserves.

Aujourd'hui, il s'agit de retirer des appels au Conseil d'Etat et de les confier à des instances extérieures à lui, grâce à la création - elle est l'innovation essentielle de ce texte - des chambres administratives d'appel, le Conseil d'Etat devant désormais, uniquement dans certaines matières, il est vrai, juger de cassation.

A ce propos, je voudrais saluer tout particulièrement notre collègue Jean Foyer. Relisant les débats de 1985, j'ai en effet découvert qu'il était l'auteur véritable de cette réforme. A l'époque, il avait fait remarquer qu'il était préférable de créer, plutôt que des chambres adjointes, des chambres administratives d'appel qui jugeraient en appel des décisions du tribunal administratif et qui feraient du Conseil d'Etat un juge de cassation. Dans la mesure où le Gouvernement a repris les principes qu'évoquait à cette tribune même notre collègue, je pense que ce dernier sera conduit à voter la réforme qui est proposée aujourd'hui !

Il ne s'agit pas seulement d'une simple réforme du Conseil d'Etat devenu juge de cassation, mais d'une réforme beaucoup plus ample, d'une réforme du contentieux administratif. Dans cet exposé liminaire, je me bornerai à m'arrêter à ce qui me paraît être de véritables innovations, me permettant bien sûr au moment de la discussion des articles de revenir sur chaque disposition.

Faire du Conseil d'Etat le juge de cassation, notamment pour le plein contentieux tout en lui laissant l'appel pour l'excès de pouvoir et le contentieux dit « électoral » - élections municipales et cantonales -, c'est considérer qu'il y a lieu d'instituer une nouvelle procédure, la cassation, et, au-delà, de procéder à l'examen du pourvoi lui-même. On peut penser à un rapprochement avec les juridictions de l'ordre judiciaire qui connaissent des tribunaux de grande instance, des cours d'appel et une Cour de cassation, encore que, nous le verrons par l'étude du pourvoi lui-même, il ne s'agit pas d'un pourvoi en cassation comme le pourvoi, j'allais dire : de droit commun, devant la Cour de cassation.

Deux dispositions me paraissent fondamentales. Il s'agit, d'une part, de celle contenue dans les articles 7 et 8 et, d'autre part, de celle de l'article 10.

Aux termes de l'article 7, le Conseil d'Etat sera désormais juge de cassation en ce qui concerne le plein contentieux puisque, je le répète, il reste juge d'appel dans un certain nombre de matières comme l'excès de pouvoir.

L'article 8 innove dans la mesure où il prévoit une procédure préalable d'admission des pourvois, sorte de filtre comme celui qui existe à la Cour suprême des Etats-Unis ou à la Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne. Ce filtre consiste à retenir les pourvois assis sur des moyens sérieux et à repousser les pourvois dilatoires. Le Conseil d'Etat aura la possibilité, lorsqu'il annulera la décision d'une chambre administrative d'appel, soit de juger au fond, soit de renvoyer - c'est ce qui se passe à la Cour de cassation - l'affaire à une chambre administrative d'appel autre que celle qui a statué ou à la même chambre administrative d'appel, mais composée d'autres magistrats.

Ce filtre me fait penser à l'ancienne chambre des requêtes de la Cour de cassation, et j'ai quelque raison d'en parler puisque mon grand-père a été président de la chambre des requêtes et qu'il a créé, en quelque sorte, une déviation, dans la mesure où, loin de se contenter de faire un filtre, ce qui lui était demandé, il a tenu à rendre des arrêts de principe, notamment en matière de responsabilité civile, soucieux qu'il était d'établir une unité de la jurisprudence. Je crois en savoir la raison : deux de ses fils étaient professeurs de droit !...

Je ferai volontiers au Gouvernement la proposition suivante : qu'une sous-section du Conseil d'Etat, composée de conseillers particulièrement compétents, soit chargée de l'admission des pourvois, sinon chacune des sous-sections risque d'avoir son propre filtre, au détriment de l'unité de la jurisprudence en ce qui concerne les annulations et les renvois.

Si le Conseil d'Etat, juge de cassation, annule la décision d'une chambre administrative d'appel, il sera procédé au renvoi. Pour éviter l'allongement des délais de procédure - faute de quoi la présente réforme n'aurait aucun sens - je souhaite que, dans la plupart des cas, le Conseil d'Etat juge au fond : il ne renverra que dans des cas tout à fait exceptionnels, notamment lorsqu'il manquerait des éléments de fait. Ce renvoi - j'invite le Gouvernement à y réfléchir - ne doit pas se faire devant les magistrats de la cour administrative d'appel qui ont jugé l'affaire. En d'autres termes, il doit se faire soit devant une autre chambre administrative soit, pour des raisons pratiques évidentes, devant la même, mais à condition qu'elle soit composée d'autres magistrats. Je reprends là les dispositions de l'article 626 du nouveau code de procédure civile, qui prévoit que lorsque la Cour de cassation renvoie une affaire devant la même cour d'appel, cette dernière doit être composée de magistrats différents afin que le justiciable ne soit pas jugé deux fois par les mêmes.

Je voudrais insister sur le cas d'un deuxième pourvoi devant le Conseil d'Etat. Il est apparu préférable à la commission de stopper définitivement l'affaire et de ne pas autoriser, contrairement à la pratique des juridictions judiciaires, un deuxième renvoi. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat aura donc à juger définitivement au fond. Naturellement, sa décision s'imposera, notamment lorsqu'elle doit faire jurisprudence.

Le deuxième élément qui me paraît essentiel dans la réforme que propose le Gouvernement figure à l'article 10 du projet. Il constitue une véritable innovation en introduisant une procédure que l'on pourrait qualifier de « question préjudicielle », bien que le terme soit impropre.

Il appartient au Conseil d'Etat de dire le droit. C'est pourquoi, lorsqu'une chambre administrative d'appel est saisie d'une question particulièrement délicate, notamment d'une question dite « nouvelle » en droit, elle doit pouvoir saisir directement le Conseil d'Etat en lui demandant de se prononcer. Bien sûr, on me dira que, dans la mesure où cette décision doit s'imposer, il s'agit presque d'un arrêt de règlement. Je répondrai qu'il ne s'agit pas de cela dans la mesure où, s'il est souhaitable que cette décision s'impose, les chambres restent libres de leurs propres décisions. Au vrai, c'est une raison pratique qui a conduit le Gouvernement à traiter de cette « question préjudicielle ».

En effet, le Conseil d'Etat connaît un certain nombre d'affaires qu'on désigne volontiers sous le terme de série. Par exemple, toute la catégorie des fonctionnaires des départements et territoires d'outre-mer réclame une indemnité. Le Conseil d'Etat se trouve tout de suite à la tête de 2 000, 3 000 voire 4 000 dossiers. Il est souhaitable que sa décision s'impose à l'ensemble des cours, car il ne saurait évidemment y avoir de contradiction de jurisprudence en la matière. Le Gouvernement a donc eu parfaitement raison d'innover afin

de limiter ces « séries » du Conseil d'Etat qui, je peux en parler par expérience, gênent considérablement les sous-sections.

Il s'agit donc en réalité, mes chers collègues, d'une réorganisation profonde des structures de la juridiction administrative. Tel est le projet. La commission l'a adopté, avec de nombreux amendements destinés à éclairer tel aspect et à apporter des précisions.

Cela étant, je dois dire qu'en dépit de ces amendements le texte soulève encore certaines critiques.

On nous dira que cette réforme est insuffisante, très timide ; et peut-être certains iront même jusqu'à prétendre qu'on recule pour mieux sauter, et que d'ici quelques années le Conseil d'Etat aura un volume de pourvois en cassation pratiquement identique à celui des appels dont il a aujourd'hui à connaître. On objectera aussi que l'objectif visé, qui est d'éviter la constitution d'un stock considérable d'affaires, ne pourra pas être atteint, pis : qu'avec ce nouveau degré de juridiction les délais de procédure seront allongés.

Pour le rapporteur, ces critiques sont fondées. C'est pourquoi j'ai cherché à limiter le nombre de dossiers présentés devant le Conseil d'Etat, notamment dans une matière assez délicate, celle de l'excès de pouvoir. Certains, ici, je le sais, ont pensé qu'il serait souhaitable que les chambres administratives d'appel jugent en appel non seulement le plein contentieux, mais également l'excès de pouvoir. La réforme continue de réserver ce dernier domaine au Conseil d'Etat. Mais il est souvent difficile de distinguer l'excès de pouvoir du plein contentieux, et certains dossiers montrent que la tâche n'est point simple.

C'est pourquoi il m'est apparu préférable de laisser au pouvoir réglementaire la possibilité d'ouvrir une porte de sortie et de retirer, en quelque sorte, au Conseil d'Etat une partie des appels pour excès de pouvoir.

Je pense notamment à certaines matières comme le remembrement, encore qu'il n'y ait là plus guère de dossiers en instance et que la jurisprudence soit définitivement établie ; je pense surtout à la fonction publique territoriale. Je crains - et je ne suis pas le seul car nous avons été nombreux à exprimer le même point de vue en commission - que, demain, les textes relatifs à la décentralisation n'entraînent un nombre considérable de recours pour excès de pouvoir. D'où, à mon sens - c'est un amendement qui a été voté par la commission et qui sera soutenu en séance - la nécessité qu'il y ait de permettre au Gouvernement, lorsque les recours pour excès de pouvoir atteindront un nombre considérable, de limiter ce nombre en confiant l'appel aux chambres administratives d'appel.

Le recours à un simple décret risque-t-il d'être sanctionné par le Conseil constitutionnel ? Je ne le pense pas, car les décisions du Conseil constitutionnel concernant ces problèmes touchent à la séparation entre le judiciaire et les juridictions administratives et non pas à la matière administrative elle-même.

Bien sûr, et je m'adresse là au Gouvernement, il faut des moyens pour qu'une telle réforme aboutisse. On entend créer cinq chambres administratives d'appel. Je me permets, messieurs les ministres, de vous dire que c'est insuffisant ! La compétence *ratione loci* de certaines chambres administratives d'appel sera considérable. Celle de Lyon, par exemple, recevra les appels des tribunaux administratifs de Bastia, de Nice, d'Aix-Marseille, de Montpellier, de Lyon, de Grenoble.

Bref, je crains qu'avec un nombre aussi limité de chambres administratives d'appel une nouvelle réforme ne soit bientôt nécessaire pour éviter leur encombrement - je rappelle à ce sujet que les tribunaux administratifs ont, eux, un stock de quelque 98 000 dossiers -, réforme qui, à mon sens, devrait d'ailleurs être complétée par la création de tribunaux administratifs, de sorte qu'il y en ait un par département.

Bien sûr, on pourrait dire aussi, et on ne manquera pas de le faire au cours de ce débat, que le Conseil d'Etat doit se réformer lui-même mais qu'il est bien difficile de demander à ses membres de provoquer une telle réforme. Il ne m'appartient pas de rendre hommage, vous le comprendrez, au corps auquel j'appartiens, encore que j'y sois disposé !... Je signale cependant que le Conseil d'Etat a accepté totalement un certain nombre de réformes. Je pense notamment à celle qu'a introduite le décret de 1980. C'est ainsi qu'aujourd'hui toutes les sous-sections du Conseil d'Etat jugent seules, et je sais par expérience qu'on peut ainsi régler un très grand nombre d'affaires.

Récemment, le Parlement vient d'aider le Conseil. En effet, en fixant à nouveau à soixante-huit ans l'âge de leur retraite, il a permis à des conseillers de grande compétence, de qualité, de rester au contentieux et d'aider à la solution de dossiers. A ce sujet, d'ailleurs, il serait souhaitable, pour liquider le stock des affaires en instance, de faire appel dans les formations de jugement à des conseillers d'Etat honoraires qui viennent d'être mis à la retraite.

Mais ceux qui doivent prendre tout particulièrement conscience de la nécessité d'une réforme, mes chers collègues, c'est nous-mêmes ! Je m'aperçois que, depuis un certain nombre d'années, on réglemente, on légifère en produisant des textes ambigus, peu compréhensibles qui amènent les justiciables à demander des précisions aux tribunaux.

M. Jean Foyer, lors de la discussion de 1985, avait parlé d'une nécessaire « délégitimation », d'une nécessaire déréglementation. Je partage son avis, considérant que si on retrouvait la plume des rédacteurs du Code civil, on légifèrerait moins, et mieux, et je souhaiterais que le Gouvernement réglemente, lui aussi, moins et mieux.

C'est là une nécessité évidente car, sans déréglementation, on n'arrivera absolument pas, du moins c'est mon sentiment, à réduire un stock qui, bientôt allégé du fait de cette réforme, risque demain de retrouver le même volume qu'aujourd'hui.

En réalité, ce qui nous est proposée devrait apparaître comme le premier volet d'une réforme plus ample. Il faut, en effet, assurer au mieux le fonctionnement de la justice et, pour cela, améliorer les procédures administratives. Je pense notamment à la nécessité d'un dispositif beaucoup plus complet en ce qui concerne la prévention du contentieux. Il faut éviter que les justiciables s'adressent sans cesse aux tribunaux. On pourrait peut-être envisager, comme c'est le cas dans le domaine judiciaire, que les tribunaux administratifs soient saisis en premier et en dernier ressort, afin d'éviter les procédures d'appel et de cassation.

De même faudrait-il à l'évidence - je m'en entretenais hier encore avec M. Braibant, président de la commission du rapport, et M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat - régler le problème irritant de l'exécution des décisions. Trop de décisions du Conseil d'Etat - je ne parle pas de celles des tribunaux administratifs - ne sont pas exécutées. Le justiciable qui a obtenu gain de cause ne le comprend pas, et il comprend d'autant moins que la procédure qu'il a engagée a été longue. D'où la nécessité de prévoir des sanctions, notamment contre l'administration qui, trop souvent, refuse l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat.

Bien sûr, nous avons tous conscience qu'aucun texte n'est parfait et que les lois se jugent à leur application. Mais je crois que ce projet est bon, même s'il ne fait qu'engager une réforme qu'il faudra, demain, poursuivre. Du reste, les très nombreuses personnalités que votre rapporteur a consultées au cours du mois de décembre ont toutes approuvé cette réforme. C'est ainsi que l'association des membres et anciens membres du Conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait d'un bon texte. Je tiens à le préciser dans la mesure où j'ai entendu dire ici et là qu'elle n'y était pas absolument favorable. M. Labetoulle, son président, nous a aidé à améliorer certaines dispositions, mais il a donné son accord le plus complet. Il en est de même des avocats au Conseil d'Etat, des syndicats des tribunaux administratifs et des présidents de tribunaux administratifs. Je relève cependant quelques réserves de la part des barreaux, plus particulièrement du barreau de Paris.

S'agissant d'un texte technique, je souhaiterais, mes chers collègues, que nous soyons unanimes pour en reconnaître la valeur et donc pour le voter. Encore une fois, il s'agit, dans mon esprit et sans doute dans le vôtre, de répondre à la nécessité d'avoir une bonne justice, donc une justice rapide qui évite tout déni, tant il est vrai qu'une bonne justice est nécessaire à la démocratie. (Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)

(M. Claude Labbé remplace M. Charles Millon au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ,

vice-président

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

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, votre rapporteur a décrit, avec la compétence que tout le monde lui reconnaît, les grosses difficultés que rencontre notre justice administrative et celles que rencontre aussi la volonté de la réformer. Ces difficultés ont pour origine l'accroissement continu et important du nombre des recours, constaté depuis de nombreuses années.

