

*En convention avec la Faculté de droit Julie-Victoire Daubié  
de l'Université Lyon 2*

## **ENSEIGNEMENT DE DROIT ADMINISTRATIF FICHIER DE TRAVAUX DIRIGÉS**

Deuxième année de Licence en Droit  
Semestre 3  
Année universitaire 2025-2026

### ***Enseignants chargés du cours magistral :***

Mme Marjolaine MONOT-FOULETIER - M. Damien MONNIER – Pierrick GARDIEN

### ***Enseignants chargés des travaux dirigés :***

Victor LEGENDRE ; Pauline CHARDONNET ; Henri DEBLIQUIS  
Kilian LAURENT ; Antoine LAZAR ; Audran PERRIN  
Djibril NIANG SARR ; Julien SICCARDI ; Maxime CASTIGLIONE

**NB : 8 pages maximum pour les travaux écrits**

## **ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE JURIDIQUE**

### **PARTIE 1. – LA DISSERTATION JURIDIQUE**

À retenir : une dissertation juridique est une démonstration, et non une récitation de cours.

#### ***A. – La compréhension du sujet***

Il s'agit ici d'identifier la question posée et le champ de connaissances à utiliser.

Le sujet peut revêtir différentes formulations : une formulation simple, une formulation composée ou une formulation interrogative. Il est indispensable d'adapter sa position au type de sujet.

##### **a. – La formulation simple**

Le sujet peut se réduire à un mot-clé (ex. : « le service public » ; « le maire » ; « la responsabilité administrative »).

Un énoncé bref correspond à une acception large du sujet, permettant de le concevoir de manière plus libre. En effet, ce type de sujet ne présentant pas d'information précise ou de contexte orientant la réflexion, il permet de mobiliser un large éventail de connaissances. Il présente cependant l'inconvénient de ne pas diriger l'étudiant vers des pistes précises, le conduisant trop souvent à reprendre purement et simplement un plan de cours, contraire à l'objectif de l'exercice.

Il faut avoir à l'esprit que tout sujet de dissertation nécessite l'élaboration d'une problématique autour de laquelle le plan s'articule.

Ce mot-clé peut s'inscrire dans un contexte plus ou moins précis (ex. : « le service public d'hier à aujourd'hui » ; « l'indemnisation des préjudices liés à la naissance dans le contentieux de la responsabilité administrative »).

Dans cette hypothèse, il est indispensable de prendre en considération ce contexte puisque ce dernier oriente la réflexion.

##### **b. – La formulation composée**

Le sujet peut également se présenter sous une forme complexe (ex. : « la décentralisation et le citoyen », « limites et mérites des juridictions administratives françaises », « les actes administratifs unilatéraux et le temps »).

Ce type de formulation appelle un traitement très rigoureux puisque chaque terme employé conditionne l'orientation de la pensée juridique. La problématique doit nécessairement mettre en valeur toutes les potentialités du sujet. Elle ne doit pas en revanche conduire à un hors-sujet : il s'agit de traiter tout le sujet mais uniquement le sujet. Il est donc indispensable d'établir un lien entre tous les termes du sujet dans l'élaboration de la problématique. Toutes les parties et sous-parties doivent mettre en relation les différentes composantes du sujet.

##### **c. – La formulation interrogative**

Le sujet peut enfin prendre la forme interrogative (ex. : « dans quelle mesure le juge administratif est-il, depuis ses origines, à bonne distance de l'administration ? » ; « Le recours pour excès de pouvoir est-il assez largement ouvert aux justiciables ? » ; « Faut-il supprimer le dualisme juridictionnel ? »).

Dans cette hypothèse, il est nécessaire de répondre, de manière nuancée et argumentée, à la question. Le candidat doit toujours s'interroger sur les raisons d'un tel sujet : un débat en résulte nécessairement. Il est ainsi indispensable de réfléchir aux liens qui unissent les termes composant la question.

Quel que soit le type de formulation d'un sujet, il nécessite une réflexion qui se bâtit à l'aide des connaissances juridiques. En effet, sans connaissances de cours suffisantes, la réflexion est défailante. En outre, et comme l'écrit Patrick JANIN, « on ne construit pas son travail sans s'interroger soi-même ».

### ***B. – Le rassemblement des matériaux***

L'essentiel des connaissances à rassembler pour traiter correctement le sujet se trouve dans le cours magistral et dans les manuels de droit administratif. Il est nécessaire d'avertir dès à présent que ces connaissances ne sont pas systématiquement présentes dans une seule partie du cours ou d'un manuel. L'analyse juridique s'exerce toujours dans un certain contexte. Il faut donc être en mesure de rattacher le sujet d'études à des données plus générales. Il ne s'agit pas d'effectuer une compilation, mais d'étayer une argumentation juridique.

Il est également possible d'exploiter la doctrine, à condition de maîtriser le vocabulaire juridique et d'avoir de bonnes connaissances de cours. En effet, les auteurs mettent généralement l'accent sur un champ d'études spécifique qui, pour l'étudiant, peut se révéler être trompeur dans le cadre d'une dissertation juridique qui porte sur un sujet voisin. La doctrine est donc à manier avec précaution, du moins au semestre 3. Au fur et à mesure que les connaissances s'approfondissent, la lecture de la doctrine est fortement recommandée pour nourrir ses connaissances.

Le rassemblement des matériaux a pour objectif de déterminer une problématique. Cette dernière, qui ne prend pas systématiquement la forme interrogative, constitue l'angle d'attaque du sujet. Comment peut-on étudier ce dernier, l'analyser, le présenter, le dynamiser ?

### ***C. – La construction du plan***

Pour rappel, le plan juridique comporte deux parties, composées pour chacune d'entre elles de deux sous-parties.

Il n'existe pas de plan universel puisque ce plan dépend du sujet et de la problématique. Il revient à l'étudiant de les analyser au préalable.

Selon le Professeur Gilles J. Guglielmi, il est cependant possible de répartir les plans en trois types :

#### **a. – Le plan chronologique**

Ce type de plan ne convient qu'à certains types de sujets. Il consiste à suivre le développement historique en l'articulant autour de dates clefs. Ici, les périodes retenues doivent correspondre à de grands thèmes.

La difficulté réside en la détermination de dates pertinentes et justifiées. À défaut, la copie sera fortement pénalisée.

#### **b. – Le plan analytique**

Le plan analytique est le plus simple à déterminer et s'assimile souvent à des plans types (ex. : statut/fonctions ; différences/ressemblances ; nature/régime ; conditions/effets ; sens/valeur). Si un plan de ce type retient (trop facilement) l'attention des étudiants, il est nécessaire de personnaliser les intitulés et leur donner un sens précis. Il n'est donc nullement question de se contenter de reprendre les termes des plans présentés mais de mettre en valeur les idées qui en résultent.

Exemple : « le préfet »

Ici, le plan « statut/fonctions » peut sembler satisfaisant dans la mesure où il permet de mettre en valeur toutes les potentialités du sujet. Il sera toutefois indispensable de formuler, dès le stade des intitulés, en quoi le statut du préfet est spécifique et mettre en valeur l'étendue de ses fonctions.

#### c. – Le plan synthétique

Si le plan synthétique est le plus délicat à rechercher, il s'agit sans conteste du plan le plus convaincant quand il est pertinent. En effet, le plan synthétique est recherché pour sa force de conviction et par sa clarté. Il s'agit d'un plan d'idées.

Le plan synthétique expose une thèse que l'on défend à l'aide de trois ou quatre arguments qui font l'objet des différentes parties et sous-parties du travail.

Dans tous les cas de figures, un plan doit être justifié par la commande (explicite ou implicite) du sujet, équilibré dans ses développements et cohérent. Il faut soigner les intitulés.

#### ***D. – La rédaction de l'introduction***

Il s'agit d'une étape fondamentale qui seule, dans le cadre d'un examen, fait l'objet d'une rédaction au brouillon. Il est indispensable d'avoir terminé la construction du plan (dans lequel figurent au brouillon les idées essentielles qui seront exposées dans la copie) avant de s'atteler à la rédaction de l'introduction. L'introduction constitue environ 1/3 de la copie. Elle comporte les éléments suivants :

- Une attaque, destinée à attirer l'attention du lecteur (citation, anecdote, paradoxe) qui permet tout de suite de mettre en valeur le sujet et de le présenter.
- L'identification du sujet et son intérêt. Il s'agit ici d'expliquer le sujet, à savoir en préciser le contenu (de quoi parle le sujet ?) et les limites (afin d'éviter le hors-sujet). Les termes du sujet peuvent donc être définis, sans avoir à recopier de manière maladroite et laconique un lexique des termes juridiques. Quant à l'intérêt du sujet, il peut résulter de l'actualité (mais pas nécessairement car le sujet peut être très classique).
- Si le sujet n'appelle pas, pour sa résolution principale, de développements en histoire ou en droit comparé, ces éléments doivent figurer dans l'introduction.
- La présentation de la problématique : alors même qu'il s'agit d'un point essentiel, la présentation de la problématique est trop souvent négligée. C'est en effet dans cette étape que la pertinence de la réflexion apparaît d'ores et déjà. Ici, on expose l'angle d'attaque du sujet et on le justifie soigneusement. Comment est-il traité dans la copie et pourquoi ? Qu'est-ce qu'il va être démontré dans les développements et pourquoi ? La problématique peut directement émaner du sujet, notamment lorsque ce dernier épouse la forme interrogative. La problématique peut cependant ne pas apparaître dans le sujet (sujet avec formulation simple). Il reviendra dans cette hypothèse à l'étudiant de la définir, de la présenter et de la justifier. Tout sujet, même bref dans son énoncé, doit être compris comme contenant une question, c'est-à-dire une invitation à répondre à une interrogation par un raisonnement ordonné et argumenté.
- L'annonce de plan : cette dernière est indispensable. Elle peut être directe ou indirecte.

L'essentiel est que le lecteur comprenne parfaitement, à sa lecture, la démonstration que souhaite mener l'étudiant tout au long de ses développements.

Une mauvaise introduction n'est jamais suivie de développements satisfaisants.

### ***E. – La rédaction de la dissertation***

Si l'introduction doit être intégralement rédigée au brouillon avant d'être recopiée, tel n'est pas le cas des développements. En revanche, cette étape ne doit pas faire l'objet de négligences, la forme étant loin d'être secondaire. Ainsi, l'écriture doit être soignée afin d'être lisible. Il convient également d'insister sur le nécessaire respect des règles grammaticales, d'orthographe et sur l'emploi précis des termes juridiques.

Les abréviations sont en outre proscrites, tandis que les sigles sont admis pour les institutions, à condition d'en avoir préalablement rappelé la signification.

Enfin, il convient de ne pas oublier de rédiger les transitions entre les parties et les sous-parties.

### ***F. – La relecture***

La relecture de la copie permet de corriger les éventuelles fautes d'orthographe et de vérifier, une dernière fois, la véracité et la pertinence des propos. Elle est donc indispensable.

## **PARTIE 2. – LE COMMENTAIRE DE TEXTE**

Le commentaire de texte répond à deux objectifs : d'une part, il s'agit de dégager les idées essentielles d'un auteur ou de dégager l'esprit d'un texte normatif et, d'autre part, d'analyser ce texte par rapport à l'évolution de la réflexion théorique et par rapport au droit positif. Le commentaire de texte consiste donc en un exercice faisant appel au raisonnement et aux connaissances juridiques.

Les défauts les plus fréquents sont la paraphrase et/ou la dénaturation du texte.

La technique est classique : il faut, en premier lieu, lire et relire le texte afin d'en sélectionner les idées- clefs. En deuxième lieu, il convient de situer l'auteur dans son contexte afin d'apprécier, en dernier lieu, les idées au regard du droit positif et de la doctrine.

Le plan juridique est construit autour des idées directrices tirées du texte. Attention, il ne s'agit pas de se borner à une description-catalogue. L'objectif est de reprendre les thèmes

essentiels qui seront discutés dans les développements.

### **PARTIE 3. – LE COMMENTAIRE D'ARRÊT**

La principale difficulté du commentaire d'arrêt réside dans la compréhension de l'intérêt de l'arrêt. C'est pourquoi il est nécessaire de rechercher en premier lieu la signification de la décision pour ensuite apprécier cette dernière à la lumière des connaissances de cours. Il s'agit donc de mettre en perspective une décision juridictionnelle afin notamment de déterminer s'il y a confirmation d'une jurisprudence existante, revirement ou évolution. À titre de remarque, les revirements et innovations jurisprudentiels sont beaucoup plus rares que les arrêts d'illustration (également appelés « arrêts d'espèce »).

Le commentaire d'arrêt consiste en une analyse de ce dernier. Il ne doit donc pas servir d'alibi à une récitation de cours. Une autre erreur, encore plus fréquente, consiste à paraphraser ou recopier l'arrêt.

#### ***A. – La lecture de la décision et l'établissement de la fiche d'arrêt***

La lecture attentive de l'arrêt permet tout d'abord d'en repérer les grands axes. Il faut le lire attentivement afin d'en établir en premier lieu une fiche d'arrêt.

La fiche d'arrêt ne constitue pas en soi une finalité, mais un moyen pour commenter l'arrêt. Il s'agit de la première étape du commentaire, même si tous les points que comporte la fiche d'arrêt ne sont pas reproduits dans l'introduction du commentaire.

La fiche d'arrêt est composée de différents points :

- Les faits : il ne faut reprendre que les faits utiles à la compréhension de l'arrêt.
- La procédure : quelle procédure a été suivie avant que le litige ne soit soumis à l'appréciation de la juridiction émettrice de l'arrêt ? Ici aussi, il n'est pas utile de reprendre les éventuels incidents de procédure anecdotiques, ni de s'appesantir sur les dates de saisine ou encore le nom du représentant du requérant.
- La demande du requérant : cette demande lie le juge qui doit y répondre.

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir (R.E.P.), le requérant assortit sa demande d'une argumentation, qu'on appelle « les moyens », qu'il faut résumer.

- Le(s) problème(s) de droit : il s'agit du principal point de la fiche d'arrêt puisque la détermination du/des problème(s) de droit guide la construction du plan dans le cadre d'un commentaire d'arrêt.

Ici, il faut partir des faits et caractériser en termes juridiques la demande présentée au juge par le requérant en se plaçant intellectuellement à la place du juge. Il est donc indispensable

de raisonner comme le juge qui va devoir statuer sur la requête.

- La solution : par exemple, il peut s'agir d'une décision d'annulation dans le cadre d'un R.E.P. Il peut s'agir au contraire d'une décision de confirmation.

