

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR



Jacqueline Morand-Deville

Professeur agrégé des Facultés de droit

Le juge administratif ne crée pas, dit-on, il révèle. Sa jurisprudence ne fait que constater une réalité socio-économique qui, s'affirmant peu à peu, est devenue incontestable : le « grand arrêt » n'est pas une révolution mais la prise en compte d'une évolution. La justice administrative se défie de la précipitation et sa prudence, qui est autant stratégie que sagesse, lui a permis, contre vents et marées, de maintenir son autonomie depuis plus de deux siècles.

Cette modération et cette distanciation par rapport à l'événement lui fait parfois courir le risque et encourir le reproche de conservatisme : elle tarderait trop à consacrer une évolution devenue irrésistible, quitte à rattraper le temps perdu par la suite.

Cette courtoise admonestation a pu lui être faite s'agissant de la prise en compte de l'irrésistible montée en puissance du droit de l'environnement, passé en peu d'années du « presque rien au presque tout » et dont le juge administratif reste le juge principal en dépit des progrès de la régulation et du consensualisme.

Désormais, avec détermination - et aussi prudence alias précaution - celui-ci a fait le choix de devenir un « acteur majeur du droit de l'environnement » (conclusions « Commune d'Annecy », cf. page 2) cherchant à rendre intelligibles et opérationnels des concepts nouveaux souvent trop flexibles. Il relève ce défi stimulant avec d'autant plus d'aisance qu'ils s'appuient sur le dialogue des juges rencontrant, depuis l'adoption de la Charte, un nouveau partenaire : le juge constitutionnel.

Le temps de l'isolement est révolu. Est venu celui de l'ouverture vers les autres droits, les autres juges, l'Université, la démocratie participative, les droits publics subjectifs, débat à la loyale où chacun s'enrichit des différences de l'autre sans rien perdre de son identité. Révélation, ici encore, à l'image de la vocation universaliste et pacifiante du droit de l'environnement. ■

ACTUALITÉ

Juge et environnement

YANN AGUILA

Conseiller d'État

« Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement ». Le colloque organisé à Paris les 9 et 10 octobre 2008 par le Conseil d'État, le Conseil national des barreaux et la Commission européenne*, a réuni autour de ce thème de nombreux juges de l'Union européenne, des avocats, des universitaires, des représentants d'entreprises ou encore d'associations de défense de l'environnement. Les actes seront publiés dans le numéro 3/2009 de la Revue Juridique de l'Environnement

Cette manifestation a permis de souligner la place du juge administratif, acteur essentiel du droit de l'environnement (cf p. 3). La protection de l'environnement n'est-elle pas l'une des meilleures illustrations du fameux concept d'« intérêt général », distinct de la simple somme des intérêts particuliers ? Il n'est donc pas étonnant qu'elle relève pour une grande part du droit public.

La diversité a été le maître mot des échanges. Diversité d'organisation juridictionnelle (la Suède, par exemple, ayant créé des juridictions environnementales spécialisées) ou encore, diversité de procédure (la France étant l'un des pays où la justice est la plus accessible, par comparaison notamment avec l'Allemagne, où seules les personnes pouvant se prévaloir de la violation d'un droit subjectif peuvent former un recours). Mais les convergences ont été également relevées : partout, les règles d'origine communautaire jouent un rôle majeur dans le domaine de l'environnement ; partout, le juge national est conscient d'être le premier responsable de la mise en œuvre du droit de l'Union.

Forte de ces convictions, la Commission européenne a annoncé la mise en place d'un ambitieux programme de coopération entre juges nationaux de l'environnement, comportant notamment la mise en place dès 2009 de séminaires de formation.

Gageons que ce projet est annonciateur d'une intensification des échanges entre juges administratifs en Europe, qui devrait accompagner la construction d'un droit public européen. ■

* En liaison avec l'Association des Conseils d'État et des Cours administratives suprêmes de l'Union européenne, le Forum des juges de l'Union Européenne pour l'environnement, la Fédération européenne des juges administratifs, et la Société française pour le droit de l'environnement.



Intervention du Vice-président du Conseil d'État :
colloque *Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*.

DISSOLUTION DES « BOULOGNE BOYS »

Conseil d'État, 25 juillet 2008,
association nouvelle des Boulogne Boys

À la suite de violences lors de rencontres sportives, l'association nouvelle des Boulogne Boys, qui avait pour



objet statutaire de soutenir « le Paris Saint-Germain », a fait l'objet d'un décret prononçant sa dissolution. Par une décision du 25 juillet 2008, le Conseil d'État a rejeté le recours de l'association contre ce décret, jugeant notamment que celui-ci, eu égard à la gravité des agissements commis, n'avait pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'association au regard des motifs d'intérêt général qui justifiaient la mesure.