Les chiffres, à cet égard, sont éloquentes. Les miens sont à peu près les mêmes que ceux de M. Mazeaud : la section du contentieux du Conseil d'Etat est saisie actuellement de 25 000 affaires et, malgré les grands efforts accomplis par cette assemblée pour améliorer sa capacité de travail, elle ne peut juger plus de 7 500 affaires par an - je suis un peu plus optimiste que vous, monsieur le rapporteur. Ainsi l'écart entre les « entrées » et les « sorties » s'accroît de plus de 1 500 dossiers par an et, inéluctablement, le délai moyen de jugement des affaires ne cesse de s'allonger.

En réalité, le Conseil d'Etat se trouve dans une situation comparable à celle où il était au début des années 50 et qui avait justifié la grande réforme du contentieux administratif de 1953.

On peut en effet parler de crise et cette crise revêt un double aspect.

Vue de l'intérieur, elle compromet le bon fonctionnement du Conseil d'Etat. La charge croissante pesant sur la section du contentieux menace à l'évidence l'équilibre nécessaire entre les activités administratives et les activités contentieuses du Conseil, ce qui ne peut être que préjudiciable au bon fonctionnement de cette institution et, par voie de conséquence, de nos institutions.

Vue de l'extérieur, cette crise porte atteinte aux intérêts des citoyens, car trois ans pour obtenir le jugement d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, c'est d'autant moins tolérable que ce long délai de jugement aura souvent été précédé d'un délai déjà fort long devant la juridiction du premier degré : le tribunal administratif.

Les chiffres attestent la situation presque aussi préoccupante de la juridiction administrative du premier degré. Le nombre d'affaires entrant chaque année dans les tribunaux administratifs a crû régulièrement. Il approche aujourd'hui 60 000, alors que le nombre des affaires jugées en une année atteint difficilement 50 000, d'où un « stock » de près de 100 000 affaires et un délai moyen de jugement de deux ans, qui cache bien sûr le fait que certains dossiers traînent beaucoup plus longtemps.

Cet état de choses a conduit le Gouvernement à estimer que toute réforme qui ne prendrait pas en compte les problèmes de la juridiction administrative dans son ensemble serait insuffisante, pour ne pas dire vaine. Prenant acte de l'objet limité du projet de loi relatif aux chambres adjoindues, qui avait été présenté à l'Assemblée nationale à la fin de 1985, le Premier ministre a invité, en février dernier, le vice-président du Conseil d'Etat à animer une réflexion de plus grande ampleur sur une réforme globale du contentieux administratif.

C'est de cette réflexion qu'est issu, pour l'essentiel, ce projet de loi qui réorganise l'ensemble de la juridiction administrative. Et c'est pourquoi le ministre de l'intérieur, qui est chargé de la gestion des tribunaux administratifs, est aujourd'hui présent à mes côtés.

Ce projet comporte trois volets.

Le premier, qui est, me semble-t-il, le principal, prévoit la création d'un échelon intermédiaire de juridiction entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat.

Le deuxième comporte des dispositions visant à renforcer les moyens des tribunaux administratifs.

Le troisième tend à développer la prévention du contentieux.

Le projet crée des chambres administratives d'appel, qui connaîtront de l'appel des jugements des tribunaux administratifs dans les matières où les solutions dépendent essentiellement de l'appréciation de données de fait, c'est-à-dire le plein contentieux.

Elles connaîtront également de l'appel des jugements des commissions du contentieux de l'indemnisation, instituées par la loi du 15 juillet 1970 qui concerne l'indemnisation des rapatriés.

Les jugements des juridictions administratives du premier degré dont l'appel relèvera désormais de ces nouvelles chambres représentent 45 p. 100 environ de l'ensemble des affaires dont le Conseil d'Etat est, dans l'état actuel des règles de compétence, saisi au contentieux. Il bénéficiera donc d'un allègement appréciable de sa charge, même si certains, tel M. le rapporteur, estiment que ce n'est pas suffisant.

Pour les matières autres que celles précédemment indiquées, rien ne sera changé. Le Conseil d'Etat demeurera juge d'appel en matière d'excès de pouvoir, d'appréciation de légalité, de contentieux des élections municipales et cantonales, ainsi que dans le cas de conclusions à fins d'indemnité connexes à des conclusions d'excès de pouvoir.

La Haute Assemblée conservera également sa compétence d'attribution en premier et dernier ressort.

Les décisions des nouvelles chambres pourront faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

On voit donc que la réforme proposée ne diminuera en rien le rôle de gardien de la légalité administrative que doit jouer le Conseil d'Etat.

Il faudra veiller toutefois, pour que l'on ne perde pas d'un côté ce que l'on aura gagné de l'autre, à ce que le Conseil d'Etat ne soit pas, au niveau de la cassation, victime de l'encombrement dont il aura été déchargé au niveau de l'appel.

On peut, certes, s'interroger sur la question de savoir s'il n'était pas possible d'aller plus loin et de transférer l'appel des litiges concernant la matière de l'excès de pouvoir aux chambres régionales. Si le projet n'a pas retenu un tel transfert, ce n'est pas, monsieur le rapporteur, pour des raisons de philosophie juridique, mais essentiellement pour des raisons pratiques. Il apparaît en effet risqué de transférer brutalement l'ensemble des appels des jugements de tribunaux administratifs à des juridictions nouvelles. Or, contrairement à la réforme de 1953 qui a institué les tribunaux administratifs à partir des conseils de préfecture, la présente réforme met en place des chambres d'appel qu'il faut créer de toutes pièces.

Dans ces conditions, il serait imprudent de confier dès maintenant de trop lourdes attributions à des juridictions dont la mise en place va, d'ailleurs, être progressive. En revanche, il n'est pas inconcevable de transférer ultérieurement une partie de l'appel des jugements relatifs à l'excès de pouvoir, lorsque les chambres d'appel fonctionneront normalement et auront assis leur autorité. Vous conviendrez, monsieur le rapporteur, que c'est une question de calendrier et de réalisme.

De plus, il ne faut pas oublier que l'on ne peut traiter intégralement l'excès de pouvoir, comme le plein contentieux, au stade de la cassation devant le Conseil d'Etat. En effet, un degré de cassation en matière d'excès de pouvoir comporte un inconvénient sérieux - pour ne pas dire majeur - en raison de la succession d'annulations et de remises en vigueur des décisions litigieuses qui peut se produire. L'exécution de la décision de justice deviendrait alors très difficile et cela aurait forcément une incidence sur le bon fonctionnement de l'administration.

Pour remplir les missions qui ont été évoquées, comment les nouvelles chambres seront-elles organisées ?

Du point de vue territorial, le ressort de chacune d'elles couvrira plusieurs régions. En a-t-on envisagé assez ? On pourra en débattre.

Du point de vue de leur structure interne, les chambres pourront comporter des sections.

L'aspect le plus délicat de l'organisation de ces chambres concerne leur composition. D'un côté, il faut que l'impératif de compétence ne souffre aucune discussion. Pour qu'il soit respecté, le Gouvernement a fait appel à un corps qui a fait ses preuves, celui des tribunaux administratifs, juridictions dont chacun se plaît à souligner la réussite depuis leur création en 1953. Mais, en même temps, il faut prendre garde de ne pas les affaiblir par une ponction trop importante sur leurs effectifs.

Pour concilier cette double exigence le projet a prévu, à côté d'un régime de recrutement permanent, un régime de recrutement transitoire ménageant une place au recrutement latéral de fonctionnaires et de magistrats de l'ordre judiciaire présentant toutes garanties de compétence et d'expérience. M. Pasqua vous exposera les modalités de ces recrutements.

La présidence des chambres administratives d'appel sera assurée par des conseillers d'Etat. Je précise d'emblée que cette disposition n'a nullement pour objet d'écarter les membres du corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel de la présidence des nouvelles juridictions. En effet, les membres de ce corps appelés à exercer une telle présidence seront nommés au grade de conseiller d'Etat hors tour et seront affectés, pour une durée minimale de cinq ans, dans des fonctions de président de chambre. C'est, me semble-t-il, une des modalités les plus heureuses de la réforme que de ménager ainsi de plus larges possibilités d'accès au corps du Conseil d'Etat à ceux qui, dans les tribunaux administratifs, se sont révélés les meilleurs.

Deuxième question à trancher : comment passer des anciennes règles de compétence aux nouvelles ?

L'entrée en activité des chambres d'appel est fixée au 1^{er} janvier 1989. Les affaires enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat avant cette date, en état d'être jugées et déjà attribuées au rapporteur désigné pour le jugement de l'affaire, resteront de la compétence d'appel du Conseil d'Etat. Les autres affaires seront transférées aux chambres.

Cela veut dire que plus de 65 p. 100 des affaires entrant dans les matières attribuées aux chambres, et dont le Conseil d'Etat aura été saisi avant le 1^{er} janvier 1989, seront transférées aux nouvelles juridictions. L'allègement de la charge pesant sur la section du contentieux se concrétisera donc immédiatement de façon très sensible.

L'institution d'un nouvel échelon juridictionnel compétent en appel ne doit pas faire oublier les problèmes de la juridiction du premier degré. C'est l'objet du deuxième volet de la réforme, qui est consacré au renforcement des moyens des tribunaux administratifs. Cette question relève du ministre de l'intérieur et M. Pasqua vous exposera dans un instant les dispositions envisagées.

Pour que la réforme atteigne pleinement son objet, il faut aussi développer les mécanismes préventifs, dissuasifs, de nature à empêcher les affaires de remonter jusqu'au Conseil d'Etat. Le premier danger, je l'évoquais tout à l'heure, est en effet que le Conseil d'Etat retrouve, au niveau de la cassation, l'encombrement dont il se sera défait au niveau de l'appel. Pour l'éviter, le projet institue une procédure préalable d'admission du pourvoi en cassation. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. Cette procédure s'inspire d'exemples étrangers assez significatifs, dont le plus célèbre, sinon le plus proche, est celui de la Cour suprême des Etats-Unis.

Tel est le premier mécanisme prévu pour prévenir le développement des contentieux. Le deuxième consiste à aménager la possibilité pour un tribunal administratif ou une chambre administrative d'appel de renvoyer au Conseil d'Etat une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et appelant une solution urgente, dans la mesure où cette question conditionne le règlement d'un certain nombre de litiges. C'est ce que M. Mazeaud appelait les « séries ».

Par exemple, en fournissant rapidement la solution aux difficultés nées de l'application des nouveaux textes législatifs ou réglementaires et pouvant donner lieu à de multiples requêtes devant les « juges du fait », le Conseil d'Etat permettrait, par son intervention, d'éviter ou de régler rapidement les contentieux massifs qui en résulteraient. M. le rapporteur a ainsi évoqué le chiffre de plusieurs milliers de recours formés par les fonctionnaires d'outre-mer.

Les deux mécanismes de prévention que je viens de présenter se situent encore à l'intérieur du contentieux. Le troisième et dernier mécanisme institué par le projet vise à empêcher le contentieux de naître.

Il crée en effet la possibilité, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, de soumettre des litiges concernant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics à une procédure de recours administratif ou de conciliation préalable à toute instance contentieuse.

Tels sont, mesdames et messieurs les députés, les trois volets de la réforme du contentieux administratif projetée par le texte soumis à votre examen.

Plusieurs dispositions concernent des modifications rédactionnelles de lois existantes, rendues nécessaires par les innovations de fond que je viens de passer en revue. Ainsi, un

certain nombre de dispositions du code des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel doivent être adaptées à leur nouveau champ d'application.

Par ailleurs, certains aspects de la réforme, en ses différents volets, devront être précisés par des décrets en Conseil d'Etat ; ces décrets fixeront notamment le nombre et le ressort des chambres d'appel, le nombre de leurs sections, les conditions de la mise en place de procédures préalables à des instances contentieuses.

J'en ai terminé avec l'analyse de ce texte un peu austère. J'espère vous avoir fait partager ma conviction que, par des mécanismes clairs et par la volonté de traiter dans leur ensemble les problèmes de la juridiction administrative, il apporte une réponse sérieuse à la crise du contentieux administratif.

Un tel équilibre n'allait pas de soi, comme en témoigne la multiplicité des opinions et des projets que cette réforme a suscités. Si vous pensez qu'il a été heureusement trouvé, le Gouvernement vous demande de saisir la chance qui vous est offerte en adoptant ce projet de loi dont la longue élaboration est déjà un gage de sérieux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

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

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs, M. le garde des sceaux vient de développer devant vous les raisons qui ont conduit le Gouvernement à concevoir cette profonde réforme du contentieux administratif que représente la création des chambres administratives d'appel.

Il a, d'une part, rappelé les difficultés considérables que connaissent tant le Conseil d'Etat, dont la surcharge contentieuse perturbe l'équilibre entre les fonctions administrative et juridictionnelle sur lequel repose le bon fonctionnement de cette institution, que les tribunaux administratifs, dont le stock d'affaires à juger s'accroît d'environ 10 000 par an.

Il a, d'autre part, présenté les différents aspects de la réforme d'ensemble proposée par le Gouvernement pour remédier à cette situation et souligné les effets très positifs qui en résulteront pour les justiciables.

Vous savez ainsi que les chambres administratives d'appel constitueront, pour le plein contentieux, un échelon intermédiaire entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat et que les juges affectés dans ces nouvelles juridictions seront issus du corps unique des membres des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel.

Des raisons historiques font que le ministre de l'intérieur a toujours été chargé de la gestion du corps des tribunaux administratifs, ainsi d'ailleurs que de celle du personnel des greffes de la juridiction du premier degré. Ceux-ci sont, en effet, constitués de fonctionnaires appartenant aux différents corps qui forment ce qu'il est convenu d'appeler « le cadre national des préfetures » : attachés principaux et attachés, secrétaires administratifs, commis, dactylographes, etc.

La récente mise en œuvre de la décentralisation lui a de surcroît donné la charge de pourvoir aux besoins, immobiliers et mobiliers, nécessaires au fonctionnement des tribunaux administratifs. A cet égard, un effort sans précédent a été accompli au cours des dernières années.

C'est donc tout naturellement que, dans le cadre de la réforme du contentieux, il est demandé au ministre de l'intérieur d'assurer la gestion du corps unique des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel, de prévoir et de mettre en place les moyens qui seront nécessaires à la nouvelle juridiction pour mener à bien sa mission, tout en renforçant les moyens des tribunaux administratifs.

J'aborde donc dans un premier temps les questions liées à l'organisation des chambres administratives d'appel.

Les moyens mis en œuvre doivent être à la mesure des espoirs que fait naître la nouvelle juridiction et du rang qu'elle doit occuper dans les institutions du pays, et ce dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Cinq chambres administratives, présidées par un conseiller d'Etat, seront installées dès le 1^{er} janvier 1989, l'une d'entre elles dans la région parisienne, les quatre autres dans de grandes métropoles de province, déjà sièges de tribunaux administratifs, de manière à faciliter l'utilisation, par les deux

échelons de juridiction, de moyens communs, notamment les salles d'audience et la documentation. Chaque chambre sera organisée en deux ou trois sections, en fonction du volume d'affaires traitées.