Attention, si l'arrêt émane du Conseil d'État ou de la Cour administrative d'appel, il faut tenir compte du fait qu'une décision d'annulation concerne l'annulation de l'arrêt ou du jugement rendu par une juridiction inférieure. Elle peut donc aboutir à établir la légalité d'un acte administratif pourtant contesté par le requérant et annulé par une juridiction inférieure. En outre, si l'arrêt émane du Conseil d'État, celui-ci agit en qualité de juge de cassation, ce qui signifie qu'il n'est pas juge du fond et qu'il s'assure de la régularité de la décision de justice qu'il contrôle<sup>1</sup>. Il peut donc annuler l'arrêt et renvoyer devant le juge du fond. Cependant, il est également en mesure, depuis la loi du 31 décembre 1987, de régler l'affaire au fond dans un souci d'une bonne administration de la justice (*cf.* « effet dévolutif de l'appel »). La compréhension de ces points est essentielle.

- La motivation de l'arrêt : ici, il faut s'interroger sur les raisons ayant conduit la juridiction à statuer dans tel sens ou dans tel autre. Les motifs doivent être clairement exposés car ils constituent la justification de l'arrêt.

Pour davantage de développements, V° P. JANIN, *Méthodologie du droit administratif*, Paris, éd. Ellipses, coll. « Méthodologie et exercices juridiques », 2007, pp. 7-23.

### ***B. – L'élaboration du plan***

Le plan obéit au(x) problème(s) de droit traité(s) dans l'arrêt. Son élaboration ne pose donc aucune difficulté pratique. S'il suffit de réserver une partie à chaque problème à traiter, il convient au préalable de vérifier que les problèmes identifiés sont les bons.

À titre d'exemple, il est inopportun de consacrer une partie ou une sous-partie à l'étude du R.E.P. sous pré-texte que l'arrêt est rendu sur recours en annulation. *Idem* s'agissant d'une sous-partie consacrée à l'organisation du Conseil d'État au motif que l'arrêt est rendu par cette juridiction. Tout est question de pertinence dans l'analyse de l'apport de l'arrêt.

Si l'arrêt comporte deux problèmes de droit, le plan doit être structuré autour de ces deux problèmes.

Si l'arrêt comporte un seul problème de droit, le plan doit décomposer cette question unique en deux propositions complémentaires.

Si l'arrêt comporte davantage de problèmes de droit, la démarche à adopter consiste à les regrouper entre eux de manière cohérente et logique pour les présenter et les analyser.

### ***C. – La recherche des matériaux***

Après avoir établi un plan conforme au(x) problème(s) de droit soulevé(s) par l'arrêt, il faut établir la liste des connaissances nécessaires à l'explication de chaque problème soulevé. Il n'est nullement question de recopier un cours mais de rattacher des connaissances de cours à un problème de droit particulier. Ainsi, si le problème de droit porte sur les critères d'identification du service public, il n'est pas envisageable de décrire les modes de gestion

du service public. De même, si l'arrêt rendu annule un décret statutaire de fonctionnaires publics, il n'est pas question de réciter la partie du cours relative aux agents publics.

Il s'agit d'une phase délicate dans la mesure où il faut trouver le juste équilibre entre l'analyse de la décision, éclairée par des connaissances de cours, et l'explication de la décision, qui conduit trop souvent à la paraphrase, voire même au recopiage pur et simple de l'arrêt. Ces deux erreurs sont fortement sanctionnées.

#### ***D. – La rédaction de l'introduction***

Comme pour la dissertation juridique, c'est à la lecture de l'introduction que le correcteur pressent la qualité de la copie. Une mauvaise introduction ne conduit jamais à un bon commentaire d'arrêt. C'est pourquoi il est nécessaire de la soigner. Elle comporte différents points :

- Une phrase d'attaque : cette amorce permet de préciser l'arrêt. Par exemple, « l'arrêt X fixe les critères d'identification du service public ».
- Une mini fiche d'arrêt présentant l'arrêt : il s'agit de relater de manière synthétique les faits et la procédure qui ont conduit à ce que la juridiction administrative statue sur l'affaire. Il faut systématiquement éliminer certains détails sans intérêt pour les problèmes identifiés (nom des avocats, adresse du cabinet, incidents de procédure, toutes les dates citées ne sont pas indispensables à la résolution du litige et à la compréhension de l'arrêt...)
- La présentation des notions juridiques concernées par le litige et la problématique à laquelle elles participent dans l'arrêt : il s'agit du point essentiel de l'introduction qui est pourtant rarement présent dans les copies.
- L'annonce du plan : elle découle de la problématique.

#### ***E. – La rédaction du commentaire d'arrêt et la relecture***

V° développements Partie 1.

### **PARTIE 4. – LE CAS PRATIQUE**

Le cas pratique est un exercice qui requiert une culture juridique étendue et un sens pratique aigu. Moins formaliste que la dissertation juridique et le commentaire d'arrêt en ce que les développements n'ont pas à respecter un plan en deux parties, deux sous-parties, il n'en exige pas moins l'application d'une stricte méthodologie qui met en valeur la rigueur intellectuelle de l'étudiant.

Le cas pratique se présente comme une consultation juridique : après un exposé factuel plus ou moins dé- taillé, plusieurs questions sont posées. Il s'agit donc d'y répondre et cette réponse devra prendre la forme d'une démonstration. Le cas pratique peut également prendre la forme d'une demande de rédaction d'un acte (ex. : rédaction d'un mémoire en défense ; rédaction de conclusions de rapporteur public).



Dans ce type d'exercice, c'est le raisonnement et la logique juridique mise en œuvre qui priment sur les erreurs factuelles, à condition que ces erreurs ne portent pas sur des connaissances élémentaires et fondamentales. Les données du cas pratique peuvent être volontairement imprécises. Il conviendra de le signaler et de conditionner la réponse à une ou plusieurs hypothèses portant sur l'élément manquant.

En premier lieu, précisons qu'il n'est pas envisageable de recopier les faits dans la copie en guise d'introduction. Cette dernière doit se contenter de caractériser, en quelques phrases, la situation juridique illustrée dans l'énoncé du cas. Il s'agit en quelque sorte d'une première qualification juridique dont l'objectif est de situer la matière qui fait l'objet de l'étude ultérieure. Ensuite, il faut répondre aux questions, dans l'ordre posé, en prenant le soin de séparer nettement chaque réponse (utilisation d'une numérotation avec un intitulé).

Pour chaque question posée, il est indispensable de respecter trois étapes qui s'enchaînent naturellement.

#### ***A. – La présentation des faits et du/des problème(s) de droit soulevé(s) par les faits***

Comme nous l'avons déjà précisé, il est inopportun de recopier les données du cas pratique. En revanche, il est nécessaire de rappeler le contexte ainsi que les faits qui seront analysés par la suite. Cette présentation permet d'éliminer les détails présents dans l'énoncé qui n'ont aucune incidence juridique sur la question posée.

Une fois cette brève présentation faite, il revient à l'étudiant d'opérer une qualification juridique des faits. Il s'agit ici de transformer le langage courant employé dans l'exposé des faits en langage juridique afin d'exposer le problème de droit soulevé par l'affaire et en analyser les enjeux.

Attention, une question posée peut aboutir à dégager d'autres questions de droit qui sont implicites. Par exemple, si on demande si le R.E.P. est envisageable dans le cas présenté, il faudra s'interroger tout d'abord sur les conditions de recevabilité du recours (qui feront l'objet d'un A) avant de s'interroger sur les cas d'ouverture (qui feront l'objet d'un B). Dans tous les cas de figure, la démarche doit être clairement exposée.

#### ***B. – L'exposé des connaissances de cours : les règles de droit applicables***

Une fois que le problème de droit a été exposé, il convient de rassembler les matériaux. Ces derniers sont issus des connaissances de cours. Attention, il ne s'agit pas de recopier un cours, mais d'expliquer les en-jeux soulevés par la question et d'exposer les connaissances qui sont en rapport avec cette question.

#### ***C. – L'application en l'espèce***

Cette dernière étape consiste en une articulation entre la règle de droit et la situation d'espèce. Le raisonnement juridique n'est explicite que si l'étudiant énonce à la fois la solution et la règle de droit dont il fait application. Il s'agit de l'application pure et simple du syllogisme juridique.

Il est donc indispensable d'apporter une réponse à chaque question posée.

Attention, les développements doivent correspondre à la situation du demandeur. Il faut

s'imaginer être à sa place puisque, la plupart du temps, il cherche à savoir ce qu'il peut faire. Il faut donc le conseiller et lui apporter une réponse la plus précise possible, en tenant compte des différentes hypothèses que l'étudiant aura été en mesure de déceler.

## **PARTIE 5. – LES QUESTIONS A REPOSES COURTES (ORC)**

Les QRC s'assimilent bien souvent à des questions de cours. Elles appellent une réponse rédigée, synthétique, limitée à un nombre défini de lignes (très souvent une vingtaine).

Il convient de construire une réponse structurée, composée d'une annonce/introduction, d'une problématique, d'une argumentation en deux ou trois axes de réflexion, ainsi que d'une phrase conclusive.

Il s'agit d'éviter principalement le hors sujet partiel, le manque de concision dans la présentation d'une notion, l'oubli d'un point important à traiter sur le sujet mais aussi les défaillances dans la rédaction,

Dans ce type d'exercice, sont testées à la fois les connaissances de base des étudiants et leur capacité à mobiliser leurs savoirs de manière précise et synthétique, sans se perdre dans les détails tout en restant exhaustif.

## Séance 1 – La justice administrative d’hier à aujourd’hui

### COMPÉTENCES ATTENDUES :

→ ***A minima*** : connaissance/compréhension/application

Vous devez pouvoir restituer les connaissances relatives à l’émergence et au fonctionnement des juridictions administratives, mais aussi être capable de déterminer quel juge est compétent, et pourquoi, dans une situation donnée

→ ***Optimum*** : analyse/évaluation

Vous pouvez construire un raisonnement critique sur la place du juge administratif dans le système juridique français et connaître les rôles de l’ensemble des protagonistes lors d’une action devant la justice administrative.

### 1. – La formation historique du droit administratif et de la justice administrative

● Arrêts et décisions :

- T.C., 8 février 1873, *Blanco*
- C.E., 13 décembre 1889, *Cadot*, conclusion Jagerschmidt
- Conseil Constitutionnel, déc. n°80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d’actes administratifs*
- Conseil Constitutionnel., déc. n°86-224 DC du 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*

● Documents :

- Édit de Saint-Germain de 1641 (extraits)
- Loi des 16-24 août 1790, articles 10 et 13
- Décret du 16 fructidor an III (extraits)
- Constitution du 22 frimaire an VIII, article 52
- Loi du 24 mai 1872, articles 8, 9 et 25
- B. SEILLER, *Droit administratif*, t. 1, « Les sources et le juge », Paris, éd. Flammarion, 2001
- Maurice HAURIOU
- Léon DUGUIT
- Édouard LAFERRIÈRE
- P. WEIL et D. POUYAUD, *Le droit administratif*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 2008
- Bernard STIRN, *Le droit administratif vu par le juge administratif*, AJDA, 25 février 2013, p.387

## **2. – Les juridictions administratives : organisation et fonctionnement**

### **● Arrêts :**

- C.E., 10 juillet 1957, *Sieur Gervaise*
- C.E., 29 juillet 1998, *Mme Esclatine*
- C.E. Ass., 28 juin 2002, *Magiera*
- C.E.D.H., 4 juin 2013, *Marc-Antoine c./ France*
- C.E. Sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*

### **● Documents :**

- Articles 6 § 1 et 13 C.E.D.H
- Article 47 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- « La justice administrative en France », *in* Le Conseil d'État et la justice administrative en 2011.
- À consulter : Bilan d'activité 2019 du Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/bilan-d-activite>
- « La justice administrative des origines à aujourd'hui », Histoire de la justice administrative, Cour administrative d'appel de Bordeaux

## **Exercices :**

### **I) Questions :**

- 1) Quels sont les apports de la Loi du 24 mai 1872 ?
- 2) Pourquoi l'arrêt du Tribunal des Conflits du 8 février 1873, Blanco, est-il présenté comme l'acte fondateur du droit administratif ?
- 3) Le juge judiciaire peut-il être amené à se prononcer en matière administrative ?
- 4) Comment se traduisent les exigences de l'article 6 § 1 de la Conv. E.D.H. dans l'évolution de la juridiction administrative française ?

### **II) Dissertation :**

<b>Le juge administratif, gardien de l'État ou protecteur des administrés ?</b>
---

## **1. – La formation historique du droit administratif et de la justice administrative**

### **T.C., 8 FEVRIER 1873, *BLANCO***

Vu l'exploit introductif d'instance, du 24 janvier 1872, par lequel Jean Blanco a fait assigner, devant le tribunal civil de Bordeaux, l'État, en la personne du préfet de la Gironde, Adolphe Z..., Henri X..., Pierre Y et Jean A..., employés à la manufacture des tabacs, à Bordeaux, pour, attendu que, le 3 novembre 1871, sa fille Agnès Blanco, âgée de cinq ans et demi, passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon poussé de l'intérieur par les employés susnommés, la renversa et lui passa sur la cuisse, dont elle a dû subir l'amputation ; que cet accident est imputable à la faute desdits employés, s'ouïr condamner, solidairement, lesdits employés comme co-auteurs de l'accident et l'État comme civilement responsable du fait de ses employés, à lui payer la somme de 40,000 francs à titre d'indemnité ;

Vu le déclinatoire proposé par le préfet de la Gironde, le 29 avril 1872 ; Vu le jugement rendu, le 17 juillet 1872, par le tribunal civil de Bordeaux, qui rejette le déclinatoire et retient la connaissance de la cause, tant à l'encontre de l'État qu'à l'encontre des employés susnommés ;

Vu l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde, le 22 du même mois, revendiquant pour l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité intentée par Y... contre l'État, et motivé : 1° sur la nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'État selon les règles variables dans chaque branche des services publics ; 2° sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'État débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 22 décembre 1789, 18 juillet, 8 août 1790, du décret du 26 septembre 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an 5 ; Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juillet 1872, qui surseoit à statuer sur la demande

er

; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3 ; Vu l'ordonnance du 1 juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ;

Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'État, a pour objet de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ;

Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés

aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ;...(arrêté de conflit confirmé)

### **C.E., 13 DECEMBRE 1889, CADOT**

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Cadot, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, demeurant à Paris, 6, rue de Berne, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'État les 15 janvier et 19 mars 1886 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour incompétence, une décision, en date du 17 octobre 1885, par laquelle le Ministre de l'Intérieur a rejeté sa demande tendant à faire condamner la ville de Marseille à lui payer une indemnité : 1° à raison de l'atteinte portée à sa considération professionnelle par des allégations insérées dans des délibérations du conseil municipal des 6, 7 et 9 février 1887, relatives à la suppression du poste de directeur de la voirie urbaine, dont il était titulaire ; 2° pour le préjudice résultant de ce que, par suite de cette suppression, il a été brusquement privé de son emploi et du bénéfice des retenues opérées sur son traitement au profit de la caisse des retraites ;

Vu la loi du 18 juillet 1837 ; Vu le décret du 25 mars 1852 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Considérant que le maire de la ville de Marseille, ayant, par arrêté du 2 mars 1877, supprimé l'emploi d'ingénieur directeur de la voirie et des eaux de la ville, occupé par le sieur Cadot, celui-ci a saisi l'autorité judiciaire d'une demande en dommages-intérêts ; que la Cour d'appel d'Aix a reconnu, par arrêt du 8 août 1878, que l'autorité judiciaire était incompétente pour connaître de l'action en indemnité introduite par le sieur Cadot contre la ville de Marseille et que le conseil de préfecture du département des Bouches-du-Rhône s'étant également déclaré incompétent par arrêté du 17 juillet 1880, cet arrêté a été confirmé par décision du Conseil d'État en date du 12 janvier 1883 ;

Considérant que le sieur Cadot a alors saisi le Ministre de l'Intérieur d'une demande tendant à faire condamner la ville de Marseille à lui payer une indemnité totale de 158.000 francs, savoir : 1° pour l'atteinte portée à sa considération professionnelle par des allégations insérées dans une délibération du conseil municipal des 6, 7 et 9

février 1877,

50.000 francs ; 2° pour le préjudice résultant de ce qu'il a été brusquement privé de son emploi, 105.000 francs ; 3° pour remboursement des retenues opérées sur son traitement au profit de la caisse des retraites, 3.000 francs ;

Considérant que le requérant demande au Conseil d'État d'annuler pour incompétence une décision, en date du 17 octobre 1885, par laquelle le Ministre de l'Intérieur aurait rejeté la réclamation précitée, attendu qu'il n'appartiendrait ni au ministre, ni à aucune juridiction administrative d'en connaître, subsidiairement de faire droit à ladite réclamation ; ... (rejet).

**CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT JAGERSCHMIDT  
SUR C.E., 13/12/1889, CADOT**

[...] Nous ne croyons pas qu'il appartienne au ministre de statuer sur une contestation de cette nature. L'affaire qui vous est soumise est une de celles où la compétence ministérielle se justifie le moins facilement. En effet, il s'agit d'une action en responsabilité dirigée contre une commune à raison d'une révocation injustifiée prononcée par un maire contre un agent communal. Or, il n'est pas douteux, suivant nous, que, lorsque le maire agit dans la sphère des intérêts purement locaux, des intérêts pécuniaires de la commune, il ne peut être considéré comme le subordonné du ministre. Nous ne comprendrions pas que le ministre, en pareil cas, substituât sa décision à celle de l'autorité municipale et condamnât la commune à payer une indemnité à l'agent révoqué ; ni qu'une pareille décision pût être prise, après une instruction faite dans les bureaux d'un ministère, sans publicité, sans débat contradictoire et en dehors de toutes les formes judiciaires.

Nous ne voyons pas non plus de quelle façon le ministre ferait exécuter sa décision ; faudrait-il qu'il enjoignit au préfet d'inscrire d'office le montant de la condamnation au budget de la commune ?

Toutes ces difficultés, toutes ces contradictions nous conduisent à renoncer à suivre l'opinion d'après laquelle le ministre aurait en cette matière, aucun juge n'étant désigné par la loi, les pouvoirs d'un juge ordinaire des réclamations contre les actes des diverses autorités administratives. Cette opinion longtemps enseignée par les auteurs les plus autorisés ne repose sur aucun texte.

Boulatignier, dans un rapport fait en 1851 sur un projet de loi relatif aux conseils de préfecture, présentait comme une application des principes généraux sur l'organisation administrative, la règle d'après laquelle, dans le silence de la loi, c'est au préfet qu'on devait soumettre les litiges nés des réclamations contre les actes des administrations municipales, et aux ministres les litiges qui résulteraient des réclamations contre les actes des préfets.

M. Auroc, dans ses Conférences, invoque les mêmes principes et s'appuie sur les

pouvoirs hiérarchiques que les ministres et les préfets exercent à l'égard des autorités qui leur sont subordonnées. Mais ces principes sont loin d'être immuables, et ils ont subi plus d'une atteinte, par l'effet des lois de décentralisation qui ont complètement modifié les rapports entre l'administration centrale et les autorités locales, en multipliant les actes où celles-ci jouissent d'un pouvoir de décision propre. Il est évident que les décisions prises par les autorités administratives électives ne relèvent pas des ministres comme supérieurs hiérarchiques.

À quel titre déférer au ministre, avant de les déférer au Conseil d'État, les délibérations exécutoires des conseils généraux ou municipaux rendues sur des questions d'administration départementale ou communale que la loi a décentralisées ?

Le ministre n'étant pas le supérieur hiérarchique de ces autorités, n'ayant sur elles qu'un droit de commandement, ne pourrait pas substituer ses décisions aux leurs. L'absence d'autorité hiérarchique a pour conséquence nécessaire la suppression de la prétendue juridiction ministérielle. C'est pour ce motif que l'opinion enseignée jusqu'ici a été abandonnée par la doctrine, dans les ouvrages les plus récents (v. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*).

La jurisprudence a fait une évolution parallèle. Sans doute, jurisprudence du Conseil d'État n'a pas encore formulé d'arrêt de principe refusant au ministre le droit de statuer comme juge ordinaire des décisions administratives, donnant lieu à des réclamations contentieuses. Mais nous pouvons citer au moins deux décisions qui impliquent à notre sens, de la part du Conseil d'État, l'abandon de son ancienne jurisprudence. La première a été rendue le 24 juin 1881 (aff. Bougard, D.P. 82.3.5) dans une affaire où le ministre demandait au Conseil d'État de déclarer non recevable un recours contre un arrêté préfectoral liquidant une pension, attendu que la décision du préfet, n'ayant pas été déférée au ministre n'était pas définitive, et ne pouvait pas être déférée au Conseil d'État.

L'arrêt a écarté cette fin de non-recevoir ; il a décidé que l'arrêté attaqué avait, à l'égard du requérant, le caractère d'une décision de nature à être déférée directement au Conseil d'État par la voie contentieuse.

Par un autre arrêt du 28 avr. 1882 (aff. Ville de Cannes, D.P. 83.389) rendu dans une affaire où il s'agissait, sur le renvoi de l'autorité judiciaire d'apprécier la régularité d'un arrêté préfectoral concernant une convention avec une ville, le conseil a jugé que la requête ne rentrait pas son objet dans aucun des cas où il appartiendrait soit au préfet, soit au ministre de statuer préalablement à la décision du Conseil d'État.

Nous ne croyons pas exagérer la portée de ces deux arrêts en disant qu'ils marquent une évolution considérable dans la jurisprudence du Conseil d'État. M. Aucoc, dans la troisième décision de son ouvrage, reconnaît que les termes de ces deux arrêts semblent indiquer que le ministre ne pourrait être saisi préalablement au Conseil d'État que dans les cas expressément désignés par la loi.

À notre avis, le terme logique de l'évolution que nous avons signalée dans la jurisprudence doit être atteint dans l'affaire actuelle. Suivant nous, lorsqu'un maire s'est



prononcé sur une demande en indemnité formée contre une commune à raison d'actes administratifs émanés de ses agents, nous ne voyons pas pourquoi cette décision ne serait pas déférée directement au Conseil d'État, puisque ni le ministre, ni le conseil de préfecture, ni les tribunaux judiciaires n'ont qualité pour en connaître. Nous pensons, conformément à l'opinion enseignée par M. Laferrière (*Traité de la juridiction administrative*) que, partout où il existe une autorité ayant un pouvoir de décision propre, pouvant rendre des décisions administratives exécutoires, un débat contentieux peut naître et le Conseil d'État peut être directement saisi ; il suffit pour cela que le débat soit né par l'effet d'une décision de l'autorité administrative rendue sur le litige.

Dans le cas présent, si un particulier veut intenter contre une commune, une action en responsabilité à raison d'un acte d'administration d'un maire, dont les tribunaux n'ont pas à connaître, il n'a qu'à provoquer une décision du représentant légal de la commune, et cette décision pourra être déférée directement au Conseil d'État. La solution que nous présentons a le grand avantage de faire disparaître toutes les difficultés inextricables de procédure et de compétence qui se présentent dans les affaires de la nature de celle qui vous est aujourd'hui soumise. Elle ne se heurte à aucun texte. Nous avons signalé le silence de la loi en parlant du ministre juge ordinaire ; l'arrêté du 5 niv. an VIII porte seulement « que le conseil d'État prononce sur les affaires contentieuses qui étaient précédemment remises aux ministres ». Les lois organiques du Conseil d'État, de 1845 et 1872, se sont bornées à dire qu'il est dans les attributions du Conseil d'État de délibérer ou de statuer sur le contentieux administratif ».

Après avoir posé les principes qui sont en cause dans cette affaire, examinons de quelle manière il convient d'en faire l'application à la demande du sieur Cadot. Rappelons en deux mots que les conclusions du pourvoi tendent principalement à l'annulation de la décision du ministre pour incompétence et, subsidiairement, à la réformation de ladite décision, pour mal jugé au fond. Il ne nous semble pas qu'il y ait lieu de prononcer l'annulation pour incompétence de la décision attaquée, parce que, selon nous, les termes de la dépêche ministérielle doivent être interprétés en ce sens que le ministre de l'intérieur a refusé de statuer au fond sur la demande en indemnité pour révocation injustifiée, dont il était saisi par le sieur Cadot...

Mais le sieur Cadot a saisi le Conseil d'État de conclusions subsidiaires tendant à faire décider notamment au fond, qu'il a droit à des dommages-intérêts pour révocation arbitraire. Nous croyons avoir démontré que le Conseil d'État était compétent pour statuer directement au fond sur cette demande.

En effet, dans l'espèce, vous avez une décision de l'autorité municipale qui constitue en quelque sorte la matière première du débat contentieux. Il existe une décision émanée d'une autorité ayant un pouvoir de décision propre qui est susceptible d'un recours contentieux, et qui pouvait vous être directement déférée. Nous vous proposons donc de statuer au fond sur la demande du sieur Cadot.

La solution, en ce qui concerne la demande en dommages-intérêts pour révocation injustifiée, ne nous paraît pas douteuse. Le sieur Cadot, en effet, est entré au service de

la ville de Marseille aux mêmes conditions qu'un employé ordinaire. Aucun traité n'est intervenu au moment de sa nomination pour lui assurer des garanties ou des avantages déterminés ; l'arrêté qui le nomme est conçu dans les mêmes temps que tous les arrêtés portant nomination à des emplois communaux dans la ville de Marseille.

Dans ces circonstances, le maire avait, à notre sens, en vertu de l'art. 12 de la loi de 1937, un pouvoir discrétionnaire pour révoquer le directeur de la voirie et des eaux qu'il avait nommé deux ans auparavant. L'acte du maire révoquant un agent communal, étant pris dans l'exercice régulier de ses attributions administratives, et dans le but d'assurer un service public, n'est pas de nature à engager la responsabilité de la commune.

Le sieur Cadot, qui ne conteste pas ces principes en ce qui concerne les fonctionnaires proprement dits, se borne à soutenir qu'étant un simple employé, il n'était lié à la commune que par un contrat de louage d'ouvrage dont la rupture pouvait donner lieu à des dommages-intérêts dans les termes du droit commun.

Nous avons dit plus haut, en traitant de la question de la compétence, ce que nous pensons de ce système et pour quelles raisons la distinction proposée entre les fonctionnaires et par les employés communaux ne nous paraît pas fondée.

Nous concluons au rejet de la requête du sieur Cadot.

**C.C., DEC. N°80-119 DC du 22/07/1980, LOI PORTANT VALIDATION D'ACTES ADMINISTRATIFS (EXTRAITS)**

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 30 juin 1980 par MM Marcel Champeix, (...), dans les conditions prévues à l'article 61 (alinéa 2) de la Constitution, du texte de la loi portant validation d'actes administratifs, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Oùï le rapporteur en son rapport ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

**C.C., DEC. N°86-224 DC du 23 /01/1987, « CONSEIL DE LA CONCURRENCE »**  
**(EXTRAITS)**

- SUR LE TRANSFERT À LA JURIDICTION JUDICIAIRE DU CONTRÔLE DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE :

- 15.** Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;
- 16.** Considérant cependant que, dans la mise en oeuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé (...);

**Édit de Saint-Germain, 1641 :**

« Très expresses défenses aux Parlements de connaître les affaires qui peuvent concerner l'État, administration ou gouvernement d'iceluy. »

**Loi des 16-24 août 1790**

**Article 10**

« Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou retarder l'exécution des décrets du corps législatif sanctionné par le Roi, à peine de forfaiture. »

**Article 13**

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

### **Décret du 16 fructidor an III**

« Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes administratifs de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit. »

### **Constitution du 22 frimaire an VIII**

#### **Article 52**

« Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

### **Loi du 24 mai 1872**

#### **Article 8**

« Le Conseil d'État donne son avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée nationale juge à propos de lui renvoyer; 2° sur les projets de loi préparés par le Gouvernement, et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'État ; 3° sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique. Il exerce, en outre, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, toutes les attributions qui étaient conférées à l'ancien Conseil d'État par les lois ou règlements qui n'ont pas été abrogés. Des conseillers d'État peuvent être chargés par le Gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets des lois qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil. »

#### **Article 9**

« Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives. »

#### **Article 25**

« Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont

réglés par un tribunal spécial composé : 1° du garde des sceaux, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants qui seront élus par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents. Les membres du tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils choisissent un vice-président au scrutin secret à la majorité absolue des voix. Ils ne pourront délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres présents au moins. »

## **Maurice HAURIOU**

Esprit toujours en mouvement, ouvert aux leçons d'autres sciences sociales comme l'histoire, la sociologie ou la philosophie, soucieux de parvenir dans ses grandes constructions intellectuelles comme dans ses plus banales notes d'arrêt à un équilibre dynamique, Maurice Hauriou (1856-1929) a apporté une contribution décisive à la constitution du droit administratif en tant que branche autonome. Ce brillant juriste vint pourtant à l'enseignement et à l'étude de ce droit contre son gré, lorsqu'à l'issue du concours d'agrégation de 1882, dont il fut major devant Duguit (déjà !), Michoud ou Berthélemy, le doyen de la faculté de droit de Toulouse lui confia autoritairement la chaire de droit administratif, dont personne ne voulait.

