



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN FRANCE VUE PAR

PHILIPPE BOUVIER

auditeur général au Conseil d'État de Belgique

Dans le cadre de la présidence française de l'ACA-Europe, Philippe Bouvier, auditeur général au Conseil d'État de Belgique, nous livre son regard extérieur sur la justice administrative en France. Il est d'autant plus qualifié pour le faire qu'il est l'auteur d'un ouvrage à paraître, intitulé « La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ? » (Editions Bruylant).

De l'hôtel d'Assche au Palais-Royal

L'exercice des fonctions de magistrat au Conseil d'État de Belgique requiert, entre autres conditions, d'avoir « fait son droit » à l'université. Voilà qui contraste avec les titres requis pour « fabriquer le droit » au cœur du Palais-Royal : les énarques n'ont pas tous été préalablement rompus à une même discipline et, s'ils forment le contingent le plus important des membres du Conseil d'État, ils y côtoient aussi des collègues issus du monde politique, des milieux universitaires, de l'armée... Ici, la diversité est ancrée dans la nuit des temps : membre du Conseil d'État, Georges Cuvier, n'était-il pas également un naturaliste de renom ?

Cette hétérogénéité est source d'enrichissement par cela qu'elle favorise une perception plurielle des multiples questions rencontrées par les juges administratifs et, par là, contribue à parfaire la qualité des solutions apportées par eux.

Il y a plus. Comment, en effet, le regard extérieur ne serait-il pas attiré par les fréquents « aller - retour » que bon nombre de « sages du Palais-Royal » effectuent entre leur prestigieux port d'attache et les destinations les plus diverses ? Bruno Latour¹ rapporte que, d'après les membres du Conseil d'État, c'est ce « turn-over » qui fait la principale qualité de leur institution. Et l'anthropologue d'ajouter finement que, de la sorte, ils mesurent bien la fragilité des liens de droit.

Notre maison tire en effet sa force et son originalité de sa distance et de sa proximité avec le Gouvernement, relevant judicieusement le Vice-président Jean-Marc Sauvé lors de son discours d'installation. Assurément précieuse, la connaissance du terrain ne dispense pas de l'indépendance d'esprit. Elle ne le peut d'ailleurs pas à peine, pour qui s'en éloignerait, d'être cloué au pilori de la partialité.

Des juges administratifs, le Vice-président René Cassin attendait qu'ils soient *indépendants et capables* ! Au sujet des bâtisseurs de la justice administrative, tout est ainsi dit. ■

¹ La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État. Bruno Latour, La Découverte, 2002

ACTUALITÉ

La présidence française de l'ACA Europe

Porté à la présidence de l'ACA-Europe le 26 juin dernier, le Conseil d'État a proposé à ses partenaires les principaux thèmes de travail pour les deux années à venir.

Dans son discours inaugural du 5 juillet dernier à Bruxelles, le président Sauvé a présenté les principaux axes de réflexion susceptibles de structurer les travaux de l'ACA-Europe au cours de la présidence française.

Ces axes de travail, qui ont été soumis à l'appréciation de nos partenaires en vue d'identifier les sujets jugés par eux comme prioritaires, recouvrent des préoccupations à caractère transversal comme le développement d'une justice administrative efficace et de qualité, les critères de l'effet direct des engagements internationaux et la place du droit souple (« soft law »), les principes fédérateurs d'un droit public européen et les conditions de sa diffusion homogène dans les droits nationaux ou bien encore le champ et les modalités d'exercice des compétences consultatives des Conseils d'État et de certaines juridictions administratives suprêmes.

Le Conseil d'État a également soumis à la réflexion de ses partenaires des thèmes de travaux plus sectoriels comme le droit de l'environnement, la sécurité sanitaire, le droit économique et le droit de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Ainsi, le Conseil d'État entend pleinement servir l'ambition de l'ACA-Europe, qui est de faire vivre et de dynamiser le dialogue entre les juges au sein des États membres, autour de sujets d'intérêt commun, et ce, dans un souci de collaboration efficace et confiante avec l'ensemble des institutions européennes.