Sous le vocable « sections », il faut entendre la formation de jugement de base : sous la présidence soit du président de chambre, soit d'un président de section, elle comprendra cinq rapporteurs et deux commissaires du Gouvernement.

Une centaine d'emplois devront ainsi être créés au sein du corps des tribunaux administratifs, qui deviendra le corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel. Ces créations seront réparties sur quatre exercices budgétaires. Mais le souci du Gouvernement de voir les nouvelles chambres fonctionner dès 1989 conduira à ce que l'effort principal porte sur les deux premières années, pendant lesquelles neuf dixièmes des emplois prévus seront créés.

En régime permanent, pourront être affectés dans une chambre les membres du corps ayant au moins le grade de conseiller de première classe et justifiant, au 1^{er} janvier de l'année d'affectation, d'une ancienneté de six ans, dont quatre ans d'exercice de fonctions juridictionnelles.

La possibilité ainsi donnée aux juges administratifs de servir alternativement dans les juridictions du 1^{er} degré et dans les juridictions d'appel introduira une plus grande diversité dans leurs fonctions. Elle entraînera par ailleurs une amélioration non négligeable dans le déroulement des carrières, puisque les nouvelles affectations permettront, par un effet de cascade, au tiers des membres du corps des tribunaux administratifs de bénéficier d'un avancement de grade. Cette évolution, que le Gouvernement entend, bien entendu, faciliter, répond à l'attente des membres du corps des tribunaux administratifs.

Mais le Gouvernement se doit également, dans la période transitoire, de veiller à ce que l'affectation dans les chambres d'appel de membres des tribunaux administratifs ne compromette pas le bon fonctionnement de la juridiction du premier degré.

C'est la raison pour laquelle le texte qui vous est soumis prévoit qu'un tiers des nominations dans les chambres d'appel pourront résulter d'un recrutement exceptionnel, étant entendu que les deux autres tiers seront réservés aux membres des tribunaux administratifs.

Ce recrutement exceptionnel, limité, je le répète, au tiers des emplois concernés, s'adressera aux fonctionnaires de niveau catégorie A, aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux agents non titulaires de l'Etat de niveau équivalent à la catégorie A, ayant au minimum dix ans de services effectifs, qui seront intégrés aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe.

Il sera opéré sur proposition d'une commission de sélection, présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, et comprenant le conseiller d'Etat, chef de la mission d'inspection des juridictions administratives, deux personnalités désignées par le Premier ministre sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat et trois membres du corps désignés sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel.

L'indépendance de cette commission est une garantie de l'objectivité du recrutement ainsi effectué.

Le Gouvernement attache par ailleurs une importance toute particulière aux conditions d'installation et de fonctionnement des nouvelles juridictions. Même si elles doivent utiliser en commun avec des tribunaux administratifs, certains locaux et certains services, les chambres bénéficieront, comme il se doit, d'une complète autonomie et des moyens qui correspondent à leurs missions. Elles disposeront en particulier des personnels administratifs nécessaires au fonctionnement de leurs greffes.

Le coût budgétaire de cette réforme a bien entendu été pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1988. La dotation prévue à cet effet représente un montant global de 30 millions de francs, permettant aux chambres administratives d'appel d'être installées dans les dernières semaines de 1988 et de disposer effectivement des moyens de fonctionner dès le 1^{er} janvier 1989.

Parallèlement, le Gouvernement s'est attaché à ce que cette réforme comporte les mesures d'accompagnement nécessaires concernant les tribunaux administratifs, dont les moyens

seront renforcés. En effet, le nombre des appels dépendra pour une part non négligeable de la qualité des jugements rendus en premier ressort, et la rapidité des jugements d'appel sera liée à celle dont feront preuve les tribunaux administratifs.

C'est pourquoi il est prévu non seulement de compenser intégralement le prélèvement des effectifs opéré au profit des chambres administratives d'appel, mais également de reprendre le plan de création d'emplois lancé en 1979 et interrompu en 1983. Il est ainsi envisagé, pour 1988, de créer vingt-six emplois, soit deux postes de président, sept postes de conseiller hors classe, sept postes de conseiller de première classe et dix postes de conseiller de deuxième classe.

L'Ecole nationale d'administration n'étant pas en mesure, du fait de la réduction du nombre de ses élèves, de fournir les effectifs nécessaires, et les différents autres modes d'accès n'étant pas suffisants, le Gouvernement a décidé de proroger jusqu'au 31 décembre 1995 le recrutement complémentaire, par voie de concours, de conseillers de deuxième et première classes de tribunal administratif, organisé par la loi du 7 juillet 1980.

Pour permettre à cette modalité particulière d'accès de fournir les effectifs souhaités, le projet prévoit qu'il pourra être dérogé, pour les années 1988, 1989 et 1990, aux dispositions de la loi du 7 juillet 1980 qui limitent le nombre de postes pouvant être pourvus par cette voie.

Par ailleurs, le plan de modernisation des tribunaux administratifs sera également poursuivi. D'ores et déjà la moitié des tribunaux métropolitains bénéficie d'une informatisation de leur greffe. Les équipements sont modernisés. Dix tribunaux sont raccordés à des banques de données juridiques et des travaux d'aménagement et d'équipement sans précédent sont menés à bien, tant en métropole que dans les départements et territoires d'outre-mer.

Je voudrais conclure cette intervention en rappelant que, dans les tout prochains jours, sera installé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs, qui renforcera encore s'il en était besoin l'indépendance des tribunaux administratifs. Le corps des tribunaux administratifs et des chambres administratives d'appel sera donc géré sous le contrôle et avec la participation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs, présidé par le vice-président du Conseil d'Etat.

Monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs, l'histoire des tribunaux administratifs est déjà longue puisque près de trente-cinq ans se sont écoulés depuis leur mise en place en 1953. La confiance que placent en eux les requérants ne s'est depuis lors jamais démentie : l'abondance des recours déposés devant eux en témoigne.

Aujourd'hui, le nombre trop important d'affaires en instance exige une modification profonde du fonctionnement des tribunaux administratifs. Puisse la réforme qui vous est proposée permettre à la juridiction administrative dans son ensemble de continuer à assurer sereinement la tâche qui est la sienne : rendre la justice en toute indépendance, en conservant la confiance de l'ensemble des justiciables. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Messieurs les ministres, le texte que vous nous présentez aujourd'hui s'efforce de régler un problème grave et préoccupant, celui de l'encombrement de la haute juridiction administrative, le Conseil d'Etat, et de résorber les retards qu'il entraîne dans la délivrance des décisions.

« S'efforce de régler », dis-je, car on ne veut pas répondre à une question simple par une solution qui pourrait paraître simple, sans être certes suffisante à elle seule, l'augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat. En effet, si une juridiction ne peut pas absorber toutes les affaires qui lui sont soumises, le bon sens populaire répond : augmentez ses membres !

Je sais bien que je tiens là des propos iconoclastes, et je n'hésite pas à dire ici que cette augmentation se heurte à une farouche opposition des membres du Conseil d'Etat, qui craignent une détérioration de l'image de leur corps - je ne pense pas que ce soit absolument fardé - et une remise en cause de leur avancement quasi automatique et assez rapide par rapport à d'autres corps, notamment de l'ordre judiciaire.

On en est donc réduit à d'autres solutions qui, finalement, sont des expédients, ou l'étaient, car je dois avouer que la solution que vous nous présentez aujourd'hui est tout de même plus satisfaisante que celles qui nous avaient été proposées depuis 1981.

M. Jean Foyer. Je suis heureux de vous l'entendre dire !

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur Foyer, en général, je dis ce que je pense !

En 1981, le gouvernement a été obligé de retirer, en séance le texte qui créait des « femmes de ménage » au Conseil d'Etat - c'est ainsi que nous en parlions entre nous - parce que sa majorité ne l'a pas suivi.

En 1985, l'Assemblée a voté un autre projet, sans beaucoup de conviction, il faut bien le dire. Je présidais à ce moment-là, de façon éphémère la commission des lois. Le Sénat, fort heureusement, s'est employé à ce qu'il s'ensable. Encore une fois, en effet, on voulait créer au Conseil d'Etat des sous-sections supplémentaires, composées de gens n'ayant aucune perspective de carrière, qui devaient déblayer le terrain mais qui n'avaient aucun réel pouvoir, ce qui n'était pas convenable.

Aujourd'hui, on nous propose, je crois, une meilleure solution. Ce projet, en effet, s'attaque vraiment à la racine du mal. Puisque 80 p. 100 des affaires soumises au Conseil d'Etat sont des pourvois en appel contre des jugements rendus par les tribunaux administratifs, on essaie de dégonfler ce stock.

De plus, ce projet me paraît intéressant car il tend - j'y reviendrai tout à l'heure - à calquer l'organisation de la justice administrative sur l'organisation de la justice judiciaire en créant un stade d'appel et un stade de cassation.

Il me semble également positif pour les membres des tribunaux administratifs, la création de ce stade d'appel et la possibilité pour quelques-uns d'entre eux d'accéder enfin au grade suprême de conseiller d'Etat devant leur offrir un meilleur profil de carrière.

Il n'empêche, et peut-être y reviendrai-je d'un mot tout à l'heure, que tout cela laisse entier un problème latent, constant, celui du statut des membres du Conseil d'Etat, qu'il faudra bien un jour examiner dans cette enceinte. Si l'on veut, en effet, rapprocher l'organisation de la juridiction administrative de celle de la juridiction judiciaire, comme on l'a fait d'ailleurs lorsque l'on a créé les chambres régionales des comptes, finalement intégrées dans l'organisation d'une juridiction financière, dont le sommet est constitué par la Cour des comptes encore faudrait-il que l'on sache très exactement quel est le statut des membres du Conseil d'Etat : sont-ils vraiment des magistrats ou non.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Ils n'ont pas que cette fonction !

M. Jean-Pierre Michel. Il semble que les membres du Conseil d'Etat ne veuillent pas, pour des raisons obscures d'ailleurs, que cette question soit examinée par le législateur. Il n'est pas question ici d'attenter à leur indépendance, que tout le monde respecte, et je suis le premier à reconnaître que, souvent, une pratique et une considération valent mieux que des textes.

Le projet que vous nous présentez, messieurs les ministres, pose cependant certaines questions difficiles, délicates. Des incertitudes subsistent. Je vais passer en revue quelques-unes d'entre elles. Je le ferai rapidement dans son excellent rapport, et ce n'est pas un mot de circonstance, M. Mazeaud en a déjà relevé un certain nombre et le débat parlementaire, aussi bien ici que devant le Sénat, devrait apporter des clarifications.

La première question - je serai très bref, car elle a été abordée de façon complète et excellente par M. le rapporteur de la commission des lois - concerne la limitation de la compétence de ces chambres d'appel. En effet, on crée une nouvelle juridiction et puis, immédiatement, peut-être pour que la mise en place de cette réforme ne soit pas trop difficile - raison qu'a un peu esquissée M. le garde des sceaux, sans grande conviction d'ailleurs - on en limite la compétence : le plein contentieux, oui, mais l'excès de pouvoir, non.

C'est une mauvaise solution, qui risque à terme d'ailleurs de provoquer un nouvel engorgement du Conseil d'Etat. Le groupe socialiste et moi-même serions favorables à ce que

cette compétence soit élargie afin qu'elle englobe tous les appels, qu'il s'agisse d'affaires dites de plein contentieux ou de recours pour excès de pouvoir, et qu'on aboutisse à terme peut-être à une véritable organisation de la juridiction administrative, avec des tribunaux de première instance, les tribunaux administratifs, des juridictions d'appel, une juridiction de cassation, et puis le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat resterait l'organisme que l'on connaît, que le Gouvernement consulte dans ses formations administratives. Il serait uniquement juge des actes émis par les plus hautes autorités de l'Etat, et, par ailleurs, il y aurait un ordre juridictionnel qui « tiendrait debout », ce qui n'est pas encore tout à fait le cas aujourd'hui.

Cela pose évidemment le problème abordé ici et qui ne relève pas du domaine législatif : celui du nombre des juridictions à créer. On en propose cinq, ce qui est dérisoire. On nous a indiqué en commission où seraient vraisemblablement créées ces chambres, ou ces cours régionales d'appel, pour faire droit aux amendements qui seront proposés par la commission des lois. Il faudra, petit à petit, en prévoir au moins une par région administrative. Cela me paraît une bonne solution et elle aboutirait évidemment également à augmenter le nombre des tribunaux administratifs. Je ne serai pas aussi gourmand que M. le rapporteur, car il n'est sans doute pas nécessaire d'en créer une par département. Certains petits départements n'en nécessitent pas une pour eux seuls. Mais ce n'est pas le cas de tous. Cela devra être étudié de près.

Sur ce premier point, le texte n'est donc pas encore très satisfaisant.

Le deuxième point, qui me semble poser un problème plus grave, concerne la composition même de ces chambres d'appel. Je m'avance là à pas mesurés, car la question me paraît être d'ordre constitutionnel. Nous n'avons pas soulevé d'exception d'irrecevabilité, car nous pensons qu'en toute hypothèse l'architecture générale du texte n'est pas en cause et qu'on peut trouver une solution. Vous créez une juridiction nouvelle qui est une juridiction d'appel ; vous la dotez de magistrats, car, même si on n'a pas osé le dire tout à fait, les membres des tribunaux administratifs sont des magistrats. Ils bénéficient en tout cas d'une prérogative essentielle qui est l'immuovibilité. Le Conseil constitutionnel l'a reconnu. Mais vous faites présider ces chambres par un conseiller d'Etat qui n'est pas magistrat - tout le monde est d'accord là-dessus - et qui, au surplus, ne bénéficie pas de l'immuovibilité. Votre texte le précise expressément lorsque vous indiquez que le président de ces chambres sera détaché pour cinq ans, bien entendu, mais que ce détachement, si je lis bien le texte, sera un détachement dans les fonctions et non un détachement géographique. On peut donc penser que, pendant les cinq ans, ces présidents de chambre d'appel pourraient passer de Lyon à Bordeaux, par exemple. De plus, lorsque le détachement prendra fin, ce conseiller d'Etat, qu'il s'agisse d'un conseiller d'Etat issu du Conseil d'Etat ou issu d'un tribunal administratif, ne saura pas très bien où il va se retrouver.

Référons-nous à ce qui se passe pour les conseillers référendaires à la Cour de cassation, monsieur le garde des sceaux, qui sont des magistrats. Lorsqu'ils sont nommés conseillers référendaires pour dix ans - c'est le maximum - la loi a bien prévu qu'au bout de ces dix ans ils choisissent eux-mêmes leur lieu d'affectation. Il faudrait ici prévoir que ces conseillers d'Etat, s'ils le désirent, pourront, lorsqu'ils reviendront au Conseil d'Etat, se retrouver dans des formations contentieuses. Encore une fois, bien évidemment, cela pose le problème du statut des membres du Conseil d'Etat. Il est vrai qu'on se trouve ici devant une solution un peu boiteuse.

Notre Constitution, la Déclaration européenne des droits de l'homme disent que tout citoyen a droit à une juridiction impartiale et indépendante, et que l'immuovibilité des membres qui constituent cette juridiction est une des caractéristiques de son indépendance.

Or ici il faut bien dire que le président de cette juridiction ne bénéficie pas de cette garantie d'immuovibilité. Il y a donc peut-être une possibilité d'amender le texte à cet égard. En tout cas nous serons attentifs aux réponses qui nous seront données.