Bien qu'en cours de profonde rénovation, sous l'impulsion notamment de Laferrière, ce droit était alors en effet redouté des professeurs et des étudiants. Il n'est que de parcourir les ouvrages de l'époque pour en comprendre les raisons : très peu systématisé, puisque les notions qui le structurent aujourd'hui étaient encore incertaines, voire inconnues, il consistait le plus souvent, à partir des textes en vigueur, en un morne exposé des institutions administratives et de leurs droits et devoirs dans leurs différents domaines de compétence. Dès 1892

pourtant, le droit administratif entre dans la modernité lorsque paraît la première édition du *Précis* de Maurice Hauriou : dix années lui ont suffi non seulement pour prendre la mesure de ce droit mais pour lui donner sa figure quasi définitive, ordonnée autour des concepts de légalité, d'acte unilatéral, de contrat, de service public, de police, de domaine public et de responsabilité de la puissance publique. Ce prodigieux effort de synthèse, d'abstraction et d'anticipation ne fut cependant pas un aboutissement car Hauriou poursuivit sa réflexion tant dans les dix éditions postérieures du *Précis* que dans les quelques trois cent quarante-quatre notes d'arrêt qu'il a publiées jusqu'à sa mort. Elles furent pour lui le moyen de convaincre le Conseil d'État de la justesse de ses analyses comme de saluer les échos qu'elles trouvèrent fréquemment en jurisprudence, ou, parfois, aussi, de fustiger des solutions heurtant ses convictions. Ouvert au dialogue, Hauriou eut la grande humilité de ne pas s'enfermer dans le droit administratif qu'il idéalisait et, reconnaissant ses erreurs, de constamment remettre en cause ses opinions. La profusion des idées, leur permanente évolution, l'absence de tout dogmatisme ont empêché que ne se constitue autour de lui une école, avec ce que le terme implique de rigidité, sur le modèle de celle bâtie par Duguit à Bordeaux. Néanmoins l'influence d'Hauriou, évidente de son vivant, est encore manifeste aujourd'hui par la richesse de ses travaux et la modernité de ses préoccupations.

Son œuvre est dominée par « la grande affaire de sa vie », l'élaboration d'une

théorie de l'*Institution* commencée en 1906 et souvent remaniée par la suite. Hostile comme Duguit aux théories allemandes de la *Herrschaft*, qui insistaient sur la puissance de la volonté autonome comme source du droit, Hauriou désapprouvait toutefois l'ultra-objectivisme défendu par Duguit, dans le sillage du sociologue Durkheim. Les théories de Duguit le conduisaient à nier absolument la personnalité juridique de l'État et à élaborer une théorie du droit éliminant la notion de sujet de droit et considérant l'acte juridique comme le simple déclencheur de la règle objective de droit, Hauriou, désireux, comme son contradicteur, de limiter l'État par le droit, préférait ménager une place aux éléments subjectifs et objectifs, accordant une légère priorité aux premiers, seuls à même de sauvegarder la liberté individuelle. Selon Hauriou, une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; afin de réaliser cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes, et, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures. Hauriou oppose les institutions-personnes (État, associations, syndicats, etc.) qui intériorisent l'idée de l'œuvre pour en faire le sujet de la personne morale qui se dégage dans le corps constitué, et les institutions-choses,

parmi lesquelles il place les règles de droit, qui apparaissent au sein des institutions-personnes. Reconnaisant ainsi à l'État, à l'issue d'un triple phénomène d'intériorisation, d'incorporation et de personnification, une existence juridique, Hauriou lui concédait un certain pouvoir créateur de droit « disciplinaire » ou « statutaire ». Pour Hauriou, contrairement à ce que prétend au même moment Duguit, ce sont les institutions qui font les règles de droit, ce ne sont pas les règles de droit qui font les institutions (« La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, n°4, 1925).

Le concept de pouvoir, de puissance publique, explicite-ment ou non, est constamment sous-jacent dans sa vision du droit administratif. Critiquant en 1900 la distinction entre actes d'autorité et de gestion, jugée trop restrictive de la compétence des juridictions administratives, Hauriou propose de lui substituer l'opposition entre la gestion publique et la gestion privée (*La Gestion administrative*, Larose, 1900). Pour ce faire, il démontre que la puissance publique ne s'épuise pas dans l'édiction des actes unilatéraux et qu'elle se manifeste également à l'occasion d'activités matérielles, notamment dans la gestion des services publics. Le contentieux de ceux-ci devrait relever de la compétence des juridictions administratives en raison non pas, comme le penseront les tenants de l'école du service public, de la finalité de ces activités, mais bien plutôt des procédés exorbitants mis en œuvre. Rapidement entendu par le

Conseil d'État (arrêts *Terrier* 1903, *Société des granits porphyroïdes des Vosges* 1912), Hauriou est directement à l'origine de l'extension de la compétence des juridictions administratives au contentieux des services publics mais également, et inversement, de la création des services publics industriels et commerciaux par lesquels, comme il l'avait entrevu vingt ans avant l'arrêt *Bac d'Eloka* (TC 1921), la puissance publique se place volontairement dans la position d'un particulier et se soumet au droit privé.

Le moins paradoxal n'est pas que ce soit Hauriou qui ait, au tournant du siècle, introduit le concept de service public, sur lequel l'école du même nom tenta ultérieurement de fonder une théorie de l'État et de l'action publique. Exagérément abstraite et réductrice, elle ne réussit pas à s'imposer, tandis que, plus réaliste et subtile, alliant puissance publique et service public, moyens et fin, la présentation d'Hauriou sut mieux épouser les profondes mutations que connut au début du XX<sup>e</sup> siècle l'action administrative. Préoccupé par le respect des libertés individuelles et notamment par le sort des justiciables devant les juridictions administratives,

Hauriou dénonça deux maux intolérables dont souffrait ce contentieux, la lenteur et les difficultés d'exécution de la chose jugée. L'octroi d'un pouvoir d'injonction aux juridictions administratives en 1995 puis l'amélioration de la procédure du référé administratif en 2000 ont, avec quelque retard, répondu aux attentes du maître de Toulouse.



## **Édouard** **LAFFERRIÈRE**

La réédition en 1989 (LGDJ) de la première (1887-1888) des deux éditions du *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* publié par Édouard Laferrière (1841- 1901) atteste l'importance de cet ouvrage dans l'histoire du droit administratif français. Peu d'auteurs ont laissé une empreinte aussi durable sur l'organisation de ce droit et, surtout, de la procédure administrative contentieuse. Le *Traité* est le fruit de l'expérience de l'auteur au sein du Conseil d'État, où il fut nommé dès septembre 1870 à la chute du second Empire, dont il présida la section du contentieux à compter de 1879, puis l'institution elle-même de 1886 à 1898. La parfaite connaissance du sujet n'explique pas seule l'apport décisif de l'œuvre de Laferrière : le premier, il a réussi à synthétiser, ordonner et théoriser, sinon le droit administratif lui-même – ce que tentera peu après Maurice Hauriou encouragé par la réussite de son prédécesseur –, du moins les fonctions et les procédés de la juridiction administrative.

« Enfin Laferrière vint et le premier en France, essaya d'apporter de l'ordre et de la méthode » (G. Jèze, *Les Principes généraux du droit administratif*,

s'interrompit pas quand, chargé de contrôler l'administration, il entra au Conseil d'État. Certes, en cette période de République naissante, il fut incité à un plus grand pragmatisme afin d'opérer la difficile conciliation des droits des administrés avec les nécessités de l'action publique. Mais la rédaction du *Traité*, comme sa lutte déterminée pour la sauvegarde des attributions consultatives du Conseil d'État, témoignent de son attachement, en amont, à inciter l'administration à se soumettre à la loi, et, en aval, à organiser, en cas d'échec, des voies de recours juridictionnelles à but de sanction.

L'objectif de Laferrière, dans la continuité de ses efforts de jeunesse, est de ramener l'administration au respect du droit tel qu'il est posé par les textes en vigueur. Dans un domaine où règnent depuis la Révolution le flou et l'incohérence, cela passe avant tout d'après lui par une clarification des acquis, une systématisation du droit positif afin de remédier au « relâchement de la doctrine juridique ». La contrepartie en est un certain manque d'audace dans la conception des missions du juge administratif. Laferrière, par exemple, a affirmé le recours à la distinction des actes d'autorité et de gestion dans le tracé de la frontière entre les compétences des ordres juridictionnels. Ce critère, peu opératoire et fortement réducteur de la compétence des juridictions

administratives, sera peu après rejeté par Hauriou qui n'aura aucun mal à convaincre le Conseil d'État de se séparer des analyses de son ancien et prestigieux vice-président. De Giard et Brière, 2<sup>e</sup> éd., 1914, t. 1, p. VII).

Il est vrai

que la lecture du Traité impressionne par son extraordinaire modernité : hormis d'inévitables évolutions souvent marginales, l'essentiel des structures du contentieux

administratif contemporain y est décrit et analysé. Laferrière, poursuivant et

amplifiant les

réflexions engagées par Léon

Aucoc (*Conférences sur*

*l'administration et le droit administratif*, Dunod, 3<sup>e</sup> éd., 1885-1886), nous a légué la distinction des contentieux entre les contentieux de la pleine juridiction, de l'annulation, de l'interprétation et de la répression, la systématisation des conditions de recevabilité et la distinction des cas d'ouverture de recours pour excès de pouvoir. Il a également largement contribué à la théorie des actes de gouvernement, à celle du pouvoir discrétionnaire, à la suppression de la fonction juridictionnelle des ministres opérée par l'arrêt *Cadot* (1889).

L'originalité de l'auteur est d'avoir délibérément retenu une approche contentieuse en accord avec sa préoccupation profonde de lutter

la même manière, Laferrière se résigne à laisser échapper au contrôle juridictionnel les actes

Règlementaires que constituent les règlements

règlementaires que constituent les règlements

contre l'arbitraire administratif. Avant sa nomination au Conseil d'État, Laferrière avait, en effet, déployé un intense activisme en faveur du respect des libertés individuelles durant les dernières années du second Empire. Avocat, journaliste, il combattit en exposant en toutes circonstances ce que la loi reconnaissait comme droits à l'individu, en incitant chacun à user de toutes les procédures légalement ouvertes. Ce combat pour le droit, largement focalisé sur les possibilités procédurales et contentieuses, ne

d'administration publique ou à constater l'irrecevabilité du recours intenté pour faire valoir la violation de la loi par un acte administratif lorsque cette loi n'a pas créé de droits au profit de l'administré. Semblable réserve, étonnante dans un esprit aussi soucieux du progrès de l'État de droit, est peut-être la preuve d'une grande sagesse, la conviction lucide de l'impossibilité de faire admettre simultanément à l'administration un approfondissement et une extension du contrôle pesant sur elle.

Laferrière ne doutait assurément pas que ses successeurs, une fois mieux définies leurs prérogatives, sauraient trouver les voies d'un renforcement des droits des administrés. La pierre fondatrice qu'il a apportée à l'édification du droit administratif a cependant fortement influé sur l'architecture de ce dernier. En privilégiant l'approche contentieuse, en envisageant le droit administratif sous l'angle du juge, il a certes pris acte de l'origine largement prétorienne de ce droit mais l'a également envisagé par un prisme déformant dont il est, aujourd'hui encore, difficile de se défaire. Ce n'est pas le moindre signe de la pérennité de l'œuvre de Laferrière que de

constater que, un siècle après, le droit administratif pâtit encore de certaines de ses relatives faiblesses...

**Léon  
DUGUIT**

**L**éon Duguit (1859-1928) fascine. Pas seulement par l'ampleur de son œuvre – couronnée par son *Traité de droit constitutionnel* en cinq volumes traitant aussi bien de la notion de droit, d'État, du droit constitutionnel français, du droit administratif, que des libertés publiques – , mais également par l'extraordinaire cohérence de celle-ci, monolithique s'il en est, et par sa profonde originalité. Partant de l'idée que pour mériter le titre de science un domaine du savoir doit être examiné au regard des seuls faits, de la seule réalité, sans *a priori* et sans qu'interviennent des croyances qu'il qualifie de « métaphysiques », Duguit pousse à l'extrême les enseignements d'Auguste Comte et d'Émile Durkheim. Convaincu de la valeur exclusive de l'expérimentation, il est contraint, faisant table rase de toute idée préconçue, de reconstruire tout un système de pensée, de reformuler l'idée même de Droit et d'en décliner les conséquences tant en droit public qu'en droit privé. Qualifiée d'objectiviste ou de réaliste, sa méthode le conduit à nier l'existence de tout droit subjectif, car cette notion implique, d'après lui, la reconnaissance de la

personnalité morale donc de la souveraineté de l'État et, par contre-coup, du pouvoir qu'aurait ce dernier de créer le Droit. Écartant farouchement le concept de personnalité morale comme une pure fiction, Duguit accepte tout au plus de constater la force particulière des gouvernants qui restent eux-mêmes soumis au Droit, à l'instar de n'importe quel autre individu. Les actes des uns et des autres ne valent que dans la stricte mesure où ils sont conformes au Droit. Le raisonnement lui permet de parvenir à sa fin : soumettre l'État au Droit non pas, comme le présentaient les théoriciens classiques, en vertu d'un phénomène d'autolimitation – l'État acceptant de respecter le Droit qu'il crée lui-même –, mais simplement parce qu'il est dépourvu de toute maîtrise sur sa création. Duguit fait reposer ce Droit « uniquement sur le sentiment de la masse des esprits que telle règle est essentielle pour le maintien de la solidarité sociale, que sa violation briserait cette solidarité, que, dès lors, elle doit avoir une sanction organisée ». Peu lui importe que cette règle soit bonne ou mauvaise, ce qui relève d'un jugement de valeur qu'il s'interdit, ce qui compte est qu'elle est soit la règle de droit du groupe social considéré et qu'en tant que telle elle s'impose à tous et au premier chef à l'État et aux gouvernants. Ces conceptions conduisent Duguit à une définition de l'acte juridique dans laquelle l'effet de droit n'est que le résultat du *déclenchement* du droit objectif par la manifestation de la volonté. Cette dernière, par elle-même, est impuissante à *créer* du droit.

Fortement abstraite, imprégnée

de considérations philosophiques hautement estimables – la limitation de l'État de l' « extérieur » – la réflexion de Duguit forme un tout, un univers clos et harmonieux. La grille de lecture qu'il utilise lui permet de reformuler bien des notions juridiques et de contribuer à l'affinement des concepts fondamentaux du droit administratif. Ainsi a-t-il proposé une classification des actes juridiques, en *actes-règles* de caractère objectif, général, *actes-subjectifs*, faisant naître à la charge d'un individu une obligation spéciale, et *actes-conditions* déterminant l'application à un individu déterminé d'une norme objective préexistante. Le premier, Duguit a fait valoir la relativité de la distinction des régimes juridiques des domaines privé et public et a démontré l'existence d'une échelle de domanialité faisant passer insensiblement de l'un à l'autre. En contentieux administratif, Léon Duguit a substitué aux quatre catégories de recours identifiées par Laferrière une division binaire opposant les recours objectifs et les recours subjectifs en se fondant, de façon intellectuellement plus satisfaisante, sur la nature de la question posée au juge et non plus sur les pouvoirs de celui-ci. Le droit de la fonction publique lui doit la démonstration de la situation légale et réglementaire, et non contractuelle, des fonctionnaires.

