LA LETTRE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
CONSEIL D'ÉTAT – COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL – TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
NUMÉRO 16 - JUILLET 2007 - TRIMESTRIEL

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'européanise 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 Slovénie – 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

CHOSES JUGÉES

DESSERTE 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 groupement 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. P. et autres, n° 05BX00093 ; Tribunal administratif de Bordeaux, juge des référés, 29 mars 2007, SARL A.G. et autres, n° 0701082)

VACCINATION CONTRE L'HÉPATITE B ET SCLÉROSE EN PLAQUES

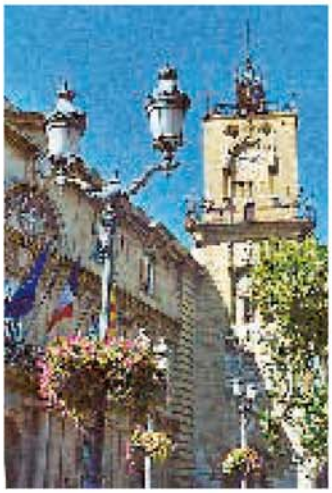
Le Conseil d'État a reconnu l'existence d'un lien direct entre la vaccination contre l'hépatite B dont une infirmière a fait l'objet dans le cadre de son activité professionnelle et la sclérose en plaques dont elle a ensuite été atteinte. En effet, les premiers symptômes de la maladie étaient apparus 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)

JURISPRUDENCE

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 concurrence 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. L. ET CONSORTS G., 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 télérecours 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 Télérecours, 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) ■

Chine

Le système juridictionnel chinois repose sur les tribunaux populaires et sur la Cour suprême du peuple.

Les tribunaux populaires, compétents en première instance, comprennent des sections administratives compétentes pour juger les litiges administratifs. Ces sections connaissent des sanctions administratives, des mesures administratives contraignantes, des décisions de refus ou du silence gardé sur une demande, des atteintes aux droits de la personne et au droit de propriété par un organe administratif. Le juge peut annuler une décision, enjoindre à l'administration de prendre un acte, fixer un délai, accorder une indemnisation.

La Cour suprême du peuple est compétente pour statuer en appel. Elle est composée d'un président, élu par le Congrès national du peuple, et d'autres membres nommés et révoqués par la commission permanente du Congrès national du peuple.

Portugal

Le contentieux administratif relève en première instance des tribunaux administratifs et des tribunaux fiscaux, qui statuent à juge unique ou en formation collégiale selon la nature et le montant du litige. Le juge peut annuler un acte, reconnaître un droit, condamner l'administration à prendre un acte ou à verser une somme d'argent, ordonner des mesures provisoires en référé. L'assistance d'un avocat est obligatoire ; le ministère public peut présenter des conclusions pour défendre les droits fondamentaux des citoyens ou les intérêts publics particulièrement importants. En 2003, les tribunaux administratifs ont enregistré 5 700 affaires et les tribunaux fiscaux 11 100 affaires.

Deux cours d'appel administratives sont compétentes en appel.

Enfin, la Cour administrative suprême connaît des recours exceptionnels en cassation dirigés contre les arrêts des cours, quand la question revêt une importance fondamentale ou quand la cassation s'impose pour une meilleure application du droit. Elle connaît aussi des recours en cassation contre les jugements des tribunaux, pour les actions en responsabilité au-delà de 3 millions d'euros, et des recours en premier et dernier ressort contre les actes des autorités administratives suprêmes. En revanche, elle n'a pas d'attribution consultative.

AU SERVICE DU PUBLIC

L'aide juridictionnelle

La loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique a simplifié les voies de recours contre les décisions de refus d'admission à l'aide juridictionnelle. Jusqu'à présent, le demandeur devait soit s'adresser de nouveau au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), pour lui demander une nouvelle délibération, si le refus était fondé sur le montant de ses ressources, soit former un recours devant le président de la juridiction compétente, si le refus était fondé sur le caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement de l'action contentieuse. Désormais, le demandeur s'adressera, quel que soit le motif de rejet, au président de la cour d'appel lorsque son litige relève des juridictions judiciaires des premier et second degrés et au président de la cour administrative d'appel lorsqu'il relève des juridictions administratives des premier et second degrés. Pour les litiges relevant de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, du Tribunal des conflits ou de la Commission des recours des réfugiés, ces juridictions sont compétentes. En outre, pour éviter la multiplication de décisions de rejet liées au caractère incomplet des dossiers de demande, le décret d'application de la loi prévoit que le BAJ oblige le requérant à fournir les pièces manquantes dans le délai qu'il fixe, faute de quoi la demande devient caduque. ■

LE SAVIEZ-VOUS ?