Le troisième point que je voudrais évoquer a été soulevé tout à l'heure par notre rapporteur. Il porte sur la possibilité d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Je pense que tout le monde peut être d'accord sur le principe. Simple-

ment, on peut s'interroger, comme on l'a fait avant moi, sur les dispositions retenues ou qui seront retenues, car le texte ne le précise pas, concernant la procédure préalable d'admission qui permettra au Conseil d'Etat de rejeter les pourvois irrecevables ou qui ne seraient fondés sur aucun moyen sérieux.

A mon point de vue, le principe qui doit être bien établi, et qui est d'ailleurs retenu dans le cadre de la juridiction de l'aide judiciaire, c'est l'admission du pourvoi, l'exception étant le rejet.

Deuxième précision que je souhaiterais voir apporter au texte : ce rejet ne devrait pas être prononcé par chaque sous-section en vertu de sa compétence. En effet, il y aurait alors beaucoup de rejets, car la sous-section dira : ça c'est déjà connu, jugé, rejeté. Et cela reviendrait à dire que le principe n'est pas l'acceptation du pourvoi, mais le rejet. Il faut créer au sein du Conseil d'Etat une chambre qui s'apparenterait peut-être à ce qu'était la chambre des requêtes et qui, formée de conseillers d'Etat venus de divers horizons du contentieux, pourrait admettre ou ne pas admettre ces recours.

Le quatrième point, celui qui me paraît le plus préoccupant, concerne l'article 10 de la loi dont le principe et l'application appellent de sérieuses réserves.

M. Jean Foyer. C'est le meilleur article du projet !

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur Foyer, vous serez peut-être encore plus méchant que moi tout à l'heure !

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Pas sur l'article 10 !

M. Jean-Pierre Michel. En effet, on crée un double degré de juridiction, mais, immédiatement, on accepte une entorse à ce principe en faisant, *a priori*, peser une espèce de suspicion sur les membres des juridictions dites inférieures, comme si elles n'étaient pas capables de trouver des solutions !

Pour ma part, je suis persuadé qu'elles sont peut-être plus capables que le Conseil d'Etat de trouver des solutions heureuses, notamment dans tout le contentieux lié à la décentralisation.

M. Jean Foyer. Et l'article 177 du traité de Rome ?

M. Jean-Pierre Michel. Pour ce contentieux, les chambres régionales et les tribunaux administratifs, qui sont plus proches des réalités locales que ne l'est le Conseil d'Etat, qui a peut-être une vue plus jacobine des choses, peuvent, je le répète, trouver des solutions heureuses.

Evidemment on a laissé en chemin ce qui paraît-il a été dans l'air, à savoir que cette possibilité pourrait être d'initiative du Conseil d'Etat. Nous aurions alors rejeté l'ensemble du texte pour cette seule raison.

Je sais bien que c'est le tribunal administratif ou la cour d'appel qui va provoquer ce sursis à statuer. C'est le principe. Mais l'application pose quand même un problème très grave pour le justiciable. En effet, celui-ci serait tout à fait innocent - si j'ose dire - dans la décision de renvoi. Il saisirait la juridiction compétente - cela ne fait pas l'ombre d'un doute - et il s'agit du tribunal administratif. Il saisirait la juridiction compétente, la cour d'appel, puisqu'il ferait un recours, et puis, sans qu'il le demande, on le renverrait au Conseil d'Etat.

Le justiciable, et c'est une question qui devra être réglée sinon au cours de ce débat, du moins au cours de la navette, sera-t-il dès lors dans l'obligation de recourir à un avocat du Conseil d'Etat ?

M. Michel Sapin. Bonne question !

M. Jean-Pierre Michel. Ou faut-il dans ce cas-là faire entrer au principe du monopole des avocats au Conseil d'Etat et permettre au justiciable ou à son avocat de première instance ou d'appel, qui sera vraisemblablement le même, de poursuivre la procédure devant le Conseil d'Etat ?

Pour ma part, je pense qu'il faut opter pour cette seconde solution, et cela pour deux raisons. D'abord, pour une raison d'ordre financier, cela va de soi. Je ne veux ici accuser personne, mais tout le monde comprendra. Et aussi pour une question de temps. Je suis moi-même, comme maire d'une commune, appelé à plaider devant le Conseil d'Etat. Malheu-

reusement, d'ailleurs, car en général je me défends. Et lorsque je suis devant le Conseil d'Etat à la suite d'une décision rendue par un tribunal administratif, je constate tout le temps perdu pour contacter un avocat au Conseil d'Etat, pour que l'autre avocat devant le tribunal administratif prenne contact avec lui, pour qu'il lui transmette le dossier - pour transmettre un dossier il faut déjà un certain temps, et cela ne se fait pas comme cela - pour que l'avocat au Conseil prenne connaissance de ce dossier qu'il ne connaît absolument pas, en général au cours d'une réunion de travail avec l'avocat de première instance -, c'est du moins ainsi que cela se fait lorsque les gens sont sérieux.

Il se passe à peu près six mois avant que l'avocat au Conseil dépose son premier mémoire. Je crois que ce n'est pas sérieux. Et il ne serait pas sérieux que, dans le cadre de l'article 10, le justiciable, finalement, se voie opposer un renvoi devant le Conseil d'Etat auquel il est complètement étranger. Si le justiciable souhaite avoir recours à un avocat au Conseil parce qu'il pensera être mieux défendu ou mieux entendu par le Conseil, il y aura recours, mais s'il ne le souhaite pas, je pense qu'il faut lui permettre de continuer sa procédure assisté de l'avocat qui l'aura aidé, assisté devant le tribunal administratif ou devant la cour administrative d'appel.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Jean-Pierre Michel ?

M. Jean-Pierre Michel. Bien volontiers, monsieur le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. La question de l'avocat doit effectivement être tranchée; nous en avons d'ailleurs parlé lors du débat en commission.

En revanche, je ne partage pas vos inquiétudes en ce qui concerne l'article 10. S'il s'agit d'une question nouvelle, le tribunal administratif et la chambre administrative d'appel pourront saisir le Conseil d'Etat. Il y va de l'intérêt du justiciable, car il peut s'agir notamment de régler le problème que j'ai appelé tout à l'heure des séries que nous connaissons bien au Conseil d'Etat. Il ne faudrait pas, dans la mesure où ces séries seraient partagées entre les différentes chambres, qu'il y ait des contradictions de jurisprudence. Le justiciable n'y trouverait aucun bénéfice, mais au contraire un préjudice. Cette innovation que constitue la question préjudicielle, loin de gêner le justiciable, loin de poser un problème de fond, comme vous semblez le croire, peut permettre une solution rapide pour une multitude de dossiers qui sont rigoureusement identiques.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Encore faudra-t-il, monsieur le rapporteur, que les membres des juridictions, tribunal administratif ou cour d'appel, n'aient recours à cette procédure de façon tout à fait exceptionnelle et occasionnelle.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Michel. C'est en tout cas le souhait que je formule ici et que, je pense, vous partagez.

Une autre question est soulevée par l'article 12 concernant la procédure préalable ou précontentieuse. Nous sommes persuadés de l'intérêt d'une procédure préalable, qui limitera le contentieux. Mais le texte n'est pas très explicite et j'aimerais que le Gouvernement précise ses intentions. Je suppose d'ailleurs que les décrets d'application sont presque prêts et que le Conseil d'Etat y a travaillé, comme il a travaillé sur l'ensemble de ces textes. Des précisions devraient nous être apportées sur les matières concernées par cette procédure précontentieuse et sur les délais pendant lesquels elle pourrait être mise en œuvre.

Enfin, à l'occasion de ce texte, on ne peut pas faire l'économie d'un débat, même restreint, sur le rattachement des juridictions administratives, survivance des conseils de préfecture.

Demain, si rien n'est fait, les cours administratives d'appel seront rattachées au ministère de l'intérieur. Il y a à cela quelque inconvénient, encore qu'il soit certainement théo-

rique, personne n'ayant jamais prétendu que cette tutelle du ministère de l'intérieur portait atteinte à l'indépendance des membres des tribunaux administratifs. Mais il y a aussi à cela des avantages que les membres des tribunaux administratifs ne voient peut-être pas toujours très bien. Ce sont des avantages de carrière : gérés par le ministère de l'intérieur avec d'autres corps de fonctionnaires très importants, les membres des tribunaux administratifs peuvent certainement bénéficier de détachements intéressants, dans le corps de l'administration préfectorale ou des administrateurs par exemple, détachements dont ils ne pourraient bien sûr plus bénéficier s'ils étaient gérés par le ministère de la justice.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. En effet !

M. Jean-Pierre Michel. Mais, puisque les membres des tribunaux administratifs semblent favorables à un changement de leur rattachement - et nous avons déposé un amendement dans ce sens - ...

M. Jean Foyer. Ah !

M. Jean-Pierre Michel. ...une solution favorable consisterait à rattacher l'ensemble des membres des juridictions administratives - tribunaux administratifs et maintenant cours administratives d'appel - au secrétariat général du Conseil d'Etat, qui bénéficie d'une autonomie de gestion puisque le Conseil d'Etat voit attribuer une ligne budgétaire dont il a la libre disposition.

M. Jean Foyer. De Charybde en Scylla !

M. Jean-Pierre Michel. Bien entendu, cela nécessite un certain temps d'application. Notre amendement est d'ailleurs double, puisque nous avons prévu aussi des modalités de mise en place de ce nouveau mode de fonctionnement des juridictions administratives.

Telles sont les quelques observations que je souhaitais faire au nom du groupe socialiste. J'espère qu'au cours du débat le Gouvernement nous apportera des réponses satisfaisantes. Et, sous cette réserve, qui, je n'en doute pas, sera rapidement levée, le groupe socialiste votera ce texte qui doit permettre un meilleur fonctionnement de la justice administrative, ce qui est tout à fait nécessaire en démocratie.

M. Michel Sapin. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Mesdames, messieurs, comment ne pas être sensible au titre du projet de loi qui nous est soumis ? Vaste ambition que la réforme du contentieux administratif, dont on parle souvent, qu'on a parfois tenté d'engager et à laquelle généralement on finit par renoncer devant la complexité de l'ouvrage !

Il n'en demeure pas moins que la situation des juridictions administratives ne cesse de se dégrader. Celle-ci est même pire que celle qui avait entraîné la création des tribunaux administratifs en 1953.

La multiplication des interventions de l'Etat, et encore plus celle des collectivités locales, la décentralisation avec son dispositif - un peu trop tranché à mon gré - de contrôle de légalité sur lequel il faudra peut-être revenir, et peut-être aussi l'attitude nouvelle des citoyens vis-à-vis de la puissance publique, tout cela a entraîné une augmentation sensible du contentieux administratif.

Sans tomber dans les excès de la procédure que connaissent certains pays comme les Etats-Unis, on ne peut que se réjouir de constater que le recours au juge administratif devient pour le citoyen un moyen plus utilisé de défendre ses droits. Sans doute est-ce en grande partie parce que la réputation d'indépendance et d'impartialité de la juridiction administrative n'est plus, aux yeux de l'opinion publique, à démontrer.

Mais si l'on veut que la justice soit rendue, encore faut-il lui en donner les moyens. Les statistiques, tant du Conseil d'Etat que des tribunaux administratifs, font, hélas ! apparaître que, malgré les améliorations apportées au fonctionnement de ces juridictions, les délais de jugement ne cessent d'augmenter, et les retards, comme le notait le rapporteur, finissent par constituer de véritables dénis de justice.

Le projet de loi qui nous est présenté ne règle pas tous les problèmes que je viens d'évoquer, et l'on peut même dire qu'il met complètement entre parenthèses celui de l'encombrement des tribunaux administratifs. Mais, dans ce domaine, à moins bien sûr d'envisager l'institution de tribunaux départementaux, il ne s'agit pas seulement d'une réforme législative, mais d'une question de moyens. M. le ministre de l'intérieur nous a donné un certain nombre d'éléments sur le renforcement de ces corps des tribunaux administratifs et des juridictions administratives du premier degré. Nous y reviendrons sans doute dans le cadre de la discussion du budget de 1988.

Il faut aussi souligner que l'article 12, dont nous aimerions connaître un peu mieux les futures modalités d'application, est une ouverture pour éviter la systématisation du contentieux. Le principe de la création d'un double degré de juridictions administratives, rapprochant *mutatis mutandis* ces dernières du système judiciaire, présente quelques avantages non négligeables.

Son objectif premier est de désencombrer le Conseil d'Etat et il est vraisemblable qu'au fil des années les jugements des chambres ou plutôt des cours régionales d'appel, selon la terminologie retenue par la commission des lois - amèneront une diminution des recours devant le Conseil d'Etat. Sans méconnaître le rôle régulateur que le Conseil d'Etat doit conserver en matière de jurisprudence, ayant à dire le droit en dernier ressort, et c'est sans doute pourquoi le contentieux de l'excès de pouvoir ne sera pas renvoyé en appel aux chambres administratives d'appel, on ne peut qu'être perplexe devant cette limitation.

En effet, la difficulté juridique des causes n'est pas forcément en rapport avec les blocs de contentieux dans lesquels - et on sait combien c'est difficile - il est habituel de les inscrire. Certains problèmes de plein contentieux posent des problèmes d'interprétation du droit beaucoup plus complexes que certains refus de permis de construire ou de contrôle de légalité, pour donner des exemples simples.

Enfin, dans le système prévu par le texte, on risque de laisser échapper tout ce qui concerne la fonction publique, dans la mesure où le recours pour excès de pouvoir, agrément bien souvent de demandes aux fins d'indemnités, constitue la plupart du temps la règle en cette matière.

Le texte constitue néanmoins un progrès très réel, mais trop timide aux yeux de certains, et on ne peut qu'agréer l'amendement rectifié du rapporteur de la commission des lois qui prévoit que, dans l'avenir, le recours pour excès de pouvoir pourra être confié, dans certaines matières, aux chambres administratives d'appel.

Nous aurons, lors de la discussion des articles, à revenir sur le problème de la « question préjudicielle » prévue à l'article 10, question préjudicielle que je mets bien sûr entre guillemets, comme le rapporteur l'avait fait. Elle me paraît relever d'une juste prudence dans la perspective de l'unité de la jurisprudence, mais cette innovation juridique se justifierait sans doute mieux si le Conseil d'Etat devenait pure juridiction de cassation.

Enfin, le projet de loi organise les modalités de constitution de ces nouvelles juridictions. Chacun sait combien - et ce n'est qu'un exemple, non une comparaison - les chambres régionales des comptes ont eu du mal à fonctionner dans leurs premières années d'existence. Il ne faudra pas moins de l'année 1988 pour mettre en place ces juridictions d'appel, avec les moyens qu'a bien voulu indiquer M. le ministre de l'intérieur, d'autant que le projet de loi n'apporte, bien entendu, aucune précision sur ce point. M. le ministre a également parlé des greffes, et je l'en remercie.

Quant au recrutement par intégration, il aurait sans doute été possible - certains l'ont demandé - de l'ouvrir au monde des professions judiciaires, comme cela existe pour d'autres juridictions. On pourra dans ces juridictions d'appel, quel qu'un l'a dit, recruter des colonels. Pourquoi pas des avocats ayant dix ans d'ancienneté ?

