



## LE DIALOGUE DES JUGES VU PAR

YVES KREINS

Premier Président du Conseil d'État de Belgique

### **Du dialogue décousu des juges au réseau cohérent : Bilan de deux ans de Présidence française de l'ACA**

L'Union européenne est avant tout un espace juridique commun. Pour assurer l'application uniforme des règles communautaires, les traités ont mis en place le mécanisme de la question préjudicielle, ce dialogue vertical entre le juge national et le juge international. Il conduirait cependant à un encombrement irrémédiable de la CJUE, s'il était la seule possibilité qui s'offre au juge national pour connaître l'interprétation exacte des textes de l'Union. Le dialogue horizontal entre juges nationaux revêt dès lors une importance particulière, car il leur permet de mieux appréhender le droit communautaire par le biais de l'application qu'en font les juridictions étrangères.

C'est précisément ce dialogue que l'Association des Conseils d'État et Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) s'efforce de promouvoir. Durant la dynamique présidence de J.M. Sauvé qui vient de s'achever, l'ACA a bénéficié d'une contribution essentielle du Conseil d'État de France : de l'encadrement scientifique de séminaires sur les sujets les plus variés à la revitalisation du forum (système d'informations électroniques) en passant par les échanges de juges et le renforcement des banques de données, aboutissant ainsi à une véritable mise en réseau cohérente des juridictions membres.

Au-delà de l'approfondissement des connaissances juridiques, la présidence française a permis de développer les contacts directs entre juges. Jean Monet disait : « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes ». La confiance mutuelle, devenue le leitmotiv de bien des déclarations européennes, passe inévitablement par des liens personnels de compréhension et d'estime entre les juges des différentes nationalités européennes. C'est l'atout invisible mais majeur de l'ACA.

Qui sait, peut-être cette confiance mutuelle cultivée et renforcée par l'ACA se traduira-t-elle à l'avenir de façon plus perceptible dans les arrêts nationaux par une référence de plus en plus fréquente aux décisions de Cours étrangères ? ■

## ACTUALITÉ

### BILAN ET PERSPECTIVE DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DE L'ACA-EUROPE

## Une nouvelle impulsion au dialogue entre les Conseils d'États européens



La présidence française de l'ACA-Europe, association impulsant le dialogue régulier de magistrats des cours administratives suprêmes européennes, de la Cour de justice de l'Union européenne et d'États observateurs et invités, vient de s'achever.

Entre 2012 et 2014, le Conseil d'État a eu à cœur de renforcer les échanges d'expériences avec la création d'une base de données juridiques, permettant aux magistrats européens de connaître les jugements de leurs homologues. Pour faciliter la compréhension mutuelle des systèmes judiciaires, la France a également encouragé les échanges de magistrats qui leur ont permis de séjourner plusieurs semaines dans un autre pays européen et d'en découvrir l'organisation.

La volonté d'accroître l'accessibilité de la justice aux citoyens européens a été la ligne directrice des thèmes de séminaires choisis sous la présidence française, que ce soit en matière environnementale (séminaire de Bruxelles de novembre 2012), de sécurité alimentaire (à Parme en avril 2013) ou de droit des étrangers (à Bruxelles en mai 2014).

Des sujets plus transversaux ont également été traités, comme l'efficacité et la qualité de la justice administrative (à Paris en mai 2013), le développement du droit administratif en Europe (à La Haye en novembre 2013) ou encore le droit souple, les normes juridiques et les sources du droit (à Paris en décembre 2013). La réunion clôturant les deux années de présidence française s'est tenue à Paris du 15 au 17 juin 2014. Elle a réuni les délégations de 25 cours administratives suprêmes européennes et de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que des pays invités (Suisse et Norvège) et d'un État observateur (Turquie). Pas moins de 16 présidents de juridiction ont fait le déplacement pour prendre part aux discussions.

Couplé aux réunions statutaires de l'Association, un colloque ayant pour thème la régulation économique sectorielle s'est tenu à Versailles le 16 juin. Il a été ouvert par le vice-président, Jean-Marc Sauvé, et clôturé par le président de la section des travaux publics, Philippe Martin.