C'est à la notion de service public qu'il a pourtant principalement attaché son nom. L'École du service public, ou École de Bordeaux (dont il fut le doyen de la faculté de droit) s'est constituée autour de lui lorsqu'en 1913 (*Les Transformations du droit public*, A. Colin), il a entrepris de faire de cette notion le centre de son système théorique. Toutefois, fidèle à sa méthode objectiviste, il en donne une définition fort imprécise : le service public vise « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de nature telle qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ». Semblable définition est fondamentale en ce qu'elle fait du service public la finalité de l'action étatique : « l'État n'est pas une puissance qui commande, une souveraineté ; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants ». Ils n'en sont pas les créateurs mais les simples exécutants, concrétisant, satisfaisant le souhait de la masse des consciences individuelles. Assigné à la réalisation d'une mission, qui le fonde et le limite, l'État peut, en revanche, être doté des moyens exorbitants nécessaires à son accomplissement. Duguit poursuit son analyse en déduisant de cette finalité particulière des autorités publiques l'existence d'un droit particulier, le droit administratif, mis en œuvre par des juridictions particulières, les juridictions administratives. Raisonnant de la sorte, il

lie intimement service public, État, droit administratif et juge administratif. Le droit administratif est le droit des services publics, de tous les services publics mais des seuls services publics. La cohérence et la vertu simplificatrice de ces conclusions ne pouvaient manquer de séduire : nombreux sont les universitaires qui se réclamèrent des thèses de Duguit, en conservant parfois, tel Gaston Jèze, suffisamment d'esprit critique pour nuancer les conceptions du maître. Car il était bien présomptueux de prétendre ramener le droit, et même le seul droit administratif, à une méthode et à une idée. Par son acharnement à écarter tout dogmatisme au nom du « réalisme », Duguit est tombé dans son propre piège. Rejetant énergiquement l'idée d'un Droit naturel, il n'a pas aperçu que sa conception du Droit, constitué d'un ensemble de règles s'imposant aux gouvernants, n'en était qu'un avatar. Par ailleurs, son souci de ne rien admettre qui ne repose sur l'observation ou l'expérimentation l'a mené à bien des approximations – à l'exemple de sa définition du concept, pourtant fondamental, de service public –, tant il est difficile de sonder les consciences individuelles formant une société, et donc, le Droit. Enfin, suprême paradoxe, au nom d'un ultra-objectivisme il a bâti des démonstrations démenties dès son époque par les évolutions de la

société, elles-mêmes intelligemment et pragmatiquement épousées par le juge. Son obstination à refuser l'apparition des services publics industriels et commerciaux, qui contredisaient son principe de soumission de tous les services publics au droit administratif et donc sa conception même de l'État, en fournit une regrettable illustration. Ses constructions intellectuelles, pures abstractions, étaient trop belles et trop fragiles pour résister à la confrontation des faits, qui étaient pourtant censés les fonder...

**WEIL (P.), POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? » , 2008.**  
pp. 3-6.

L'existence même du droit administratif relève en quelque sorte du miracle. Le droit qui régit l'activité des particuliers est imposé à ceux-ci du dehors, et le respect des droits et obligations qu'il comporte se trouve placé sous l'autorité et la sanction d'un pouvoir extérieur et supérieur : celui de l'Etat. Mais que l'État lui-même accepte de se considérer comme « lié » par le droit (étymologiquement, la loi est ce qui lie), cela mérite l'étonnement. Il est dans la nature des choses qu'un gouvernant croie, de bonne foi, être investi du pouvoir de décider discrétionnairement du contenu et des exigences de l'intérêt général. Il faut qu'il fasse effort sur lui-même pour se considérer comme tenu de rester dans les voies d'un droit qui lui dicte certaines conduites et lui en interdit d'autres. A plus forte raison doit-il considérer comme peu normal de voir ses décisions soumises à la censure d'un juge : au nom de quoi ce dernier, irresponsable, serait-il plus infaillible que l'homme placé aux leviers de commandes et qui, lui, est responsable de ses actes ?

Certes nous sommes aujourd'hui accoutumés à voir l'État limité par le droit et soumis au contrôle juridictionnel ; il faut de temps à autre une réaction gouvernementale un peu vive pour nous permettre d'apprécier les choses à leur juste valeur. N'oublions pas d'ailleurs les leçons de l'histoire : la conquête de l'Etat par le droit est relativement récente et n'est pas encore universellement achevée.

Les lents progrès de l'organisation internationale nous révèlent, sous un autre aspect, cette répugnance de toute « souveraineté » à admettre un jugement autre que le sien propre. En France même, où le *Rechtsstaat* a depuis longtemps supplanté le *Poleizistaat*, les progrès les plus importants ne remontent qu'à un peu plus d'un siècle, et il subsiste encore, on le verra, des zones où l'action gouvernementale se déploie à l'abri du droit : la « raison d'Etat » ne capitule pas du jour au lendemain.

Ce qui est vrai de l'État en général l'est encore plus de celui des trois pouvoirs de l'Etat qui s'est vu attribuer la part la plus importante de la souveraineté : le gouvernement. En France, on l'a souvent souligné, la séparation des pouvoirs n'est pas, ou n'est pas essentiellement, une distinction des fonctions correspondant à une division du travail, mais une répartition des attributs de la puissance inhérente à la souveraineté interne de l'Etat. Or, des trois pouvoirs, le gouvernement est celui qui a bénéficié, dans ce partage, de la part du lion : il est le seul à définir directement la force publique, au plein sens de l'expression ; c'est lui qui est appelé à prendre les innombrables décisions exigées au jour le jour par la vie de l'Etat ; c'est à lui enfin qu'ont bénéficié le plus l'extension des attributions et l'accroissement des pouvoirs de l'Etat au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

Or le gouvernement est lui-même de plus en plus étroitement soumis au droit et au contrôle juridictionnel. Et cela non seulement dans ses rapports avec les autres pouvoirs – lesquels relèvent du droit constitutionnel – mais aussi dans la marche de cet immense appareil qui est à sa disposition pour faire prévaloir sa volonté dans l'ordre interne et que l'on appelle l'administration.

Dans son acception la plus large et la plus immédiatement perceptible, le droit administratif est l'ensemble des règles définissant les droits et obligations de l'administration, c'est-à-dire du gouvernement et de l'appareil administratif. Il régit l'un des trois pouvoirs de l'Etat, et le plus puissant des trois : ce trait fondamental, qui tient à ses « bases constitutionnelles » (Vedel), ne doit jamais être négligé. Le droit administratif n'est pas, et ne peut pas être un droit comme les autres : si ces mots avaient un sens, on dirait volontiers qu'il n'est pas un droit juridique, mais un droit politique. Il s'insère dans ces problèmes fondamentaux de la science politique que sont les rapports entre l'Etat et le citoyen, l'autorité et la liberté, la société et l'individu. L'annulation d'une décision administrative n'a rien à voir avec celle d'un contrat passé entre deux particuliers ou d'un acte privé : l'histoire du droit français et celle de maints droits étrangers comme du droit international sont là pour nous rappeler que le pouvoir d'annuler la décision d'une autorité publique est quelque chose de proprement extraordinaire, qui ne s'obtient qu'au terme d'une longue évolution. Seules les apparences permettent de comparer la responsabilité de l'Etat à celle d'un particulier : pour admettre que le propre de la souveraineté n'est pas de « s'imposer à tous sans compensation » (Laferrière), il a fallu attendre la fin du XIX siècle en France, 1946 ou 1947 aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

Né d'un miracle, le droit administratif ne subsiste au surplus que par un prodige chaque jour renouvelé. Non seulement aucune force ne peut contraindre matériellement le gouvernement à se soumettre à la règle de droit et à la sentence du juge, mais l'Etat peut, en théorie du moins, mettre fin, quand il le désire, à l'autolimitation qu'il a consentie. Pour que le miracle se produise et qu'il dure, diverses conditions doivent être remplies, qui tiennent à la forme de l'Etat, au prestige du droit et des juges, à l'esprit du temps. Le droit administratif ne peut donc être détaché de l'histoire, et notamment de l'histoire politique ; c'est en elle qu'il trouve son ancrage, c'est à elle qu'il doit sa philosophie et ses traits les plus intimes.

Le droit administratif ne remonte guère qu'au dernier tiers du XIX siècle. C'est un droit jeune, qui a subi une rapide évolution. Chacune des étapes qu'il a franchies l'a d'ailleurs marqué de façon indéniable, et, s'il est commode de parler en termes de temps et de croissance, il serait plus exact d'évoquer une image géologique : à chacun des âges correspondent une couche différente, tant et si bien que le droit administratif actuel comporte des éléments qui remontent à des époques distinctes et, partant, relèvent de conceptions très diverses.



Au cours des vingt-cinq dernières années, la juridiction administrative a pris un nouveau visage en même temps que le droit administratif a connu de profondes évolutions. Le juge s'est adapté à la croissance du contentieux, aux attentes des justiciables en matière notamment de célérité et d'effectivité, aux standards européens visant à mieux assurer l'équité du procès. Une place accrue faite aux impératifs constitutionnels, la reconnaissance de la pleine supériorité des traités internationaux sur les lois nationales, la spécificité de l'ordre juridique de l'Union européenne ont conduit à redessiner la hiérarchie des normes. Des chapitres classiques du droit administratif, droit des collectivités territoriales, droit des marchés, droit des étrangers, ont été complétés ou largement réécrits, tandis que d'autres rubriques, comme l'environnement, la bioéthique, les droits fondamentaux, ont ouvert des perspectives nouvelles. Tout en restant un droit spécial de l'administration, le droit administratif s'insère dans une construction juridique de plus en plus complexe tandis que le juge administratif, s'il est toujours le juge de l'action et des décisions administratives, agit dans un environnement plus global. Le droit public européen est devenu son horizon quotidien. Aussi le juge administratif n'est-il, à l'instar de la femme inconnue dont rêvait Verlaine, « ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre ». Tout en demeurant fidèle à ses valeurs et à ses caractéristiques fondamentales, il agit dans un cadre renouvelé et il contribue à l'évolution du droit.

## **I. - Un cadre renouvelé**

L'univers de travail du juge administratif s'est transformé, qu'il s'agisse de l'organisation des juridictions et du statut des magistrats ou du cadre procédural dans lequel il prend ses décisions.

### **A. Organisation des juridictions et statut des magistrats**

La carte de la juridiction administrative a été redessinée. Créées par la loi du 31 décembre 1987, les cours administratives d'appel, effectivement en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989, sont passées de 5 à 8. Avec des compétences d'appel progressivement élargies, elles sont le juge d'appel des tribunaux administratifs dans presque toutes les matières et des compétences de première instance peuvent leur être conférées depuis la loi du 13 décembre 2011. De nouveaux tribunaux administratifs ont été créés, en dernier lieu à Nîmes et à Toulon dans le midi, à Montreuil en région parisienne. Passé de deux à trois niveaux, l'ordre administratif s'est consolidé tout en se rapprochant des citoyens.

Les effectifs du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel se sont accrus dans le même temps, pour atteindre près de 1 200 aujourd'hui. Le statut s'est transformé. L'inamovibilité a été assurée, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel arrête les décisions relatives à la carrière des membres du corps, auxquels la qualité de magistrat a été expressément reconnue. La gestion de l'ensemble des juridictions, y compris la Cour nationale du droit d'asile, a été confiée au Conseil d'Etat. Une charte de déontologie,

commune aux membres du Conseil d'Etat et aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, adoptée en 2011, institue un collège de déontologie, présidé par le président Daniel Labetoulle et qui a déjà rendu plusieurs avis et recommandations. En dépit de la croissance du contentieux, les délais de jugement ont été fortement réduits. A tous les échelons de la juridiction administrative, tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'Etat, le stock d'affaires en instance est désormais inférieur à la capacité annuelle de jugement. Les délais prévisibles de jugement sont donc de moins d'un an et le pourcentage d'affaires dont le traitement dépasse deux ans devient résiduel.

## **B. Procédure et décisions**

Une des innovations majeures de la procédure administrative est venue de la refondation des procédures d'urgence par la loi du 30 juin 2000. Au travers notamment du référé-suspension et du référé-liberté, le juge administratif exerce son office dans le temps de l'action administrative. La réalité de son contrôle s'est de la sorte considérablement accrue tandis que ses rapports avec l'administration et avec les justiciables prenaient un autre cours. Le développement de l'oralité est un autre trait marquant des évolutions procédurales. Le référé y a contribué de manière décisive. Présents également dans les procédures d'urgence applicables en matière d'éloignement des étrangers, les débats oraux ont en outre pris place dans les procédures de droit commun, au travers des audiences d'instruction ou de la possibilité pour les parties de s'exprimer à l'audience après les conclusions du rapporteur public. Si la procédure demeure principalement écrite, elle se complète de la sorte utilement d'éléments oraux.

Ces évolutions se sont inscrites dans un cadre remodelé pour répondre aux exigences européennes d'équité du procès. Les activités contentieuses et consultatives du Conseil d'Etat sont désormais mieux séparées. Prenant un titre qui évite toute ambiguïté et qui répond mieux à la réalité de ses fonctions, le rapporteur public a succédé au commissaire du gouvernement. Les parties ont accès avant l'audience au sens de ses conclusions et peuvent, après celles-ci, présenter des observations orales et déposer une note en délibéré. Davantage de diversité a été introduit dans les procédures d'examen et de jugement, qui comprennent désormais un éventail de possibilités permettant de choisir la voie adaptée à la difficulté et aux enjeux de chaque affaire, ordonnance, magistrat statuant seul après une audience, collégialité plus ou moins large, avec ou sans conclusions du rapporteur public. En phase avec les évolutions technologiques de son temps, la juridiction administrative, dont le travail est déjà largement informatisé, généralise les échanges dématérialisés avec les parties. Dans le cadre tracé par le décret du 21 décembre 2012 relatif à la communication électronique devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, la présentation des requêtes et les échanges de mémoires pourront, à partir de 2013, se faire par voie informatique.

Déjà bien assurée en pratique, l'exécution des décisions de justice a été renforcée par la possibilité ouverte au juge par la loi du 16 juillet 1980 de prononcer des astreintes,

éventuellement assorties d'injonctions depuis la loi du 8 février 1995. Déconcentrées dans les différentes juridictions, les procédures d'exécution qui peuvent être empruntées dans les rares cas où des difficultés persistent sont mises en oeuvre avec efficacité.