Sous réserve de ces quelques observations, nous estimons que le projet de loi qui nous est soumis constitue un progrès, ou plutôt un début. Souhaitons qu'il ne soit que la première étape d'une réforme plus complète des juridictions administratives pour assurer aux citoyens une justice plus rapide, plus sereine parce que non surchargée. C'est certainement l'un de ces problèmes que l'on dit de société qui ne manquera pas de solliciter encore l'attention du Gouvernement et du Parlement dans les prochaines années. C'est dans cette

perspective, qu'ils veulent positive, que les membres du groupe U.D.F. voteront ce texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Martinez.

M. Jean-Claude Martinez. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi sur la réforme du contentieux administratif est un texte d'importance. Il s'attaque en effet à un problème posé depuis trente ans et qui ne fait qu'empirer. Il était donc grand temps de l'aborder après quantités de replâtrages, notamment en juillet 1980 avec l'institution de recrutements complémentaires, replâtrages que d'ailleurs vous poursuivez puisque l'article 6 du projet prévoit la prolongation jusqu'en 1995 de ces recrutements complémentaires.

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, puisque vous exercez la tutelle sur les juridictions administratives à défaut de l'exercer sur les maires et sur leurs éventuelles signatures, il faut donc vous féliciter de votre initiative, même si votre texte n'aborde pas le fond du problème, même s'il ne s'attaque pas aux causes essentielles de la crise de la juridiction administrative.

Bien entendu, on pouvait proposer d'autres solutions, mais on pouvait surtout en proposer de meilleures.

Je voudrais d'abord rappeler brièvement le problème posé, puis, tout aussi brièvement, retracer les causes qui ont amené ce problème à se poser - elles ne sont pas inintéressantes si l'on veut trouver des solutions. Enfin, je voudrais avancer des solutions qui auraient pu compléter ou remplacer votre texte.

Le problème est simple ; il tient dans les chiffres et dans leurs conséquences. Les chiffres d'abord. En 1953, il a fallu créer les tribunaux administratifs parce que le Conseil d'Etat était asphyxié, avec 24 150 dossiers en retard. L'excellent rapport de M. Mazeaud donne les chiffres du stock de dossiers en retard au Conseil d'Etat en 1987 : plus de 23 000. Autrement dit, le cercle est bouclé. On est revenu à la situation de 1953. On a eu beau faire la réforme du 30 septembre 1953, créer trente et un tribunaux administratifs, après seize années de calme, disons jusqu'à la fin de la décennie 1960, la boucle est bouclée. On est revenu au point de départ : 2 000 dossiers en retard de plus chaque année.

Les conséquences de cette situation sont connues : c'est le retard à juger. Les affaires en instance qui dureraient plus de trois ans représentaient 13 p. 100 du total en 1983 ; 17 p. 100 en 1984 ; 24 p. 100 en 1985. Aujourd'hui, elles en représentent 25 p. 100. La croissance est exponentielle. On connaît même des affaires qui ont demandé plus de cinq ans avant d'être jugées. Ainsi en est-il de l'annulation d'examens à la faculté de droit de Montpellier.

Le résultat est simple : la justice administrative a perdu de sa crédibilité. A quoi sert d'annuler un acte ou une révocation cinq ans après ? Le juge administratif est devenu, dans une certaine mesure, le juge de l'inutile et, sous le chêne de Saint Louis, la première des missions essentielles de l'Etat n'est plus remplie. Le fait que ce soit pareil à la Cour de cassation et plus généralement pour l'ensemble du système judiciaire, avec plus d'un million de dossiers en retard, n'est pas une consolation.

Les causes de cette situation sont multiples. Ce sont toujours les mêmes. Il y a des causes internes au système et des causes externes.

Les causes externes au système ne sont pas inintéressantes. Tout augmente : le nombre des textes contestables, celui des agents pouvant les contester, et aussi celui des associations poussant à la contestation. Evidemment, quand on augmente le nombre des agents et le nombre des textes, on augmente tout aussi sûrement le nombre de contentieux potentiels ! Autrement dit, la démesure du droit de l'urbanisme, l'inflation du droit économique et la prolifération du droit fiscal font qu'on en est arrivé à la situation actuelle. Nous essayons de la résoudre par des palliatifs institutionnels, alors qu'elle est l'enfant naturel d'une bureaucratie qui s'est mise en place pendant vingt-cinq ou trente ans.

Si l'on fait figurer en abscisse les années et en ordonnée le nombre des affaires depuis 1953 - M. le rapporteur ne l'a pas fait, mais en le trouve dans *Etudes et documents* - on voit que la courbe des affaires en retard s'effondre dans la

décennie 1960. Pourquoi ? Parce que, en gros, le nombre d'affaires enregistrées est relativement stable : entre 4 000 et 5 000. Le Conseil d'Etat peut donc rattraper son retard.

Puis, brusquement, à partir de la fin de la décennie 1960, on constate une flambée, un pic, qui nous amène à 10 000 affaires au milieu de la décennie 1970 avec ensuite une progression permanente. La forte augmentation du contentieux dans les années soixante-dix est bien une des causes majeures de la difficulté du Conseil d'Etat à suivre le mouvement.

Cela m'amène à traiter des causes internes.

Face à cette demande de contentieux, les juges administratifs ont mal réagi. Ils n'ont pas réagi comme il aurait fallu. Ils ont pour excuse, c'est vrai, d'être peu nombreux. Alors que l'Allemagne comptait 2 500 membres de tribunaux administratifs au début de la décennie 1980, il y en a en France à peine plus de 300 - 316 je crois - c'est-à-dire 200 de plus en trente ans, ce qui est vraiment très peu. Il n'en reste pas moins que l'on peut reprocher à la juridiction administrative deux choses qui expliquent la situation où l'on est : la faible productivité de cette juridiction et la stérilité de sa jurisprudence.

La faible productivité tient à plusieurs causes, et d'abord au recrutement. On n'est pas juge administratif par choix, par vocation, mais parce que cela n'a pas marché au concours de l'Ecole nationale d'administration ou au concours d'agrégation des facultés de droit.

M. Pierre Mauger. Ce sont des ratés, quoi !

M. Michel Sapin. Ça va pas la tête ?

M. Jean-Claude Martinez. Evidemment, cela ne prédispose ni à l'enthousiasme ni à la productivité.

M. Michel Sapin. En voilà un qui a tout compris !

M. Jean-Claude Martinez. Songez qu'un conseiller administratif traite 160 dossiers par an, qu'il assiste à deux audiences par semaine ! Où est-il le temps où le Conseil d'Etat de la Libération siégeait même le samedi pour épuiser le contentieux en retard ?

Problème beaucoup plus sérieux : ces conditions de recrutement ont entraîné un statut minoré au niveau des primes, de l'avancement, des rémunérations. Ce n'est pas moi qui me suis mis en grève en mai 1976, ce sont les membres des tribunaux administratifs. Et ils ne l'ont pas fait - soyons sérieux, vous qui avez tout compris ! - pour que le contentieux soit épuisé ! S'ils étaient aussi heureux que cela, ils ne se seraient pas mis en grève !

Troisième cause de cette faible productivité : le juge administratif, n'étant pas content, cherche ailleurs des compensations.

M. Pierre Mauger. Magouille !

M. Jean-Claude Martinez. Il va enseigner dans les facultés de droit, il traite des dossiers, il fait en somme du « travail au noir », il préside des commissions départementales des impôts, des commissions universitaires.

M. Pierre Mauger. Belle mentalité !

M. Jean-Claude Martinez. Il y a 25 000 dossiers en retard, et l'on fait autre chose que de juger ! On va remplir d'autres fonctions. Et je ne parle pas du Conseil d'Etat : presque la moitié des effectifs est dans les cabinets ministériels ou ailleurs. Comble, M. le rapporteur signalait, chiffres et tableaux à l'appui, que de 1981 à 1986, pendant que le nombre des affaires enregistrées augmentait, la productivité du Conseil d'Etat a baissé de 11 p. 100 : 7 400 affaires jugées par an au début de la décennie 1980, 6 600 en 1986. Voilà bien la démonstration : en cinq ou six ans, le nombre d'affaires jugées chaque année a chuté de 800 !

Quatrième raison de la situation actuelle : à partir du moment où les conseillers d'Etat vont dans les cabinets ministériels et où les juges administratifs vont parfois ailleurs dans le paysage administratif français, il y a une imbrication entre le juge et l'administration. Là est le problème, là est le péché originel. Il remonte à l'article 52 de la Constitution de l'An VIII. C'est une vieille histoire, je dirai même une his-

toire de Noël puisqu'elle date du 25 décembre 1799. Ce jour-là, monsieur le ministre de l'intérieur, Bonaparte, qui revenait d'Egypte et allait partir à Marengo, était accompagné de Cambacérès, de Lebrun et du secrétaire d'Etat Maret. Il était seize heures trente et il allait présider la première séance de l'assemblée générale du Conseil d'Etat. C'était dans le Petit Luxembourg.

Depuis ce jour-là, l'imbrication du Conseil d'Etat et de l'administration n'a pas cessé ! C'est tellement vrai qu'en dépit de tous les appels des professeurs des facultés de droit, jamais la juridiction administrative n'adresse d'injonctions à l'administration. C'est la théorie du ministre-juge qui se survit. C'est l'administration qui se juge elle-même.

Bien sûr, il y a les trois glorieuses : Canal, Lamothe et Barel, les trois alibis de la juridiction administrative qui font que le juge administratif est un lion, mais un lion sous le trône prenant garde de ne faire échec à aucun point de souveraineté. Les choses sont connues. L'intrépidité du juge administratif est limitée aux motifs mais jamais au dispositif ; les principes sont élastiques ; les notions sont à contenu variable et le langage est obscur.

Songez, mes chers collègues, qu'il a fallu attendre 1961 pour voir réparer le préjudice moral. Mais les indemnités sont misérables ! En voici quelques exemples : 10 000 francs pour deux ans d'hôpital à vingt-sept ans, arrêt Soulier, 23 mai 1962 ; 3 000 francs pour une double fracture de la jambe, arrêt département du Nord, 4 janvier 1964 ; 100 000 francs à vingt-neuf ans pour l'amputation d'une jambe, arrêt Marfert, 24 avril 1964. En 1978, devant le tribunal administratif de Paris, 80 p. 100 des recours fiscaux se sont terminés au bénéfice de l'administration fiscale, etc. !

Peut-on croire, dans ces conditions, que le juge administratif ait vraiment envie de faire en sorte que le contentieux soit réglé rapidement ? A qui profite le retard de la juridiction administrative ? A l'administration. Or qui est le juge, sinon l'administration ?

Deuxième point, la stérilité de la jurisprudence administrative. Elle est illustrée par quantité d'arrêts que l'on croirait sortis de sketches de Coluche !

L'arrêt Mazerand : quand la veuve Mazerand allume le poêle, elle est un salarié de droit privé ; mais si elle parcourt cinquante centimètres pour s'occuper d'un enfant dans la classe, elle devient alors agent de droit public et relève de la juridiction administrative - tribunal des conflits, 25 novembre 1963.

L'arrêt demoiselle Labat, 24 novembre 1967 ; la demoiselle Labat assiste à la commémoration de l'inauguration d'une voie ferrée. La verrière de la gare s'écroule, et la demoiselle en question est blessée. Le juge administratif est compétent et elle a droit à des dommages et intérêts. Mais si une personne différente avait, le même jour, porté un colis à la gare, la même verrière, en la tuant, aurait envoyé ses ayants droit non pas devant la juridiction administrative, mais devant la juridiction judiciaire parce que cette personne était un usager d'un service public industriel et commercial.

Une canalisation de gaz explose. L'explosion envoie les blessés devant le tribunal de grande instance s'ils sont abonnés au gaz, mais devant le tribunal administratif s'ils ne le sont pas.

Peut-on continuer ainsi à la fin du XX^e siècle ? Une société peut-elle continuer à payer des magistrats pour faire ces choses-là ? C'est très grave. Cela a été dénoncé par M. Odent lui-même ancien président de la section du contentieux, qui parlait d'un jeu intellectuel stérile et d'un excès de raffinement. Cela n'est pas raisonnable.

J'en arrive alors aux solutions. La première, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, aurait consisté à s'attaquer au fond du problème, c'est-à-dire à un droit administratif qui ne tourne plus rond, afin notamment d'en finir avec des conflits de compétence d'un autre âge. On ne peut financer une juridiction pour résoudre ces problèmes de compétences entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. C'était raisonnable au XIX^e siècle, ça ne l'est plus au XX^e siècle. On pourrait, comme on l'avait fait en 1957, en matière d'accidents de circulation automobile, par exemple déterminer de grands blocs de compétence. Ce serait beaucoup plus sage.

Vous avez choisi la voie de la réforme institutionnelle. Cette voie-là ne satisfait personne, même pas l'union des syndicats de la juridiction administrative, voire le barreau de Montpellier, légitimement mécontent de constater qu'il n'y aura pas de chambre administrative d'appel dans cette ville.

La situation institutionnelle est simple. Elle tient dans les chiffres : un tiers du contentieux administratif est constitué de contentieux fiscal. Puisque ce contentieux applique un droit autonome, donnons-lui des juridictions autonomes. Elles regrouperaient et unifieraient le contentieux fiscal partagé aujourd'hui entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. C'est tellement vrai que c'est ce qui se pratique ailleurs, par exemple en Argentine, où se trouve M. le Président de la République aujourd'hui, en Equateur, au Pérou, au Costa-Rica, au Mexique. Tous ces pays disposent de juridictions fiscales. Plus proche de nous, loin de tout exotisme latino-américain, c'est ce qui se pratique aussi en République fédérale d'Allemagne où des tribunaux fiscaux siègent dans les Länder, les *Finanzgerichte* et où une cour fiscale, la *Bundesfinanzhof* composée de façon très originale, assure à Munich l'harmonisation de la jurisprudence.

Pour appliquer ces solutions à la situation française, on pouvait partir des réalités. Elles sont les suivantes.

Il existe, au niveau départemental, des commissions départementales des impôts. Transformons-les en un tribunal fiscal de premier degré en gardant la composition actuelle, une composition intelligente, mixte, avec des représentants des contribuables et des représentants de l'administration. On pourrait avoir de cette façon une juridiction arbitrale, voire de conciliation au minimum.

Au niveau des régions, il y a des chambres régionales des comptes qui ont bien peu de contentieux. Transformons-les en chambres régionales des finances qui continueraient certes à régler les problèmes des comptes mais qui, en plus, s'occuperaient en appel du contentieux fiscal traité par les commissions départementales des impôts devenues juridictions de premier degré.

Au niveau national, enfin, créons une cour fiscale nationale comme il y en a une à Munich, au Mexique ou en Argentine. Ainsi, messieurs les ministres, dans le stock d'affaires en retard devant le Conseil d'Etat, évalué à trois ans de jugement, une année se trouverait d'un seul coup rattrapée !

Au lieu de cela, vous avez imaginé une solution qui n'en est pas une, car, entre nous, les magistrats que vous allez affecter aux chambres administratives d'appel, il vous suffisait de les affecter aux tribunaux administratifs existants, et vous auriez obtenu à peu près le même résultat sans les complications qu'entraînera votre texte, puisque le Conseil d'Etat tantôt se prononcera en plein contentieux, tantôt jugera selon la procédure normale et tantôt selon une procédure exceptionnelle, tantôt se prononcera sur une question préjudicielle comme on le ferait sur la base de l'article 177 du Traité de Rome. Pauvres étudiants en droit ! Le droit administratif n'était déjà pas facile ; avec votre réforme, il ne le sera pas du tout !

