



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...

THOMAS VON DANWITZ

Juge à la Cour de justice des Communautés européennes*

Ayant su développer un régime de droit administratif moderne à partir de la Révolution, la France a exporté vers de nombreux pays, notamment, à la fin du XIX^e siècle, vers l'Allemagne.

Au moment où le droit administratif allemand a pris son essor, après 1871, le grand administrativiste allemand Otto Mayer, précepteur spirituel du droit administratif allemand moderne, s'est tourné vers le droit administratif français, en publiant, antérieurement à son « Deutsches Verwaltungsrecht » de 1896, sa « Theorie des französischen Verwaltungsrechts ». « Nous autres Allemands », écrivait-il, « nous jouons (en droit administratif), surtout vis-à-vis de la France, le rôle de celui qui imite et qui reçoit ». Plusieurs des grandes caractéristiques du droit administratif allemand sont alors l'héritage de l'influence française, telles que la création d'une juridiction administrative, indépendante de la juridiction civile, et la théorie de l'acte administratif.

Toutefois, des différences sont visibles. Le droit administratif allemand ainsi que le juge administratif allemand sont sensibles, de façon beaucoup plus directe que le juge français, aux droits constitutionnels : le juge allemand a en ligne de mire la Constitution, le juge français le Conseil d'État. La philosophie du droit administratif allemand a également pris un autre tournant, inspirée plutôt d'un souci de protéger le citoyen que d'exercer un contrôle objectif, à la française, des activités administratives ; de ce fait, l'administration allemande dispose d'un pouvoir d'appréciation nettement plus restreint. En témoignent les difficultés de compréhension qu'un juriste allemand rencontre au niveau du droit européen, fortement inspiré par le modèle français. ■

*Professeur à l'université de Cologne, M. von Danwitz a pris ses fonctions à la Cour en octobre dernier.

ACTUALITÉ

L'administration française et l'Union européenne

JOSELINE DE CLAUSADE ET PASCALE FOMBEUR

Conseiller d'Etat et maître des requêtes au Conseil d'Etat

Dans son rapport public pour 2007, le Conseil d'Etat s'interroge sur : « L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ? ». Au travers d'une étude d'une centaine de pages, il analyse le processus de décision au sein d'une Union de 27 Etats membres et de 492 millions d'habitants et montre en quoi le fonctionnement original des institutions européennes appelle de nouvelles stratégies de la part de l'administration française.

Les réformes au sein de l'Union européenne sont précédées de larges consultations, menées notamment au travers de communications, de livres verts, de livres blancs ou de questionnaires diffusés sur internet. Il est essentiel que la France réagisse pendant cette phase de maturation des projets, car c'est là que les possibilités de négociation et d'influence sont les plus élevées. Les orientations politiques doivent donc être arrêtées dès ce stade, au terme d'une appréciation des intérêts en présence au sein de la société française. A défaut, il existe un risque élevé de faire valoir trop tardivement les positions françaises, voire de s'en remettre à l'Union pour trancher, en même temps que des enjeux européens, des débats nationaux français, et d'aliéner ainsi une partie de l'opinion à la cause européenne.

Dans cette perspective, il faut prendre conscience que le temps européen est un temps long et qu'un changement de la culture politique et administrative française, qui privilégie le temps court, s'avère nécessaire. A cette fin, le Conseil d'Etat recommande de consolider l'organisation institutionnelle existante, d'anticiper l'évaluation de l'impact des projets de réforme, de mieux associer les partenaires économiques et sociaux pour rendre beaucoup plus tôt les arbitrages politiques nécessaires et de développer des réflexes européens au sein des institutions et des administrations.

Comme l'affirmait Jean Monnet dès 1954 : « Nous n'avons le choix qu'entre les changements dans lesquels nous sommes entraînés et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir ». ■



PASSATION DU MARCHÉ DES VÉLOS PARISIENS



Après l'annulation, en novembre 2006, d'une procédure de dialogue compétitif, le juge des référés précontractuels du tribunal administratif de Paris estime que la ville de Paris n'a pas méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence dans la procédure d'appel d'offres ouvert conduite pour l'attribution du marché de fourniture, de maintenance et de gestion d'une flotte de vélos à destination du public parisien, ainsi que de mobiliers urbains d'information. Le recours formé par la société Clear Channel France est rejeté.

