
Annales ENM 2012

corrigé élaboré par Julie Haberman

1) La phase parlementaire d'élaboration de la loi (8 points).

Selon l'article 39 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1959, l'initiative législative appartient conjointement au Gouvernement (projet de loi) et aux parlementaires (proposition de loi). Dans chaque Assemblée, le travail parlementaire revêt une double forme. Il s'exerce tout d'abord par le passage en commission, puis par la discussion en hémicycle.

Selon la procédure la plus couramment empruntée, le Gouvernement dépose un projet de loi devant le Bureau de l'Assemblée nationale qui le transmet à la commission permanente compétente au fond (depuis 2008, l'envoi devant une commission permanente est devenue la procédure de droit commun, l'envoi devant une commission spéciale la procédure d'exception : article 43). Cette dernière est saisie au fond, d'autres commissions permanentes pouvant être saisies pour avis en vertu d'une décision arrêtée en commission et transmise au Président de l'Assemblée. Le rapporteur (parlementaire désigné par ses pairs pour conduire les travaux législatifs sur le texte, plus précisément élaborer un rapport sur le texte et défendre la position de la commission en séance publique) de la commission saisie au fond est alors chargé d'élaborer un rapport présentant les intérêts du projet de loi, ses apports, ses limites, la situation du Droit comparé en la matière. Les rapporteurs pour avis font de même. Le texte fait ensuite l'objet de discussions et d'amendements en commission avant d'être voté. Une fois le rapport présenté par son auteur, la commission procède à une discussion générale du texte, se prononce sur la ou les motions de procédure éventuellement déposées, puis passe à la discussion des articles où elle examine les amendements des membres de la commission déposés au secrétariat de la commission, ainsi que les amendements des autres députés ou du Gouvernement déposés au service de la séance. Cette instance de travail parlementaire vote sur chaque article, puis s'exprime par un vote sur l'ensemble du texte.

Le texte est ensuite envoyé en hémicycle pour faire l'objet d'une nouvelle discussion qui assure cette fois-ci l'information et la participation de tous les parlementaires de la Chambre concernée (et non plus exclusivement des parlementaires membres de la commission saisie au fond). Depuis 2008, la discussion en séance publique s'effectue sur la base du texte adopté par la commission saisie au fond et non sur la base du texte initial (article 42 alinéa 1^{er}). _En hémicycle, la première phase de la discussion prend la forme d'un débat général sur le projet (ou la proposition) de loi du Gouvernement avec l'intervention du ou des ministres chargés de soutenir la discussion du texte (qui, depuis 2008, assistent aussi aux travaux en commission), du rapporteur de la commission saisie au fond, puis éventuellement du rapporteur de la commission saisie pour avis, enfin le porte-parole de chaque groupe parlementaire inscrit préalablement sur la liste des intervenants. S'engage par la suite une discussion article par article du texte, phase durant laquelle sont discutés les amendements qui doivent obligatoirement présenter un «*lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis*» (article 45 alinéa 1^{er}). La discussion porte sur chaque amendement, voire sous-amendements, sur chaque article voté. Peut intervenir, le cas échéant, une seconde délibération d'un ou plusieurs articles déjà adoptés, à l'initiative du Gouvernement, de la commission ou d'un parlementaire avec l'accord de la Chambre. Le texte est ainsi voté par la première Chambre en première lecture, et doit être envoyé dans la seconde où un travail comparable va s'effectuer (principe de la «navette »).

La procédure suivie dans cette Assemblée est identique à celle précédemment indiquée. Si la seconde Chambre vote le texte dans les mêmes termes que ceux de la première, la procédure