La vérité, et j'en termine par là, est simple. Comme pour la sécurité sociale, comme en matière de finances ou en matière universitaire, comme pour le code de la nationalité, comme pour tous les projets depuis un an, vous appliquez la technique de l'esquive. En face de ces « baleines » vous pratiquez, si vous me permettez cette image, la technique de l'anguille. Il est vrai qu'une anguille peut faire du chemin. Il en arrive même jusqu'à la mer des Sargasses. Vous pourriez donc faire du chemin jusqu'en 1988, 1992. Réfléchissez pourtant.

On peut pendant un certain temps esquiver tous les problèmes. Mais les tensions s'accroissent, de l'école à l'université, de l'économie à la justice. On ne rend plus la justice dans notre pays, que ce soit la justice judiciaire ou la justice administrative. Mais - et n'oublions pas que l'on va célébrer en 1989 un certain anniversaire - ces tensions, comme à travers toute notre histoire, se manifesteront un jour ou l'autre de façon explosive. Ce jour-là, peut-être, on regrettera d'avoir trouvé toute une série d'astuces qui ont permis de gagner du temps jusqu'en 1988, mais qui n'ont pas permis d'aborder les problèmes au fond. (Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]

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

M. Jean Foyer. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je dois d'abord solliciter l'indulgence de l'Assemblée pour l'état de ma voix, qui est ce soir très mauvais.

Il y a deux ans, le gouvernement alors en fonctions venait présenter à l'Assemblée un projet de réforme du contentieux administratif qui, tel celui-ci, était moins son œuvre que celle du Conseil d'Etat. Intervenant dans le débat, j'avais porté sur l'architecture de ce projet un jugement sévère. Les chambres adjointes qu'il imaginait étaient, avais-je dit, des classes mobiles qui allaient être annexées à l'architecture classique du Palais-Royal de Philippe Egalité, chambres adjointes peuplées de sortes de mercenaires auxquels aurait été confié l'exercice d'une partie des attributions contentieuses du Conseil d'Etat, sous la surveillance et sous la menace permanente d'un dessaisissement par la section du contentieux.

Ce texte était la manifestation la plus absolue de l'élitisme d'un grand corps. Le Conseil d'Etat n'avait voulu ni se dessaisir vraiment d'une parcelle de sa compétence contentieuse, ni admettre en son sein le personnel supplémentaire qu'il lui eût fallu recruter.

Ce projet de 1985 s'est perdu dans les sables au Sénat. Lors de sa discussion, j'avais émis l'opinion - M. le rapporteur a bien voulu le rappeler tout à l'heure - que la création de juridictions administratives d'appel séparées du Conseil d'Etat était désormais inéluctable. Avec une politesse glacée et une sorte de dédain de fer, le garde des sceaux, M. Badinter, avait répondu en substance que mon idée n'avait point le sens commun et que j'étais emporté par l'esprit de création.

J'avais simplement une avance de deux années, car nous y voilà ! Et nous y voilà, ce soir, dans une sorte d'unanimité, que seul M. Martinez vient de rompre.

Dans ces conditions, j'aurais mauvaise grâce à combattre le projet actuel, qui comporte - je vais y revenir dans un instant - des dispositions excellentes. Mais, comme par hasard, ce sont celles qui ont été le plus critiquées depuis le début de ce débat.

Je pense, comme plusieurs des orateurs qui m'ont précédé, que ce texte n'a qu'un défaut : il ne va pas jusqu'au bout de sa logique, il n'est pas complet et il appelle, par conséquent, un certain nombre de développements.

Votre projet, messieurs les ministres, institue, pour l'essentiel, des chambres administratives qui sont des juridictions d'appel. Il les décore du titre de chambres administratives. C'est un titre vraiment bien peu prestigieux. Mieux vaudrait en préférer un autre. Les chambres régionales des comptes créées en 1982 ne seraient pas, en effet, pour ces chambres administratives un précédent très enviable. Elles sont trop nombreuses pour la quantité d'affaires qui leur est déferée. Elles ont une certaine difficulté à respecter la distinction entre un contrôle de légalité et un contrôle d'opportunité. Enfin, elles ont été, à l'époque, composées, tout au moins à leur tête, par un nombre un peu excessif d'amis du pouvoir qui étaient en place.

En 1953, les anciens conseils interdépartementaux de préfecture ont reçu la dénomination de tribunaux administratifs. Pourquoi refuser le titre de cour aux juridictions qui connaîtront de l'appel des décisions de ces tribunaux ? Voilà qui aurait l'avantage de les mettre de plain-pied avec les juridictions d'appel de l'ordre judiciaire.

Il est vrai - et c'est là le point faible de votre projet - que la totalité de la juridiction d'appel en matière administrative ne leur serait point dévolue. Le projet de loi procède, en effet, dans son article 1^{er}, de la distinction entre le contentieux de l'excès de pouvoir et le contentieux de pleine juridiction. La compétence d'appel serait conservée par le Conseil d'Etat en matière d'excès de pouvoir.

Cette distinction, ou plus exactement les conséquences que vous voulez en tirer, présente, à mon sens, plus d'inconvénients que d'avantages. Son application ne serait pas durable et elle ne me paraît pas imposée par une exigence logique.

Si l'on suivait le projet du Gouvernement, le Conseil d'Etat conserverait son caractère actuel de juridiction protéiforme, tantôt juge en premier et dernier ressort, tantôt juge d'appel, tantôt juge de cassation. Cela n'est pas d'une bonne organisation.

L'expérience démontre que le respect de la distinction du fait, dont l'appréciation appartient aux juridictions du fond, et du droit, qui appartient exclusivement à une juridiction de cassation, est toujours délicat. Et le juge qui cumule des attri-

butions juridictionnelles de fait et de droit est plus exposé qu'un autre à se comporter en juge du fait lorsqu'il connaît d'un recours en cassation, et le risque inverse n'est pas nul.

Quant aux justiciables des tribunaux administratifs, il leur faudrait apprendre que, selon la qualification du contentieux qu'ils auront introduit, l'appel devrait être reporté devant la chambre - ou cour - administrative ou devant le Conseil d'Etat.

Au minimum, si l'on conservait votre système, conviendrait-il que dans les textes de procédure vous imposiez au juge du premier degré l'obligation d'indiquer dans son jugement quelle serait la juridiction d'appel compétente pour en connaître.

Au surplus, la distinction n'est pas dans tous les cas évidente. Il existe entre l'excès de pouvoir et la pleine juridiction une différence de degré beaucoup plus qu'une différence de nature. Pendant longtemps, on a soutenu que le contentieux de l'excès de pouvoir était un procès fait à un acte alors que la pleine juridiction mettait aux prises deux parties en cause. Mais depuis la réforme de 1953, depuis que les tribunaux administratifs sont devenus les juges de droit commun au premier degré, les choses se sont un peu troublées, car, lorsque l'administration a été déboutée au premier degré - et elle l'est quelquefois, monsieur Martinez - elle interjette appel et, à ce moment-là, elle apparaît bien peu ou prou comme une partie en cause.

En réalité, le contentieux de l'excès de pouvoir se caractérise par la limitation des prétentions du demandeur, qui ne demande au juge que de tirer une seule conséquence de l'illégalité qu'il a déclarée : c'est l'annulation de l'acte. Si le demandeur réclame en outre la réparation du dommage causé par l'acte illégal, on entre alors dans le plein contentieux.

Mais certaines solutions écrites viennent brouiller les idées.

Comme le recours pour excès de pouvoir est dispensé du ministère d'avocat et que le recours de plein contentieux implique la représentation obligatoire, il est arrivé que les textes qualifient « recours de pleine juridiction » certains recours à seule fin de rendre le ministère d'avocat obligatoire.

L'exemple le plus récent, et bien connu, est celui de l'ordonnance de l'an dernier sur la concurrence. Dans sa première mouture, c'était le Conseil d'Etat qui devait connaître des recours formés contre les décisions du Conseil de la concurrence, et le texte qualifiait ce recours « recours de pleine juridiction ». A mon avis, il eût été plus normal de le qualifier « recours pour excès de pouvoir », mais on voulait rendre en la matière le ministère d'avocat obligatoire.

En un mot, le projet ne va pas dans le sens de la simplicité. Or, en droit comme en technologie, le progrès consiste à simplifier.

En instaurant cette distinction, le projet n'allègera que très provisoirement la charge contentieuse du Conseil d'Etat. Plusieurs orateurs ont déjà développé cette question. Je n'insisterai pas, si ce n'est pour relever que la décentralisation de la compétence en matière d'urbanisme sera probablement génératrice d'un nombre considérable de recours. Le pouvoir est en effet d'autant plus redoutable et d'autant plus facilement abusif qu'il est proche de son sujet, c'est-à-dire de l'administré. Telle a été la leçon de mille ans d'histoire de France. Je crains qu'on ne l'ait un peu oublié en favorisant ou en permettant la reconstitution de véritables féodalités.

Par ces recours, le Conseil d'Etat, juge d'appel, sera vite engorgé de nouveau.

Alors, franchissons le pas tout de suite ! Donner et retenir ne vaut : le Conseil d'Etat doit se résigner à un inévitable changement - ce n'est pas le premier, d'ailleurs - de sa fonction juridictionnelle.

Lorsqu'on crée de nouvelles institutions, on doit leur faire confiance. Ne donnons pas le sentiment que nous abandonnons le contentieux fastidieux, c'est-à-dire celui de la liquidation des dommages-intérêts, à ces nouvelles juridictions d'appel et que nous conservons au Conseil d'Etat un contentieux qui serait seul noble, c'est-à-dire celui de l'illégalité à l'état pur.

Je voudrais, d'un mot, pousser un peu plus loin mon raisonnement.

A quoi correspond exactement aujourd'hui la distinction de l'excès de pouvoir et du plein contentieux ?

Depuis le Second Empire, elle s'est traduite par deux facilités procédurales : la dispense de frais et la dispense de ministère d'avocat.

Or la première - la dispense de frais - n'a plus de signification, puisque, au cours d'une législature précédente, à l'initiative de M. Alain Peyrefitte, alors garde des sceaux, la loi a supprimé les frais de justice.

Quant à la dispense de ministère d'avocat, elle est le type de la fausse bonne mesure sociale. La dispense d'avocat est le moyen de faire gâcher par un justiciable un procès qui serait peut-être excellent, à cause de l'impéritie de ce malheureux justiciable, et elle oblige le juge à sortir de son impartialité en le contraignant à rechercher lui-même le moyen de faire triompher un plaideur contre l'autre, avec le handicap de ne pouvoir rechercher des preuves en dehors du dossier. La véritable mesure sociale consiste à accorder libéralement l'aide judiciaire.

Ménageons les étapes. Maintenez, si vous le voulez, la dispense d'avocat au premier degré. Mais, au second degré de juridiction, instituez la représentation obligatoire et transférez aux nouvelles juridictions d'appel l'appel de tous les jugements des tribunaux administratifs.

La réorganisation des compétences doit conduire à une réorganisation du personnel et à une réorganisation de la juridiction de cassation.

Le projet de loi fait, en somme, des juridictions d'appel un échelon d'avancement pour les membres du corps des tribunaux administratifs.

C'est une solution inévitable. Elle n'est pas sans danger, même si vous en avez limité les inconvénients en prévoyant qu'un tiers des personnels qui composeront ces nouvelles juridictions seront recrutés à l'extérieur.

La justice rendue par les tribunaux administratifs a fait de remarquables progrès depuis la mise en application de la réforme de 1953. Je le dis parce que je le pense. Et il est juste de reconnaître que, en règle générale, elle est d'une qualité tout à fait convenable et tout à fait satisfaisante. Mais pour garnir le sommet, ou tout au moins l'étage intermédiaire, on risque de dégarnir la base et un recrutement inflationniste à la base - cent exemples l'ont démontré - est l'une des mesures des plus funestes. Il n'est peut-être pas possible de faire autrement, mais il y a là un véritable danger.

Il paraît, d'autre part, de plus en plus improbable qu'on puisse indéfiniment éviter toute osmose entre le personnel des juridictions du fond et celui de la juridiction de cassation, qui ne sera d'ailleurs pas uniquement une juridiction de cassation. Et je n'ai pas l'illusion de penser qu'il serait actuellement possible de réaliser une réforme du Conseil d'Etat qui a été proposée dès 1828 par l'auteur éminent qu'était Cormenin. Dès le temps de la Restauration, en effet, Cormenin proposait de remplacer le Conseil d'Etat dans sa fonction contentieuse par un haut tribunal administratif, ce qui devait, écrivait-il, entraîner logiquement une réforme des juridictions administratives inférieures.

La réorganisation des juridictions administratives inférieures, nous sommes en train de l'achever. Il faudrait maintenant reprendre le projet de Cormenin dans le sens inverse. Mais si je développe cette idée - ce que je ferai tout de même - je vais m'attirer de nombreux sarcasmes, dont certains, du reste, me viendront des meilleurs de mes amis. Car j'en compte tout de même quelques-uns au sein du Conseil d'Etat ! (Sourires.)

M. Alain Richard. Vous comptez aussi des amis dans cette Assemblée !

M. Pierre Mezeaud, rapporteur. C'est vrai !

M. Jean Foyer. Je vous remercie de le dire, monsieur Alain Richard !

M. Alain Richard. Ce sont parfois les mêmes ! (Sourires.)

M. Jean Foyer. L'organisation qui attribue le jugement du contentieux administratif à un organe qui est en même temps le Conseil du Gouvernement est un héritage de l'ancienne France. En effet, le Premier Consul, en l'an VIII, n'a fait que reprendre l'organisation antérieure. Mais il a repris cet héritage incomplètement car, jadis, le Conseil du Roi était également juge de cassation en matière civile et en matière

criminelle. Le législateur révolutionnaire a transféré ce pouvoir à un tribunal de cassation, devenu sous l'Empire la Cour de cassation.

Cette reprise de l'organisation de l'Ancien Régime n'était pas illogique dans le cadre du système de la justice retenue, puisque, en droit, c'était théoriquement le chef de l'Etat qui était le juge administratif suprême et que le Conseil d'Etat ne donnait qu'un avis, même si, dans la pratique, ce dernier était toujours suivi.

Depuis la loi du 24 mai 1872, qui, en son article 9, si mes souvenirs sont exacts, a conféré la juridiction déléguée au Conseil d'Etat, l'organisation ancienne est devenue paradoxale. Mais il faut reconnaître que, pendant longtemps, elle a donné de remarquables résultats et c'est elle qui a construit le système administratif français.

Durant sa grande période, qui a été, à mon avis, celle de la III^e République et du début de la IV^e, le Conseil d'Etat a accompli une œuvre digne d'admiration, grâce à la réunion de deux conditions.

La première était que dans l'immense majorité des cas, le Conseil d'Etat était juge en premier et dernier ressort, et n'avait donc pas à se préoccuper d'être l'orienteur des juridictions inférieures.

La seconde condition était que ses membres, qui, après les épurations rigoureuses des années 1880 - car les débuts du Conseil d'Etat, sous la III^e République, ont été agités - partageaient généralement l'idéologie du pouvoir, ont su concilier la protection des libertés publiques, auxquelles ils étaient attachés, avec un sens de l'Etat tout à fait remarquable.

