

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1968.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la codification des textes législatifs relatifs aux tribunaux administratifs,

Par M. Jacques PIOT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'objet du projet de loi qui vous est présentement soumis est de codifier les dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement et la procédure des tribunaux administratifs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Louis Namy, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Fernand Chatelain, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Robert Liot, Pierre Mailhe, Pierre Marclhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Jacques Piot, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 365, 435 et In-8° 53.

Sénat : 56 (1968-1969).

Il entre en effet dans la compétence traditionnelle du législateur de faire œuvre de codification. Sans parler des grands codes de l'époque napoléonienne, on citera, à une période plus récente, le Code du travail (commencé en 1910), le Code du travail maritime (1926), le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande, les Codes de justice militaire ; plus récemment encore, le Parlement a voté le Code de procédure pénale, le nouveau Code des pensions civiles et militaires de l'Etat et le nouveau Code de justice militaire.

Mais il arrive, lorsque la codification consiste seulement à rassembler dans un seul texte diverses dispositions législatives, que le rôle du législateur consiste simplement à autoriser le Gouvernement à effectuer la codification. Il en a été ainsi pour les codes fiscaux, pour la codification des dispositions relatives à l'administration départementale et communale et bien d'autres codes.

On peut estimer qu'il y a là une sorte de dessaisissement du pouvoir législatif au profit du Gouvernement. Cependant, l'autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement d'effectuer une codification administrative ne donne pas à celui-ci la possibilité d'effectuer des modifications de fond aux textes votés antérieurement. La codification administrative ne peut entraîner que des modifications strictement formelles, indispensables à la nouvelle présentation sous forme de code. Lorsqu'il s'agit de modifier au fond certaines dispositions législatives à l'occasion de leur codification ou lorsqu'il s'agit de modifier des chapitres de codes existants, le Parlement reste, bien entendu, compétent.

On ne peut citer à ce principe qu'une dérogation : celle qui fut introduite par la loi n° 55-720 du 26 mai 1955 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant les mines, minières et carrières ; encore ce code n'a-t-il pu entrer en vigueur qu'après son dépôt devant les Chambres pour ratification.

*

* *

La codification des textes fondamentaux concernant les tribunaux administratifs est très utile surtout pour les usagers qui ont, dans ce domaine, beaucoup de difficulté à connaître les textes en vigueur : ceux-ci sont nombreux et, pour certains, très anciens, telle la loi du 28 pluviôse An VIII concernant la division du territoire de la République et l'administration, ou la loi du 21 juin 1965 relative aux conseils de préfecture.

On ne peut donc que se féliciter de l'initiative prise par le Gouvernement d'effectuer cette codification. Cependant, à l'Assemblée Nationale, le rapporteur du projet de loi, M. Bignon, a, au nom de la Commission des Lois, exprimé une importante réserve : il s'est étonné que l'autorisation demandée au législateur soit aussi limitée. Ce sont, a-t-il exposé dans son rapport, non seulement les textes concernant les tribunaux administratifs qui doivent être réunis et codifiés, mais aussi ceux visant l'ensemble des juridictions administratives et l'ensemble des textes qui sont relatifs à la compétence de ces juridictions. Ce sont donc, non seulement les juridictions administratives de droit commun, c'est-à-dire les tribunaux administratifs, mais encore le Conseil d'Etat lui-même qui devraient être concernés par la codification, de façon à aboutir à un véritable Code de la justice et de la procédure administrative.

C'est dans cet esprit que la commission des lois de l'Assemblée Nationale, par l'intermédiaire de son président, M. Foyer, et du rapporteur, M. Bignon, a présenté un amendement tendant à élargir le texte du projet de loi de façon à inclure dans la codification les textes relatifs au Conseil d'Etat. Cet amendement n'a pas été maintenu en raison des assurances données par le Gouvernement qu'il étudierait la proposition faite après avoir pris avis du Ministre de la Justice compétent pour les textes concernant le Conseil d'Etat.