Trois événements importants sont d'ores et déjà inscrits à l'agenda de la présidence française :

- les 22 et 23 novembre 2012, l'ACA tiendra à Bruxelles un conseil d'administration suivi d'un séminaire consacré au droit européen de l'environnement (accès à la justice et organisations juridictionnelles) ;
- en mai 2013, l'assemblée générale de l'association se tiendra à Paris ; elle sera suivie d'un séminaire ;
- en juin 2014, un colloque sera organisé à Paris. ■



L'ACA-Europe remplit une fonction essentielle au service de l'État de droit en Europe.

L'ACA-Europe, association dont le siège est à Bruxelles, regroupe les Conseils d'État et juridictions suprêmes des 27 États membres de l'Union européenne ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne. Aux termes de l'article 3 de ses statuts, elle a pour objet de « favoriser les échanges d'idées et d'expériences sur les questions relatives à la jurisprudence, à l'organisation et au fonctionnement de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, qu'elles soient juridictionnelles ou consultatives », particulièrement au regard du droit de l'Union européenne.

Ainsi l'ACA-Europe contribue, au regard même de son objet et par la qualité des actions qu'elle mène (colloques et séminaires, échanges de magistrats, diffusion des jurisprudences nationales) à l'application homogène du droit de l'Union et à la préservation des intérêts de tous les justiciables européens.

DON DE GAMÈTES

Le tribunal administratif de Montreuil a rejeté la demande d'une personne qui souhaitait obtenir le nom du donneur de gamètes à l'origine de sa conception ou bien prendre connaissance des données non identifiantes du donneur, notamment des données de nature médicale. Les informations contenues dans le dossier d'un donneur de gamètes utilisés lors d'une assistance médicale à la procréation constituent un secret protégé par la loi. Ce secret garantit en particulier la préservation de l'anonymat du donneur à l'égard de toute personne, y compris celle conçue à partir de gamètes issus de ce don. Le juge a estimé que cette règle ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée de la personne conçue à partir de gamètes issues de ce don. Cette règle a pour objectif de préserver la vie privée du donneur et d'assurer le respect de la vie familiale au sein de la famille légale de l'enfant ainsi conçu.

TA Montreuil, 14 juin 2012, Mme G., n°1009924

REDEVANCE « TROTTOIRS »

La CAA de Marseille a annulé une délibération du conseil municipal d'Avignon instaurant une redevance pour les distributeurs automatiques bancaires accessibles depuis le domaine public et pour les commerces pratiquant des ventes au travers de comptoirs ouvrant sur le domaine public. Elle a jugé que l'utilisation des trottoirs bordant les voies publiques le temps d'une opération bancaire ou d'une vente auprès d'un commerçant présente un caractère momentané. Une telle utilisation du domaine public, non privative, ne dépasse pas le droit d'usage qui appartient à tous. Elle ne nécessite donc pas la délivrance d'une autorisation et ne peut donner lieu au paiement d'une redevance.



CAA Marseille, 26 juin 2012, M. C et autres et Mme L., n°s 11MA01675 et 11MA01676 (+)

ARCHIVES PUBLIQUES

Le département du Cantal avait refusé de communiquer à une société exploitant un service de généalogie des documents conservés dans ses archives. La CAA de Lyon a jugé que ce refus était légalement fondé. Par principe, les informations figurant dans les archives publiques peuvent être librement réutilisées, notamment pour un usage commercial. Toutefois, la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel doit respecter la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En l'espèce, la société de généalogie envisageait le transfert et le traitement à Madagascar des cahiers de recensement dont elle avait demandé la communication. Mais elle n'avait pas obtenu l'autorisation préalable de la CNIL, qui doit s'assurer que le traitement des données nominatives garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées.

CAA Lyon, 4 juillet 2012, Département du Cantal, n°11LY02325 et 11LY02326 (+)

Tarifs du Gaz

CE, 10 JUILLET 2012, SA GDF SUEZ ET ASSOCIATION NATIONALE DES OPERATEURS DETAILLANTS EN ENERGIE, N°S 353356 ET 353555 (+)

Le Conseil d'État a annulé l'arrêté interministériel du 29 septembre 2011 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, par lequel le Gouvernement avait décidé de geler les tarifs des ménages et de limiter la hausse pour les entreprises à moins de 5%.