La jurisprudence a pris part à cette rénovation. Si l'annulation contentieuse a longtemps eu un caractère rétroactif conformément aux principes exprimés par l'arrêt *Rodière* (CE 26 déc. 1925, req. n° 88369, Lebon) selon lequel « les actes annulés sont réputés n'être jamais intervenus », le Conseil d'Etat a reconnu au juge administratif, par sa décision *Association AC !* (CE, ass., 11 mai 2004), la possibilité de moduler dans le temps les effets de ses décisions d'annulation. Il a élargi de façon prétorienne le champ du plein contentieux en matière de sanctions administratives par sa décision *Société Atom* (CE, ass., 16 févr. 2009). La complexité des enjeux et des références a des conséquences sur la rédaction des décisions, plus développées et explicites. Pour les rendre plus lisibles et plus accessibles, la juridiction administrative a entrepris, au travers d'un groupe de travail présidé par le président Philippe Martin, une vaste réflexion sur ses méthodes de rédaction. Des premières mesures, comme la numérotation des paragraphes, davantage de sous-titres, une meilleure explicitation des raisonnements de fait et de droit, ont déjà été prises sur le fondement des orientations qui se sont alors dégagées. Des expérimentations sont en cours pour mettre au point des protocoles rédactionnels qui, sans porter aucune atteinte à la rigueur des analyses, facilitent la compréhension des décisions et des raisonnements sur lesquels elles reposent. Dotée de pouvoirs élargis mieux adaptés aux réalités économiques et sociales et réorganisée pour juger plus rapidement et efficacement, la juridiction administrative applique un droit en évolution.

## **II.- Un droit en évolution**

Le droit administratif a connu un fort enrichissement de ses sources constitutionnelles, conventionnelles et européennes. Dans ce contexte, la jurisprudence a fait preuve d'une grande vivacité pour rénover des constructions traditionnelles et couvrir des champs nouveaux.

### **A. Sources constitutionnelles, conventionnelles, européennes**

Les sources du droit administratif se sont diversifiées et enrichies.

Si le droit administratif a par nature des bases constitutionnelles, le juge administratif, qui témoignait traditionnellement d'une certaine retenue en la matière, est davantage intervenu pour interpréter et appliquer les principes constitutionnels. L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), entrée en application le 1<sup>er</sup> mars 2010, a consacré cette évolution, qui renforce l'Etat de droit et la protection des droits fondamentaux.

La place prise par les normes internationales et européennes a conduit la jurisprudence à redéfinir la hiérarchie des normes, autour de principes qui se sont progressivement imposés dans tous les pays européens, la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne, la pleine reconnaissance de la supériorité des traités sur les lois, les particularités de l'ordre juridique de l'Union européenne.

Les décisions du Conseil d'Etat *Société Arcelor* (CE, ass., 8 févr. 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*) témoignent du souci d'articuler, en harmonie avec les autres juges

européens, les normes constitutionnelles, le droit conventionnel, le droit de l'Union et la loi nationale. A la frontière du droit international et du droit interne, le droit de l'Union européenne affirme davantage ses particularités. Le Conseil d'Etat a constaté que le juge administratif était le juge de droit commun de l'application du droit de l'Union européenne (CE, ass., 30 oct. 2009, *M<sup>me</sup> Perreux*) et il a reconnu « l'ordre juridique intégré que constitue l'Union européenne » (CE, ass., 23 déc. 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*, req. n° 303678).

Cette dernière décision indique la manière de résoudre une éventuelle difficulté tenant à ce que les normes internationales, plus fréquemment appliquées, peuvent se trouver en contradiction les unes avec les autres. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a fait pour la première fois usage de la possibilité de recourir à un *amicus curiae* que lui ouvre le décret du 22 février 2010, en sollicitant, avant de la verser au débat contradictoire, l'opinion de l'ancien président de la Cour internationale de justice, M. Gilbert Guillaume. Les conditions de l'effet direct des traités internationaux ont en outre été précisées et élargies par la décision *GISTI* (CE, ass., 11 avr. 2012, *GISTI, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*).

Cette nouvelle architecture du droit administratif, qui relève davantage de la mise en réseau que du modèle pyramidal ou hiérarchique, conduit le juge administratif à prendre toute sa part à la construction du droit public européen, qui combine trois cercles, le droit de l'Union, le droit de la Convention et le droit des Etats européens. Aussi le droit comparé lui est-il de plus en plus nécessaire. La création en 2008 d'une cellule de droit comparé au sein du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'Etat en témoigne.

## **B. Vivacité de la jurisprudence**

A la diversification des sources du droit administratif s'ajoute l'enrichissement de la jurisprudence. Intervenant dans les champs classiques du droit administratif, notamment en matière d'actes administratifs, de fonction publique, de police administrative ou de commande publique, le juge administratif n'hésite pas à renouveler son approche.

Par exemple, le cadre traditionnel relatif aux droits acquis, tel qu'il résultait de la décision du Conseil d'Etat *Dame Cachet* du 3 novembre 1922, a été redéfini par la décision *Ternon* (CE, ass., 26 oct. 2001, req. n° 197018), par laquelle le Conseil d'Etat juge que l'administration ne peut retirer un acte individuel illégal créateur de droits que dans un délai de quatre mois. Cette décision renforce la sécurité juridique, avant que la décision *KPMG* (CE, ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*) la qualifie expressément de principe général du droit.

Le juge administratif a par ailleurs investi de nouveaux champs d'intervention, répondant ainsi à de nouvelles exigences économiques et sociales. Trois axes sont notables : l'économie, les libertés publiques, les grandes questions de société. Tout d'abord, avec l'évolution du droit de la commande publique, du droit de la concurrence, du droit des concentrations et, plus largement, du droit de la régulation, le juge administratif a, selon l'expression du professeur Christine Bréchon-

Moulènes (La place du juge administratif dans le contentieux économique public, AJDA

2000. 679), « récemment sauté, en quelque sorte, à pieds joints, dans l'économie ». Le contrôle des autorités de régulation donne au Conseil d'Etat de nombreuses occasions d'intervenir sur les obligations des établissements financiers comme sur la détermination du prix de l'énergie. En matière de concentration, à l'occasion des décisions d'assemblée *Société Canal Plus, Société Vivendi Universal et Société Groupe Canal Plus et autres* du 21 décembre 2012 (AJDA 2013. 215, chron. X. Domino et

A. Bretonneau), le Conseil d'Etat a opéré une analyse concurrentielle détaillée pour se prononcer sur les sanctions et prescriptions arrêtées par l'Autorité de la concurrence dans le cadre du rachat de TPS et de CanalSat par le Groupe Canal Plus.

Le droit des libertés publiques s'est montré particulièrement vivant depuis les années 1990. Quelques exemples en témoignent.

En matière pénitentiaire, le mouvement de réduction du champ des mesures d'ordre intérieur, lancé par l'arrêt *Marie* (CE, ass., 17 févr. 1995, req. n° 97754), a été approfondi par les décisions *Boussouar, Planchenault et Payet* du 14 décembre 2007 relatives aux mesures de transfèrement, de retrait d'emploi et de rotation de sécurité (AJDA 2008. 128, chron. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau). Récemment, par son ordonnance *Section française de l'Observatoire international des prisons et autres* du 22 décembre 2012, le juge des référés du Conseil d'Etat a enjoint à l'administration pénitentiaire, en plus des prescriptions déjà ordonnées par le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, de procéder dans un délai fixé à dix jours à la dératisation dans les locaux du centre pénitentiaire des Baumettes (AJDA 2013. 12).

Le juge administratif s'est également montré attentif à adapter le principe de laïcité aux évolutions de la société, comme il l'avait fait en rendant son avis du 27 novembre 1989 sur le port du foulard islamique à l'école. Par cinq décisions du 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a précisé l'interprétation, dans le contexte actuel, de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, en jugeant que les collectivités territoriales pouvaient financer des projets en rapport avec des édifices ou des pratiques culturels à condition de répondre à un intérêt public local et de respecter le principe de neutralité et d'égalité à l'égard des cultes (AJDA 2011. 1667, chron. X. Domino et A. Bretonneau).

Enfin, les domaines de l'environnement, de la santé ou encore de l'éducation occupent une place croissante dans la jurisprudence du juge administratif. La Charte de l'environnement a pris toute sa place en droit administratif à partir de la décision du Conseil d'Etat *Commune d'Annecy* (CE, ass., 3 oct. 2008, req. n° 297931), qui juge que ses prescriptions ont, « à l'instar de toutes celles qui procèdent du préambule de la Constitution », pleine valeur constitutionnelle. La Charte donne son cadre aux multiples litiges qui concernent la culture des OGM, l'utilisation des insecticides ou l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile. De nombreuses questions nouvelles se posent au quotidien dans des contentieux tels que ceux relatifs aux droits des patients dans les établissements de santé, à la délivrance des autorisations de mise sur le marché ou au remboursement des médicaments, ou encore à la situation des élèves, la délivrance des diplômes et les devoirs des enseignants.

« Les prophètes annoncent la fin de tout : celle de l'histoire pour les uns, d'un type de civilisation pour d'autres, du droit administratif pour les plus modestes » observait non sans humour en 1990 Marceau Long, alors vice-président du Conseil d'Etat, tout en soulignant que, loin des sombres prophéties, s'annonçait « au contraire une période de défis et de

promesses » (M. Long, L'état actuel de la dualité de juridiction, RFDA 1990. 691). Vingt-trois ans plus tard, les questions sur l'évolution de la juridiction administrative et les interrogations sur la transformation du droit administratif demeurent légitimes, mais la force du droit administratif et de son juge réside plus que jamais dans sa capacité d'adaptation et de réforme. Le visage du juge administratif en 2013 permet de mesurer le chemin parcouru : naguère principalement juge de la légalité administrative, il est aujourd'hui juge de droit commun du droit constitutionnel et du droit européen. Avec les deux cours européennes et en liaison avec les cours constitutionnelles et les juridictions suprêmes des autres pays européens, il prend toute sa part à la construction d'un droit public européen. Au regard du chemin parcouru au cours des trente dernières années, l'avenir du droit administratif et de la juridiction administrative peut être envisagé avec confiance.

## 2. – Les juridictions administratives : organisation et fonctionnement

### C.E., 10 JUILLET 1957, SIEUR GERVAISE (EXTRAITS)

(...) Considérant que le commissaire du gouvernement près le Conseil du contentieux n'est pas le représentant de l'administration ; qu'en ce qui concerne le fonctionnement interne de cette juridiction il ne relève que de la seule autorité du président de celle-ci ; qu'il a pour mission d'exposer au Conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction ; (...)

### C.E., 29 JUILLET 1998, MME ESCLATINE (EXTRAITS)

Considérant que la requérante soutient que l'article 67 susmentionné, dont elle invoque la violation à l'appui de son recours en révision, doit être interprété, par référence à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme impliquant que les parties ou leurs

conseils aient connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement préalablement à leur prononcé afin d'être mis à même d'y répondre et qu'elle fait état, à l'appui de son argumentation, de décisions rendues par la cour européenne des droits de l'homme dans des cas et pour des juridictions différents ;

Considérant que le principe du contradictoire, qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office

; que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction ;

Mais considérant que le commissaire du gouvernement, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en

formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement ; qu'il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre ; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du contradictoire applicable à l'instruction ; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du commissaire du *gouvernement - qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites - n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties, lesquelles n'ont pas davantage à être invitées à y répondre ; que, par suite, le moyen tiré de la violation de l'article 67 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, tel qu'il a été analysé ci-dessus, doit être écarté ;*

C.E. ASS., 28 JUIN 2002, MAGIERA  
(EXTRAITS)

Vu le recours, enregistré le 31 octobre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présenté par le GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler, sans renvoi, l'arrêt en date du 11 juillet 2001 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du 24 juin 1999 du tribunal administratif de Paris et a condamné l'État à verser à M. Pierre Magiera une indemnité de 30 000 F à raison du préjudice né du délai excessif de jugement d'un précédent litige et une somme de 10 000 F au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;  
2°) de rejeter la requête présentée par M. Magiera devant la cour administrative d'appel de Paris ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Vu le code de justice administrative ; (...)

Considérant que, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Paris, après avoir constaté que la procédure que M. Magiera avait précédemment engagée à l'encontre de l'État et de la société "La Limousine" et qui avait abouti à la condamnation de ces défendeurs à lui verser une indemnité de 78 264 F, avait eu une durée excessive au regard des exigences de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a condamné l'État à verser à M. Magiera une indemnité de 30 000 F pour la réparation des troubles de toute nature subis par lui du fait de la longueur de la procédure ;

*Sur la régularité  
de l'arrêt attaqué :*

Considérant que l'arrêt énonce avec précision les raisons pour lesquelles la cour a estimé que la durée de la procédure avait été excessive et que l'État devait réparation à M. Magiera du préjudice qui avait pu en résulter ; que la cour administrative d'appel a ainsi suffisamment motivé sa décision ;

*Sur la légalité  
de l'arrêt  
attaqué :*

*Sur le moyen relatif aux conditions d'engagement de la  
responsabilité de l'État :*

Considérant que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, soutient, d'une part, que la cour a commis une erreur de droit en estimant la responsabilité de l'État automatiquement engagée dans le cas où la durée d'une procédure aurait été excessive, d'autre part, qu'elle a commis une autre erreur de droit ainsi qu'une dénaturation des pièces du dossier en ce qui concerne les critères qu'elle a retenus pour juger anormalement longue la durée de la procédure en cause ;

Considérant qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal (.) qui décidera (.) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (.)" ; qu'aux termes de l'article 13 de la même convention : "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention, ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles" ;

Considérant qu'il résulte de ces stipulations, lorsque le litige entre dans leur champ d'application, ainsi que, dans tous les cas, des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives, que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable ;

Considérant que si la méconnaissance de cette obligation est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect ; qu'ainsi lorsque la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement leur a causé un préjudice, ils peuvent obtenir la réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice ;

Considérant qu'après avoir énoncé que la durée de la procédure avait été excessive, la cour administrative d'appel en a déduit que la responsabilité de l'État était engagée vis-à-vis de



M. Magiera ; que, ce faisant, loin de violer les textes et les principes susrappelés, elle en a fait une exacte application ;

Considérant que le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire doit s'apprécier de manière à la fois globale - compte tenu, notamment, de l'exercice des voies de recours - et concrète, en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure et, en particulier, le comportement des parties tout au long de celle-ci, mais aussi, dans la mesure où la juridiction saisie a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement ;

Considérant que pour regarder comme excessif le délai de jugement du recours de M. Magiera, la cour administrative d'appel de Paris énonce que la durée d'examen de l'affaire devant le tribunal administratif de Versailles a été de 7 ans et 6 mois pour "une requête qui ne présentait pas de difficulté particulière" ; qu'en statuant ainsi, la cour, contrairement à ce que soutient le ministre, a fait une exacte application des principes rappelés ci-dessus (...).

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE, n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 11 juillet 2001 ;

Article 1er : Le recours du GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE, est rejeté.

CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c/. France*

## EN FAIT

Le requérant, M. François Marc-Antoine, est un ressortissant français, né en 1966 et résidant à Béziers.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit. Par un décret du président de la République du 22 avril 2002, le requérant fut nommé et titularisé dans le grade de conseiller du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

A partir du 1er octobre 2002, le requérant exerça les fonctions de conseiller au tribunal administratif de Montpellier.