est arrivée à terme. Le texte est adopté et ne nécessite plus que la promulgation présidentielle dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée en vertu de l'article 10 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958. Si le texte voté par la seconde Chambre diffère de celui adopté par la première Assemblée (ne serait-ce sur un seul article ou un seul alinéa), il retourne devant l'Assemblée saisie en premier qui délibère alors en deuxième lecture sur les dispositions restant en cours de discussion. Celle-ci recommence la procédure en cantonnant son travail aux seuls articles non adoptés en termes identiques (principe de l'« entonnoir » : décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 2006), puis renvoie le texte devant l'autre Chambre qui statuera en deuxième lecture. Soit celle-ci adopte ledit texte en termes identiques et celui-ci est voté. Soit elle l'adopte en termes différents (ne serait-ce là encore sur un article ou un alinéa) et le Premier ministre réunit alors une commission mixte paritaire, étant observé que ce dernier dispose de cette prérogative dès la première lecture si le Gouvernement a déclaré la procédure accélérée (sans que les Conférences des Présidents des Chambres s'y soient conjointement opposées, faculté ouverte à ces dernières depuis la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). La même révision constitutionnelle offre par ailleurs aux Présidents des Assemblées parlementaires le pouvoir de convoquer une telle commission pour une proposition de loi. La commission mixte paritaire se compose de sept parlementaires de chaque Chambre (ainsi que sept suppléants dans chaque Assemblée), dont la désignation s'efforce de reproduire la configuration politique de la Chambre et d'assurer la représentation de toutes ses composantes (depuis 2009), le plus souvent des membres des commissions permanentes auxquelles le texte a été renvoyé au cours des lectures précédentes et est chargée, avant la troisième lecture (ou à l'issue de la première lecture si le Gouvernement a déclaré l'urgence; dans ce dernier cas, les amendements adoptés par le Sénat ne sont même pas examinés par l'Assemblée), de dégager un texte de conciliation sur les points restant en discussion. Si un consensus est trouvé, le texte est renvoyé devant les deux Assemblées pour y être adopté par une troisième lecture purement formelle (aucun amendement n'est recevable sans l'accord du Gouvernement). Si aucun consensus n'est dégagé au sein de cette commission, après une nouvelle lecture dans chaque Assemblée, le dernier mot revient à l'Assemblée nationale (article 45 *in fine*). De même, si le texte de compromis est repoussé par les Chambres ou l'une des deux Chambres (généralement le Sénat, plus rarement l'Assemblée nationale), le dernier mot revient aussi à la Chambre basse. Dans les deux dernières configurations, cette Assemblée a le choix entre voter le texte élaboré par la commission mixte paritaire ou le dernier texte qu'elle a voté (éventuellement modifié par des amendements sénatoriaux).

2) L'expert judiciaire (6 points).

L'expertise représente une mesure d'instruction à laquelle pense tout juge qui se sent embarrassé par une difficulté de fait selon Raymond Odent. En vertu de l'article R. 621-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction issu du décret du 22 février 2010, « *La juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. La mission confiée à l'expert peut viser à concilier les parties* ». L'expertise, en tant que moyen d'investigation, ne peut conduire l'expert qu'à se prononcer sur des questions de fait, jamais de droit. Celui-ci ne peut d'ailleurs même pas se prononcer que la qualification juridique des faits qu'il constate ou vérifie (CE, 24 février 1965, *Consorts Dechaud*). L'expert, qui peut faire appel au concours d'un ou plusieurs sages pour l'éclairer sur un point particulier, va mener une expertise contradictoire. Les parties sont averties par le ou les experts des jours et heures auxquels il sera procédé à l'expertise; cet avis leur est adressé

quatre jours au moins à l'avance, par lettre recommandée. Les observations faites par les parties, dans le cours des opérations, sont consignées dans le rapport. Les parties doivent remettre sans délai à l'expert tous documents que celui-ci estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission (article R. 621-7 du code de justice administrative).

En cas de carence des parties, l'expert en informe le président de la juridiction qui, après avoir provoqué les observations écrites de la partie récalcitrante, peut ordonner la production des documents, s'il y a lieu sous astreinte, autoriser l'expert à passer outre, ou à déposer son rapport en l'état. Si les parties viennent à se concilier, l'expert constate que sa mission est devenue sans objet, et en fait immédiatement rapport au magistrat qui l'a commis.

Son rapport, accompagné de sa note de frais et honoraires, doit être accompagné d'une copie du procès-verbal de conciliation signé des parties, faisant apparaître l'attribution de la charge des frais d'expertise. Le rapport est déposé au greffe en deux exemplaires. Des copies sont notifiées par l'expert aux parties intéressées. Avec leur accord, cette notification peut s'opérer sous forme électronique. Les parties sont invitées par le greffe de la juridiction à fournir leurs observations dans le délai d'un mois ; une prorogation de délai peut être accordée (article R. 621-9 du code précité).