REFUS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Conseil d'État, 27 juin 2008, M^{me} X

Par une décision du 27 juin 2008, le Conseil d'État a rejeté une requête dirigée contre un décret refusant l'acquisition de la nationalité française pour défaut d'assimilation. Le Conseil d'État relève que si la requérante possède une bonne maîtrise de la langue française, elle a cependant adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe d'égalité des sexes, révélant un défaut d'assimilation au sens du code civil.

MISE À L'ISOLEMENT ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Cour administrative d'appel de Paris,
6 mai 2008, 07PA00126

Par une décision du 6 mai 2008, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que les décisions du garde des sceaux, ministre de la justice, prolongeant le placement d'un détenu à l'isolement en méconnaissance des dispositions de l'article D. 283-1 du code de procédure pénale, sont constitutives de fautes de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard de ce détenu, et a condamné l'État à verser à l'intéressé une somme de 4 000 euros en réparation du préjudice subi.

Le Conseil d'État consacre la valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement

CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE, 3 OCTOBRE 2008, COMMUNE D'ANNECY

Par un arrêt d'Assemblée du 3 octobre 2008, le Conseil d'État a consacré la valeur constitutionnelle de « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement », issue de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Le Conseil d'État a reconnu la valeur constitutionnelle de l'ensemble de ses dispositions, dont la méconnaissance peut être invoquée pour contester la légalité des décisions administratives. Cette décision est en harmonie avec la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés. Au cas d'espèce, le Conseil d'État a annulé pour incompétence un décret relatif aux grands lacs de montagne, qui sont soumis à la double protection de la loi montagne et de la

loi littoral. Ce décret avait été pris en application d'une loi qui visait à réduire cette protection en prévoyant que la loi littoral serait applicable uniquement au sein d'un périmètre restreint autour du lac, qui restait à définir selon des modalités particulières, et non plus sur l'ensemble du territoire des communes riveraines. Le Conseil d'État a jugé qu'il résultait de l'article 7 de la Charte de l'environnement que seul le législateur est compétent pour préciser les « conditions et limites » du droit de participation du public. Il a donc annulé pour incompétence le décret, dont les dispositions concourraient à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation dans le silence de la loi, et affirmé le rôle du Parlement en matière environnementale. ■

Le Vélib' en petite couronne

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION, 11 JUILLET 2008, VILLE DE PARIS

Saisi par la Ville de Paris d'un recours en cassation contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris, le Conseil d'État a jugé que la Ville de Paris pouvait, par la voie d'un simple avenant au marché initialement conclu avec la société Somupi, filiale de JCDecaux, décider de l'extension du système Vélib' au-delà des limites de la capitale. Le Conseil d'État a en effet relevé que cette extension était d'une portée limitée en ce qu'elle ne portait que sur une couronne de 1500 mètres de largeur sur le territoire d'une trentaine de communes limitrophes ou très voisines de Paris.

Il a ensuite observé qu'il existait une identité de nature entre la prestation prévue par le marché initial et la prestation supplémentaire ainsi proposée aux usagers du système Vélib'. Enfin, il a indiqué qu'il s'agissait, par cette extension, d'améliorer un service rendu à titre principal aux usagers qui habitent Paris ou qui s'y rendent. Le Conseil d'État en a déduit que l'extension du réseau Vélib' ne bouleversait pas l'économie du marché initialement conclu et ne modifiait pas davantage l'objet de ce marché. Elle pouvait donc faire l'objet d'un simple avenant au contrat initial. ■



Le juge administratif, acteur majeur de la protection de l'environnement

La jurisprudence du Conseil d'État comme de l'ensemble de la juridiction administrative ayant trait à l'environnement est abondante. Parmi les facteurs pouvant l'expliquer, figure la conception relativement extensive de l'intérêt à agir par le juge. Cette souplesse a d'ailleurs été soulignée comme un avantage pour l'accès au juge par une étude commandée par la commission européenne sur l'accès à la justice en Europe en matière environnementale*.

