

---

**Questions à réponse courte**  
**Droit public**

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

Organisée par les articles 39 et suivants de la Constitution, la phase parlementaire d'élaboration de la loi a été en partie repensée par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Nous nous concentrerons sur la procédure d'élaboration de la loi ordinaire, la plus courante en pratique, étant précisé que la procédure diffère lorsqu'il s'agit de lois constitutionnelles (article 89), de lois organiques (article 46) ou d'ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution.

Selon l'article 39, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, l'initiative des lois ordinaires « appartient concurremment » au Premier ministre qui établit un projet de loi délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, et aux membres du Parlement (députés et sénateurs), lesquels peuvent présenter une proposition de loi précédée d'un exposé des motifs. La grande majorité des lois (environ 90%) ont encore pour origine un projet de loi, en dépit des efforts diligentés pour augmenter les cas de discussion et de vote des propositions de loi. Les projets sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées en conséquence d'un décret de présentation que le Conseil d'État considère comme un acte de Gouvernement. La règle est différente, cependant, pour les projets de lois de finances qui doivent être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale qui, élue au suffrage universel direct, est considérée comme devant avoir priorité pour établir l'impôt que devra payer le citoyen et prévoir les dépenses et il en est de même pour les projets de lois de financement de la sécurité sociale (art. 39, al. 2). De même, les projets de lois ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de lois relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France doivent être soumis en premier lieu au Sénat (art. 39, al. 2). Les propositions de loi (pour lesquelles l'avis du Conseil d'État n'avait pas à être sollicité avant la réforme de 2008, ce qui pouvait conduire à de graves imperfections techniques, comme l'a montré la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité) sont déposées sur le bureau de l'Assemblée à laquelle son ou ses auteurs appartiennent. Avant d'être réparties entre les commissions permanentes ou spéciales pour instruction, les propositions de loi font l'objet d'un examen de recevabilité destiné à s'assurer du respect des prescriptions de la Constitution.

L'assemblée saisie confie l'étude du projet ou de la proposition, soit, en principe, à l'une des commissions permanentes qui existent au sein de chaque assemblée (Huit à l'Assemblée nationale, sept au Sénat, Const., article 43), soit, exceptionnellement, à une commission spécialement créée à cet effet. Un rapporteur désigné au sein de la

commission par les membres de celle-ci, est chargé de présenter ses conclusions devant l'assemblée, en séance publique. Depuis 2008, le texte qui passe de la commission, permanente ou spéciale, à l'hémicycle, est le texte voté par la commission et plus le texte initial du ministre (article 42 alinéa 1<sup>er</sup>).

Le projet ou la proposition ayant été inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée saisie, le vote a lieu en séance publique, après une discussion d'ensemble portant sur les motifs et l'opportunité du projet ou de la proposition, suivie par un examen, article par article, du texte ainsi que des amendements, c'est-à-dire des modifications proposées par le Gouvernement, par la commission ou par des parlementaires. En vertu de l'article 45 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, les amendements doivent nécessairement présenter un « lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Le texte voté est alors transmis à l'autre assemblée où il fera l'objet d'un second vote (article 42, al. 2). En cas de désaccord de la seconde assemblée, le texte revient devant la première : c'est ce qu'on appelle « la navette », à laquelle le Premier ministre peut mettre fin (après deux lectures par chaque assemblée ou même après une seule lecture en cas d'urgence) en provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs désignés par leurs collègues, laquelle tentera d'élaborer un texte commun. À défaut de pouvoir y parvenir, ou si le texte commun ne recueille pas l'adhésion des deux assemblées, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, celle-ci pouvant dans ce cas reprendre, soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements votés par le Sénat. La réforme de 2008 donne pouvoir aux Présidents des assemblées parlementaires de convoquer une commission mixte paritaire pour une proposition de loi ; ils peuvent aussi saisir pour avis le Conseil d'Etat au stade de la proposition.

Le Premier ministre peut quant à lui, afin d'accélérer le processus, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, lequel sera considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée (article 49, al. 3), ce qui place les députés devant un choix limité : voter le texte en bloc ou censurer le Gouvernement...Cela dit, la procédure de l'article 49 alinéa 3 a été sévèrement encadrée par la réforme de 2008.