Les experts et sapiteurs ont droit à des honoraires, sans préjudice du remboursement des frais et débours. Dans les honoraires sont comprises toutes sommes allouées pour étude du dossier, frais de mise au net du rapport, dépôt du rapport et, d'une manière générale, tout travail personnellement fourni par l'expert ou le sapiteur et toute démarche faite par lui en vue de l'accomplissement de sa mission. Chacun d'eux joint au rapport un état de ses vacations, frais et débours. Le président de la juridiction, après consultation du président de la formation de jugement, ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux fixe par ordonnance, les honoraires en tenant compte des difficultés des opérations, de l'importance, de l'utilité et de la nature du travail fourni par l'expert ou le sapiteur et des diligences mises en œuvre pour respecter le délai mentionné à l'article R. 621-2. Il arrête sur justificatifs le montant des frais et débours qui seront remboursés à l'expert. Il précise la ou les parties qui devront verser ces allocations. Sa décision ne peut faire l'objet d'aucun recours. S'il y a plusieurs experts, ou si un sapiteur a été désigné, l'ordonnance fait apparaître distinctement le montant des frais et honoraires fixés pour chacun (R. 621-11).

3) Le retrait de l'acte administratif (6 points).

La sortie rétroactive de l'acte administratif unilatéral prend la forme d'un retrait, décidé unilatéralement par l'administration compétente, ou par le juge. L'acte retiré disparaît pour le futur mais aussi pour le passé et sera perçu comme n'ayant jamais existé (fiction juridique). Les conditions du retrait d'un acte administratif varient selon qu'il s'agit d'actes non créateurs ou créateurs de droits.

Lorsque l'acte retiré ne crée pas de droits, son retrait peut se réaliser pour des motifs d'illégalité ou de simple opportunité, qu'il s'agisse d'un acte irrégulier (CE Sect. 17 juin 1955, *Silberstein*) ou régulier (CE Sect. 20 mai 1955, *Syndicat national autonome du cadre de l'administration générale des colonies*). Concernant l'acte irrégulier, car obtenu par fraude, il peut être retiré ou abrogé par l'autorité compétente pour le prendre alors même que le délai de retrait de droit commun est arrivé à expiration (CE Sect. 29 novembre 2002, *Assistance publique - Hôpitaux de Marseille*). Ledit acte ne saurait donc être considéré comme n'ayant jamais existé. Si cet acte est un règlement, le retrait n'est possible que tant qu'il n'est pas devenu définitif, c'est-à-dire qu'il est encore susceptible d'une annulation

juridictionnelle (CE Sect. 14 novembre 1958, *Ponard*). S'il s'agit d'une décision individuelle, elle peut être retirée à toute époque.

Lorsque l'acte retiré crée des droits, son retrait obéit à des règles différentes en fonction de sa légalité ou de son illégalité. Concernant les actes réguliers créateurs de droits, leur retrait est impossible dans cette circonstance sauf si une loi l'autorise ou s'il est demandé par le bénéficiaire de l'acte (CAA Douai 7 mai 2002, *M.Abdelwab Kahil*) à condition de ne pas porter atteinte aux droits des tiers (CE Sect. 23 juillet 1974, *Ministre de l'intérieur c/ Gay*). Concernant, les actes irréguliers créateurs de droits, le juge administratif a admis que l'administration puisse retirer une décision illégale (CE 16 février 1912, *Abbé Blanc*). Selon la jurisprudence classique du Conseil d'Etat en date du 3 novembre 1922, *Dame Cachet*, la légalité du retrait dépend de deux conditions. Les actes doivent être illégaux et pas seulement inopportuns et ils ne doivent pas être devenus définitifs (CE 26 novembre 1954, *Crouzet*). L'arrêt *Dame Cachet* a été prolongé en 1966 par un arrêt (CE 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*) énonçant qu'une décision créatrice de droits qui a seulement été notifiée à son bénéficiaire, sans avoir fait l'objet d'une publication de nature à faire courir le délai de recours à l'encontre des tiers, peut être retirée à tout moment par l'administration tant que sa publication n'a pas été réalisée, alors même qu'elle ne serait pas saisie d'une demande en ce sens. Avec cet arrêt, lorsqu'un acte doit faire l'objet d'une notification et d'une publication, le délai ne court qu'à compter de celle de ces deux publicités qui est effectuée en dernier.

La jurisprudence *Ville de Bagneux* a été définitivement infirmée par un arrêt CE Ass. 26 octobre 2001, *Ternon*, dans lequel le juge administratif a estimé que «*sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision*». Le juge dissocie le délai du recours contentieux dont disposent les tiers et le délai de retrait de l'administration et fixe à quatre mois, à compter de la prise de décision, le délai maximum dont dispose l'administration pour retirer un acte individuel créateur de droits entaché d'illégalité, que le délai de recours ait ou non couru à l'égard des tiers et que l'acte soit ou non devenu définitif à l'égard de ceux-ci. Un tel dispositif ne s'applique qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire fixant des régimes spécifiques de retrait.