Les délégations de magistrats ont été reçues par le Président de la République et par le Président de l'Assemblée nationale, témoignant de la considération accordée à cette manifestation. Le Président de la République a proposé aux membres de l'ACA-Europe un thème de réflexion ultérieur : la simplification du droit de l'Union. C'est donc un chantier ouvert qui est laissé à la nouvelle présidence tchèque de l'ACA-Europe, laquelle organisera un premier séminaire à Brno sur « Le réseau d'information de l'ACA-Europe » le 7 novembre 2014. ■

## Crédit d'impôt recherche

La CAA de Paris a rejeté la demande d'une société sollicitant le bénéfice d'un crédit d'impôt recherche. La cour a jugé que le logiciel informatique développé par cette société dans le domaine de la modélisation de l'architecture d'entreprises n'apportait pas d'améliorations substantielles à l'état de l'art et des techniques. Si ce logiciel a permis de réaliser des progrès en perfectionnant des procédés existants, il ne présentait ainsi pas un caractère de nouveauté ouvrant droit au crédit d'impôt.

CAA Paris, 27 mai 2014, Société anonyme Nomia, N°13PA03018

## Association culturelle

La CAA de Nancy a confirmé une décision du préfet de la Moselle refusant de reconnaître à une association un caractère culturel. Agissant dans le cadre de procédures de rescrit administratif et fiscal, l'association requérante souhaitait bénéficier du régime de déduction fiscale prévu en faveur du mécénat au profit des associations culturelles. La cour a considéré que si l'association contribuait à l'exercice du culte catholique en apportant une aide financière aux ministres du culte, en finançant des actions de formation et en assurant la construction, la réparation et l'entretien d'édifices et lieux du culte, elle n'avait pas directement pour objet la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement du rite catholique.

CAA Nancy, 3 avril 2014, Association « Des prêtres pour toutes les nations », N°13NC01469

© chobey - Fotolia.com



## Puce électronique sur des brebis

Le tribunal administratif de Grenoble a annulé une décision du préfet de la Drôme supprimant l'aide aux ovins et prononçant une pénalité financière à l'encontre d'une exploitante agricole. Cette décision était fondée sur la circonstance que plusieurs brebis du cheptel n'étaient pas correctement identifiées par des puces électroniques. Le tribunal a cependant relevé que la décision en cause ne faisait pas mention des textes permettant de déterminer les modalités de suppression de l'aide et d'établir le montant de la pénalité. Cette décision était donc insuffisamment motivée en droit.

TA Grenoble, 10 juin 2014, Mme B, N°1205429



## Spoliation d'œuvres d'art

CE, ASSEMBLÉE, 30 JUILLET 2014, MMES D... ET B..., N°349789



L'Assemblée du contentieux a jugé que l'État est chargé d'un service public de la conservation et de la restitution des œuvres spoliées en France par la puissance occupante pendant la seconde guerre mondiale, retrouvées à la fin du conflit puis remises aux autorités françaises. Dans ce cadre, les œuvres inscrites au répertoire dit « MNR » (Musées Nationaux Récupération), créé après le conflit pour accueillir des œuvres soupçonnées d'avoir été spoliées en France et retrouvées hors de France, et n'ayant pas encore pu être restituées à leurs légitimes propriétaires, ne deviennent pas la propriété de l'État: celui-ci en est seulement le gardien, à fin de restitution aux

propriétaires ou à leurs ayants droit. Dans la mesure où une restitution demeure en principe envisageable, aucune prescription ne peut, en l'absence de loi le prévoyant, être opposée à une demande de restitution.

L'Assemblée du contentieux a également jugé que le régime des œuvres MNR ne méconnaît pas les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de son premier protocole additionnel protégeant le droit au respect des biens. Au contraire, ce régime, par la finalité qu'il poursuit, contribue à la mise en œuvre de la Convention. ■

## Preuve des fautes des agents publics

CE, SECTION, 16 JUILLET 2014, M. A..., N°355201



La Section du contentieux a jugé que l'administration peut apporter la preuve des faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction disciplinaire à un agent public par tout moyen.