Réflexions au sein de la juridiction administrative

Une quinzaine de groupes de travail ont été mis en place au sein de la juridiction administrative pour permettre à celle-ci de poursuivre son adaptation à un environnement en rapide mutation, compte tenu de la croissance très soutenue de son activité (+ 10 % par an en moyenne en première instance au cours des quatre dernières années) et des attentes toujours plus fortes qui pèsent sur elle. Les thèmes les plus variés ont été retenus : objectifs et évaluation, organisation et méthodes de travail, procédure contentieuse, travail des sections administratives du Conseil d'Etat, carrière des membres, déontologie, participation à l'Europe de la justice, rayonnement de la juridiction administrative...

Les questions propres au Conseil d'Etat pourront faire l'objet de premières orientations dès cet été, à la suite de la remise des rapports des groupes concernés, tandis que les questions qui intéressent l'ensemble de la juridiction administrative seront tranchées après l'achèvement, fin novembre, des travaux des groupes intéressant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. ■

NOTES DE LECTURES

La justice administrative en Europe

L'ouvrage présente, de façon synthétique, en français et en anglais, les premiers résultats d'une recherche menée sur la justice administrative dans les 25 Etats membres de l'Union européenne. Il aborde de façon comparative tant l'organisation de la justice administrative dans les différents pays, que l'accès au juge, le déroulement du procès et l'efficacité du contrôle exercé sur l'action de l'administration.

La Justice administrative en Europe, Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques de l'université de Limoges, PUF, coll. Les Notes Droit et Justice, 2007. ■

Droits et libertés en France et au Royaume-Uni

La France et le Royaume-Uni sont, à première vue, deux pays que tout oppose sur le plan juridique. Héritier du droit romain, le droit français est écrit, codifié, marqué par les principes, tandis que le droit britannique est le symbole du droit non écrit, empreint de pragmatisme, fondé sur les précédents. Dans une synthèse comparative très accessible, les auteurs, dont l'un est britannique, montrent comment, par des voies différentes, les deux traditions en viennent à converger.

Droits et libertés en France et au Royaume-Uni, Bernard Stirn, Duncan Fairgrieve, Mattias Guyomar, Odile Jacob, 2006. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'Etat :

Pierre-François RACINE
Président de la section des finances du Conseil d'Etat
à compter du 12 juillet 2007

Christophe DEVYS
Secrétaire général du Conseil d'Etat
à compter du 10 juillet 2007

Thomas ANDRIEU
Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat à compter du 21 mai 2007

Stéphane VERCLYTTE
Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
à compter du 1er juillet 2007

Dans les Cours administratives d'appel :

Patrick MINDU
Conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Bordeaux
à compter du 10 septembre 2007

SUR LE NET

Commission des recours des réfugiés

Le site internet de la Commission des recours des réfugiés (www.commission-refugies.fr), juridiction administrative spécialisée, donne accès à différents dossiers de son centre de ressources géopolitiques (Centre de recherches › Ressources géopolitiques). Sont ainsi accessibles plusieurs dossiers présentant l'histoire, l'économie, la société et la situation politique d'un pays et un grand nombre d'études sur des problèmes particuliers ayant des répercussions sur la situation des droits de l'homme. ■

LA LETTRE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
NUMÉRO 16 - JUILLET 2007

Président du Comité de rédaction : Sylvie Hubac - **Directeur de publication :** Stéphane Verclytte - **Comité de rédaction :** Pierre-François Racine, Julien Boucher, Célia Vérot, Thomas Andrieu, 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 : 1767-6312.