(Tribunal administratif de Paris, juge des référés, 23 février 2007, Société Clear Channel France, n° 0701657)

DÉPORTATIONS ET RESPONSABILITÉ DE LA SNCF

Saisie en appel par la SNCF du jugement condamnant celle-ci à indemniser les requérants des conditions dans lesquelles ils avaient été transportés, en mai 1944, de Toulouse à Paris, en vue de leur acheminement au camp de transit de Drancy, la cour de Bordeaux a considéré que les conditions d'exécution des transports avaient été fixées par l'occupant et mises en œuvre par les autorités de l'Etat et que les représentants allemands exerçaient le commandement et la surveillance armée des convois ; dès lors, la SNCF n'avait pas assuré l'exécution d'un service public administratif et n'avait pas exercé de prérogatives de puissance publique. La cour en a déduit que le litige, mettant en cause la responsabilité d'une personne morale alors de droit privé, relevait de la compétence des juridictions judiciaires.

(Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 mars 2007, SNCF c/ Lipietz et X, n° 06BX01570)

INTERDICTION DE LA « SOUPE AU COCHON »

En interdisant plusieurs rassemblements envisagés à Paris par l'association « Solidarité des Français » en vue de la distribution sur la voie publique d'une soupe contenant du porc, dénommée « soupe au cochon », le préfet de police n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation, eu égard au fondement et au but de la manifestation ainsi qu'à ses motifs, portés à la connaissance du public par le site internet de l'association.

(Conseil d'État, juge des référés, 5 janvier 2007, Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Association « Solidarité des Français », n° 300311)

Précisions sur l'autorité des arrêts de la CJCE

CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE, 11 DÉCEMBRE 2006, SOCIÉTÉ DE GROOT EN SLOT ALLIUM BV ET AUTRE, N° 234560

Des légumes issus de semis, et non de la multiplication végétative de bulbes, peuvent-ils être commercialisés en France sous le nom d'échalotes ? C'est cette question qui a donné au Conseil d'État l'occasion de préciser l'autorité qui s'attache aux arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes. Revenant sur sa jurisprudence traditionnelle, il a en effet jugé que, alors même qu'elle ne faisait pas l'objet du renvoi préjudiciel, toute interprétation du traité et des actes communautaires donnée par la Cour, qui est compétente à cet effet en vertu de l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne, s'impose au juge national. Mais il a rappelé qu'il appartenait à la seule juridiction nationale saisie du principal, éclairée par l'arrêt rendu sur la question préjudicielle, de qualifier les faits en vue de trancher le litige qui lui est soumis.

En l'espèce, le Conseil d'État a pris acte de l'interprétation du traité de Rome donnée par la Cour, qu'il avait précédemment saisie



d'une question préjudicielle, et ce alors même que la réponse excédait la question posée. Puis, exerçant son pouvoir d'appréciation, il a estimé que les différences entre échalotes de semis et échalotes traditionnelles n'étaient pas telles qu'on puisse les regarder comme appartenant à deux catégories différentes, et qu'il était donc possible de commercialiser les unes comme les autres sous le nom d'échalotes. ■

Constitutionnalité des décrets de transposition des directives

CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE, 8 FÉVRIER 2007, SOCIÉTÉ ARCELOR ATLANTIQUE ET LORRAINE ET AUTRES, N° 287110

La Constitution demeure, dans l'ordre juridique interne, la norme suprême : un recours formé par des entreprises sidérurgiques contre un décret relatif au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, prévu par une directive de 2003 dans le cadre du protocole de Kyoto, a permis au Conseil d'État de tirer les conséquences de ce principe en ce qui concerne les actes réglementaires de transposition des directives communautaires.