Elle a précisé que ce principe est toutefois assorti d'une réserve: l'administration est tenue, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté. Un employeur public ne saurait donc fonder une sanction disciplinaire sur des pièces ou documents qu'il a obtenus en méconnaissance de cette obligation, sauf si un intérêt public majeur le justifie. Lorsqu'il est saisi d'une sanction disciplinaire, le juge administratif doit apprécier la légalité de cette sanction

au regard des seuls pièces ou documents que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire pouvait ainsi retenir.

En l'espèce, la Section du contentieux a jugé que cette obligation de loyauté n'était pas méconnue dans le cas d'une commune qui, pour surveiller les activités lucratives privées exercées sans autorisation par l'un de ses agents, a eu recours aux services d'une agence de détectives privés, dans la mesure où le rapport qui lui a été remis reposait sur des constatations matérielles du comportement de cet agent à l'occasion de son activité et dans des lieux ouverts au public. ■

## Conférence des présidents

PAR DOMINIQUE BONMATI, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

Plus de 150 présidents étaient réunis à Montpellier les 4 et 5 septembre 2014 pour la « Conférence des présidents ». Cette manifestation offre tous les deux ans depuis 40 ans aux magistrats administratifs du grade de président, constituant l'échelon de direction et d'encadrement de juridictions, l'occasion de se rassembler pour un temps d'échanges, de dialogue direct avec leur gestionnaire et de réflexion.

Lors de la première demi-journée, les communications ont porté sur l'exercice de la fonction managériale (Françoise Sichler-Ghestin, présidente de la CAA de Nancy), les relations avec les avocats et les auxiliaires de justice (Jean-Christophe Duchon-Doris, président du TA de Toulon), le contenu du travail de révision (Jean-François Alfonsi, vice-président du TA de Montpellier) et l'incidence de Télérecours sur le travail juridictionnel (Marie-Christine Bertinchant, présidente de tribunal administratif). S'en sont suivis des échanges très libres et de riches débats sur l'actualité de la juridiction (impacts des réformes législatives en

cours, Télérecours...) comme sur les méthodes de travail de l'encadrement. A l'issue, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a exprimé le point de vue de l'administrateur général de la juridiction administrative.

Un après-midi d'entretiens-débats à la faculté de droit et de science politique de Montpellier invitait ensuite un plus large public (universitaires, magistrats, étudiants, avocats, experts...) à réfléchir au bilan de 20 années de pratique du pouvoir d'injonction et d'exécution des décisions de la justice administrative issu de la loi du 8 février 1995. Lors de l'ouverture des travaux, le vice-président a dressé un premier bilan des vingt ans d'application de cette loi et de ses effets sur l'office du juge des référés et sur l'attention portée par les juges administratifs à l'effet de leurs décisions. Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport de des études, a souligné la faiblesse du nombre de demandes d'aide à l'exécution présentées par les bénéficiaires de décisions juridictionnelles et en a analysé les causes. Les interventions ont permis d'aborder : le besoin



d'injonction (Emmanuelle Marc, professeure agrégée de droit public, détachée en qualité de première conseillère au TA de Versailles), les attentes des justiciables en demande (Me Jean-Marc Maillot, avocat à la cour, maître de conférences des universités) et en défense (Jean-Paul Rabaud, chef du service contentieux de la ville de Marseille), l'office du juge de l'injonction et de l'exécution (Mme Dominique Bonmati, présidente du TA de Montpellier).

Moment rare et privilégié d'échanges, de dialogue et de rencontres, la prochaine conférence des présidents se tiendra à Strasbourg en 2016. ■



## Le numérique et les droits fondamentaux



L'essor du numérique bouleverse notre vie quotidienne. L'impact du numérique en matière de vie privée et de vie publique peut laisser penser que notre cadre juridique est dépassé par les mutations techniques et sociales qu'il commande.

Telle n'est pourtant pas la conclusion de l'étude annuelle 2014 du Conseil d'État. Tenant compte de cet espace en constante évolution, le Conseil d'État a identifié les imperfections et lacunes du cadre juridique mais aussi ce qui demeure pertinent et opérationnel.