Au terme de la procédure d'élaboration, le texte adopté est transmis au Gouvernement afin que la promulgation présidentielle intervienne dans les quinze jours (article 10 alinéa 1<sup>er</sup>).

## 2) L'expert judiciaire (6 points)

L'expertise est la mesure d'instruction la plus fréquemment utilisée par le juge administratif : c'est le seul moyen qui soit donné au juge d'éclairer une question de fait controversée ou obscure, notamment lorsque cet éclaircissement appelle des connaissances techniques que le juge ne possède normalement pas. Elle fut autrefois obligatoire en certains cas devant le tribunal administratif, jusqu'à ce que le décret du 10 avril 1959 vienne mettre fin à cette obligation discutable, au regard de la simplicité de certaines affaires et du respect du principe de célérité. L'article R. 621-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel fonde désormais le pouvoir de ces juridictions d'ordonner une expertise lorsqu'elle leur paraît utile, et seulement dans cette hypothèse, sauf évidemment texte contraire. Il convient d'ajouter les articles R. 200-8 à R. 200-12 du livre des procédures fiscales qui régissent le contentieux fiscal. L'expert, assisté le cas échéant d'un ou plusieurs sages, ne peut se prononcer que sur des questions de fait : il ne saurait dès lors se prononcer sur la qualification juridique des faits qui sont soumis à son constat ou à sa vérification (CE 24 février 1965 *Consorts Dechaud*). L'expertise est contradictoire, ce qui exige d'avertir les parties par lettre recommandée, quatre jours au moins à l'avance, des jours et heures auxquels il sera procédé à l'expertise. Le nécessaire respect du contradictoire n'exclut pas la possibilité pour l'expert d'effectuer, hors présence des parties, des recherches personnelles ou de visiter les lieux (CE 25 février 1949, *ville de Melun*), à condition que les parties soient mises à même de connaître ses conclusions et de présenter leurs observations (CE, sect., 7 février 1969, *M'Barek*). L'expert doit aussi communiquer aux autres parties tout document qui lui a été remis par l'une d'elles (CE 4 déc. 1995, *Turmel*).

La mission de l'expert se termine par le dépôt, au greffe, d'un rapport. Un tel dépôt conditionne la taxation des honoraires, et l'expert doit donc y procéder même si, par suite de la carence des parties, ou de l'une d'entre elles, il n'a pas été en mesure d'accomplir sa mission. Son rapport est en pareil cas constitué d'un procès-verbal de carence, transmis à la juridiction avec un rapport circonstancié (CE 25 mars 1964, *Donadey*). Le rapport doit consigner les observations faites par les parties dans le cours des opérations d'expertise (observations que l'usage qualifie de « dires »). Même les observations orales doivent être consignées (CE 24 févr. 1995, *Stihle*). Il peut se limiter à une simple lettre si les parties se sont conciliées devant l'expert, à condition que le procès-verbal de conciliation, dûment signé, l'accompagne.

S'agissant des frais et honoraires de l'expert, ils sont réclamés par la production d'un état de ses vacations, frais et débours, joint à son rapport. Doivent normalement être incorporées dans ces frais les dépenses exposées, fût-ce par une partie, à la demande de l'expert. Les honoraires doivent tenir compte des difficultés des opérations,

de l'importance, de l'utilité et de la nature du travail fourni. Par application de ces règles, ont été rejetés des honoraires correspondant à des développements inutiles ou hors mission (CE 10 décembre 1897, *Bellom*), ou à un travail inutile, lacunaire et imprécis (CE 12 juin 1991, *Cne de Blumerey*). Il y a notamment lieu d'apprécier l'utilité des opérations lorsque l'expert a entaché d'irrégularité certaines de ces opérations, le juge mesurant alors l'utilité des seuls éléments non atteints par cette irrégularité (CAA Lyon, 16 septembre 1996, *Zimmerly*). En principe, et sauf le cas de sapiteur autorisé, les honoraires de l'expert doivent couvrir la rémunération des techniciens ou assistants dont l'expert s'est entouré, rémunération qui ne doit donc pas être reprise dans les frais ou débours. L'article R. 761-1 du code de la justice administrative permet à la partie ayant acquitté les frais d'expertise d'obtenir le remboursement des dépens.