Le 27 juin 2006, le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) arrêta la liste des conseillers proposés au tableau d'avancement au grade de premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au titre de l'année 2006.

Le 31 juillet 2006, le président de la République prit, sur la base de la proposition du

CSTACAA, un premier décret portant inscription au tableau d'avancement au grade de premier conseiller, ainsi qu'un second portant nomination au grade de premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Sa candidature n'ayant pas été retenue, le requérant déposa une requête visant à faire annuler les deux décrets du 31 juillet 2006 et à enjoindre à l'administration de reprendre la procédure tendant à l'établissement du tableau d'avancement.

Le 23 février 2009, le requérant reçut du Conseil d'Etat un avis l'informant que l'audience se tiendrait le 6 mars 2009. Cet avis d'audience précisait que seuls les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pouvaient présenter des observations orales le jour de la séance du jugement.

Par un arrêt du 8 avril 2009, le Conseil d'Etat rejeta la requête du requérant.

## GRIEFS

Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas s'être vu communiquer, contrairement au rapporteur public, le projet de décision du conseiller rapporteur.

Le requérant soulève également d'autres griefs, tirés des articles 6, 10, 13, 14 et 17 de la Convention, ainsi que de l'article 1 du Protocole no 12.

## EN DROIT

### I. Sur le grief tiré de la transmission au rapporteur public du projet de décision du conseiller rapporteur

Le requérant se plaint de ne pas s'être vu communiquer, contrairement au rapporteur public, le projet de décision du conseiller rapporteur. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

### A. Arguments des parties

#### 1. Le Gouvernement

Le Gouvernement soutient, à titre principal que l'article 6 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce, au regard du lien qu'aurait le litige opposant le requérant à son administration avec l'exercice de la puissance publique. Selon lui, le requérant ne saurait donc se prévaloir d'un droit à caractère civil. Le Gouvernement admet cependant que, depuis l'arrêt Vilho Eskelinen et autres c. Finlande ([GC], no 63235/00, CEDH 2007-II), la Cour exige, pour qu'un Etat puisse soustraire un fonctionnaire à la protection de l'article 6, l'existence d'une législation excluant spécialement l'accès à un tribunal pour le fonctionnaire en question, et ce pour des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. Si le requérant a certes pu, en l'espèce, agir devant le Conseil d'Etat, de sorte que la première

condition n'était pas remplie, le Gouvernement estime cependant que la Cour pourrait admettre, pour les agents participant à l'exercice de la puissance publique, une distinction entre les litiges pécuniaires ou disciplinaires, relevant de l'article 6, et ceux tenant, comme en l'espèce, principalement à l'organisation du service qui ne relèveraient pas de cette garantie.

Le Gouvernement présente ensuite, à titre subsidiaire, l'institution du rapporteur public, qui est membre à part entière de la juridiction. Il souligne que sa mission est d'exposer publiquement, en toute indépendance, pour toutes les affaires inscrites au rôle, son appréciation sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables, et de proposer une solution au litige. Il joue un rôle crucial pour la cohérence de la jurisprudence et la qualité de la prise de décision. Il assiste et participe à la séance d'instruction, nom donné à la réunion préparatoire au cours de laquelle les membres de la formation de jugement prennent connaissance des affaires présentées par ceux d'entre eux qui, désignés en qualité de rapporteurs, sont chargés de rédiger un projet d'arrêt. Le rapporteur public reçoit ensuite communication du dossier, y compris de la note et du projet rédigés par le rapporteur. Avant l'audience, les parties ont connaissance du sens des conclusions du rapporteur public. Par son intervention publique à l'audience, il permet ensuite aux parties à la fois de mieux comprendre les termes du débat et de réagir utilement pour faire valoir leurs points de vue respectifs. Selon le Gouvernement, le rapporteur public est donc en fait un juge parmi les autres, exerçant une fonction de second rapporteur.

Le Gouvernement soutient notamment que le principe de l'égalité des armes ne saurait jouer entre une partie et une juridiction indépendante, laquelle n'est pas son adversaire. Le rapporteur public ne peut quant à lui être considéré comme un tiers par rapport à la juridiction, puisqu'il en est membre à part entière. Il n'est en aucun cas un représentant de l'administration, celle-ci se faisant représenter par les personnes en charge d'un service public dans le contentieux l'opposant à des administrés. Il n'est pas davantage assimilable à un ministère public, puisqu'il n'est pas distinct de la juridiction et qu'il ne peut se pourvoir contre les décisions de cette dernière. Durant la phase de procédure antérieure à l'audience, il n'y aurait pas non plus de raison de le qualifier de partie au vu des apparences.

Le Gouvernement estime également que le secret du délibéré s'oppose à toute communication d'un projet d'arrêt aux parties. Ainsi, en cas de violation de l'article 6 § 1 de la Convention, deux options néfastes pour les justiciables seraient envisageables : soit interdire l'accès du rapporteur public au projet de décision, ce qui aurait des conséquences négatives pour la qualité du travail de la juridiction et la défense des justiciables ; soit supprimer sa prise de parole publique et réserver son intervention à la formation de jugement, ce qui priverait les parties de l'apport de ses conclusions.

## 2. Le requérant

Le requérant soutient que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable en l'espèce, le litige l'opposant à son administration ayant de sensibles implications financières et relevant des « conflits ordinaires du travail ».

Le requérant estime ensuite que la question soumise à la Cour dépasse le cadre du principe de l'égalité des armes et concerne la notion plus large du procès équitable, ce qui

impliquerait la prise en compte de la théorie des apparences.

La procédure litigieuse ne permettrait pas aux parties de disposer de toutes les pièces contribuant à l'élaboration de la décision juridictionnelle. Seul le sens des conclusions du rapporteur public étant communiqué aux parties à leur demande, il leur faut attendre de les avoir entendues à l'audience pour être en mesure d'y répondre. Il relève en outre que la note en délibéré doit être lue par la formation de jugement, ce qui ne serait généralement pas le cas, et que seuls les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont la possibilité de présenter de brèves observations orales après les conclusions du rapporteur public. D'après le requérant, il n'y aurait d'ailleurs pas lieu de réduire le rôle du rapporteur public pour assurer le respect de l'article 6 : il suffirait d'élargir l'accès au projet de décision aux parties, ce qui leur permettrait de présenter des observations sur celui-ci.

### 3. Les tiers intervenants

#### **a) L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (« ordre des avocats aux Conseils »)**

L'ordre des avocats aux Conseils estime que le fait, pour le rapporteur public, d'avoir connaissance du projet de décision dont ne dispose pas le requérant ne porte aucune atteinte aux droits de celui-ci : tout au contraire, il en favorise l'exercice. L'égalité stricte avec le rapporteur public, revendiquée par le requérant, n'aurait donc finalement pour effet que de priver les justiciables d'une garantie. Il rappelle également le rôle joué par les rapporteurs publics dans l'évolution de la jurisprudence des juridictions administratives et la compréhension du droit. Il ajoute qu'aucun membre de sa corporation, pourtant en charge de défendre les requérants devant le Conseil d'Etat, pas plus que la doctrine spécialisée ou les autres praticiens du contentieux administratifs, n'ont jamais été amenés à se plaindre du système critiqué par le requérant dans le cadre de son grief. Il souligne d'ailleurs une convergence de point de vue avec la Ligue des droits de l'homme et du citoyen, mais aussi le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) et la CIMADE, qui sont au nombre des associations les plus actives dans le contentieux en matière de droit des étrangers, ou encore avec l'association France nature environnement, toutes peu suspectes de complaisance envers les juridictions et qui lui ont écrit pour lui faire part de leur soutien dans le cadre de la présente tierce intervention.

Après avoir rappelé les modalités d'intervention du rapporteur public et noté que les rouages spécifiques de la justice administratives ne peuvent échapper à un requérant qui est lui-même membre d'une juridiction administrative, l'ordre des avocats aux Conseils souligne les garanties dont bénéficient les justiciables : au vu des conclusions du rapporteur public, notamment lorsqu'un moyen envisagé n'émane pas d'eux ou qu'un argument invoqué n'a pas été examiné, ils peuvent présenter à la formation de jugement des observations en réplique ou une note en délibéré qui sera obligatoirement examinée ; ils sont éclairés sur les éléments de fait et de droit pris en compte dans le travail d'instruction de la formation de jugement, couvert par le secret des délibérés, ce qui leur permet, là encore, de réagir si nécessaire ; les rapporteurs publics favorisent l'accès au droit et leurs conclusions, qui constituent l'essentiel de la doctrine publiée en matière de contentieux

administratif, permettent aux avocats d'exercer au mieux leur mission, voire d'obtenir des revirements de jurisprudence préconisés par ces rapporteurs ; enfin, outre la connaissance de la jurisprudence qu'elles fournissent, les conclusions des rapporteurs publics offrent dans chaque affaire, par anticipation, une intelligibilité de la décision à venir, en contribuant largement à sa compréhension par les justiciables et leurs avocats.

Il en conclut qu'en répondant à un très artificiel objectif d'équilibre de la procédure, un tel bouleversement de la pratique contentieuse constituerait, pour le justiciable, une régression sans précédent dans l'histoire de la juridiction administrative.

#### **b) Le Conseil National des Barreaux français (« CNBF »)**

Le CNBF soutient également la position du Gouvernement. Selon lui, la justice administrative française actuelle peut être considérée comme un modèle de justice de qualité, qui repose notamment sur un traitement approfondi du dossier par plusieurs personnes en situation de libre et complète discussion. La posture du rapporteur public ne diffère pas, par nature, de celle de la formation de jugement et sa principale vertu réside dans son raisonnement impartial et complet sur l'ensemble du dossier, auquel s'ajoute une importante participation au contrôle de la qualité du travail juridictionnel.

En outre, la parole du rapporteur public, parce qu'il reçoit le projet de décision, permet aux parties de saisir le cadre intellectuel à l'intérieur duquel le tribunal va effectivement statuer, et donc de réagir utilement par écrit ou à l'oral. Le CNBF considère que revenir sur ce modèle constituerait un très grave recul de la protection des droits des justiciables, et ce d'autant qu'il leur offre une meilleure connaissance de leur situation juridique.

#### **B. Appréciation de la Cour**

La Cour rappelle, concernant l'exception soulevée par le Gouvernement, que, comme le relève ce dernier, pour qu'un Etat défendeur puisse, selon les termes de l'arrêt Vilho Eskelinen (précité), invoquer l'appartenance d'un requérant à la fonction publique pour le soustraire à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies : d'une part, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question ; d'autre part, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat.

En l'espèce, la Cour constate, et cela ne prête pas à controverse entre les parties, que le requérant a eu accès à un tribunal en vertu du droit national, ce que démontre la procédure interne.

L'article 6 § 1 est donc applicable et l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

La Cour rappelle ensuite qu'elle a observé, dans sa décision Flament c. France ((déc.), no 28584/03, 21 mars 2006), que le rapport du conseiller rapporteur devant le Conseil d'Etat ne contient qu'un « simple résumé des pièces » du dossier. Elle a également relevé, à l'occasion de cette affaire, que les demandeurs au pourvoi sont en possession des pièces du dossier, notamment des mémoires échangés entre les parties : elle en a déduit qu'il ne saurait être valablement soutenu devant la Cour que la lecture par le commissaire du gouvernement, désormais appelé rapporteur public, ou même la possession d'un document

résumant lesdites pièces, puisse fournir davantage d'informations que la possession des pièces elles-mêmes et que, partant, aucune situation de net désavantage eu égard à l'une ou l'autre des parties ne pouvait être constatée de ce fait (voir également *Association Avenir d'Alet c. France*, no 13324/04, 14 février 2008).

Certes, le requérant critique en l'espèce la communication au seul rapporteur public non pas de ce rapport qui ne

contient qu'un « simple résumé des pièces » du dossier, mais du projet de décision du conseiller rapporteur. Sur ce point, la Cour rappelle que le principe de l'égalité des armes – qui constitue également l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable – requiert que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir, parmi beaucoup d'autres, *Nideröst-Huber c. Suisse*, 18 février 1997, § 23, Recueil des arrêts et décisions 1997-I). Par ailleurs, le droit à une procédure contradictoire – l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable –, implique en principe « la faculté pour les parties aux procès, pénal ou civil, de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision et de la discuter » (voir, notamment, les arrêts *Van Orshoven c. Belgique*, 25 juin 1997, Recueil 1997-III, J.J. c. Pays-Bas, 27 mars 1998, § 24, Recueil 1998-II, et *Flament c. France* (déc.), no 28584/03, 21 mars 2006).

S'agissant tout d'abord du projet de décision du conseiller rapporteur, lequel est un magistrat de la formation de jugement chargé d'instruire le dossier, la Cour note qu'il ne s'agit pas d'une pièce produite par une partie et susceptible d'influencer la décision juridictionnelle, mais d'un élément établi au sein de la juridiction dans le cadre du processus d'élaboration de la décision finale. Partant, un tel document de travail interne à la formation de jugement, couvert par le secret, ne saurait être soumis au principe du contradictoire garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

Concernant ensuite la question de sa transmission au rapporteur public, la Cour observe que celui-ci est un membre du Conseil d'Etat, auquel il accède selon les mêmes modalités que ses collègues siégeant dans les formations de jugement, dont ne le distinguent que les fonctions particulières qui lui sont confiées de façon temporaire. La Cour relève en outre que, pour remplir son rôle, qui consiste à exposer publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent, il procède à une analyse du dossier comparable à celle faite par le rapporteur. Elle souligne que le rapporteur public, qu'il partage ou non l'orientation du conseiller rapporteur, s'appuie notamment sur le projet de décision de celui-ci pour arrêter la position qu'il soumet publiquement à la formation de jugement. La Cour peut donc admettre que les conclusions du rapporteur public, en ce qu'elles intègrent l'analyse du conseiller rapporteur, sont de nature à permettre aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier et la lecture qu'en fait la juridiction, leur offrant ainsi l'opportunité d'y répondre avant que les juges n'aient statué. La Cour est donc d'avis que cette particularité procédurale, qui permet aux justiciables de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore et de faire connaître leurs dernières observations avant que la décision ne soit prise, ne porte pas atteinte au caractère équitable du procès. Au surplus, la Cour note que le requérant ne

démontre pas en quoi le rapporteur public serait susceptible d'être qualifié d'adversaire ou de partie dans la procédure, condition préalable pour être à même d'alléguer une rupture de l'égalité des armes.