Le numérique modifie les conditions d'exercice des droits fondamentaux et leur conciliation : d'une part, il renforce la capacité des individus

à jouir de certains droits, comme la liberté d'expression ou la liberté d'entreprendre, d'autre part, il suscite de nouveaux droits tels que le droit à la protection des données personnelles et le droit d'accès à internet mais il fragilise également le droit à la vie privée, la sûreté et le droit à la sécurité. Par ailleurs, les risques liés à la surveillance des communications présentent des enjeux spécifiques et exigent des réponses adaptées. L'explosion des usages des données personnelles, combinée avec l'expansion des algorithmes, projettent le juriste en terra incognita. Comment faire face à la mise en données et à la mise en réseau générales du monde ?

L'étude annuelle 2014 apporte 50 propositions pour mettre le numérique au service à

la fois de l'intérêt général et des droits individuels. Loyauté des plateformes, « autodétermination informationnelle », usages des données personnelles, neutralité du net, coopération européenne et internationale... Le Conseil d'État prend en considération toutes les potentialités du numérique, tout particulièrement celles qui en font aussi le vecteur d'une économie qui favorise l'innovation, la croissance et l'emploi.

L'étude est disponible à La documentation Française dans la collection des rapports du Conseil d'État : Étude annuelle 2014 du Conseil d'État, Le numérique et les droits fondamentaux. ■

> <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/>



## Poursuite des cycles de conférences



Lors de la 4<sup>e</sup> édition des « Entretiens du Conseil d'État en droit social », le 27 juin 2014, une quinzaine d'intervenants ont abordé le sujet : « impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? ». Après un retour sur

l'historique de notre système de protection sociale et les enjeux d'aujourd'hui auxquels il est confronté, les échanges ont porté sur l'impact juridique de la qualification de prélèvements qui se diversifient. À la lumière de comparaisons internationales, l'analyse économique des termes du débat a permis une approche plurielle des perspectives qui se dessinent. Le cycle de conférences « Où va l'État ? » s'est poursuivi le 9 juillet par un échange sur le thème des monopoles régaliens et de leurs évolutions actuelles, en confrontant les expertises de Jean-Claude Mallet, dans le domaine de la défense et

de la sécurité, de Guy Canivet pour la justice et la police, de Daniel Lebègue dans les domaines fiscal, budgétaire et économique et d'Yves-Thibault de Silguy sur la diplomatie. La septième conférence, « L'État providence a-t-il vécu ? », s'est tenue le 1<sup>er</sup> octobre 2014, avec des interventions de François Chérèque, Jean-François Pilliard et Dominique Schnapper, modérées par Jean Gaeremynck. ■

Retrouvez les colloques en vidéo :

> <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-vidéos>





## Rétablir la légalité républicaine

A l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944 de rétablissement de la légalité républicaine, le Conseil d'État organise une demi-journée d'étude conjointement avec la Fondation Charles de Gaulle le 27 octobre de 14h30 à 18h.

Cette manifestation permettra de mettre en valeur le rôle du général de Gaulle et de René Cassin ainsi que celui, peu connu, de Pierre Tissier, maître des requêtes au Conseil d'État, l'un des premiers compagnons du Général à Londres. Ils furent en effet des acteurs essentiels dans la genèse de ce texte fondamental pour nos institutions.

« Acte de libération [...] décisif », l'ordonnance du 9 août 1944 a soulevé, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, de nombreuses questions juridiques. Comment ont-elles été résolues ? L'étude des circonstances dans lesquelles l'ordonnance

a été produite et de la manière dont elle a été juridiquement fabriquée et appliquée permettra de mieux le comprendre. À travers l'analyse de la jurisprudence administrative et contentieuse suscitée par l'ordonnance, on pourra saisir comment furent combinées la mise à néant des actes du régime de Vichy et la continuité de l'État.

Au-delà de l'intérêt commémoratif, cette approche à la fois historique et juridique sera riche d'enseignements sur les rouages méconnus du processus de rétablissement de la légalité républicaine à la Libération.