Votre commission, pour sa part, approuve bien entendu l'esprit du projet de loi qui va aboutir à simplifier grandement la tâche non seulement du justiciable mais aussi des magistrats eux-mêmes.

En ce qui concerne la codification des textes relatifs au Conseil d'Etat, souhaitée par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, une réflexion approfondie a conduit votre commission à penser qu'elle n'était pas indispensable actuellement : en effet, les textes relatifs au Conseil d'Etat ne présentent pas, pour les justiciables, les mêmes inconvénients que ceux qui traitent des tribunaux administratifs. Ils sont peu nombreux et récents ; il s'agit, d'une part de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, qui constitue déjà en elle-même une codification des règles qui régissent le Conseil d'Etat, d'autre part de deux décrets, le décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 et le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963. Ces textes, qui figurent dans le code administratif Dalloz, sont d'une consultation aisée.

Le fait d'inclure ces dispositions dans le nouveau code rendrait nécessaire le démantèlement de ces textes : d'une part, ils ont trait à toutes les activités du Conseil d'Etat, alors que seules les attributions contentieuses devraient être codifiées ; d'autre part, les dispositions législatives devraient être distinguées des dispositions d'ordre réglementaire.

Au surplus, ce travail demanderait un temps considérable et retarderait d'autant la parution de la codification des tribunaux administratifs qui est pourtant urgente.

C'est pourquoi, sans méconnaître l'intérêt que pourrait avoir l'unification dans un seul code de tous les textes relatifs au contentieux administratif, votre commission estime qu'un tel remaniement peut être différé en raison des difficultés qu'il susciterait.

*
* *

Le projet de loi précise que les dispositions législatives relatives aux tribunaux administratifs feront l'objet d'une codification par *décret en Conseil d'Etat* pris après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

Cette procédure amène à se demander quelle est la valeur juridique d'un tel code, en particulier au regard des lois ainsi codifiées, qui ne sont pas explicitement abrogées. On rappellera que les tribunaux, après la parution des premiers codes administratifs, avaient estimé que seuls les textes de base avaient une valeur législative.

Cette position avait amené le Gouvernement à soumettre au Parlement un projet de loi qui devint la loi du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes : non seulement elle validait 14 codes, mais encore elle abrogeait explicitement un millier de textes législatifs.

Il serait probablement opportun, comme l'a indiqué le rapporteur de l'Assemblée Nationale, qu'un semblable projet de loi vienne valider les codes parus depuis cette date et abroger les lois auxquelles ils se substituent.

Le projet de loi précise, selon la formulation habituelle des lois de codification, que le décret « apportera aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond ».

Le projet de loi précise enfin que tous les ans dans les mêmes conditions — c'est-à-dire sous forme de décret pris après avis de la commission de codification — les textes législatifs modifiant et complétant certaines dispositions de ce code, sans s'y référer expressément, pourront y être incorporés.

Cette disposition peut paraître surprenante. On voit mal comment une loi peut modifier un article de code sans mentionner expressément cette modification. Cette situation se présente cependant assez fréquemment, soit qu'il s'agisse d'une omission du législateur — dans certains domaines complexes touchant à plusieurs secteurs du droit, il est impossible de prévoir toutes les répercussions d'une réforme sur les textes existants — soit que la loi se contente de poser de nouvelles règles de droit à propos d'une matière déterminée et dans un ensemble cohérent, l'harmonisation avec les codes existants devant se faire dans un stade ultérieur et par une autre voie que la procédure législative.

Dans le premier cas comme — et *a fortiori* — dans le second, le mécanisme prévu dans le projet de loi est indispensable et figure du reste dans toutes les lois du même genre.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Lois vous demande d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Les dispositions législatives relatives à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs ainsi qu'à la procédure devant ces juridictions feront l'objet d'une codification par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. Ce décret apportera aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond. Il pourra être procédé tous les ans, et dans les mêmes conditions, à l'incorporation dans ce code des textes législatifs modifiant ou complétant certaines dispositions de ce code sans s'y référer expressément.