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

Les autorités administratives disposent du pouvoir de retirer les décisions qu'elles ont prises par une nouvelle décision postérieure à celle visée. Par exception au principe de non rétroactivité, l'acte disparaît non seulement pour l'avenir mais aussi pour le passé : une fiction conduit à faire comme si l'acte n'avait jamais existé. Cette prérogative étant de nature à porter atteinte à la sécurité juridique, elle a été encadrée par des conditions plus ou moins strictes selon que l'acte retiré était ou non créateur de droits.

S'agissant des actes administratifs non créateurs de droits susceptibles d'être acquis, leur retrait est admis de façon assez libérale. En effet, les inconvénients du retrait de ce type d'actes sont moins évidents au regard du principe de sécurité juridique. Leur retrait s'opère dans les mêmes conditions que leur abrogation : ils sont retirables à tout moment et pour tout motif, (CE, sect., 30 juin 1950, *Queralt*), fût-il de simple opportunité, que l'acte soit irrégulier ou régulier. Il convient toutefois de préciser que l'acte irrégulier, obtenu par fraude, 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 29 novembre 2002, *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille*)

S'agissant des actes administratifs créateurs de droits, leur retrait obéit à un régime autrement plus complexe issu de dispositions législatives parcellaires complétées par un revirement de jurisprudence opéré en 2001. Notre droit cherche à trouver un point d'équilibre entre les deux préoccupations contradictoires qui inspirent la matière : d'une part, protéger le plus rapidement possible les droits nés des décisions administratives, en leur assurant une intangibilité source de sécurité juridique ; d'autre part, garantir le respect du principe de légalité qui incite à favoriser la disparition des actes illégaux. En effet, le retrait des actes réguliers créateurs de droits est impossible

sauf si le retrait est demandé par le bénéficiaire, ou si une loi l'autorise, à condition de ne pas porter atteinte aux droits des tiers (CE section 23 juillet 1974, *Ministre de l'Intérieur c/ Gay*). Les actes irréguliers créateurs de droits sont soumis à un régime de retrait qui a fluctué. Le juge administratif a admis que l'administration puisse retirer une décision illégale (CE 16 février 1912, *Abbé Blanc*), précisant ensuite dans une jurisprudence classique *Dame Cachet* (CE 3 novembre 1922) que la légalité du retrait était subordonnée à deux conditions : les actes doivent être illégaux – et pas seulement inopportuns – et ils ne doivent pas être devenus définitifs (CE 26 novembre 1954 *Crouzet*). Avant 2001 (jurisprudence *Ternon* CE Ass. 26 octobre 2001), le système de retrait reposait sur le constat que les droits créés par les décisions administratives ne sont pas définitivement acquis tant que le juge administratif est susceptible de prononcer l'annulation de ces décisions en raison de leur illégalité. En conséquence, la jurisprudence reconnaissait aux autorités compétentes le pouvoir de retirer leurs décisions créatrices de droits aussi longtemps qu'elles étaient susceptibles d'être annulées et en raison de leur illégalité. Le pouvoir de retrait était ainsi couplé au pouvoir d'annulation : il s'exerçait pour le même motif et durant la même période. La logique de la jurisprudence *Dame Cachet* conduisit le juge administratif à admettre le droit de retirer des décisions administratives dont le délai de recours, expiré à l'égard de leurs destinataires, n'avait pas été déclenché à l'égard des tiers en l'absence d'une publicité adéquate (CE, ass., 6 mai 1966, *Ville de Bagneux*, 29 mars 1968, *Sté du lotissement de la plage de Pampelonne*). Cette solution, juridiquement cohérente, présentait l'inconvénient de fragiliser quelque peu la situation des bénéficiaires des actes en cause puisque les droits qu'ils pouvaient légitimement croire acquis pouvaient disparaître à n'importe quel moment. Avec le revirement *Ternon*, le juge administratif affirme désormais qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire fixant des régimes spécifiques de retrait, « 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 ». En d'autres termes, on dissocie désormais le délai de retrait de l'administration (quatre mois) et le délai de recours contentieux dont disposent les tiers : le système gagne en prévisibilité mais non en simplicité...