Dans de nombreux domaines, le Conseil d'État a rendu des décisions favorables à la protection de l'environnement, soit en annulant des projets qui y portaient atteinte, soit en rejetant des recours contre des décisions favorables à celle-ci. Ainsi, en matière de déclaration d'utilité publique (DUP), le Conseil d'État a annulé le 10 juillet 2006 la DUP de la ligne électrique à haute tension qui devait traverser les Gorges du Verdon pour des motifs tirés de la protection de l'environnement. Autre

exemple, l'annulation le 22 octobre 2003 de la DUP du barrage de la Trézence pour des motifs similaires. S'agissant de la protection des espèces, le Conseil d'État a rejeté le 28 avril 2006 la requête visant à annuler la décision du ministre retirant l'autorisation de mise sur le marché du produit dénommé *Gaucha*. Il a par ailleurs annulé la délibération d'un conseil municipal prescrivant la destruction de loups sans restriction (décision du 8 décembre 2000). En matière nucléaire, le Conseil d'État a annulé le 6 juin 2007 le décret autorisant EDF à démanteler la centrale nucléaire de Brennilis compte tenu de l'incompatibilité de la procédure d'information du public avec les objectifs d'une directive communautaire. Les exemples peuvent ainsi être multipliés : suspension des décisions d'autorisation d'exportation et de transfert vers l'Inde de la coque de l'ex-porte-avions Clémenceau ; protection du littoral, notamment par une décision de 2000 enjoignant au Gouvernement de prendre les

décrets d'application de certaines dispositions de la loi littoral, garantissant ainsi la mise en œuvre effective de celle-ci, etc. Au-delà du Conseil d'État, la juridiction administrative tout entière tient compte des exigences environnementales, notamment pour la protection du littoral. Ainsi, par un jugement du 25 octobre 2007, le tribunal administratif de Rennes a reconnu la responsabilité de l'État dans la pollution des baies de Saint-Brieuc et de Douarnenez par les « marées vertes » (prolifération d'algues vertes favorisée par le rejet de substances riches en azote). La juridiction administrative constitue ainsi un acteur majeur de la protection de l'environnement. ■

Retrouvez le dossier complet sur <http://www.conseil-etat.fr>

* Report on the inventory of EU Member States measures on access to justice in environmental matters, 2007



Rapport annuel : pour un développement maîtrisé du recours au contrat public

Le Rapport public 2008 consacre ses considérations générales au rapport entre loi et contrat. Le contrat ne cesse de gagner du terrain dans la gestion publique comme dans l'élaboration de la norme juridique : il est aujourd'hui omniprésent dans la sphère collective, qu'il s'agisse de gérer le domaine ou les services publics, de financer, de construire et exploiter des infrastructures, d'acquérir des biens et des services, de piloter l'action administrative et les politiques publiques ou de régir les relations sociales. Pour le Conseil d'État, le contrat émerge donc comme un puissant instrument de modernisation des services publics et de renouvellement des relations entre l'État et la société. Mais il appartient à l'État de bien l'articuler avec la loi et de veiller à ce qu'il tienne effectivement

ses promesses, sans comporter d'effets pervers. Si le contrat permet de « faire faire », il ne saurait en aucun cas être assimilable au « laissez-faire ».

Par ailleurs, le rapport annuel du Conseil d'État est l'occasion de faire le point sur la réforme en marche de la justice administrative. Déontologie, procédures, contribution à la justice administrative européenne, rayonnement et responsabilité sociale, gestion des carrières, outils et conditions de travail... chacune de ces questions a fait l'objet d'intenses réflexions au sein de la juridiction administrative. Aujourd'hui, s'ouvre la phase de mise en œuvre opérationnelle avec l'intégration en cours de toutes ces réformes dans le code de justice administrative. ■





L'internationalisation du droit en discussion à Pékin

Effectuant sa première visite en Chine depuis sa prise de fonctions, le Vice-président du Conseil d'État s'est rendu à Pékin les 6, 7 et 8 octobre dernier. Sa visite a été l'occasion d'une première réunion du Réseau ID franco-chinois. Les Réseaux ID (Internationalisation du Droit), constitués à l'initiative de Madame Mireille Delmas-Marty, professeur au Collège de France, réunissent des juristes français et étrangers.

Ces rencontres permettent ainsi aux universitaires, juges, hauts fonctionnaires et professionnels du droit d'échanger sur les dimensions spécifiquement juridiques des enjeux de la mondialisation et de l'internationalisation. Si des réseaux de ce type existaient déjà avec les États-Unis et le Brésil, la rencontre de Pékin a marqué la première réunion bilatérale franco-chinoise.

Co-présidée par Madame Delmas-Marty et le professeur Gao, doyen émérite de la faculté de droit de l'université normale de Pékin, cette rencontre a traité du **contrôle de l'administration**. Les débats ont été riches et ont traité essentiellement de l'introduction du droit international dans le droit interne, du contrôle exercé sur les activités de police, de la prévention de la corruption et du contentieux disciplinaire dans la fonction publique.

L'intervention du président Sauvé était consacrée à l'évolution historique du contrôle de l'administration en droit français. MM Guy Canivet et Olivier Dutheillet de Lamothe, membres du Conseil constitutionnel, Terry Olson, délégué aux relations internationales du Conseil d'État ainsi que M. Pierre-Étienne Will, professeur au collège de France ont également présenté des rapports au titre de la délégation française.

La prochaine session du Réseau ID franco-chinois devrait probablement avoir lieu à Paris à la fin de l'année 2009 ou au début de l'année 2010 autour du thème « Protection de l'identité, protection de la propriété ». Rendez-vous est pris. ■



Le contrôleur général des lieux de privation de liberté

La loi du 30 octobre 2007 a institué un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Son rôle : contrôler les lieux d'enfermement et s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes concernées. En juin 2008, Jean-Marie Delarue (Conseiller d'État) a été nommé à ce poste pour une durée de six ans.

Autorité administrative indépendante, le contrôleur général est assisté d'une équipe d'une vingtaine de contrôleurs placés sous sa seule autorité et dispose d'un budget de 2,5 millions d'euros. Son domaine de compétence porte sur environ 5 800 lieux d'enfermement (prisons, centres de rétention, locaux de garde à vue, hôpitaux psychiatriques, etc.) auxquels il peut rendre visite après avoir, en principe, préalablement informé

les autorités responsables. Toutefois, des visites sans préavis sont possibles lorsque des circonstances particulières l'exigent.

À l'issue de chaque visite, le contrôleur général communique aux ministres intéressés ses observations. En cas de violation grave des droits fondamentaux d'une personne, celles-ci sont rendues publiques si le Contrôleur général l'estime nécessaire au vu des réponses qui lui sont faites par les autorités compétentes. Celui-ci peut également émettre des avis et formuler des recommandations aux autorités publiques.

Enfin, la publication d'un rapport d'activité annuel lui permettra de dresser le bilan de la situation en matière de privation de liberté en France. ■

LE SAVIEZ-VOUS ?

Comment organiser le dialogue pré-contentieux entre l'administration et ses usagers ou agents ?

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a réalisé une étude sur **les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)**. Ce type de recours désigne l'ensemble des procédures par lesquelles une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, est tenue de former un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge, généralement administratif. L'objectif est de ne pas contraindre à une action juridictionnelle chaque fois qu'une difficulté peut être surmontée par une meilleure compréhension mutuelle obtenue à l'amiable.

Ces recours présentent de nombreux avantages. Pour le citoyen d'abord, ils constituent un moyen simple, peu coûteux et rapide d'obtenir la réformation d'une décision (avec des chances raisonnables de succès) ou, à tout le moins, une meilleure explication de celle-ci.

Pour l'administration ensuite, la procédure instituée permet le réexamen effectif de ses décisions, la correction des éventuelles malfaçons et l'harmonisation de ses pratiques par une meilleure connaissance des réactions des administrés. Enfin, ces recours favorisent la prévention et la diminution du contentieux.

À partir d'un état des lieux précis de l'existant, le groupe de travail présidé par Olivier Schrameck exclut une généralisation de ces pratiques. Pour autant, il tire de cet examen un code de bonnes pratiques et propose d'étendre les recours administratifs préalables à de nombreux domaines – par exemple, qu'il s'agisse des invalidations de permis de conduire consécutives à la perte totale de points ou en matière de fonction publique – tout en déterminant les conditions de succès de telles démarches. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'État

Michel PINAULT,
président de la section de
l'administration depuis le 27 Juin 2008

Christian VIGOUROUX,
président adjoint de la section du
contentieux depuis le 11 juillet 2008

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Jean-Marc LE GARS,
Nommé conseiller d'État et président
de la Cour administrative de Lyon
depuis le 9 juillet 2008

Jacqueline SILL,
président du Tribunal administratif
de Grenoble depuis le 1^{er} juillet 2008

Michelle ROBERT,
président du Tribunal administratif
de Rouen depuis le 1^{er} juillet 2008

Jacques ROUVIÈRE,
président du Tribunal administratif
de Lyon depuis le 1^{er} juillet 2008

Patrick KINTZ,
président du Tribunal administratif
de Strasbourg depuis le 1^{er} juillet 2008

Jean BRENIER,
président du Tribunal administratif
de Saint Denis de la Réunion depuis
le 1^{er} septembre 2008

Christian CAU,
président du Tribunal administratif
de la Polynésie Française depuis
le 1^{er} septembre 2008

Dominique BONMATI,
président du Tribunal administratif
de Toulon depuis
le 1^{er} septembre 2008

Francis CARBONNEL,
président du Tribunal administratif
de Toulouse depuis
le 1^{er} septembre 2008

Francis MALLOL,
président du Tribunal administratif
de Nice depuis
le 1^{er} septembre 2008

Daniele MAZZEGA,
président du Tribunal administratif
de Besançon depuis
le 1^{er} novembre 2008