Lorsque ces actes se bornent à reproduire les dispositions inconditionnelles et précises d'une directive, en effet, contester leur constitutionnalité revient à contester celle de la directive. En pareille hypothèse, le juge doit d'abord rechercher si le principe constitutionnel invoqué a un

équivalent dans le droit communautaire primaire (traités et principes généraux). Si c'est le cas, le conflit entre l'acte de transposition et la Constitution se résume à un conflit entre la directive et le droit communautaire primaire : soit la validité de la directive n'est pas sérieusement contestée et le juge écarte de son propre chef les moyens soulevés ; soit il existe une difficulté sérieuse et le juge saisit la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle – ce qu'il a fait en l'espèce.

En revanche, si le principe constitutionnel invoqué n'a pas d'équivalent en droit communautaire, le juge statue directement sur la conformité de l'acte de transposition avec ce principe. ■

La juridiction administrative en 2006

En 2006 encore, la juridiction administrative a déployé d'importants efforts pour faire face à la poursuite de la croissance du contentieux, qui, depuis 2002, a atteint 48 % en première instance et 38 % en appel.

• Devant les tribunaux administratifs, le nombre d'affaires nouvelles a progressé en 2006 de 6,2 %, pour atteindre 167 000 requêtes enregistrées en « données nettes », c'est-à-dire abstraction faite des affaires relevant de mêmes séries. Les matières qui contribuent le plus à cette augmentation sont le contentieux des étrangers, qui a progressé de 9,1 %, celui du permis de conduire, qui a augmenté de 37,6 %, et le contentieux social (chômage, aide sociale), qui s'est accru de 34,4 %. Le nombre d'affaires jugées, quant à lui, a augmenté de 5,6 % pour atteindre 164 000. En raison du léger décalage entre les entrées et les sorties, le nombre d'affaires en instance au 31 décembre 2006 augmente de 1 % et s'établit à 212 000.

Les efforts fournis par les tribunaux pour accroître le nombre d'affaires jugées permettent de conserver un délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock raisonnable, puisqu'il est d'1 an, 3 mois et 14 jours. Toutefois, ce bon chiffre cache des disparités importantes. En effet, si les affaires relevant d'une procédure d'urgence sont jugées dans des délais très brefs, le délai moyen dépasse en revanche 1 an et 9 mois pour les autres dossiers.

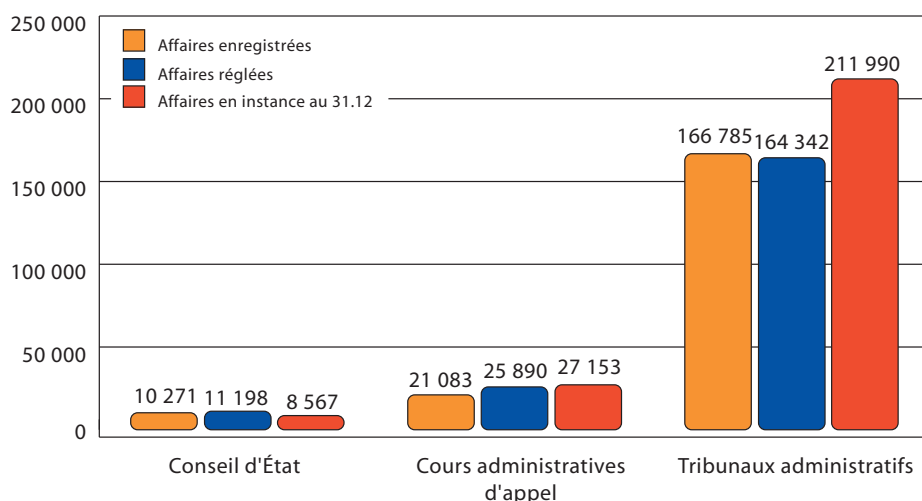
Les disparités sont également fortes selon les régions. Les tribunaux administratifs du pourtour méditerranéen qui, naguère, enregistraient les délais les plus importants, ont connu un redressement remarquable, grâce à l'augmentation du nombre d'affaires jugées et à la création du tribunal administratif de Nîmes au 1^{er} novembre 2006.

A l'inverse, les tribunaux administratifs d'Ile-de-France voient leur situation s'aggraver, notamment celui de Cergy-Pontoise, dont le nombre des entrées a augmenté de 26,4 % en un an.

• Les cours administratives d'appel continuent de voir leur situation s'améliorer à un rythme rapide. Tandis que le nombre d'affaires nouvelles progresse de 4,3 %, pour atteindre 21 000 requêtes, celui des affaires jugées augmente de 9,9 %, atteignant 26 000 affaires. Il en résulte une poursuite de la réduction du nombre d'affaires en instance, ramené à 27 000, ce qui représente une baisse de 14,8 % en un an. Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est ainsi de 1 an et 18 jours seulement, très proche de l'objectif d'un an fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et par les contrats d'objectifs passés entre le Conseil d'Etat et

chacune des cours en décembre 2002.

• Le Conseil d'Etat, enfin, a pu profiter d'une diminution du nombre des requêtes enregistrées pour continuer de réduire le nombre d'affaires en instance. Le nombre d'affaires nouvelles, de l'ordre de 10 000, est en effet inférieur de 8,3 % à celui de 2005, tandis que le nombre d'affaires jugées, de 11 000, reste stable. Le stock d'affaires en instance diminue ainsi de 10,7 %, pour passer assez nettement en-dessous de la barre des 9 000 dossiers, ce qui permet d'obtenir un délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock de 9 mois et 5 jours. Dans le même temps, l'activité consultative du Conseil d'Etat est restée très soutenue, avec 1411 projets de textes – dont un projet de loi constitutionnelle – ou demandes d'avis soumis à son examen, nombre voisin de celui de 1 390 constaté en 2005. ■



Contentieux devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs en 2006

Transposition des directives

Dans une étude prochainement publiée à la Documentation française, « Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national », le Conseil d'Etat identifie les difficultés rencontrées par la France dans la transposition des directives et propose les voies et moyens d'une action plus efficace en la matière.

Certes, la situation française s'est depuis trois ans très nettement améliorée, puisque la proportion de directives relatives au marché intérieur non transposées par la France est

passée de 4,1 à 1,3 % entre mai 2004 et novembre 2006. Toutefois, le défaut de transposition de plusieurs directives s'accompagne de risques importants, tant en termes financiers qu'en termes de sécurité juridique.

L'étude propose de surmonter les difficultés actuelles en agissant dans trois directions. La première consiste à adapter les méthodes de rédaction et d'adoption des textes de transposition, notamment par l'utilisation ou la création de procédures accélérées. La deuxième vise à redonner un sens aux procédures consul-

tatives tout en évitant qu'elles ne retardent la transposition, grâce à leur mise en œuvre, le cas échéant, dès le stade de l'adoption de la norme communautaire. La troisième réside dans le renforcement de la capacité d'anticipation des conséquences des directives, non seulement sur l'ordre juridique interne, mais également sur l'organisation économique, sociale et administrative de notre pays. ■



Pays-Bas

Les décisions administratives, après avoir fait l'objet d'un recours préalable, peuvent être déferées à la section de droit administratif de l'une des 19 cours de district, qui se prononcent dans des formations à 3 juges ou à juge unique. La cour annule la décision illégale, voire lui substitue sa propre décision quand l'administration doit nécessairement décider dans un sens déterminé.

L'appel est porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui statue sans recours. Toutefois, l'appel relève des cours d'appel en matière fiscale et du Conseil d'appel central en matière de fonction publique, avec cassation possible devant le Haut Conseil.

Le Conseil d'Etat, présidé par la reine, se compose d'environ 25 conseillers d'Etat et 30 conseillers d'Etat extraordinaires qui siègent uniquement en matière juridictionnelle. Il juge également certains actes en premier et dernier ressort, notamment en matière d'aménagement et d'environnement. Au titre de son activité consultative, il rend un avis sur l'ensemble des projets de loi, des projets d'actes en conseil et des propositions de loi, et sur toute question que le Gouvernement lui soumet. En cas d'avis négatif, le projet est réexaminé par le Conseil des ministres.



Australie

La plupart des Etats et territoires ont leur propre ordre de tribunaux administratifs.

Au niveau fédéral, le Tribunal des appels administratifs (Administrative Appeals Tribunal) contrôle les décisions administratives du Gouvernement et connaît des appels des tribunaux administratifs du Commonwealth. Il peut annuler les décisions illégales et leur substituer sa solution ou renvoyer à l'administration le soin de réexaminer sa décision. Il existe également des juridictions spécialisées, notamment en matière de droit d'asile et d'immigration.