Durant quatre-vingts ans, les professeurs de droit public ont proposé la jurisprudence du Conseil d'Etat à l'admiration des étudiants - cela a commencé avec Hauriou - et ses acquis ont été considérables, qu'il s'agisse de la protection des libertés publiques ou du dégagement des principes généraux du droit. Et cette jurisprudence révèle à quel point le Conseil d'Etat a pratiqué l'art éminent de sentir jusqu'où ne pas aller trop loin.

Comme on l'a noté justement, le Conseil d'Etat n'était pas à proprement parler une juridiction administrative, c'était l'administration qui se jugeait elle-même.

Cet âge d'or est malheureusement quelque peu dépassé et périmé. Autrefois, le Conseil d'Etat, isolé, était la première et l'unique juridiction de droit public. En 1953, on a créé, au-dessous de lui, des tribunaux administratifs, qui sont devenus les juges de droit commun du premier degré. Et au-dessus de lui sont apparues deux juridictions, que ses membres, du reste, ont vu naître sans plaisir : d'une part, le Conseil constitutionnel, qui, depuis 1971, s'est reconnu, sinon arrogant, le pouvoir de vérifier la conformité de la loi avec les principes auxquels se réfère le préambule de la Constitution, lesquels sont, pour certains d'entre eux, d'une formulation si vague que c'est en réalité le Conseil constitutionnel qui en détermine lui-même le contenu, de sorte que le Conseil d'Etat n'est plus la première juridiction en matière de droit public ; d'autre part, la Cour de justice des Communautés européennes, particulièrement impérialiste, dépassant constamment la lettre et l'esprit du Traité de Rome et qui s'efforce de laminer la souveraineté des Etats.

C'est un des mérites que je reconnais au Conseil d'Etat d'avoir, au moins jusqu'à cette heure, réussi à résister à ces entreprises et à ces empiètements. Souhaitons qu'il persiste dans cette excellente jurisprudence.

M. Alain Richard et M. Jean-Pierre Michel. Très bien !

M. Jean Foyer. Quant à ses relations avec le pouvoir, pour toutes sortes de raisons, auxquelles l'épuration sévère qui suivit la Libération n'est peut-être pas étrangère, de même que les transformations des règles de recrutement intérieur et la pratique qui fut faite à certains moments du recrutement au tour extérieur, elles ont quelquefois été franchement mauvaises. Je ne puis, en ce mois d'octobre, m'abstenir de rappeler avec tristesse certaine décision rendue par l'assemblée du contentieux en 1962. Et l'on peut dire que, plus récemment, ces relations avec le pouvoir ont parfois paru trop bonnes.

Les auteurs de droit administratif citent toujours l'exemple des décrets d'application de la loi sur la recherche, votée à l'initiative de M. Chevènement au début de la législature précédente, qui furent l'objet de deux recours pour excès de

pouvoir. Ces recours étaient au demeurant tels que le Conseil d'Etat pouvait difficilement faire autre chose que d'annuler les dispositions attaquées. Le premier de ces recours, formé par un syndicat de chercheurs scientifiques, fut examiné par la haute juridiction dans un délai de six mois. Quant à celui de l'autre syndicat - un syndicat de médecins - il ne fut examiné qu'au bout de quatre ans. Les mauvais esprits ont observé que le premier syndicat avait la réputation d'être de gauche alors que le deuxième avait celle d'être de droite et que, dans ces conditions, faire attendre cinq ans la décision d'annulation, c'était rendre inévitable le vote d'une loi de validation qui effacerait l'illégalité et maintiendrait les conséquences produites jusqu'alors par la décision attaquée.

Quoi qu'il en soit, je crois que le moment serait venu de réaliser le projet de Cormanin et de placer au sommet de la pyramide de l'ordre administratif une juridiction de cassation qui serait conçue sur le modèle de la Cour de cassation judiciaire. Et, pour une fois, je me trouverais d'accord avec M. Jean-Pierre Michel, qui a proposé de conserver au Conseil d'Etat, sous sa forme actuelle, le jugement des affaires pour lesquelles il est resté compétent en premier et dernier ressort et de conférer tout le reste, c'est-à-dire les affaires pour lesquelles il serait désormais juge de cassation, à une cour administrative de cassation ; mais il faudra sans doute pas mal de temps pour qu'on y arrive.

Le Gouvernement n'a pas osé nous le proposer. Je ne lui reprocherai pas d'avoir confié au Conseil d'Etat l'élaboration de la réforme parce que, dans des circonstances plus dramatiques pourtant, le général de Gaulle en avait fait autant. Je me souviens que, quelques années après la réforme de 1963, à la fin d'une audience qu'il m'accordait régulièrement à cette époque - j'étais garde des sceaux - il me dit : « Mais pourquoi n'avez-vous pas profité de ma présence pour réaliser une réforme plus profonde ? » Je lui répondis : « Mon général, votre reproche m'étonne. Sur les recommandations des membres de votre maison qui appartenaient au Conseil d'Etat, vous avez composé vous-même la commission de réforme. Vous n'y avez nommé que des membres ou d'anciens membres du Conseil d'Etat, plus un professeur de droit administratif. Or l'expérience démontre qu'aucun corps n'a jamais consenti à se réformer profondément de soi-même et que toute réforme véritable vient d'en haut. » Ma réponse n'appela aucune réplique du général.

S'il est donc illusoire d'espérer dans l'immédiat - car l'avenir y viendra sans doute - une réforme qui exigerait au moins la force de Samson ébranlant les colonnes du temple (*Sourires*), il en est une autre qui devrait être admise sans grande difficulté, encore qu'on risque de m'accuser d'imiter le modèle soviétique de la *prokuratura* (*Nouveaux sourires*). Je pense qu'il manque à l'organisation administrative un ministère public, ministère public qui serait très différent de celui que nous connaissons dans l'ordre judiciaire : il n'aurait aucune compétence répressive et il serait concevable de lui garantir une indépendance comparable à celle des magistrats du siège. Mais ce serait un ministère public centralisé : il devrait recevoir le texte de toutes les requêtes et avoir communication de toutes les décisions rendues. Ses attributions seraient de deux ordres : il aurait qualité pour provoquer le rescrit, prévu à l'article 10, dont je vais parler tout à l'heure, et pour exercer les voies de recours dans l'intérêt de la loi. Ce serait un moyen d'assurer l'unité d'interprétation de la loi, qui est indispensable dans tous les domaines et peut-être encore plus en matière administrative. Mais nous entrons là dans la procédure proprement dite...

Le but de la réforme est de dégager un Conseil d'Etat submergé par les recours et d'obtenir ainsi une évacuation plus rapide des affaires. Mais le Conseil d'Etat va rester juge de cassation et, étant donné le caractère extrêmement processif de nos contemporains, il est à craindre que, rapidement, le nombre des recours en cassation ne se multiplie. S'il en est ainsi, la réforme aura eu pour résultat de dégager pendant quelque temps le Conseil d'Etat, mais sa conséquence sera de soumettre l'appréciation de la même affaire à trois examens au lieu de deux. Le remède pourrait donc être pire que le mal si des mesures n'étaient prises.

Celles que nous propose le Gouvernement sont tout à fait dans la nature des choses et je comprends mal qu'on les ait critiquées tout à l'heure en paraissant considérer qu'il était inadmissible de limiter l'accès à la cassation. C'est oublier que, traditionnellement, le recours en cassation est profondément différent de l'appel, l'appel étant ouvert pour n'importe

quelle cause alors que le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire. Ainsi, les textes contemporains sur les droits de l'homme, qui sont nombreux, imposent généralement le double degré de juridiction, mais je n'en connais aucun qui rende nécessaire la juridiction de cassation. Je crois qu'il faudrait même revenir à l'idée d'origine du pourvoi en cassation, que les vieux auteurs rêvent volontiers, à savoir que ce pourvoi est beaucoup moins conçu dans l'intérêt des parties que pour assurer l'uniformité d'application et d'interprétation de la loi ; là est la vérité. A cet égard, le texte du projet du Gouvernement contient des dispositions que je juge pour ma part excellentes.

La première, c'est l'institution de la procédure d'admission. Je ne sais pas pourquoi on est allé lui chercher des précédents au-delà des océans, à la Cour suprême des Etats-Unis, ou de l'autre côté du Rhin, à la Cour fédérale de Karlsruhe car, en réalité, vous avez repris, monsieur le garde des sceaux, une disposition que nous avons votée ici même à la fin de 1977 et que la Cour de cassation n'a d'ailleurs, malheureusement, pas appliquée dans son esprit. En effet, en 1977, nous avons institué, à l'intérieur des chambres de la Cour de cassation, des formations restreintes composées de trois magistrats auxquels la loi donnait le pouvoir de rejeter les pourvois qui étaient manifestement irrecevables ou qui ne contenaient aucun moyen sérieux de cassation. C'est ce système que vous transposez en matière administrative, et je crois qu'il est tout à fait excellent. Il n'est en effet pas nécessaire, à ce stade, de rendre la décision contradictoire puisque la formation en question ne peut que rejeter ; on peut donc avoir une procédure allégée et éliminer bon nombre d'affaires qui ne tiennent pas debout.

Quant à la disposition de l'article 10, il ne faut pas la présenter comme une innovation inouïe, mais au contraire comme un retour à un passé prestigieux. Il s'agit en fait - monsieur le rapporteur, vous qui êtes romaniste, vous approuverez sans doute mon propos - d'un retour au rescrit impérial du droit romain à l'époque où l'empereur était le juge suprême. Les juges inférieurs avaient alors la possibilité de solliciter de la chancellerie impériale la réponse à une question de droit et la réponse donnée par le rescrit s'imposait dans le jugement de l'affaire.

C'est là une chose nécessaire. Pourquoi ? Parce que nous allons passer de la juridiction d'appel unique qu'était le Conseil d'Etat à cinq juridictions d'appel dans un premier temps. Il convient donc d'éviter des variations, des hésitations et des contradictions dans la jurisprudence.

Ceux qui ont critiqué ce texte ont l'avantage sur moi d'avoir beaucoup moins d'années et ils n'ont pas connu certaines situations que j'ai connues. Ainsi, la Cour de cassation a mis près de treize ans avant de trancher définitivement la question de savoir si le partage de responsabilité entre le conducteur de la voiture et la victime était opposable aux héritiers de la victime invoquant un droit propre à réparation. Pendant ces treize ans, faute de savoir ce qui allait être jugé, les compagnies d'assurance ont fait traîner les procès et multiplié les voies de recours, et des victimes ont attendu le paiement de dommages et intérêts dont, dans la plupart des cas, elles avaient le plus urgent besoin. La procédure de l'article 10 est propre à remédier à cet inconvénient et elle me paraît mériter une approbation totale.

Je serais encore plus heureux si la commission avait accepté un amendement que je lui avais soumis et qui tendait à n'autoriser le recours en cassation que pour incompetence, excès de pouvoir ou violation de la loi, ce qui aurait protégé le Conseil d'Etat de ces moyens articulant un défaut de réponse à conclusions, un défaut de base légale, voire une dénaturation de clause claire d'un contrat. Tout cela témoigne d'une technique juridique très affinée dont mon regretté ami Henri Motulski a écrit que le défaut de base légale en était la pierre de touche, mais c'est de cette façon que la Cour de cassation s'est laissée noyer et il faudra bien, monsieur le garde des sceaux, que vous nous proposiez un de ces jours un moyen de la sortir de l'eau.

Lorsque, en droit, la décision du juge du fond n'est en aucun point critiquable, les plaideurs, malgré les conseils que les avocats au Conseil leur donnent honnêtement en essayant de les décourager dans beaucoup de cas, veulent tout de même former un pourvoi, articulant que la cour d'appel n'a pas répondu à tel ou tel moyen. La discussion portera ensuite sur le point de savoir s'il s'agissait d'un moyen auquel la

cour devait répondre ou d'un argument auquel elle n'était pas forcée de répondre. Et l'on se lance dans le défaut de base légale.

Il serait préférable de préserver le Conseil d'Etat de tout ce fatras qui n'a finalement aucune espèce d'intérêt si ce qui nous préoccupe c'est l'unité dans l'application de la loi. Cela éviterait que les effets de la réforme actuelle ne soient trop rapidement remis en question.

Enfin, il faudrait revoir la procédure administrative, bien que cela relève davantage du domaine réglementaire que du domaine législatif.

Il s'est opéré au cours des vingt-cinq dernières années un certain rapprochement de la procédure civile vers la procédure administrative, et cela a été heureux. Mais il faudrait également faire un petit mouvement en sens inverse : la procédure administrative me paraît en effet un peu trop inquisitoriale. Elle ne peut d'ailleurs pas ne pas l'être tant qu'on maintient la fâcheuse dispense de ministère d'avocat et il faudrait donner un peu plus d'air à cette procédure.

Telles sont les réflexions que m'a inspirées l'étude de ce projet de loi qui va dans le bon sens. Sur certains points il est excellent mais, sur d'autres, il ne va pas assez loin ou ne va pas assez vite.

Pourtant, il ne faut pas avoir peur d'être novateur dans ce domaine. Les juristes ont horreur du changement, il les effraye ! A leur yeux, ce qui est ancien est rassurant et ce qui est nouveau est inquiétant. Il faut qu'ils s'adaptent ! D'ailleurs, l'expérience démontre que, quand un droit nouveau leur a été imposé, il s'y accoutument au bout de peu de temps et, rapidement, lui découvrent toute la saveur de l'ancien. Par conséquent, n'ayons pas peur !

Je terminerai sur une simple réflexion concernant l'administration des tribunaux administratifs.

Je suis presque gêné de l'aborder en présence de M. le ministre de l'intérieur qui connaît mes sentiments d'amitié et qui n'est pas personnellement en cause. Je pense néanmoins que le rattachement des tribunaux administratifs au ministère de l'intérieur, compréhensible jusqu'en 1953, lorsque les tribunaux administratifs étaient les conseils de préfecture, est désormais périmé. Nous avons pendant longtemps souhaité conserver cette organisation pour des raisons de commodité, parce que le ministère de la justice est un ministère pauvre. Il a généralement très mal su se débrouiller avec les services de la direction du budget, qui l'intimident lorsqu'il doit leur demander trois sous. Les tribunaux administratifs, administrés par le ministre de l'intérieur, vivaient autrefois en convivialité avec les préfets. Lorsque leurs membres avaient besoin d'une voiture pour se transporter sur les lieux, ils demandaient une voiture au cabinet du préfet, et s'adressaient également à lui s'ils avaient besoin d'un secrétaire. Ce n'était pas très glorieux, mais c'était humain.

Dorénavant, ce ne sera plus possible. Ça l'était lorsque les préfets avaient de l'argent, représentaient l'exécutif du département et exécutaient le budget départemental. Ils sont maintenant réduits à la portion congrue par les présidents de conseils généraux et ne pourront plus accorder les mêmes moyens qu'hier aux tribunaux administratifs.

Je constate au demeurant aujourd'hui une certaine conversion sur ce point. Il me semble en effet me rappeler qu'en 1985 j'avais déjà proposé de rattacher les tribunaux administratifs au ministère de la justice - une disposition législative serait d'ailleurs tout à fait inutile car les attributions des ministres sont du domaine du décret - mais ma proposition s'est heurtée à une opposition véhémente de M. Pierre Joxe, alors ministre de l'intérieur, qui a demandé un scrutin public et a remporté une victoire extrêmement socialiste, conservant au ministère de l'intérieur l'administration des tribunaux administratifs.

