

## ACTUALITÉ

## Un nouveau Vice-Président à la tête du Conseil d'État

Installé dans ses fonctions le 3 octobre dernier par Pascal Clément, Garde des Sceaux, Jean-Marc Sauvé succède à la tête du Conseil d'État à Renaud Denoix de Saint Marc, qui avait assuré la vice-présidence de cette institution jusqu'à son départ à la retraite, le 24 septembre 2006.

Sorti major de l'ENA, Jean-Marc Sauvé est nommé au Conseil d'État à 28 ans, en 1977. Il y exerce les fonctions de rapporteur, d'abord à la section du contentieux puis, simultanément, à la section sociale, avant d'être nommé responsable du centre de documentation. En 1981, il devient conseiller technique au cabinet du Garde des Sceaux puis, en 1983, directeur de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice. Sa carrière le conduit ensuite au ministère de l'intérieur, où il est nommé, en 1988, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, puis, en 1994, préfet de l'Aisne. En 1995, il devient secrétaire général du gouvernement, fonctions qu'il occupait jusqu'à ces derniers jours, et qui furent également exercées par ses deux prédécesseurs immédiats. Il est par ailleurs président du conseil d'administration de l'Académie de France à Rome.

En tant que Vice-Président du Conseil d'État, il présidera désormais aux destinées non seulement de cette institution, mais également des huit cours administratives d'appel et des bientôt trente-huit tribunaux administratifs, soit un ensemble de près de 3 000 personnes, à l'origine de plus de 200 000 décisions juridictionnelles en 2005.



Renaud Denoix de Saint Marc et Jean-Marc Sauvé le 22 septembre 2006

« La présidence du Conseil d'État est assurée par le vice-président » (art. L. 121-1 du code de justice administrative). « Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs est présidé par le vice-président du Conseil d'État » (art. L. 232-2). Ces deux articles l'expriment : à la fois responsable direct de la « juridiction administrative suprême » (art. L. 111-1) et chargé de la conduite de l'ensemble constitué par les tribunaux, les cours et le Conseil, le vice-président est, d'abord, le chef d'un ordre de juridiction et le garant de son indépendance. Il est aussi le premier fonctionnaire de l'État. Au carrefour de l'activité de l'ensemble des pouvoirs publics nationaux, il incarne d'autant plus la permanence et la neutra-

lité de l'État que le terme de sa fonction ne dépend d'aucune échéance politique et n'est fixé que par son état-civil.

Les qualités intellectuelles du président Renaud Denoix de Saint Marc, son talent de juriste et la connaissance intime que ses fonctions antérieures lui avaient donnée du fonctionnement de l'État le désignaient éminemment pour devenir vice-président. Mais si, pendant plus de onze ans – dans la continuité de la présidence, également exemplaire, du président Marceau Long – il a exercé ces fonctions avec un rare bonheur, c'est aussi qu'il y a apporté l'authenticité de sa personnalité et la force de son caractère. Pourvu d'une autorité naturelle et la pratiquant volontiers ; doté de capacités de séduc-

tion mais ne craignant pas de déplaire quand il le faut ; exprimant sans fard – et devant qui que ce soit – sa vérité mais ouvert à l'écoute, acceptant d'être convaincu et de changer de position ; conservateur d'inclination mais ayant encouragé et soutenu toutes les innovations procédurales et les évolutions jurisprudentielles qui ont jalonné sa présidence. Tel fut ce vice-président, si doué pour fixer un cap et le maintenir, que ceux qui ont travaillé à ses côtés ont eu tant de plaisir à côtoyer – avec sa spontanéité, son humour et parfois sa drôlerie, sa délicatesse aussi – et qui a si bien mérité et acquis la gratitude de la juridiction administrative. •

Daniel Labetoulle

## Contestation des sanctions infligées aux fonctionnaires

La décision par laquelle une administration inflige une sanction disciplinaire à l'un de ses agents a pour objet de tirer les conséquences du comportement de cet agent en vue du bon fonctionnement du service, et non de réparer les préjudices causés à la victime des agissements fautifs. La victime ne peut donc contester la décision disciplinaire en cause ; elle peut toutefois, évidemment, engager une action indemnitaire et, le cas échéant, une action pénale.