Les décisions de ces juridictions peuvent être annulées, en cas d'erreur de droit, par la Cour fédérale d'Australie. Enfin, il existe une possibilité d'appel des décisions de la Cour fédérale devant la Haute Cour australienne, composée de 7 juges, mais qui est subordonnée à une autorisation particulière, rarement accordée.

En matière consultative, c'est le Conseil de révision administrative (Administrative Review Council) qui est chargé de publier des rapports et des recommandations à l'intention du Gouvernement, en réponse aux demandes du Ministre de la justice ou de sa propre initiative.

La Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle

Installée le 23 février dernier, la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle est chargée de veiller au respect du principe d'égalité de traitement des candidats à l'élection présidentielle. Elle se compose de cinq membres, dont le vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, qui la préside, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, et s'appuie sur les commissions locales

de contrôle instituées dans chaque département et collectivité d'outre-mer.

Elle intervient de façon préventive en répondant aux questions posées par les candidats sur la conduite à tenir ou en les alertant sur les risques qu'ils encourent. Elle examine les irrégularités susceptibles d'entacher la campagne, d'office ou sur la base de plaintes des candidats ou de constatations faites par les commissions locales ou les citoyens. Elle peut aussi intervenir

après des autorités compétentes pour prévenir ou faire cesser des agissements critiquables et saisir le Conseil constitutionnel des irrégularités constatées. Elle travaille en étroite coopération avec cette institution, de même qu'avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission des sondages et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. ■

LE SAVIEZ-VOUS ?

Questions à la CJCE

Depuis sa création, la Cour de justice des Communautés européennes a reçu près de 5 800 questions préjudicielles de la part des juridictions des Etats membres. Le renvoi préjudiciel, obligatoire pour les juridictions suprêmes, intervient lorsque le litige pose une difficulté sérieuse d'interprétation ou d'appréciation de validité d'un acte communautaire. Cette procédure permet ainsi d'unifier l'application du droit communautaire dans les différents Etats membres.

Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives françaises, qui font quotidiennement application du droit communautaire, utilisent de plus en plus fréquemment la procédure de question préjudicielle : trois questions ont ainsi été posées en 2005 et autant en 2006, dont une par le tribunal administratif de Lyon. Les réponses de la Cour de justice revêtent une importance particulière dans certains domaines : les aides d'Etat, le droit fiscal mais aussi le droit du travail. Ainsi, c'est par le mécanisme du renvoi préjudiciel que la Cour de justice a précisé la définition du temps de travail et la légalité des régimes d'équivalence, ou le mode de calcul des seuils d'effectifs pour la représentation des salariés. ■

SUR LE NET

Retrouvez la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle sur son site www.cncep.fr, avec, notamment, l'ensemble des dispositions applicables à la campagne présidentielle et les professions de foi des candidats sous forme de texte et d'enregistrement sonore. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'Etat

Marie-Dominique HAGELSTEEN
Président de la section des travaux publics à compter du 27 janvier 2007

Dans les tribunaux administratifs

Michèle de BARDON de SEGONZAC
Président du tribunal administratif de Versailles à compter du 1^{er} mai 2007

Bernard FOUCHER
Vice-président du tribunal administratif de Paris à compter du 15 mai 2007

Bernard LEPLAT
Président du tribunal administratif de Limoges à compter du 1^{er} juillet 2007

AGENDA

Conférences du Comité d'histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative

- Lundi 30 avril 2007 : **Les multiples facettes d'un inconnu : Henry Hébrard de Villeneuve (1848-1925)**, par Jean-Claude Bonichot, conseiller d'Etat.
- Lundi 21 mai 2007 : **Le Conseil d'Etat au Palais Royal**, par Marc Sanson, conseiller d'Etat.
- Lundi 25 juin 2007 : **Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 vu du Conseil d'Etat**, par Nicolas Georges, conservateur du patrimoine.

Participation libre - tous renseignements au 01 40 20 81 32.

Lieu : Conseil d'Etat, 1 place du Palais-Royal, 75100 Paris Cedex 01.