La Cour relève d'ailleurs que les tiers intervenants, à savoir l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ainsi que le Conseil National des Barreaux, deux organismes représentatifs des professionnels en charge de la défense des justiciables devant les juridictions internes, notamment administratives, contestent la position du requérant et soutiennent celle du Gouvernement. Souhaitant le maintien du système actuel et dénonçant les conséquences négatives que sa disparition entraînerait, ils estiment qu'il permet d'offrir des garanties accrues aux parties, tout en permettant d'assurer une justice administrative de qualité.

En tout état de cause, la communication du projet de décision au rapporteur public n'a placé le requérant dans aucune situation de désavantage par rapport à quiconque, pas plus qu'il n'a été préjudiciable pour la défense de ses intérêts civils, seuls en cause en l'espèce, dans le cadre de cette procédure administrative.

Concernant les objections du requérant, au soutien de son grief, quant à la possibilité de répondre aux observations du rapporteur public à l'audience (paragraphe 19 ci-dessus), la Cour relève que, le 23 février 2009, il a été informé non seulement de la date d'audience, mais également du fait qu'il devait être représenté par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (paragraphe 8 ci-dessus), ce qu'il ne pouvait de toute façon ignorer compte tenu de sa qualité de conseiller de tribunal administratif.

Or, la Cour rappelle que la spécificité de la procédure devant une cour suprême, considérée dans sa globalité, peut justifier de réserver aux seuls avocats spécialisés le monopole de la prise de parole (Meftah et autres c. France [GC], nos 32911/96, 35237/97 et 34595/97, § 47, CEDH 2002-VII, G.L. et S.L. c. France (déc.), no 58811/00, CEDH 2003-III (extraits), et Bassien-Capsa c. France, no 25456/02, § 48, 26 septembre 2006). En tout état de cause, le requérant conservait la possibilité de produire une note en délibéré (Kress c. France [GC], no 39594/98 du 7 juin 2001,

§ 76, CEDH 2001-V) et il n'établit pas en quoi il en aurait été empêché dans les circonstances de l'espèce.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que le requérant ne saurait prétendre avoir été placé, du fait de la communication du projet de décision du conseiller rapporteur au rapporteur public, dans une situation contraire aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

## **II. sur les autres griefs**

Le requérant soulève également d'autres griefs tirés des articles 6, 10, 13, 14 et 17 de la Convention, ainsi que de l'article 1 du Protocole no 12.

Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour ne relève aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,  
Déclare la requête irrecevable.

CE, Sect, 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 18 avril 2006, le préfet des Bouches-du-Rhône a autorisé, sur le fondement de l'article L. 512-1 du code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'exploitation par la Communauté d'agglomération du pays de Martigues d'un centre de stockage de déchets situé au lieu-dit du " Vallon du Fou ", sur le territoire de la commune de Martigues ; que par un jugement du 20 novembre 2008, le tribunal administratif de Marseille a, à la demande du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, annulé cet arrêté en tant qu'il autorisait le stockage de déchets non ultimes et enjoint au préfet de le modifier ; que ce dernier a pris le 9 février 2009, pour l'exécution de ce jugement, un arrêté modificatif imposant de nouvelles prescriptions ; que, par un arrêt du 4 juillet 2011, contre lequel la Communauté d'agglomération du pays de Martigues se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête dirigée contre le jugement du tribunal administratif ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant que l'article L. 5 du code de justice administrative prévoit que " l'instruction des affaires est contradictoire " ; qu'aux termes de l'article L. 7 de ce code : " Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent " ;

Considérant que les règles applicables à l'établissement du rôle, aux avis d'audience et à la communication du sens des conclusions du rapporteur public sont fixées, pour ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, par les articles R. 711-1 à R. 711-3 du code de justice administrative ; que l'article R. 711-2 indique que l'avis d'audience mentionne les modalités selon lesquelles les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance du sens des conclusions du rapporteur public ; que le premier alinéa de l'article R. 711-3 du même code dispose que " si le jugement de l'affaire doit



intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne " ;

Considérant que le principe du caractère contradictoire de l'instruction, rappelé à l'article L. 5 du code de justice administrative, qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office ; que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction ;

Considérant que le rapporteur public, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement ; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction ; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du rapporteur public -qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites- n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties ; que celles-ci ont en revanche la possibilité, après leur prononcé lors de la séance publique, de présenter des observations, soit oralement à l'audience, soit au travers d'une note en délibéré ; qu'ainsi, les conclusions du rapporteur public permettent aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la juridiction et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué ; que s'étant publiquement prononcé sur l'affaire, le rapporteur public ne peut prendre part au délibéré ; qu'ainsi, en vertu de l'article R. 732-2 du code de justice administrative, il n'assiste pas au délibéré devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et, selon l'article R. 733-3 de ce code, il y assiste, sauf demande contraire d'une partie, sans y prendre part au Conseil d'Etat ;

Considérant que la communication aux parties du sens des conclusions, prévue par les dispositions citées au point 3 de l'article R. 711-3 du code de justice administrative, a pour objet de mettre les parties en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, de préparer, le cas échéant, les observations orales qu'elles peuvent y présenter, après les conclusions du rapporteur public, à l'appui de leur argumentation écrite et d'envisager, si elles l'estiment utile, la production, après la séance publique, d'une note en délibéré ; qu'en conséquence, les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter, à l'exception de la réponse aux conclusions qui revêtent un caractère accessoire, notamment celles qui sont relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que cette exigence s'impose à peine d'irrégularité de la décision

rendue sur les conclusions du rapporteur public ;

Considérant, par ailleurs, que, pour l'application de l'article R. 711-3 du code de justice administrative et eu égard aux objectifs, mentionnés au point 6, de cet article, il appartient au rapporteur public de préciser, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les caractéristiques de chaque dossier, les raisons qui déterminent la solution qu'appelle, selon lui, le litige, et notamment d'indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond, et, de mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir ; que la communication de ces informations n'est toutefois pas prescrite à peine d'irrégularité de la décision ;

Considérant que, dans le cas mentionné au point 6 comme dans celui indiqué au point 7, le rapporteur public qui, après avoir communiqué le sens de ses conclusions, envisage de modifier sa position doit, à peine d'irrégularité de la décision, mettre les parties à même de connaître ce changement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Communauté d'agglomération du pays de Martigues n'est pas fondée à soutenir que l'arrêt attaqué aurait été rendu au terme d'une procédure irrégulière, faute pour le rapporteur public, qui a mis les parties en mesure de connaître avant l'audience le sens de ces conclusions, de les avoir informées des motifs qui l'ont conduit à proposer le rejet de sa requête d'appel ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'en vertu de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, les autorisations délivrées aux installations classées pour la protection de l'environnement sur le fondement de l'article L. 512-1 du même code sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ;

Considérant qu'il appartient au juge de plein contentieux des installations classées de se prononcer sur l'étendue des obligations mises à la charge des exploitants par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue ; qu'il doit, à ce titre, prendre en compte tout acte intervenant en cours d'instance ayant pour objet de modifier ou compléter l'arrêté autorisant l'installation ;

Considérant, en premier lieu, que la circonstance que la cour se soit référée aux dispositions des articles L. 541-1 et L. 541-24 du code de l'environnement, transférées en vertu des articles 2 et 17 de l'ordonnance du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets à l'article L. 512-2-1 du même code, applicable à la date de l'arrêt attaqué, est, en raison du contenu identique des dispositions en cause, sans incidence sur le bien-fondé du raisonnement de la cour, non plus que sur la régularité de son arrêt ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'objet du litige sur lequel la cour administrative d'appel devait statuer portait sur le bien-fondé de l'annulation par le tribunal administratif de

Marseille de l'arrêté du 18 avril 2006 en tant qu'il autorisait le stockage de déchets non ultimes ; que l'arrêté modificatif du 9 février 2009 a été pris en exécution du jugement du tribunal administratif ; que, dès lors, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en ne tenant pas compte de l'arrêté modificatif de 2009, dont l'existence était d'ailleurs simplement mentionnée dans les écritures du ministre de l'écologie, pour statuer sur l'appel contre le jugement du tribunal administratif ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article L. 542-24 du code de l'environnement, applicable à la date de l'arrêté litigieux et dont les dispositions ont été reprises au II de l'article L. 541-2-1 du même code, les producteurs ou les détenteurs de déchets ne peuvent éliminer ou faire éliminer dans des installations de stockage de déchets que des déchets ultimes ; que doit être regardé comme ultime, au sens de ces dispositions, un déchet qui n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ;

Considérant que l'arrêté autorisant l'exploitation d'une installation de stockage de déchets doit être assorti de prescriptions permettant de garantir que ne seront effectivement stockés dans celle-ci que des déchets devant être regardés comme ultimes en application des dispositions précitées ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'il appartient au préfet de préciser les restrictions qui s'en déduisent, le cas échéant, pour l'installation en cause, sans pouvoir autoriser tous les déchets ménagers et assimilés sous la seule réserve d'une référence aux conditions posées par la loi ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Communauté d'agglomération du pays de Martigues n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que le Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle ; que, par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que la SCP Odent, Poulet, avocat du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de la Communauté d'agglomération du pays de Martigues la somme de 3 000 euros à verser à la SCP Odent, Poulet ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : Le pourvoi de la Communauté d'agglomération du pays de Martigues est rejeté.(...)

**Article 6 § 1 C.E.D.H.**

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

**Article 13 C.E.D.H.**

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

- **Article 47 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Les règles et les principes constitutionnels consacrent l'existence de la justice administrative, ses compétences et son indépendance. En application de ces règles et principes, seul le juge administratif peut annuler ou réformer les décisions, qu'elles soient individuelles ou de portée générale, prises par l'État (administrations, autorités administratives indépendantes), les collectivités territoriales, les autorités indépendantes ou les organismes publics placés sous leur contrôle, dans l'exercice de pouvoirs relevant de la puissance publique. Le juge administratif assure ainsi au jour le jour la garantie des droits de la personne et des libertés publiques dans le respect de l'intérêt général. Il est le gardien de l'État de droit dans la relation des particuliers avec les pouvoirs publics.

15 des 27 membres de l'Union européenne ont confié à un ordre juridictionnel spécifique le contrôle des activités de la puissance publique. Instaurer une justice administrative distincte de la justice civile, commerciale et pénale est donc un choix majoritaire en Europe. La plupart des autres États ont, dans un ordre juridictionnel unique, créé des tribunaux spécialisés dans les affaires administratives et/ou une chambre administrative au sein de leur Cour suprême

Les tribunaux administratifs sont les juridictions compétentes de droit commun en première instance : ils sont au nombre de 42 (31 en métropole et 11 outre-mer). Environ 19% des jugements rendus par les tribunaux administratifs sont frappés d'appel devant les cours administratives d'appel, qui sont au nombre de 8.

Aux juridictions de droit commun que sont les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel s'ajoutent des juridictions administratives spécialisées comme la Cour nationale du droit d'asile, qui statue sur les recours dirigés contre les refus d'admission au statut de réfugié. En tant que juge de cassation des juridictions administratives, le Conseil d'État assure l'unité de la jurisprudence sur le plan national. Par ailleurs, pour certains litiges, il est compétent comme juge d'appel, voire comme juge de premier et dernier ressort. Les décisions rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux sont souveraines et ne sont donc susceptibles d'aucun recours.

Au cœur de la vie publique, le juge administratif est saisi d'un contentieux qui progresse fortement et de diversifie. Les domaines traditionnels du contentieux administratif tels que les impôts, les contrats administratifs, la fonction publique, les libertés publiques, la police administrative (du fait notamment des politiques de maîtrise des flux migratoires) restent très importants. Mais la décentralisation, comme la multiplication des autorités publiques (création des autorités administratives indépendantes telles que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'Autorité des marchés financiers, le Conseil supérieur de l'audiovisuel...), la montée en puissance de nouvelles politiques publiques (protection de l'environnement, lutte contre le réchauffement climatique) ou de nouveaux procédés de gestion publique (le recours au contrat) se sont aussi traduits par des extensions du champ d'application du droit public et du domaine de compétence du juge administratif.

La régulation de l'audiovisuel et la protection des citoyens à l'égard des traitements informatiques et de données nominatives sont aussi des sources de croissance du contentieux administratif, tout comme le droit social (santé publique, aide et action sociales, droit au logement opposable, revenu de solidarité active...) et le droit économique (commande publique, propriétés publiques ou privatisations, interventions économiques, régulation des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence...).

## **UNE JUSTICE ACCESSIBLE ET PLUS RAPIDE**

Confrontée à une demande massive, la juridiction administrative est parvenue à réduire ses délais tout en préservant la sécurité juridique des jugements rendus.

Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif progresse en moyenne de 6% par an. Cette progression a même atteint près de 10% par an au début des années 2000. Elle est alimentée par la croissance des contentieux traditionnels (fiscalité, fonction publique, urbanisme, marchés et contrats...), par le développement de contentieux de masse (refus de titre de séjour et reconduites à la frontière des ressortissants étrangers, retraits des permis de conduire), et par l'apparition de contentieux nouveaux : ainsi, c'est au juge administratif qu'ont été confiés le contentieux du droit au logement opposable (DALO), depuis le 1er décembre 2008, ou celui du revenu de solidarité active (RSA), depuis le 1er juin 2009.

Des résultats incontestables

La juridiction administrative a répondu à cette demande, en adaptant ses moyens, son organisation et ses méthodes de travail.

Le signe le plus visible en est la réduction du délai prévisible moyen de jugement des affaires. Au début des années 2000, ce délai était d'environ deux ans en première instance, trois en appel et 11 mois devant le Conseil d'État. Fin 2009, il a été ramené à moins de 10 mois devant le Conseil d'État, et à environ un an en première instance et en appel. Le souci de célérité préserve l'exigence fondamentale de qualité juridique des jugements rendus. Ainsi, le taux d'appel contre les jugements des tribunaux administratifs demeure inférieur à 20%. Et dans 97% des cas, la solution définitive correspond à celle retenue par les juges de première instance, soit que celle-ci n'ait pas été contestée, soit qu'elle ait été confirmée en appel et, le cas échéant, pourvoi en cassation.

Ces résultats témoignent d'une nette amélioration. Il convient également de rapprocher les délais effectivement constatés, dans chaque juridiction, du délai prévisible moyen de jugement. L'objectif est de réduire le nombre d'affaires en instance depuis plus de deux ans : ramené à 5% du total des affaires en instance dans les cours administratives d'appel et à 8% au Conseil d'État, il s'élève encore à 22% dans les tribunaux administratifs.

Par ailleurs, il est probable que la charge des juridictions continuera de s'accroître du fait de la montée en puissance des contentieux du DALO et du RSA, mais aussi, à partir du 1er mars 2010, de l'exigence de traitement diligent des questions prioritaires de constitutionnalité, pour donner toute sa portée à cette garantie nouvelle offerte aux justiciables. L'adaptation engagée des méthodes et des moyens de la juridiction administrative demeure donc d'actualité. Elle se traduira en 2010 par le renforcement prioritaire des juridictions les plus sollicitées.