(Conseil d'État, 17 mai 2006, M. B., n° 268938) •

## L'aide médicale de l'État accordée aux mineurs



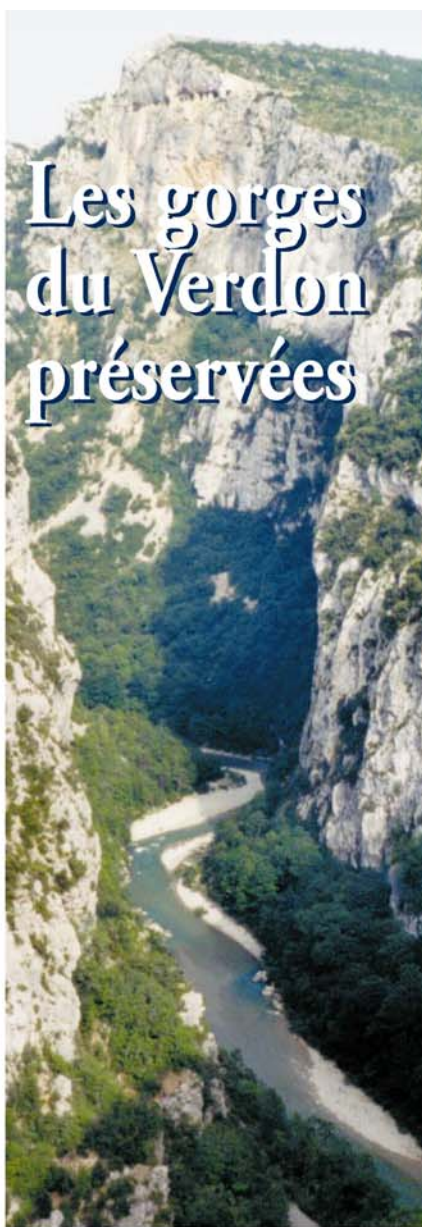
Les dispositions de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 qui subordonnent l'accès des étrangers à l'aide médicale de l'État à une condition de résidence de trois mois en France, sans réserver d'exception pour les mineurs, sont incompatibles avec les stipulations de l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant, qui interdisent que les enfants connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé.

(Conseil d'État, 7 juin 2006, Association Aides et autres, n° 285576) •

## « Congrégation du Vajra triomphant »

Le statut de congrégation, prévu par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ne peut pas être refusé au motif qu'une communauté ne se rattacherait pas à une institution religieuse communément connue de par sa durée historique et son développement universel, un tel motif étant contraire aux principes de laïcité et de non-discrimination religieuse énoncés par la Constitution. En revanche, un refus peut légalement être motivé par les troubles à l'ordre public causés par l'association, comme ceux qui résultent du refus persistant, malgré des décisions de justice, de procéder à la destruction de constructions monumentales illégalement édifiées dans un site protégé.

(CAA de Paris, 9 juin 2006, Ministre de l'intérieur c/ Association « congrégation du Vajra triomphant », n° 04PA01642) •



## Les gorges du Verdon préservées

### Conseil d'État, 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, des lacs et sites du Verdon et autres, n° 288108 et autres

La demande d'associations, de collectivités territoriales et de particuliers, le Conseil d'État a annulé l'arrêté interministériel du 5 décembre 2005 déclarant d'utilité publique les travaux de construction d'une ligne électrique à très haute tension entre Manosque et Nice, traversant les gorges du Verdon. Après la visite des lieux à laquelle a procédé la sous-section d'instruction, le Conseil d'État a en effet estimé que l'intérêt de l'équipement, destiné à sécuriser et à renforcer le transport d'électricité dans la région Provence-Alpes Côte d'Azur, n'était pas suffisant pour compenser les inconvénients à attendre du projet. Ce dernier aurait en effet porté de graves atteintes à un site dont l'intérêt écologique et touristique exceptionnel est mesurable au cumul des régimes de protection – communautaire, nationaux et locaux – qui y sont applicables. •