Manuel Valls, Premier ministre, conclura cette demi-journée d'étude au Conseil d'État. ■

> <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/> 

INSCRIPTIONS LIBRES :

[comite-histoire@conseil-etat.fr](mailto:comite-histoire@conseil-etat.fr)

### FOCUS

## Succès pour la quatrième édition des États généraux du droit administratif

Ce rendez-vous traditionnellement organisé par le Conseil national des barreaux et le Conseil d'État a fait salle comble avec un public nombreux d'avocats et de magistrats administratifs venus réfléchir et échanger leurs points de vue sur l'actualité du contentieux des contrats publics et les enjeux économiques et juridiques de la commande publique.

Lors de son allocution d'ouverture, le président du Conseil national des barreaux, Maître Jean-Marie Burguburu, a souligné les problématiques transversales et communes au droit privé et au droit public en matière de contrats publics. La journée s'est poursuivie notamment avec l'intervention de Bernard Stirn, président de la section du contentieux, qui a replacé l'office du juge du contrat dans le contexte économique actuel où la commande publique représente 16% du produit intérieur brut de la France et le contexte juridique de l'essor des procédures d'urgence et de la nécessaire conciliation entre l'affirmation de la liberté des contractants et l'encadrement de celle-ci. Maître

Jean-Jacques Israël, avocat au barreau de Paris, a ensuite traité des procédures de régularisation des contrats de droit public et Stéphane Braconnier, professeur de droit public à l'Université de Paris Panthéon-Assas a analysé les apports des directives européennes de février 2014. Enfin, Maître Jacques Buès, avocat au barreau de Paris, a présenté les spécificités des contrats de services juridiques.

L'après-midi, les travaux en ateliers ont permis aux avocats, praticiens du contentieux des contrats publics et magistrats administratifs, spécialisés dans ces contentieux, de partager leurs points de vue et de confronter leur pratique. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État a clôturé la journée en évoquant les mutations contemporaines dans le droit de la commande publique sous l'influence conjuguée du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence administrative qui est amenée à tenir compte de l'exigence croissante de sécurisation des relations contractuelles entre les entreprises et les administrations. ■ 

### Conseil d'administration de l'AIHJA

Le conseil d'administration de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), actuellement présidé par le Conseil d'État de Turquie, s'est réuni à Varsovie le 23 septembre 2014. Il s'est attaché à l'organisation du congrès de 2016 dont le thème portera sur le raccourcissement des délais de jugement. A également été évoqué lors de cette réunion le bilan du programme d'échanges entre magistrats des juridictions membres, programme qui rencontre un réel succès et sera reconduit l'année prochaine. Enfin, le conseil d'administration a décidé que la synthèse des travaux du congrès de Carthagène, qui portait sur le droit de l'environnement, serait prochainement mise en ligne sur le site de l'Association afin d'être accessible au plus grand nombre. L'Association contribue ainsi à satisfaire une meilleure diffusion des pratiques juridictionnelles comparées de ses membres.

### Echanges européens de magistrats

La juridiction administrative est très impliquée dans les échanges européens de magistrats. Depuis 2007, elle participe au programme d'échanges mis en œuvre par le Réseau européen de formation judiciaire. Cette année, 12 magistrats français effectuent un stage dans une juridiction de première instance ou d'appel et 12 magistrats étrangers sont accueillis dans les juridictions françaises. Par ailleurs, le Conseil d'État participe au programme d'échanges organisé dans le cadre de l'ACA-Europe, ouvert à un nombre croissant de magistrats et il accueillera une magistrate finlandaise fin novembre 2014. Ces programmes d'échanges, qui permettent un partage d'expériences et de pratiques en matière de contentieux administratif entre les magistrats européens, remportent un vif succès.

### NOMINATIONS

#### DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

**JEAN-CHRISTOPHE DUCHON DORIS**,  
président du tribunal administratif de Toulon  
depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014

**GILDUIN HOUIST**,  
président du tribunal administratif de  
Marseille depuis le 16 septembre 2014

**ERIC KOLBERT**,  
président du tribunal administratif de  
Besançon depuis le 16 septembre 2014

**XAVIER LIBERT**,  
président du tribunal administratif de  
Versailles depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014