Le code de l'énergie prévoit que les tarifs réglementés de vente du gaz naturel pour les ménages et les entreprises sont fixés en utilisant une formule qui repose sur le coût moyen payé par les fournisseurs pour s'approvisionner sur le marché. Cette « formule tarifaire » doit être appliquée par le Gouvernement lors de la révision annuelle des tarifs du gaz. Les tarifs ainsi obtenus peuvent être corrigés pour tenir compte de l'évolution des coûts au cours de l'année écoulée, si elle est importante,

ou pour prendre en compte l'évolution prévisible de ces coûts sur l'année à venir, estimée selon les éléments disponibles. L'application de cette formule aurait dû aboutir à une hausse des tarifs de 10% en septembre 2011. L'arrêté interministériel du 29 septembre 2011 s'écartait des résultats de la formule et cet écart n'était pas justifié par une surévaluation initiale des coûts ou une baisse prévisible des coûts. Il a donc été jugé illégal.

Le juge des référés du Conseil d'État avait déjà suspendu l'exécution de cet arrêté et un autre arrêté avait fixé les nouveaux tarifs du gaz à compter du 1^{er} janvier 2012. Le gouvernement devait donc prendre un nouvel arrêté, conforme aux principes de la « formule tarifaire », pour la période du 1^{er} octobre 2011 au 1^{er} janvier 2012. ■



Décharge syndicale

CE SECTION, 27 JUILLET 2012, BOURDOIS, N°344801 (+)

À l'occasion d'un litige concernant un agent du ministère des affaires étrangères, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles les fonctionnaires qui bénéficient d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical ont droit au bénéfice des primes et indemnités prévues par les textes qui leur sont applicables.

Le fonctionnaire qui bénéficie d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical a droit, durant l'exercice de ce mandat, que lui soit maintenu le bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à l'emploi qu'il occupait avant d'en être déchargé pour exercer son mandat. En revanche, il

n'a plus droit au bénéfice des indemnités représentatives de frais et des indemnités destinées à compenser des charges et contraintes particulières, tenant notamment à l'horaire, à la durée du travail ou au lieu d'exercice des fonctions, auxquelles il n'est plus exposé du fait de la décharge de service.

En cas de décharge partielle de service, le fonctionnaire a droit, durant l'exercice de son mandat syndical, au versement, sous les mêmes réserves, de l'ensemble des primes et indemnités qui lui sont attribuées au titre des fonctions qu'il continue d'exercer, au taux déterminé pour les fonctions effectivement exercées appliqué sur la base d'un temps plein. ■

Rédaction des décisions de la juridiction administrative



PAR BERNARD STIRN,
président de la section du
contentieux du Conseil d'État

La juridiction administrative s'est engagée dans un processus de réflexion sur la rédaction de ses décisions. Après une large concertation, le groupe de travail présidé par le président Philippe Martin a rédigé un rapport sur le sujet et formulé des propositions. Certaines d'entre elles sont mises en œuvre dès à présent, tandis que d'autres vont faire l'objet d'une expérimentation au cours des mois à venir.

Le mode de rédaction des décisions de la juridiction administrative présente d'importantes qualités, en termes notamment de rigueur et de précision du raisonnement. Mais il est toujours possible de l'améliorer, notamment afin de rendre compte le plus clairement possible à un large public de l'application qui est faite d'un droit toujours plus complexe.

Le groupe de travail

Partant de ce constat, le Vice-président du Conseil d'État a souhaité engager une réflexion approfondie sur tous les aspects de la rédaction et de la présentation des décisions du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Dans cette perspective, un groupe de travail a commencé ses travaux en octobre 2010 et a rendu son rapport définitif en avril 2012 après de nombreux échanges et auditions. Le groupe, dont le rapporteur était Gilles Pellissier, a notamment réalisé une étude comparée de la rédaction des décisions par les juridictions étrangères et il a procédé à des tests de rédaction alternative de décisions rendues par les juridictions administratives. Il a conduit ses travaux en tenant compte de plusieurs exigences : d'une part, enrichir la motivation et améliorer la

lisibilité des décisions des juridictions administratives ; d'autre part, conserver la rigueur du raisonnement et ne pas accroître la charge de travail des juridictions. Les propositions qu'il a formulées ont porté aussi bien sur les méthodes de rédaction que sur la présentation et le style des différentes parties des décisions.

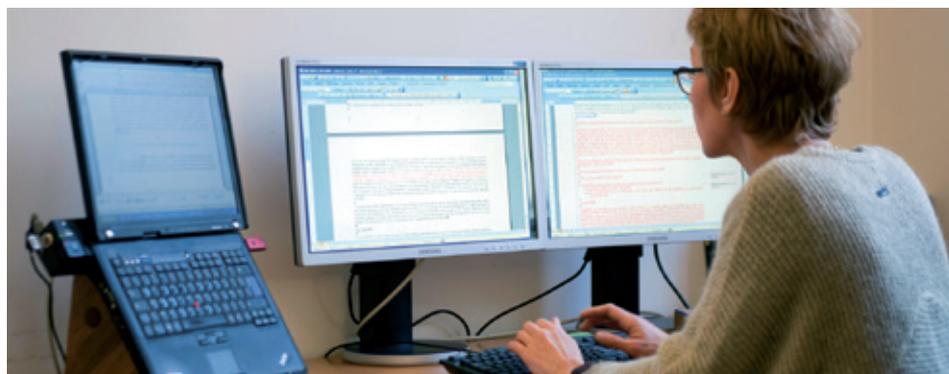
La mise en œuvre immédiate

Un certain nombre de propositions du groupe de travail ont permis de formuler des préconisations immédiatement mises en œuvre. Il s'agit notamment de privilégier l'analyse et l'explication des dispositions applicables

et d'éviter autant que possible les longues citations de textes. Il s'agit également d'enrichir la motivation de la décision, par exemple en expliquant de manière plus complète le raisonnement suivi, en indiquant les raisons qui justifient que le juge ne réponde pas à l'ensemble des moyens ou en exposant de la manière la plus claire possible l'issue du litige par un considérant de conclusion. Enfin, les considérants sont désormais numérotés et davantage organisés avec des titres et sous-titres.

L'expérimentation

D'autres propositions du groupe de travail demandent une expérimentation, menée, de manière ciblée, par des formations de jugement volontaires. L'expérimentation sera d'abord menée au Conseil d'État, par deux sous-sections, dans un périmètre et selon un protocole définis par un comité de pilotage qui a commencé ses travaux en septembre. Dans un second temps, un processus d'expérimentation sera suivi dans les formations de jugement volontaires des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Un bilan sera établi, afin de déterminer les évolutions de rédaction qui pourront être généralisées à moyen terme. ■



Un nouveau cycle de conférences consacrées à l'environnement



Après le succès du cycle de conférences sur « La démocratie environnementale » en 2010-2011, le Conseil d'État a choisi d'approfondir certains enjeux juridiques de l'environnement en 2012.

Le Conseil d'État a engagé au premier semestre de cette année un nouveau cycle de sept conférences relatives aux « Enjeux juridiques de l'environnement ». Les trois premières conférences ont eu pour thème l'environnement

et la formation juridique, le droit de la consommation et le droit de l'aménagement. Les actes de ces conférences seront disponibles prochainement dans la collection Droits et Débats, les vidéos sont d'ores et déjà en ligne sur le site www.conseil-etat.fr. Toutes les informations sur les dates des autres conférences de ce cycle qui traiteront du droit des transports, du droit de l'énergie, de la police administrative et du devenir de l'administration



de l'environnement sont également disponibles sur le site Internet du Conseil d'État. ■

L'activité internationale du Conseil d'État particulièrement soutenue au second semestre 2012

Toutes les composantes de la juridiction administrative concourent à l'activité internationale du Conseil d'État, en dehors de leurs actions propres. Ce second semestre 2012 sera particulièrement riche en la matière, avec notamment :

- l'organisation le 23 novembre prochain d'un séminaire à Bruxelles dans le cadre de la présidence française de l'ACA-Europe (cf. article en première page). Celui-ci traitera de l'accès à la justice et des organisations juridictionnelles dans le contentieux de l'environnement, en présence du commissaire à l'environnement M.Potocnik ;

- la visite que le Vice-Président Jean-Marc Sauvé effectuera fin octobre en Pologne (Cracovie et Varsovie), à l'invitation de la cour administrative suprême de ce pays.

L'intensification prioritaire de nos liens avec tous nos partenaires de l'Union européenne est concrétisée :

- d'une part, par l'accueil fin septembre d'une délégation de la cour suprême de Lituanie, l'accueil à Paris de magistrats italiens, tchèques et roumains dans le cadre de visites d'étude et l'envoi en Grèce d'une mission d'expertise du Conseil d'État sur le contentieux fiscal dans ce pays ;

- d'autre part, par la venue au Conseil d'État le 19 septembre d'une délégation de la commission des affaires institutionnelles du Parlement européen et la préparation d'une visite d'étude au Conseil d'État du service juridique de cette institution en fin d'année.

Enfin, plusieurs délégations étrangères effectueront des visites d'étude (Côte d'Ivoire ; Bénin ; Algérie ; Ukraine) dans le cadre de programmes de jumelage ou de coopération. Des missions d'expertises seront effectuées par des membres du Conseil d'État au Vietnam, en Thaïlande et en Ouzbékistan.

FOCUS

La Conférence des présidents des juridictions administratives à Nantes

La Conférence des présidents des juridictions administratives s'est réunie à Nantes les 28 et 29 juin 2012.

Plus de 140 participants étaient présents à la Cité des Congrès pour ces journées consacrées au juge administratif face au défi de l'efficacité. Ont également été associés à cet événement des professeurs d'université, des avocats, des représentants de collectivités locales et d'associations requérantes venus apporter leur témoignage ainsi que les représentants du Conseil d'État, gestionnaire des juridictions administratives.



La conférence s'est organisée en ateliers de réflexion et d'échanges autour de trois thèmes : la conduite de l'instruction : une rénovation en devenir, l'office élargi du juge au service d'une meilleure efficacité et la mesure de l'efficacité : quelle utilité, quels outils ? ■

FOCUS

La cellule de droit comparé au CRDJ

Depuis sa création au sein du centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) en septembre 2008, le succès de la cellule de droit comparé n'a fait que croître. Aujourd'hui, elle fournit des notes en droit comparé pour la grande majorité des affaires qui sont renvoyées devant la Section ou devant l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État. Le résultat de ces travaux est d'ailleurs de plus en plus souvent mobilisé par les rapporteurs publics dans leurs conclusions.



Son travail a vocation à devenir toujours plus transversal. La cellule a ainsi rédigé une note pour le groupe de travail sur la rédaction des décisions de justice. Elle met aussi en place un programme d'études générales, dont la première devrait porter sur l'application des clauses OCDE dans les conventions fiscales internationales. La cellule publie également des résumés de jurisprudence des cours étrangères dans la veille de jurisprudence du CRDJ. Prochaine étape, et non des moindres : certains travaux de la cellule devraient faire l'objet d'une publication dans des revues spécialisées. Face à ces nouvelles perspectives, son défi restera le même : rassembler des talents de nationalités différentes, parler collectivement un maximum de langues et travailler en équipe pour apporter les éclairages les plus complets possible. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'État

PHILIPPE MARTIN,
conseiller d'État, président de la section des travaux publics depuis le 1^{er} août 2012

ALAIN MÉNÉMÉNIS
conseiller d'État, président-adjoint de la section du contentieux depuis le 31 août 2012

BERNARD PÊCHEUR
conseiller d'État, président de la section de l'administration depuis le 19 juillet 2012

MARC EL NOUCHI
maître des requêtes, délégué aux relations internationales à la section du rapport et des études depuis le 1^{er} août 2012

Dans les tribunaux administratifs

DOMINIQUE BONMATI,
présidente du tribunal administratif de Montpellier depuis le 20 septembre 2012

ELISE COROUGE

présidente du tribunal administratif d'Amiens depuis le 1^{er} septembre 2012

CHRISTIAN LAMBERT

président du tribunal administratif de St Denis et Mayotte depuis le 1^{er} septembre 2012

CHRISTOPHE LAURENT

chargé des fonctions, par intérim, de président du tribunal administratif de Nancy depuis le 1^{er} septembre 2012

NATHALIE MASSIAS

présidente du tribunal administratif de Poitiers depuis le 1^{er} septembre 2012

RICHARD MOUSSARON

président du tribunal administratif de Toulouse depuis le 20 septembre 2012