



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...

H.D. TJEENK WILLINK

Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas, ancien président de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne

Dans l'État de droit démocratique moderne, le juge administratif est influent mais aussi vulnérable. Vulnérable vis-à-vis du citoyen qui, bien qu'obtenant gain de cause, au sens juridique, dans un litige avec l'administration, ne voit cependant pas toujours ce conflit définitivement réglé. L'administration devra en effet prendre une autre décision, et il n'est pas certain que celle-ci répondra au sentiment de justice du citoyen. Vulnérable aussi vis-à-vis de l'administration, qui doit composer avec un jugement portant sur une décision prise il y a déjà un certain temps, dans des circonstances qui ne cadrent plus avec la réalité actuelle. Vulnérable enfin vis-à-vis du législateur, qui rechigne à accepter que l'« espace vide du pouvoir » soit occupé par le juge indépendant. Pour la juridiction administrative suprême, telle que le Conseil d'État, se pose en outre la question spécifique de savoir comment garantir l'unité du droit et promouvoir sa bonne évolution. Sinon, cette juridiction sera également vulnérable vis-à-vis des instances juridiques inférieures.

Il appartient en premier lieu au juge d'avoir conscience de cette vulnérabilité, et de s'en prémunir par la qualité de ses décisions. La rapidité est un des éléments de cette qualité mais pas le seul. La motivation de la décision en est un autre, car c'est ainsi que la juridiction administrative justifie ses choix devant l'administration, le citoyen et le législateur. La motivation de la juridiction suprême doit, autant que possible, s'imposer comme une référence pour les juridictions inférieures et le législateur au cas où de nouvelles règles seraient nécessaires. Elle constitue le vecteur de l'évolution et de l'unité du droit.

Par ailleurs, le rôle du juge administratif s'euro-péanise de plus en plus. C'est pourquoi il importe d'échanger des connaissances et des expériences sur les pratiques administratives nationales, et de confronter les propositions de changement à l'exemple d'autres pays. Ainsi, nous examinons actuellement, aux Pays-Bas, une proposition permettant au juge, lorsqu'il conclut à l'illégalité d'une décision, de donner à l'administration la possibilité de corriger cette décision durant la procédure en cours, afin qu'elle puisse être à son tour examinée au cours de la même instance. L'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union est l'un des moyens de savoir ce que font les autres Etats membres en la matière. ■

ACTUALITÉ

La justice administrative en Europe

YANN AGUILA

Conseiller d'Etat

La justice administrative est, de loin, le modèle majoritaire en Europe. Contrairement à une idée reçue, on n'observe aucune « exception française » dans ce domaine.

Les chiffres sont clairs : 15 Etats membres de l'Union européenne sur 27 disposent, comme en France, d'une juridiction *administrative* suprême, distincte des autres cours suprêmes. La dualité – ou plutôt la « pluralité » – des juridictions est donc le mode d'organisation le plus répandu en Europe.

Si l'on affine l'analyse, on peut répartir ces pays entre deux modèles : la cour administrative suprême, à l'allemande, exclusivement consacrée à des fonctions juridictionnelles (10 Etats) ; et le système français du Conseil d'Etat, exerçant également des fonctions consultatives (5 Etats).

Dans 12 autres Etats européens, on a opté pour une cour suprême *unique*.

Mais, là encore, il faut distinguer, parmi ces 12 Etats, deux groupes de pays, qui ont des conceptions très différentes de la justice administrative. Dans un premier groupe de 6 Etats, la cour suprême est, certes, unique, mais elle comprend en son sein une *chambre administrative spécialisée*. Tel est le cas en Espagne. Une telle organisation n'est en réalité pas très éloignée du système français : on trouve dans ces pays des juges administratifs spécialisés et un droit administratif autonome qui régit les activités des collectivités publiques.

Ainsi, dans 21 Etats membres sur 27, le droit public se différencie nettement du droit privé et relève de formations juridictionnelles spécifiques, jusqu'au sein de la cour suprême.

En définitive, on ne trouve que 6 Etats ayant une cour suprême non seulement unique, mais aussi *indivise* – autrement dit une cour dans laquelle ce sont les mêmes magistrats qui jugent l'administration et les particuliers. Cette organisation judiciaire propre à la *common law* se retrouve, en dehors de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, dans seulement 4 Etats européens : Chypre, Malte, le Danemark et la Slovaquie – pays dont la taille et l'histoire expliquent sans doute le choix.

Si exception il y a, assurément, elle n'est pas française. ■



Conseil d'Etat des Pays-Bas

DESSERTTE MARITIME DE LA CORSE : SUITE ET FIN

La procédure de renouvellement du contrat de délégation du service public de la desserte maritime de la Corse, annulée une première fois par le Conseil d'État, a fait l'objet d'une nouvelle annulation, mais seulement partielle, par le juge des référés du tribunal administratif de Bastia. Celui-ci a estimé que l'égalité entre les candidats admis à présenter une offre (la société Corsica Ferries, d'une part, et le groupe constitué par la Société nationale Corse Méditerranée et la Compagnie méridionale de navigation, d'autre part) avait été rompue au cours des négociations. Le Conseil d'État a rejeté le 5 juin dernier le pourvoi en cassation formé par la société Corsica Ferries, ouvrant ainsi la voie à la reprise et à l'achèvement de la procédure de passation.

(Tribunal administratif de Bastia, juge des référés, 27 avril 2007, Société Corsica Ferries, n°0700390 ; Conseil d'Etat, 5 juin 2007, Société Corsica Ferries, n°305280)

TEMPÊTE SUR LE CLASSEMENT DES CRUS DU BORDELAIS



Plusieurs propriétaires d'exploitations concernées ayant été membres du jury de professionnels chargé du classement des crus bourgeois du Médoc, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que les candidats avaient été privés des garanties d'impartialité auxquelles ils avaient droit et a annulé l'arrêté homologuant ce classement. Le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a, quant à lui, suspendu l'arrêté homologuant le classement des crus de l'appellation d'origine contrôlée « Saint-Émilion grand cru » ; la commission de classement ayant visité certaines seulement des exploitations viticoles candidates, il a estimé qu'il existait un doute sérieux sur la légalité de la décision.

(Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 février 2007, M. Porcheron et autres, n° 05BX00093 ; Tribunal administratif de Bordeaux, juge des référés, 29 mars 2007, SARL André Giraud et autres, n° 0701082)

VACCINATION CONTRE L'HÉPATITE B ET SCLÉROSE EN PLAQUES

Le Conseil d'État a reconnu l'existence d'un lien direct entre la vaccination contre l'hépatite B dont une infirmière a fait l'objet dans le cadre de son activité professionnelle et la sclérose en plaques dont elle a ensuite été atteinte. En effet, les premiers symptômes de la maladie étaient apparus dans un bref délai à la suite de l'injection, alors que l'intéressée était en bonne santé et ne présentait aucun antécédent à cette pathologie antérieurement à sa vaccination.

(Conseil d'État, 9 mars 2007, Mme S., n° 267635)

Gestion d'un service public par une association

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION, 6 AVRIL 2007, COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE, N° 284736

La contestation des conditions dans lesquelles l'organisation du festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence a été confiée à une association financée par des collectivités locales a donné au Conseil d'État l'occasion de dresser un vaste panorama des relations entre collectivités publiques et personnes privées exerçant une mission de service public.

Une collectivité publique peut confier à un tiers la gestion d'un service public dont elle est responsable, si la nature de ce service ne s'y oppose pas. Elle doit alors en principe passer, après publicité et mise en concurrence, un contrat, qui sera une délégation de service public ou un marché public de services, selon le mode de rémunération choisi. Elle peut aussi en assurer directement la gestion, soit en régie, soit par le biais d'un organisme dont l'objet statutaire exclusif est de gérer le service public et sur lequel la collectivité publique exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services – sans qu'il soit alors besoin d'organiser une mise en concu-



rence et de passer un contrat : tel était le cas de l'association chargée d'organiser le festival d'Aix-en-Provence.

Enfin, il peut arriver qu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative mais qui est ultérieurement reconnue comme un service public : là encore, la gestion du service public par une personne privée a lieu sans délégation contractuelle. ■

Droits des victimes et droits des caisses de sécurité sociale

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION, AVIS CONTENTIEUX, 4 JUIN 2007, M. LAGIER ET CONSORTS GUIGNON, N° 303422

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a limité la possibilité pour les caisses de sécurité sociale d'obtenir le remboursement des prestations qu'elles ont versées, lorsqu'une victime est indemnisée par l'auteur de l'accident. Le recours des caisses s'exerce désormais poste par poste sur les seules indemnités qui réparent des préjudices qu'elles ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel, tels que les souffrances physiques et morales.

Le Conseil d'Etat a précisé les conditions d'application de ce texte. Il a d'abord estimé qu'il était entré en vigueur immédiatement, sans qu'il soit besoin d'un décret d'application – même s'il est possible de prendre un tel décret – et

qu'il s'appliquait y compris aux dommages survenus avant la loi.

Puis il a livré un véritable mode d'emploi, en quatre étapes, des nouvelles dispositions : évaluation du montant du préjudice subi par la victime ; fixation, par poste de préjudice, de la part demeurée à sa charge, compte tenu des prestations de sécurité sociale perçues ; détermination du montant de l'indemnité devant être mise à la charge de l'auteur de l'accident, en fonction de sa part de responsabilité ; enfin, fixation, pour chaque poste, des sommes dues à la victime, égales à la part non réparée par les prestations de sécurité sociale, dans la limite de l'indemnité mise à la charge de l'auteur de l'accident, le solde revenant, le cas échéant, à la caisse de sécurité sociale. ■

Les téléprocédures au tribunal administratif et à la cour administrative d'appel de Paris

Depuis le 4 juin 2007, les avocats peuvent déposer leurs requêtes en matière fiscale devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris par voie électronique. Ces deux juridictions sont ainsi pilotes pour l'expérimentation, devant les juridictions administratives du fond, de l'utilisation des téléprocédures. Pour les requêtes ainsi transmises, l'accord donné par les directions des services fiscaux d'Ile-de-France leur permettra de procéder, par voie électronique, à la communication de l'ensemble des mémoires entre les parties et à la notification de toutes les décisions prises pour les besoins de l'instruction. Concrètement, l'avocat intéressé doit s'adresser à la juridiction pour recevoir un mot de passe et un code confidentiel, qui lui permettent de se connecter à l'application télécours et de

l'utiliser pour l'envoi de ses requêtes et mémoires et la consultation des documents reçus. L'application lui permet également d'avoir une vision d'ensemble des dossiers en cours d'instruction devant la juridiction, qu'ils aient été adressés par voie électronique ou non.

Sur le plan juridique, c'est un décret du 10 mars 2005 qui a permis de déroger au code de justice administrative et rend inutile la production sur support papier. Si l'expérimentation ne concerne donc qu'une partie du contentieux administratif, elle permet en revanche de procéder à une évaluation complète des incidences du recours aux échanges électroniques, qui constituent, pour les dossiers considérés, le mode exclusif de transmission.

Le service désormais proposé par les juridictions administratives parisiennes a pu profiter

du succès rencontré par la première expérimentation menée, depuis juin 2005, devant le Conseil d'Etat. A ce jour, l'expérience a rencontré un franc succès (voir encadré « résultats ») et les avocats qui ont adopté ce mode de relations avec la juridiction n'envisagent pas de revenir en arrière. Les téléprocédures devant le juge de cassation seront d'ailleurs étendues, à compter de la rentrée, aux pourvois de l'administration et au contentieux de la fonction publique militaire.

La juridiction administrative se prépare d'ores et déjà à la généralisation des téléprocédures dans les prochaines années, de façon à pouvoir offrir ce service à un maximum d'avocats qui le souhaiteraient. C'est dans cette perspective qu'elle a lancé la refonte de ses applications de gestion du contentieux. ■

RÉSULTATS

Les téléprocédures devant le Conseil d'Etat

Au 31 mai 2007, les 7 cabinets d'avocats participant à l'expérimentation des téléprocédures en matière fiscale avaient déposé 772 pourvois en cassation au moyen de Télécours, dont 204 ont déjà été jugés. Depuis le lancement des téléprocédures, en juin 2005, ces cabinets n'ont choisi la procédure papier que pour 107 pourvois entrant dans le champ de l'expérimentation, ce qui manifeste la forte préférence marquée pour le recours aux échanges électroniques.

Dans le cadre de l'instruction des pourvois introduits par voie électronique, les avocats et l'administration fiscale ont également adressé 892 autres documents à la section du contentieux du Conseil d'Etat, et celle-ci leur a adressé 3 427 courriers, pour communiquer les requêtes et mémoires et notifier les mesures prises. ■



L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

TVA sociale

L'assemblée générale du Conseil d'Etat a été amenée, en juin 2006, à rendre un avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales de sécurité sociale à la valeur ajoutée des entreprises. Elle a estimé qu'une cotisation assise sur la valeur ajoutée, alors même que son produit serait affecté au financement de la protection sociale, aurait le caractère d'une imposition de toute nature et non d'une cotisation sociale, dès lors que l'assujettissement d'une entreprise à un tel prélèvement, du fait

de son assiette, n'ouvrirait, par lui-même, aucun droit individuel au versement de prestations ou avantages de sécurité sociale.

L'avis considère également que le remplacement partiel des cotisations employeurs de sécurité sociale par une imposition reposant sur la valeur ajoutée des entreprises n'est pas contraire aux libertés fondamentales protégées par le traité instituant la Communauté européenne, mais ne doit pas aboutir à exposer les travailleurs frontaliers à une double cotisation.

Enfin, une telle imposition n'est pas une aide d'Etat au sens de l'article 87 du traité, à moins qu'elle fasse partie intégrante d'une mesure d'aide dont elle constitue le mode de financement ou qu'elle comporte des exonérations ou des dispositions particulières susceptibles de favoriser certaines entreprises ou certaines productions.

Assemblée générale, avis du 8 juin 2006 (publié au rapport public 2007) ■