## Les suites de la « décrystallisation » des pensions

### Conseil d'État, Section, 18 juillet 2006, M. K., avis contentieux, n° 286122, et GISTI, n° 274664

L'assemblée du contentieux du Conseil d'État avait, par sa décision du 30 novembre 2001, Ministre de la défense c/ M. Diop, jugé discriminatoire la législation sur l'évolution des pensions civiles et militaires de retraite servies aux anciens agents publics de la France, en raison de la différence de traitement existant entre retraités selon qu'ils avaient la nationalité française ou étaient ressortissants d'États devenus indépendants. Tirant les conséquences de cette décision, le législateur a introduit dans cette législation un critère de résidence, permettant d'assurer à tous les pensionnés des pouvoirs d'achat équivalents. Il a toutefois réservé le cas des

ressortissants français résidant à l'étranger au moment de la liquidation de leur pension, qui continuent à percevoir les mêmes prestations que les pensionnés français résidant en France. Saisi d'un moyen tiré de ce que cette exception au critère de résidence serait contraire au principe de non-discrimination posé par la convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État a estimé qu'eu égard notamment aux inconvénients que présenterait l'ajustement à la baisse des pensions déjà liquidées de ces ressortissants français, qui ont vocation à résider en France, le législateur n'avait pas excédé la marge d'appréciation que la convention réserve aux autorités nationales. •

# Convention européenne des droits de l'homme et commissaire du gouvernement

Bernard Stirn

Président adjoint de la section  
du contentieux du Conseil d'État

Par son approche, inspirée de la théorie des apparences, des règles applicables aux procédures juridictionnelles, la Cour européenne des droits de l'homme a conduit à des évolutions des modalités de l'intervention tant de l'avocat général devant la Cour de cassation que du commissaire du gouvernement devant le juge administratif. Certes, l'indépendance et l'objectivité personnelles de l'un comme de l'autre ne sont pas en cause. Mais l'expression publique qu'ils donnent de leur opinion pourrait conduire, selon la Cour, à les regarder comme l'allié objectif de la partie dont ils ont estimé les prétentions fondées.

Devant le juge administratif, le commissaire du gouvernement est l'un des membres de la juridiction, chargé de présenter l'affaire au cours de l'audience publique et de proposer, en toute indépendance, la solution qu'appelle selon lui le litige. La possibilité, pour les parties, de déposer, après l'audition de ses conclusions, une note en délibéré avait été soulignée à la suite de l'arrêt Kress, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 7 juin 2001. Puis un décret du 19 décembre 2005 avait à la fois modifié les conditions de nomination des commissaires du gouvernement, afin de mieux mettre en lumière leur parfaite indépendance, et indiqué, pour permettre une meilleure compréhension de leur rôle, qu'ils assistent au délibéré sans y participer. L'arrêt Martinie rendu par la Cour le 12 avril 2006 n'a toutefois pas admis cette présence muette.

Aussi le décret du 1er août 2006 a-t-il de nouveau modifié le code de justice administrative pour adapter ses dispositions. Désormais, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la



décision sera délibérée hors la présence du commissaire du gouvernement. Une règle différente a, en revanche, été prévue devant le Conseil d'État. Cour suprême, celui-ci ne se borne pas, en effet, à trancher les litiges dont il est saisi. Il oriente, par sa jurisprudence, les décisions de l'ensemble des autres juridictions administratives. Les commissaires du gouvernement, qui sont les porte-parole de cette construction jurisprudentielle, tirent de l'assistance au délibéré les moyens de la connaître et de la comprendre de manière intime. Au demeurant, les membres du Conseil d'État en service au Conseil assistent régulièrement, dans le même souci, au délibéré des affaires les plus importantes. Élément de cohérence et d'unité de la jurisprudence, la présence – sans participation naturellement – du commissaire du gouvernement au délibéré des formations juridictionnelles du Conseil d'État est donc maintenue. La possibilité est toutefois donnée au justiciable qui ressentirait une impression subjective de défiance à la perspective de voir le commissaire assister au délibéré de demander, avant le début de celui-

ci, que le commissaire n'y assiste pas. Répondant aux préoccupations de la Cour européenne des droits de l'homme, cette règle ne devrait jouer que dans un nombre très limité de cas, notamment parce que les parties sont le plus souvent représentées par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui, en leur expliquant le rôle exact du commissaire, sera à même de dissiper ainsi les craintes qu'elles pourraient éprouver.

Apparu en 1831, avec la publicité des audiences devant le Conseil d'État, le commissaire du gouvernement apporte une contribution incontestée à la publicité des débats, à la compréhension des décisions rendues, que celles-ci soient ou non conformes à ses conclusions, et à l'unité de la jurisprudence. Les ajustements successifs, opérés dans un esprit de dialogue, des règles relatives à son intervention lui permettent, avec les adaptations nécessaires, de continuer à jouer ce rôle. Ils s'inscrivent dans un contexte d'écoute réciproque des jurisprudences en Europe, sur les questions de fond comme en ce qui concerne la procédure suivie par les juridictions. ●

## L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

# Conseil supérieur de la magistrature et procédure disciplinaire

**Assemblée générale,  
avis du 13 juillet 2006**

Le Conseil d'État a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis portant sur l'autorité compétente dans le cas où un magistrat, poursuivi pour des faits qu'il a commis en qualité de magistrat du siège, a rejoint le parquet lorsque l'instance disciplinaire est engagée ou, inversement, lorsqu'un magistrat appartient au siège mais est mis en cause du fait de ses fonctions passées au sein du parquet. L'article 65 de la Constitution prévoit en effet que

le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet. La première est présidée par le premier président de la Cour de cassation et décide de la sanction, tandis que la seconde est présidée par le procureur général près la Cour de cassation et se borne à donner un avis, le pouvoir disciplinaire appartenant alors au garde des sceaux.

Pour rendre son avis, le Conseil d'État a considéré qu'il fallait donner toute son effectivité à la garantie constitutionnelle de l'indépendance des magis-

trats du siège, notamment à l'égard du pouvoir exécutif. Il en a déduit que seule la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège a le pouvoir de prononcer une sanction disciplinaire, dès lors que le magistrat a exercé des fonctions relevant du siège à la date des faits qui fondent les poursuites, ou en exerce à la date de l'engagement des poursuites. Le garde des sceaux, pour sa part, est compétent à l'égard d'un magistrat qui était en fonction au parquet tant au moment des faits qu'à la date de l'engagement des poursuites. ●



François Paychère

Président du Tribunal administratif de la République  
et canton de Genève

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007 entreront en vigueur deux lois du 17 juin 2005 modifiant profondément la juridiction administrative suisse.

La loi sur le Tribunal administratif fédéral crée une nouvelle juridiction, le Tribunal administratif fédéral (TAF), qui contrôlera les décisions prises par l'administration fédérale et remplacera d'anciennes commissions de recours. Il comptera 50 à 70 juges, élus par l'Assemblée fédérale pour six ans. Ses cours statueront à trois ou cinq membres, ou bien se réuniront en cas de changement de jurisprudence intéressant plusieurs d'entre elles.

La loi sur le Tribunal fédéral réforme la juridiction de droit public tant au sein de la Confédération que dans les cantons. Le Tribunal fédéral (TF) connaîtra des décisions du TAF et des autorités judiciaires cantonales de dernière instance « dans des causes de droit public ». Il comptera 35 à 45 juges, également élus par l'Assemblée fédérale. Ses cours siègeront à trois ou à cinq juges. Un juge unique pourra statuer sur les recours manifestement irrecevables, insuffisamment motivés ou abusifs. Le recours pourra être formé pour violation du droit international, fédéral, intercantonal (créé par les cantons par voie de concordat), de droits constitutionnels cantonaux et des dispositions garantissant le droit de vote des citoyens. Il sera ouvert aux personnes physiques et morales, ainsi qu'à l'administration fédérale pour sauvegarder l'unité du droit fédéral, mais non aux cantons. Le TF pourra soit statuer au fond, soit renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure. Enfin, un « recours constitutionnel subsidiaire » a été créé, pour contrôler les décisions prises par une autorité cantonale lorsqu'aucune autre voie de droit n'est ouverte et que le requérant se plaint d'une violation de ses droits constitutionnels.

Malgré l'indépendance des cantons en matière d'organisation judiciaire, cette même loi leur impose de prévoir une voie de droit contre toute décision administrative, alors que quelques-uns réservaient encore à leur gouvernement le contrôle de certaines décisions, notamment en matière d'octroi de subventions ou de fonction publique. Selon les cantons, le recours sera exercé soit devant une juridiction administrative, soit devant une section spécialisée du tribunal cantonal. ●

## LA LETTRE

**Président du Comité de rédaction :** Bernard Stirn -  
**Directeur de publication :** Pascale Fombeur -  
**Comité de rédaction :** Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Gisèle Avoie, Isabelle Schwartz.  
**Secrétaire de rédaction :** Xavier Catherine  
**Conseil d'État :** 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel. : 01 40 20 80 00 - Mél : lja@conseil-etat.fr  
**Conception et Réalisation :** Desgrandchamps  
N° ISSN : 1760-4915.

## Les journées du patrimoine

A l'occasion des journées du patrimoine, les 16 et 17 septembre dernier, le Conseil d'État ainsi que plusieurs tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont ouvert leurs portes au public. C'est ainsi que 7 600 personnes ont visité le Palais-Royal, dans un circuit qui permettait de découvrir les différentes parties du bâtiment, partagé entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et le Ministère de la culture. A Douai, c'est l'hôtel d'Aoust, siège de la cour administrative d'appel, qui a été ouvert et a accueilli 350 visiteurs ; construit au début du XVIII<sup>e</sup> siècle et très bel exemple de l'architecture rocaille, il a été restauré pour accueillir la cour à sa création en 1999. A Poitiers, 650 personnes ont visité l'hôtel Gilbert, siège du tribunal administratif, édifié dans les années trente et de style « art déco » dans son architecture intérieure, avec en particulier sa coupole de verre et de béton qui surplombe et éclaire le hall d'entrée. A chaque fois, des membres de la juridiction ont accueilli les visiteurs et leur ont expliqué le rôle et le fonctionnement de l'institution à laquelle ils appartiennent. ●



pourraient partir à la retraite dans les dix prochaines années. ●

CAA de Douai

## La pyramide des âges des juridictions administratives

L'âge moyen des 311 membres du Conseil d'État est de 49 ans. Le membre le plus jeune a 24 ans et le plus âgé est proche de 69 ans. 25 % des membres ont moins de 40 ans et 20 % plus de 60 ans.

La plupart des membres travaillent jusqu'à 68 ans. Une pyramide des âges assez équilibrée permet au Conseil d'État de ne pas craindre un choc démographique : dans les 10 prochaines années, seuls 25 % des membres actuellement en fonction partiront à la retraite.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le plus jeune des 1120 membres du corps a 24 ans et le plus âgé est proche de 69 ans, tout comme au Conseil d'État. 27 % des membres ont moins de 40 ans et 7 % plus de 60 ans. Près de 30 % des membres du corps

## NOMINATIONS

### Au Conseil d'État

**Jean-Marc SAUVÉ**

Vice-Président du Conseil d'État  
à compter du 3 octobre 2006

### Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

**Francis MALLOL**

Président du tribunal  
administratif de Besançon  
à compter du  
1<sup>er</sup> décembre 2006

**Odile PIÉRART**

Président du tribunal  
administratif de  
Châlons-en-Champagne  
à compter du  
1<sup>er</sup> décembre 2006

**Jean-Yves MADEC**

Président du tribunal  
administratif de Pau  
à compter du  
4 décembre 2006

## AGENDA

### Vie des juridictions

> Ouverture du tribunal administratif de Nîmes, le 1<sup>er</sup> novembre 2006

### Colloques

- > La dématérialisation et les nouvelles technologies au service de l'expertise juridictionnelle, colloque organisé par la compagnie des experts près les cours administratives d'appel de Paris et de Versailles, le 16 novembre 2006 à Paris (inscriptions auprès de la compagnie, 54 rue Juliette Savar, 94000 Créteil)
- > La réforme de la reconduite à la frontière après la loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006, colloque organisé par l'université Paris VIII, le 17 novembre à Saint-Denis (inscriptions auprès du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, secrétariat du Président, 2-4 boulevard de l'Hautil, 95027 Cergy-Pontoise cedex) ●

## SUR LE NET

### Premier rapport annuel du Tribunal des conflits

Pour la première fois de son histoire, le Tribunal des conflits édite un rapport annuel, qui peut être consulté sur le site internet du Conseil d'État ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)) et sur celui de la Cour de cassation ([www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)).

Ce rapport rend compte de son activité tant par la présentation de données statistiques que par l'analyse d'une sélection des décisions rendues en 2005. Il comporte également les conclusions des commissaires du gouvernement sur les décisions les plus significatives et des contributions destinées à éclairer le rôle de cette juridiction. ●