M. Michel Sepin. Attendez la fin de la soirée !

M. Jean Foyer. Va-t-on lui rattacher les cours administratifs ? Cela ferait vraiment beaucoup.

L'autre solution, proposée par M. Jean-Pierre Michel, ne me paraît pas meilleure. Il ne faut pas laisser insidieusement l'administration des tribunaux administratifs au Conseil d'Etat. En effet, l'indépendance n'est pas nécessaire aux juges inférieurs qu'aux juges supérieurs ; elle leur est même sans doute davantage nécessaire. Et il est malaisé que la notation et l'avancement dépendent de l'échelon supérieur.

La solution serait simple. Il existe un ministère de la justice. Jusqu'à maintenant, il n'est guère que celui de la justice judiciaire. Il a cependant une certaine compétence en matière d'administration du Conseil d'Etat et il a la charge éminente, bien qu'il l'exerce rarement, de présider le tribunal des conflits, qui chapeaute l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Je souhai terais quant à moi, monsieur le garde des sceaux, que, ministre de la justice, vous deveniez ministre de toute la justice, c'est-à-dire de la justice administrative aussi bien que de la justice judiciaire. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Barthe.

M. Jean-Jacques Barthe. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, la juridiction administrative est embouteillée. Constat d'évidence, mais également constat d'échec. S'il est vrai, comme le disait La Bruyère, que « différer la justice, c'est faire acte d'injustice », c'est quotidiennement que le juge administratif faillit à sa tâche.

De dix-neuf mois en 1982, le délai de jugement d'une affaire par un tribunal administratif est passé à vingt-cinq mois à la fin de 1986. Le Conseil d'Etat met vingt-sept mois pour rendre ses arrêts. La stabilité des situations juridiques n'est donc obtenue qu'au bout de cinq ans, parfois même sept ans. Terrible réalité que cette injustice-là !

Le problème n'est pas nouveau et le texte qui nous est proposé n'est que le dernier en date d'une liste de réformes qui, mises en œuvre ou avortées, cherchent depuis 1953 à réconcilier justice administrative et justiciables.

Les députés communistes ont soutenu tous les efforts en ce sens. Ils approuvent la création de chambres administratives d'appel, indépendamment des critiques que le projet suscite. Ces critiques tiennent tant à la réforme elle-même qu'aux conditions de sa mise en œuvre.

La création de cours d'appel au sein de la juridiction administrative nous apparaît fondée, car la création d'un échelon intermédiaire de juridiction est de nature à hâter le rendu de la justice. Mais pourquoi limiter l'appel aux matières où la solution dépend essentiellement de l'appréciation de données de fait ? Pourquoi exclure de la compétence des cours d'appel le contentieux de l'excès de pouvoir ou celui de la légalité - je laisse de côté le contentieux électoral ?

N'y a-t-il pas risque de créer deux types de contentieux : un contentieux « noble », réservé au Conseil d'Etat, et un contentieux de moindre importance, abandonné aux cours d'appel ? Ce risque existe d'autant plus qu'il est prévu de filtrer les pourvois en cassation.

Mais, surtout, le recours au juge administratif étant de plus en plus fréquent, y compris pour excès de pouvoir, il est à craindre, qu'à terme, la réforme proposée n'apparaisse insuffisante et que l'on ne soit contraint, là encore sous la pression du nombre des recours, de transférer ce contentieux aux cours d'appel.

Je ne pense d'ailleurs pas que la césure opérée ne tienne que de l'arithmétique : elle tient plus vraisemblablement à la modification de la justice administrative.

Il est classique, et d'ailleurs vrai, de voir dans le Conseil d'Etat davantage le protecteur des prérogatives de l'administration que le gardien de l'état de droit, ses arrêts étant davantage conçus pour orienter l'action administrative que pour rendre la justice.

La décentralisation a modifié la place de l'administration au sein même des procédures. A cause de l'extension des pouvoirs des collectivités territoriales, l'Etat n'est plus uniquement défendeur mais également demandeur. Le nombre, d'ailleurs excessif, des décisions des collectivités déferées devant le juge administratif par les préfets illustre bien le phénomène.

Cette situation nouvelle « éclaire » la réforme, qui apparaît dès lors tout aussi politique qu'organisationnelle. Le Gouvernement ne souhaite pas que les mêmes règles s'appliquent à l'Etat, aux particuliers ou aux collectivités.

Ainsi donc, les cours d'appel statueraient sur des données de fait, appliquant aux particuliers et aux collectivités les règles de droit que le Conseil d'Etat continuerait d'élaborer au principal profit de l'administration.

Si l'intérêt général doit prévaloir sur l'intérêt particulier, cela doit se faire dans des conditions de clarté juridique maximale et ne pas dépendre de la seule appréciation d'opportunité.

S'agissant des personnes publiques autres que l'Etat, la suppression des tutelles opérées par la décentralisation ne doit pas conduire le juge administratif à les réintroduire sous couvert de contrôles de légalité, lorsque les règles du jeu sont peu définies, et fluctuantes selon le bon vouloir du Conseil d'Etat qui demeure, rappelons-le, « conseil du Gouvernement », même si ce dernier en fait parfois peu de cas.

La distinction entre les différents contentieux réservés au Conseil d'Etat, ou délégués aux cours d'appel, ne nous satisfait pas.

C'est pourquoi nous proposons de retenir pour la juridiction administrative les mêmes règles d'organisation et de compétence générale que celles qui prévalent pour les juridictions civiles ou pénales, première instance, appel puis cassation.

Au-delà de cette critique de fond, nous constatons que la mise en œuvre de ce deuxième degré de juridiction administrative n'est guère plus satisfaisante.

Nous ne sommes pas certains que le recrutement direct, qui porte sur un tiers de l'effectif des futures cours, offre la totalité des garanties de compétence nécessaires, alors même que, nous le savons déjà avec certitude, la carrière des magistrats déjà en place s'en trouvera affectée.

Nous souhaitons réduire les déséquilibres constatés ; nous nous efforcerons d'atteindre cet objectif par voie d'amendement.

Enfin, il est un point que le projet n'aborde pas alors qu'il est le seul qui importe : celui des conditions dans lesquelles la justice administrative est rendue.

Il est temps, grand temps, de clarifier et de préciser le fonctionnement des juridictions administratives. Les règles de procédure, extraordinairement compliquées et contraignantes, qui président au droit administratif doivent être, sinon simplifiées, du moins connues et identiques devant le tribunal administratif, les cours d'appel et le Conseil d'Etat.

Il est urgent de codifier les textes relatifs à la procédure devant l'ensemble des juridictions administratives afin que les justiciables s'y retrouvent un peu mieux dans ce maquis législatif et réglementaire.

Pour ne pas être contestée, une justice doit se rendre dans des conditions, sinon de clarté, du moins de connaissance absolue. Je n'étonnerai personne en constatant que tel n'est pas le cas actuellement, faute de code de procédure administrative.

Toutefois, cette suggestion ne suffit pas, et le travail fourni sur ce sujet, en 1985, par le syndicat de la juridiction administrative sous le titre « Pour un juge et une juridiction plus efficaces »...

M. Michel Sapin. Très bon travail !

M. Jean-Jacques Barthe. ... doit retenir l'attention. Nous n'avons pas concrétisé nos propositions pour une meilleure justice sous forme d'amendement. En cette matière, nous considérons qu'il doit y avoir de larges débats entre tous les intéressés - et il appartient au Gouvernement d'avancer sur cette voie.

Pourtant, il y a urgence à réformer certaines règles qui, privilégiant l'administration, pénalisent le justiciable jusqu'au déni de justice.

Ainsi, il serait facile, mais efficace, de décider que toute décision de rejet indique le délai de saisine et la juridiction compétente pour en connaître. Les délais sont, en effet, si courts et tellement ignorés que, bien souvent, le justiciable se trouve hors délai pour attaquer une décision injuste.

De même, il est indispensable que les parties et leurs avocats soient systématiquement convoqués à l'audience, pour explications orales, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il n'est pas admissible que des affaires soient fixées et jugées en l'absence des intéressés.

Comment accepter qu'il soit nécessaire de demander expressément et par écrit au Conseil d'Etat communication du mémoire de l'administration ? Cette transmission ne devrait-elle pas être automatique ? Pourquoi le délai de conclusion pour produire les écritures ne joue-t-il qu'en défaveur de l'administré, et jamais au préjudice de l'administration ?

Les sujets de réformes pour simplifier et unifier la procédure ne manquent pas, on le voit !

Il est nécessaire, enfin, d'imposer à l'administration le respect des décisions de justice. La timidité traditionnelle du juge administratif en la matière n'est plus de mise.

Les citoyens français contestant de plus en plus les décisions administratives devant le juge - ce phénomène n'est d'ailleurs pas près de se ralentir - il est indispensable d'assurer une justice administrative satisfaisante car soucieuse du justiciable.

Le projet de loi, au-delà des critiques que j'ai formulées, y concourt puisqu'il est de nature à désengorger le Conseil d'Etat. C'est pourquoi les députés communistes y souscrivent.

M. le président. La parole est à M. Michel Sapin.

M. Michel Sapin. Monsieur le ministre, le projet de loi qui nous est présenté aboutit, en fait, à la création de cent postes de magistrats supplémentaires dans la juridiction administrative : il y en avait besoin ! Dans ce domaine, chacun, avant moi, s'est plu à le souligner, les retard et la complexité suscitent un préjudice au détriment des justiciables et, d'une manière générale, du bon fonctionnement de nos institutions. Mais je persiste à penser que, compte tenu du manque de magistrats pour juger en appel, le meilleur moyen de remédier à la situation eût consisté à renforcer les effectifs du Conseil d'Etat.

M. Georges-Paul Wagner. Bien sûr !

M. Michel Sapin. Puisque tel n'est pas le cas - cela n'a jamais été le cas dans le passé récent - je considère que votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, comme l'a d'ailleurs dit M. Jean-Pierre Michel, est certainement le pire des projets, à l'exception de tous les autres, notamment des deux précédents !

Je me bornerai ici à mettre en évidence les points d'interrogation qui subsistent dans ce texte, plus exactement à en montrer « les blancs », dont un bon ou un mauvais usage aboutira à faire de votre projet un bon ou un mauvais projet.

Je vois apparaître quatre points d'interrogation.

Premier point : le Conseil d'Etat, juge de cassation ? Nous sommes tous d'accord pour accélérer la procédure. Mais si la création de l'échelon de cassation aboutissait d'une manière ou d'une autre, à instituer un troisième degré de juridiction, donc à une troisième procédure, au bout du compte, les justiciables souffriraient d'un ralentissement du cours de la justice.

M. Georges-Paul Wagner. Ce sera le cas !

M. Michel Sapin. Cela signifierait, monsieur le garde des sceaux, l'échec de votre projet, il appartient donc au Conseil d'Etat d'agir de telle sorte que « le filtre » ou la procédure et les critères d'admission, soient les plus réduits, les plus précis possible, de façon que ne soit pas détourné de son sens le projet qui nous est présenté.

Deuxième point d'interrogation : ces chambres administratives d'appel - dont la commission des lois veut faire des cours - ne seront compétentes, d'après votre projet, que pour une partie du contentieux que le Conseil d'Etat juge en appel actuellement. Je ne voudrais pas que ces dispositions soient - certains orateurs ont souligné le même souci - une manière pour le Conseil d'Etat de garder le bon grain et de se débarrasser de l'ivraie. A mon avis, ce serait une erreur dès le départ : les cours administratives d'appel seraient condamnées parce qu'elles seraient considérées en quelque sorte comme des cours « déversoirs ». Or je ne pense pas que telle soit votre préoccupation ! Mais vous avez eu raison, dans un premier temps de ne créer pour ces cours qu'une compétence sur le plein contentieux.

Car, et j'en viens ainsi à mon troisième point d'interrogation, en créant ces cours, vous dégarnissez quelque peu les tribunaux administratifs et vous créez un besoin, pour les cours comme pour les tribunaux, d'une centaine de postes de magistrats. Si d'un seul coup, d'un seul, le Conseil d'Etat s'était désaisi de toutes ses prérogatives dans le domaine de l'appel, l'effet eût été bien plus considérable, il est vrai, et la nécessité de créer des postes aurait été encore accrue. C'est poser le problème de la qualité de ceux que vous auriez eu à recruter.

La qualité des tribunaux administratifs et celle de l'ensemble du mécanisme dépendront de la qualité de ceux qui viendront juger et donc de leur recrutement. C'est de votre choix à vous, Gouvernement, que tout dépendra. Je pense en particulier aux conseillers qui entreront dans la composition des commissions chargées de recruter par des voies parallèles les membres des cours et des tribunaux administratifs.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, je ne peux m'empêcher de mettre en évidence une contradiction : elle ne vous est pas propre, mais elle est propre à ce Gouvernement. D'un côté, M. de Charette déclare : « Moins d'Etat, moins d'E.N.A., et je diminue donc le nombre de postes à l'entrée de l'E.N.A. ». De l'autre, on nous soutient : « Nous avons besoin de postes de catégorie A pour les tribunaux administratifs et pour les cours administratives d'appel ; comme il y a moins de postes à l'E.N.A., nous sommes obligés d'augmenter le nombre des postes pour lesquels le recrutement aura lieu par d'autres mécanismes, par une voie parallèle » !

Monsieur le garde des sceaux, si votre pouvoir pouvait s'étendre jusque-là, faites en sorte que pour le prochain budget le nombre des postes à l'E.N.A. ne diminue pas, mais, au contraire, augmente, et que le nombre de postes offerts à la sortie à des gens désireux d'entrer dans les juridictions administratives soit plus élevé qu'aujourd'hui !

J'en arrive à mon quatrième et dernier point d'interrogation, et il est d'importance : l'article 12 de votre projet. C'est un article tout à fait considérable, en quelque sorte « un article-cadre », comme il existe des « lois-cadres », c'est-à-dire une coquille indispensable juridiquement mais encore vide pratiquement. Il vous appartient à vous, Gouvernement, de remplir la coquille en prenant bien entendu tous les avis autorisés autour de vous, en particulier auprès des juridictions concernées. En tout état de cause de la manière dont vous remplirez la coquille, et donnerez un contenu à cet article 12, qui autorise le Gouvernement à prendre des décrets pour créer des procédures précontentieuses - qui « dégonfleront » le contentieux avant même sa formation, dans tous les cas avant qu'il n'arrive devant les tribunaux administratifs - dépend aussi une bonne ou une mauvaise application de votre réforme. Il y a là, je pense, une grande richesse, une source considérable d'amélioration des procédures dans les mécanismes contentieux, en somme une amélioration pour l'ensemble des justiciables. Il vous revient, monsieur le garde des sceaux, et je serai assez insistant sur ce point, de bien puiser à cette source, d'y puiser une bonne eau et une eau abondante.

Telles sont, messieurs les ministres, toutes les questions que je voulais poser, non sans souligner, pour conclure, que dans ce domaine, comme dans bien d'autres, si je fais bien entendu confiance au législateur, que je suis, pour voter les textes, je fais surtout appel à la qualité des hommes pour appliquer la réforme, car son succès en dépend. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 890 portant réforme du contentieux administratif (rapport n° 942 de M. Pierre Mazeaud, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN