

N° anonymat :

2 3 4 5

SESSION : 2009

ÉPREUVE : Composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif

Nombre d'intercalaires : 2

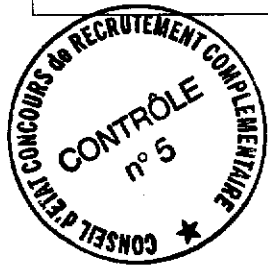
Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Que pensez-vous de l'expression selon laquelle :

"Juger l'administration, c'est encore administrer" ?



Ne rien inscrire dans cet emplacement

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 4 août 1789 dispose que "les citoyens ont le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Cet article légitime donc le droit des citoyens de contrôler l'action administrative, et cela, dans le but de vérifier que leurs droits et libertés sont garantis. Ils sont alors fondés à recourir au juge afin que celui-ci garantisse leurs droits. Cela ressort d'ailleurs de l'article 16 de la Déclaration de 1789, selon lequel "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution".

Pourtant, le président Henri de Parzey, dans son Traité sur l'activité judiciaire, affirmait en 1827 que "Juger l'administration, c'est encore administrer".

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Par cette affirmation, il soulignait le fait que l'administration dans son activité principale, consistant à satisfaire l'intérêt général, ne pouvait être jugée de la même façon que les simples individus. Par lui, la mission de juger l'administration, c'est-à-dire de régler les litiges impliquant l'administration, n'existait pas en elle-même puisqu'en pratique, elle consistait au final à "administrer".

Cette vision a longtemps prédominé dans l'histoire judiciaire française puisque l'administration a longtemps été soumise au principe de la justice retenue et à la théorie du ministre-juge, impliquant que l'administration soit jugée par elle-même. De ce fait, le juge de l'administration était un "administrateur-juge", à la fois juge et parti.

Il a fallu attendre la loi du 24 mai 1872 pour passer de la justice retenue à la justice déléguée et l'arrêt Cadot du 3 décembre 1899 pour que soit mis fin à la théorie du ministre-juge et pour de cette période, l'administration est alors jugée par un juge spécialisé (le juge administratif), appliquant un droit spécial (le droit administratif) (TC, 8 février 1873, Blanco).

administratif

Toutefois, est-ce que l'existence d'un juge administratif suffit à s'opposer à l'affirmation selon laquelle "juger l'administration, c'est encore administrer"? En outre, on peut également se demander si le juge administratif est le seul juge de l'administration. Par qui et comment l'administration est-elle jugée? Et est-ce que cette mission de juger l'administration est équivalente à celle d'administrer?

et cet égard, il apparaît que l'administration est bien soumise à une justice indépendante et impartiale, assurant le respect de l'état de droit (I). En outre, les décisions résultant de cette justice sont respectées par l'administration, à l'instar de tout justiciable, grâce à divers procédés juridictionnels dont dispose notamment le juge administratif (II).

I) L'administration, soumise à une justice indépendante et impartiale, propre à assurer le respect de l'état de droit

"Juger l'administration" ne peut plus être considérée comme "administrer" dès lors que celle-ci est soumise à une justice indépendante et impartiale (A), ainsi qu'au respect de la légalité (B).

A) L'administration, soumise à une justice indépendante et impartiale

Il est vrai que l'administration est jugée par un juge spécifique depuis la loi du 24 mai 1872 concernant le passage à la justice déléguée, et faisant du conseil

d'Etat, la juridiction administrative de droit commun en premier ressort. Par la suite, sont apparus les tribunaux administratifs (1953) et les cours administratives d'appel chargées de statuer sur les litiges concernant l'administration. Toutefois, malgré l'existence d'un juge spécifique chargé du contentieux administratif, l'administration est jugée par un juge indépendant de l'administration. Cette indépendance, affirmée déjà dès la loi des 16 et 24 août 1790, a été élevée au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel (DC, 22 juillet 1980, Validations législatives).

En outre, le juge administratif est soumis également au principe général d'impartialité ; dans son activité, il est alors astreint à être subjectivement et objectivement impartial. L'impartialité de la justice administrative s'est d'ailleurs concrétisée par le décret du 6 mars 2008 réformant le Conseil d'Etat, qui impose une séparation des fonctions consultatives et juridictionnelles des membres du Conseil. Ainsi, un membre du Conseil ayant statué sur un cas, ne peut, par la suite, connaître des litiges relatifs à cet avis au contentieux (CEDH, 1995, Procola).

Ainsi, l'existence d'une telle justice administrative indépendante et impartiale permet d'assurer le respect de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), affirmant le droit de tout individu à une telle justice (CEDH, 2006, Sacilor-Lormines).

Et cela, s'ajoute le fait que l'administration est également jugée par d'autres juges, ce qui permet d'affirmer que "juger l'administration" ne revient pas "administrer". En effet, outre les juridictions administratives spécialisées (Cour des comptes, Cour nationale du droit

Ne rien inscrire dans cet emplacement

d'acte ...), l'administration est jugée aussi par des juges qui ne sont pas familiers du contentieux administratif. Il en est ainsi, par exemple, du juge judiciaire qui juge de l'activité des services publics industriels et commerciaux (TC, 1921, Bac d'Alouka) de l'administration, notamment tout ce qui concerne les relations de ces services avec les usagers (TC, 1962, Dame Bertrand). Le juge judiciaire intervient également en matière d'expatriation par fixation de l'indemnité, en matière de voie de fait (TC, 1969, Sté Hôtel du Deux-Belfroi ; TC, 2001, Delle Mohamed), en matière d'emprise irrégulière ou encore lorsqu'est en cause une faute personnelle détachable du service commise par un agent public (CE, 2002, Papon). De la même façon, le Conseil constitutionnel est amené à juger l'administration, de par son contrôle de constitutionnalité des lois qui concernent toujours l'action administrative. Au niveau européen, on a également le Conseil européen des droits de l'homme qui juge l'administration (CEDH, 1995, Bellet) et notamment les services publics. Il y a également la Cour de justice des communautés européennes qui peut intervenir, via le procédé des questions préjudicielles l'amenant, de ce fait, à juger l'administration.

Ainsi, si l'administration est jugée, c'est dans le but de la soumettre à la légalité, et d'assurer ainsi le respect de l'État de droit (B).

B) Une mission assurant le respect de l'État de droit

Si "juger l'administration" consistait à "administrer",

l'administration pourrait facilement échapper à l'obligation de se soumettre au droit. Or, cela n'est pas le cas puisque l'administration, à l'instar de tout justiciable, doit respecter la légalité.

L'administration, soumise aussi à l'état de droit, doit respecter la hiérarchie des normes. C'est ainsi que l'on constate depuis quelques années une extension des normes auxquelles l'administration doit se soumettre. Elle doit ainsi respecter la norme constitutionnelle suprême (CE, 30 octobre 1998, Sarram. Cass. 2 juin 2000, Fraisse) et l'ensemble des normes de valeur constitutionnelle dont la Fédération de 1989 (DC, 16 juillet 1991, Liberté d'association), le Preamble de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004 (CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy), mais également les conventions et traités internationaux, formant notamment le droit communautaire (CE, 1989, Nicolo) et le droit européen (CE, 1991, Babas et Bekacem). A ces normes, s'ajoutent également les principes généraux du droit (CE, 1944, Veuve Trompier-Gravier).

En outre, les juges, notamment le juge administratif, assurent le respect du droit par l'administration, en étendant le champ de l'action administrative soumis au contrôle juridictionnel. On constate ainsi une extension des actes de l'administration qui sont contrôlés. On observe alors la réduction du champ des mesures d'ordre intérieur (CE, 14 décembre 2007, Boussouane et autres) des actes de gouvernement (CE, 15 octobre 1993, Royaume-Uni) ou encore le recours à la notion d'acte détachable (CE, 1905, Martin).

Par ailleurs, le juge administratif juge plus sévèrement l'administration en ayant recours davantage

au contrôle normal (CE, 1994, Eky) ou au contrôle de proportionnalité (CE, 1971, Ville Nouvelle Est - CE, 29 janvier 2003, Commune de Clans). Ainsi, le renforcement du degré du contrôle du juge conduit à réduire le champ d'application du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation qui tend à devenir une exception dans le contentieux administratif.

l'ensemble de ces éléments conduit à affirmer que le règlement des litiges impliquant l'administration ne s'assimile nullement à l'activité consistant à administrer. En effet, les juges de l'administration ne sont pas des administrateurs. Leur mission consiste à assurer le respect de la légalité. Et ils disposent de nombreux moyens à cette fin. notamment du juge administratif (II)
C'est le cas

II) l'existence de procédures juridictionnelles et la renouveau de l'office du juge de l'excès de pouvoir assurant l'exécution des décisions de justice par l'administration.

Le respect de la chose jugée est assuré par diverses procédures juridictionnelles affectés au juge administratif (A), ainsi que par le développement des pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir (B).

A) l'existence de procédures juridictionnelles permettent de juger l'administration rapidement et d'assurer le respect de la chose jugée.

Pour pouvoir assurer le respect de la légalité par l'administration, encore faut-il juger l'administration rapidement. Et cette fin, le législateur est intervenu

par reformer les procédures d'urgence. Ainsi, lorsque l'action administrative est défectueuse, le justiciable peut saisir le juge des référés afin qu'il remédie rapidement et efficacement à cette défaillance.

Ainsi, l'article L.521-3 du Code de justice administrative permet au justiciable de saisir le juge des référés, en cas d'urgence, afin qu'il prenne les mesures exigées par les circonstances lorsqu'il n'est porté aucune atteinte à l'exécution d'un acte administratif (référé-conseratoire).

Le législateur a, en outre, reformé le référé à exécution, désormais appelé référé-suspension, permettant la suspension d'un acte administratif même de rejet (CE, 22 décembre 2000, Guatou), en cas d'urgence et s'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (article L.521-1 du Code précité).

Par ailleurs, la loi apporte une innovation avec le référé-liberté de l'article L.521-2 du même Code permettant au juge de prendre toutes mesures lorsqu'il est porté atteinte de manière grave et immédiate, à une liberté fondamentale par l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs, et lorsqu'il y a urgence.

Par ces mécanismes, le juge administratif est amené à juger rapidement l'administration, mais aussi efficacement de par ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

En effet, pour assurer l'exécution de la chose jugée, le juge administratif peut prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration dans les cas prévus par les articles L.811-1 et L.811-2 du Code de justice administrative.

Ainsi, avec l'article L.811-1 dudit Code, il peut enjoindre à l'administration de prendre une décision dans

en sens déterminé lorsque son jugement l'implique. Et, selon l'article L. 911-2 du même code, il peut enjoindre à l'administration de prendre une décision après un nouvel examen de la situation du requérant. Le juge peut, en outre, assortir ces injonctions d'astreinte.

Par ces procédures, il paraît être affirmé que le juge administratif se substitue à l'administration, et se transforme ainsi en administrateur. Toutefois, on ne peut, en aucun cas, aboutir à cette conclusion dans la mesure où les moyens dont dispose le juge ne permettent que d'assurer le respect de la chose jugée, et donc de l'état de droit. Ils ne consistent ainsi que de simples moyens au service d'un objectif : "juger l'administration" par la soumettre au droit à l'instar de tout justiciable.

Il en est de même s'agissant de la rénovation de l'office du juge de l'excès de pouvoir (B).

B) le développement de l'office du juge de l'excès de pouvoir, nécessaire à la mission de juger l'administration et d'exécuter la chose jugée dans le respect de l'intérêt général

Le juge de l'excès de pouvoir a longtemps été considéré comme le seul juge de l'application. Sa mission objective consistait à censurer les actes de l'administration, contraires à la légalité. Le recours par excès de pouvoir n'était alors qu'un "procès fait un acte" (Laferrrière). Aujourd'hui, le recours par excès de pouvoir ne peut

plus être considérée uniquement de la sorte.

En effet, depuis quelques années, on assiste à un développement des pouvoirs du juge de l'excis de pouvoir avec ses pouvoirs d'injonction (Loi du 8 janvier 1995), les procédures de référé (Loi du 30 juin 2000), mais également et surtout avec le renforcement prétoire de ses pouvoirs.

Ainsi, par exemple, en l'absence de demande d'injonction par un requérant, le juge administratif peut préciser, dans son jugement, les conséquences pour l'administration de celle-ci (CE, 2001, Titron. CE, 2002, Vassilikiotis).

En outre, le juge administratif peut procéder à une substitution de base légale sur un acte attaqué lorsque l'administration s'est fondée sur un fondement juridique illégal (CE, 3 décembre 2003, El Bahi). De la même façon, il peut procéder à une substitution de motifs (CE, 6 janvier 2004, Hallal) ou encore à une neutralisation de motifs illégaux (CE, 1968, Brest).

Les pouvoirs pourraient être analysés comme un moyen par le juge d'"administrer", mais cela n'est pas du tout le cas. En effet, il s'agit, par ces pouvoirs, d'assurer le respect de la légalité en permettant à l'administration de prendre un acte administratif légal à l'origine, mais qui, étant erroné, par certains aspects, est "corrigé" par le juge. Il s'agit ainsi d'assurer, de manière pragmatique, le respect de la légalité.

À cela, s'ajoute également le fait que le juge peut moduler les effets de ses décisions de justice. Ainsi, avec l'arrêt "AC" du 10 mai 2006, le juge admet qu'une décision d'amulation puisse ne pas avoir

un effet rétroactif (CE, 26 décembre 1925, Rodière), lorsque cet effet est de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général. Il peut également décider que sa décision peut prendre effet à une date ultérieure à son prononcé. Le principe a, en outre, été étendu aux décisions de rejet (CE, 2006, Techna).

Le juge a également décidé qu'il pouvait déterminer la date de prise d'effet d'une nouvelle jurisprudence (CE, 16 juillet 2007, *Tropic Travellers*).

L'ensemble de ces prérogatives permet au juge administratif d'assurer l'effectivité de ses décisions de justice et d'assurer ainsi, le respect de la légalité par l'administration de manière assez pragmatique.

En effet, le juge tend à s'assurer que l'exécution de la chose jugée ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général. Cette manière de procéder a d'ailleurs été reprise au niveau constitutionnel (DC, 3 juin 2008, loi OGF ; réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Ainsi, il résulte de cela que "juger l'administration" ne saurait aucunement équivoir à "administrer", en raison de l'existence d'une justice administrative indépendante et impartiale qui n'hésite pas à soumettre l'administration au droit.

Il est vrai que les parcours du juge peuvent amener à penser que le juge agit à l'instar d'un administrateur. En réalité, si le juge administratif apparaît comme un "juge-administrateur" (et non comme un "administrateur-juge"), c'est

Ne rien inscrire dans cet emplacement

dans l'unique perspective d'assurer le respect de la légalité par le respect de la chose jugée. Et, à cette fin, il a évidemment besoin de prérogatives autres que celle d'annuler un acte administratif illégal.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement