



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...

Emmanuel Piwnica

Président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Quelle est l'originalité de la justice administrative, sa spécificité, ce qui constitue sa marque ? Il ne faut pas chercher dans le statut, dans les règles de procédure : pour distinctes qu'elles apparaissent, elles ne sont pas fondamentalement différentes de celles des juridictions dites de droit commun. Ainsi la justice administrative, dernier bastion de la procédure écrite, s'est ouverte à l'oralité avec le nouveau référé.

En revanche, s'il est une particularité de la justice administrative, c'est bien la présence d'un commissaire du gouvernement.

Institution qui pourrait sembler exotique – aux yeux d'un Huron : un juge qui parle mais ne délibère pas, n'exprime qu'un point de vue, le sien, sans contrainte, sans être commis, ni par le gouvernement ni par quiconque. Avec pour seule finalité d'éclairer les membres de la juridiction et les parties.

Sur l'affaire dans laquelle il conclut, d'abord : il rend la décision à intervenir accessible et donne la certitude que le débat aura été loyal, complet, chaque argument étant publiquement examiné. Les conclusions deviennent indispensables même pour le lecteur qui se croit averti, en cas de solution implicite ; elles permettent de pénétrer les arcanes du travail opéré par le juge. Le commissaire est un relais, un trait d'union entre la juridiction et les avocats.

Pour la jurisprudence ensuite : peut-on imaginer ce que serait le droit administratif sans les conclusions ? Combien de revirements, de solutions innovantes adoptées grâce à ce véritable espace de liberté que constitue cette institution ?

Voir la justice administrative, c'est, pour l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, d'abord entendre les conclusions des commissaires du gouvernement. •

ACTUALITÉ

Un siècle de laïcité

Edwige Belliard

Conseiller d'État

Rapporteur général de la Section du rapport et des études

A l'approche du centenaire de la loi de 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, le Conseil d'État a choisi de consacrer les considérations générales de son rapport public 2004 au thème de la laïcité. L'objectif était de faire le bilan de cent ans d'application de la loi de 1905 et, de façon plus générale, du principe de laïcité.

La loi de 1905, sans référence explicite à la laïcité, en a fixé les deux grands principes que sont la liberté de conscience et le principe de séparation. Résultat d'un long processus historique, le principe de laïcité s'est appliqué de façon pragmatique, dans un contexte ponctué de crises. Les aménagements apportés aux textes de base, mais aussi l'interprétation ouverte faite par le juge du texte de 1905 et de ceux qui ont suivi, ont contribué à l'apaisement des rapports entre les Églises et l'État.

Après un rappel de la genèse de la laïcité française, le rapport s'attache à montrer le pragmatisme qui a entouré son application, permettant le passage d'une laïcité de combat à une laïcité plus apaisée. Il analyse également les différents domaines dans lesquels, au-delà de l'exercice des cultes, la laïcité comporte des implications : le respect des prescriptions et des rites, la médecine et la

bioéthique, l'enseignement, le travail, les médias, le droit de la famille.

Singularité plus qu'exception, la laïcité française s'inscrit désormais dans un contexte d'évolution générale, en Europe, vers une séparation plus affirmée des Églises et de l'État. En dépit de la diversité des solutions retenues, une approche largement convergente se confirme, nourrie de valeurs fondamentales communes : liberté de croire ou de ne pas croire, droit de changer de religion, pluralisme des croyances, libre exercice du culte sous réserve de l'ordre public.

Si le concept de laïcité n'est plus contesté, l'évolution du paysage religieux français suscite aujourd'hui de nouvelles questions. Le besoin se fait sentir de conforter le principe de laïcité, en tenant compte de la nécessaire conciliation entre l'exercice des libertés fondamentales et les impératifs d'ordre public et de neutralité du service public. Le rapport considère que le concept de laïcité n'interdit pas toute évolution, mais que le fondement juridique sur lequel s'est construite la laïcité française, et qui en fait la singularité et la vertu, mérite d'être préservé. •

*Remise du rapport public du Conseil d'État au
Président de la République*



Accueil des nomades

Un maire ne peut interdire le stationnement des nomades si la commune ne réalise pas, comme l'y oblige la loi du 31 mai 1990, une aire d'accueil des nomades comportant un certain nombre d'aménagements sanitaires. L'absence de réalisation d'une telle aire peut en outre engager la responsabilité de la commune. (Cour administrative d'appel de Nancy, 4 décembre 2003, *Commune de Verdun*, n° 98NC02526). •

Accès au dossier d'adoption

Si la loi du 17 juin 1904 sur le service des enfants assistés permet à la personne qui confie un enfant au service de conserver l'anonymat, elle n'interdit pas que l'enfant puisse obtenir plus tard la communication de son dossier de pupille de l'État et retrouve ainsi ses origines. (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 décembre 2003, *Mme T.*, n° 00BX00621). •

Effondrement d'une voie communale

Des riverains qui n'ont pu, pendant plusieurs mois, accéder en voiture à leur propriété du fait de l'effondrement de la voie communale peuvent demander réparation à la commune du préjudice ainsi subi, alors même que la commune n'a commis aucune faute. (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 octobre 2003, *M. et Mme B.*, n° 99BX01530). •

L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Fédérations sportives

**Section de l'intérieur,
avis du 20 novembre 2003**

Le ministre des sports a sollicité l'avis du Conseil d'État sur l'étendue de l'habilitation donnée par la loi aux fédérations sportives. Le Conseil d'État a répondu que la loi du 16 juillet 1984 attribue aux fédérations agréées la compétence pour établir des règles techniques propres à une discipline sportive. La fédération sportive peut en particulier, sous réserve de respecter les compétences de l'État, définir les normes applicables aux installations édifiées sur l'aire de jeux ou en dehors, qui concourent au bon déroulement des compétitions.

En revanche, la fédération n'est pas compétente pour définir des règles relatives par exemple à la capacité minimale des stades ou à leur éclairage, qui seraient dictées par des impératifs d'ordre commercial. •

Découpage électoral

Conseil d'État, Assemblée, 21 janvier 2004, Mme B., M. G. et département des Bouches-du-Rhône, n° 254645, 255375 et 255565.

Par deux décisions rendues le 21 janvier 2004, le Conseil d'État a statué sur plusieurs requêtes contestant le découpage des cantons du département des Bouches-du-Rhône.

Le Conseil d'État procède en la matière à un contrôle strict, fondé sur le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage. Le juge regarde comment a évolué, avant et après les opérations de découpage, l'écart entre la population de chaque canton et la moyenne de la population des cantons du département. Ce critère principal est combiné notamment avec des considérations d'intérêt général, telles que la nécessité de représenter un territoire donné.

Appliquant ces principes aux requêtes qui lui étaient soumises, le Conseil d'État a annulé le redécoupage des cantons d'Aix-en-Provence qui avait accru l'écart existant avec la moyenne départementale. De même, eu égard à l'écart manifestement excessif existant avec la moyenne départementale et avec les cantons voisins, il a annulé le refus du Premier ministre de procéder au redécoupage de certains cantons de l'arrondissement d'Arles et a enjoint au gouvernement de prendre un décret dans ce but après les élections de mars 2004. En revanche, le Conseil d'État a admis la légalité du redécoupage des cantons de Marseille et validé le refus du Premier ministre de procéder au redécoupage des cantons de Tarascon, de Saint-Rémy de Provence et d'Istres-Sud. •

Responsabilité de l'État du fait de l'amiante

Conseil d'État, Assemblée, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/Consorts X. et autres, n° 241150, 241151, 241152 et 241153.

Par une série de décisions rendues le 3 mars 2004, le Conseil d'État a reconnu la responsabilité de l'État du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé que, si l'employeur est tenu de protéger la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs. A cet égard, il appartient à ces autorités d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, les mesures appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers.

Sur la question particulière qui lui était soumise, le Conseil d'État a constaté que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu de longue date et que leur caractère cancérigène avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante. Or, comme il l'a relevé, en second lieu, les autorités publiques n'ont entrepris, avant 1977, aucune recherche

afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés à ces poussières d'amiante, ni pris de mesures propres à éliminer ou à limiter les dangers. Le Conseil en déduit que la carence de l'État à prendre les mesures de prévention de ces risques a constitué une faute, et que cette faute engage la responsabilité de l'État. •

Contrats d'objectifs des cours administratives d'appel

Une démarche originale et prometteuse

Roland Vandermeeren

Conseiller d'État, Président de la Cour administrative d'appel de Nantes

On sait que le procédé contractuel occupe aujourd'hui une place croissante dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ce n'est cependant pas pour sacrifier à la mode de la contractualisation que le Vice-Président du Conseil d'État a signé avec chacun des présidents des sept cours administratives d'appel, le 9 décembre 2002, un contrat d'objectifs qui a pour objet, selon ses propres termes, de fixer « pour la période 2003-2007, les engagements pris par le Conseil d'État et par la cour en vue de réduire les délais de jugement de cette juridiction ». En recourant pour la première fois à ce dispositif, la juridiction administrative entendait apporter un remède urgent et durable à une crise préoccupante.

Depuis 1995, la situation des cours n'avait cessé de se dégrader. En effet, le nombre de magistrats n'avait guère progressé au regard du développement de leur activité, imputable tant à l'accroissement général du contentieux qu'à l'achèvement du transfert des compétences d'appel précédemment dévolues au Conseil d'État. En 2002, tous les indicateurs statistiques annonçaient l'état d'alerte et la durée des instances s'était allongée de façon critique au point de dépasser 3 ans.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 ayant

attribué à la juridiction administrative d'importants moyens supplémentaires, il fut décidé d'en faire bénéficier en priorité les cours, avec notamment la création de 100 emplois de magistrats et de 127 emplois d'agents de greffe. Mais, plutôt que d'accorder ces moyens de façon unilatérale, le Conseil d'État, chargé de la gestion des juridictions administratives, a choisi d'engager avec les cours une démarche concertée, reposant sur des engagements réciproques.

Ces engagements ont été décidés après une phase de concertation au sein de chaque cour et de dialogue avec le Conseil d'État.

En contrepartie de l'octroi de

moyens nouveaux, les cours se sont fixé divers objectifs, dont le quasi-doublement du nombre d'affaires jugées et la réduction du délai de jugement à un an et un mois à l'issue de la période quinquennale. Des engagements ont également été pris en termes d'amélioration des méthodes de travail juridictionnel.

Les contrats d'objectifs constituent des instruments de programmation, qui permettent aux cours de connaître, sur une période de cinq ans, les créations d'emplois dont elles bénéficieront et d'avoir l'assurance que l'arrivée de nouveaux magistrats et agents de greffe s'accompagnera d'extensions de locaux pour les accueillir. Ils ont créé en leur sein une véritable dynamique de mobilisation, parce qu'ils garantissent à leurs membres qu'au prix de certains efforts, la justice administrative d'appel pourra d'ici quelques années être rendue dans des délais satisfaisants. Dès la première année d'application, les objectifs fixés ont d'ailleurs été dépassés : le délai moyen de jugement a diminué de 7 mois et a été ainsi ramené à 2 ans et 5 mois à la fin de l'année 2003.

Ainsi, la démarche des contrats d'objectifs a d'ores et déjà fait la preuve de sa pertinence. Il

n'est pas étonnant qu'elle soit devenue un « modèle », rapidement imité par l'institution judiciaire et destiné, sans doute, à être transposé à certains tribunaux administratifs. •

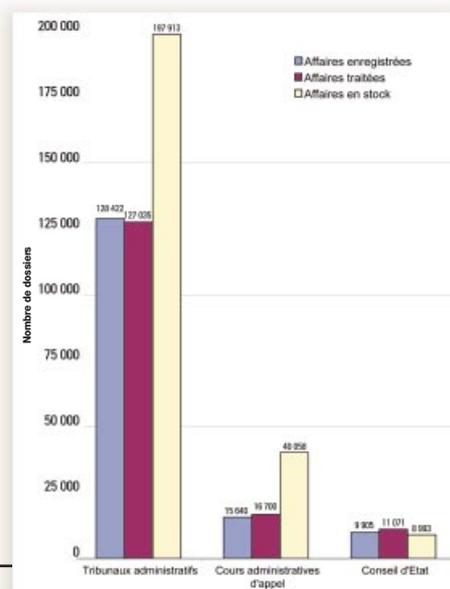


Signature du contrat d'objectifs de la cour administrative d'appel de Nantes.

RÉSULTATS

L'activité juridictionnelle en 2003

L'année 2003 a été marquée par un nouvel et spectaculaire accroissement du contentieux devant les **tribunaux administratifs**, qui ont enregistré, abstraction faite des séries, 128 422 requêtes nouvelles, soit 14 % de plus qu'en 2002. Face à une telle augmentation, les tribunaux ont fait des efforts considérables et accru le nombre d'affaires jugées de 7 % en un an, sans pourtant parvenir à égaler le nombre d'affaires nouvelles. Par conséquent, le stock s'accroît légèrement, de telle sorte que le délai moyen de jugement s'établit désormais à 1 an, 6 mois et 21 jours. Pour les **cours administratives d'appel**, 2003 a été l'occasion d'observer un renversement de tendance salutaire. Le nombre d'affaires jugées, de 16 700, a augmenté de 16,9 % par



rapport à 2002 et dépasse désormais le nombre d'affaires enregistrées, qui s'élève à 15 640. Cet effort permet enfin une diminution du nombre d'affaires en instance. Le mouvement doit assurément se poursuivre, le délai moyen de jugement s'établissant encore à 2 ans 4 mois et 24 jours. Mais si les tendances observées se prolongent, l'objectif consistant à ramener ce délai à un an en 2007 est atteignable.

Enfin, devant le **Conseil d'État**, les résultats de l'année 2003 confirment une situation antérieure très saine. Le nombre d'affaires jugées, de 11 071, dépasse le nombre d'affaires enregistrées, qui est de 9 905, et le délai moyen de jugement s'établit à 10 mois et 15 jours. •

Royaume-Uni

Dans le système juridique de la Common law, les institutions administratives relèvent du droit commun, sous le contrôle des juridictions ordinaires, même si certaines spécialisations existent à l'intérieur de celles-ci, singulièrement la Queen's Bench Divisional Court de la High Court. Viennent ensuite la Cour d'appel, « Court of Appeal », et enfin la Chambre des Lords, ou plus particulièrement, en son sein, « The Appellate Committee of the House of Lords ».

Sont en outre apparus les *Administrative Tribunals*, spécialisés dans certaines matières, notamment l'immigration, les prestations sociales et la fiscalité. Appartenant à l'appareil administratif, ils ne sont pas l'équivalent de tribunaux administratifs au sens continental. Mais ils suivent une procédure qui présente des garanties particulières. Leurs décisions peuvent être contestées devant les juridictions de droit commun.

Sous l'impulsion et l'autorité de la Chambre des Lords, les techniques de contrôle de l'activité administrative se sont développées, au moyen en particulier du *Judicial review*. Exercé principalement par la Queen's Bench Divisional Court, le *Judicial review* est un contrôle de légalité, aux fins d'annulation, des actes de l'exécutif, pour incompétence, vice de forme, détournement de pouvoir ou violation des « rules of natural justice » que sont l'impartialité du juge et le principe du contradictoire. A travers lui, le principe de procédure loyale et le principe de rationalité s'imposent à l'administration. Conforté par le droit européen, un droit public s'affirme ainsi, qui renforce le contrôle juridictionnel de l'administration. •

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction : Bernard Stim -
Directeur de publication : Pascale Fombeur -
Comité de rédaction : Pierre-François Racine, Francis Donnat, Célia Vérot, André Schilte, Odile Piérart -
Secrétaire de rédaction : Xavier Catherine
Conseil d'État : 1, Place du Palais Royal 75001 Paris cedex 01 - Tel. : 01 40 20 80 00.
Conception et Réalisation : Desgrandchamps

LE SAVIEZ-VOUS ?

La consultation du Conseil d'État sur les projets de textes communautaires

Une procédure peu connue, rappelée par une circulaire du Premier ministre du 30 janvier 2003, autorise le Gouvernement à saisir les formations consultatives du Conseil d'État (sections administratives, assemblée générale) des projets de textes en cours de négociation au sein de l'Union européenne. A cette occasion, le Conseil d'État peut éclairer le Gouvernement sur les questions juridiques, de nature constitutionnelle notamment, susceptibles de se poser. Les difficultés ultérieures de transposition, qui pourraient naître des divergences entre le texte en projet et le droit interne existant, peuvent également être identifiées à ce stade. Cette consultation qui intervient en amont de la décision est donc particulièrement intéressante. En 2003, le Conseil d'État a ainsi été saisi de projets d'accords entre l'Union européenne et les États-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire. •

AU SERVICE DU PUBLIC

Accès par internet au suivi de l'instruction

Un nouveau service sera prochainement proposé aux parties à l'instance et leur permettra de consulter, via internet, les informations relatives à l'instruction de leur dossier et, ainsi, de savoir, par exemple, si la juridiction attend les écritures de la partie adverse, si l'affaire a été confiée à un rapporteur ou si la date d'audience a été fixée. La consultation de ces informations repose sur un code d'accès confidentiel, adressé aux requérants et aux défendeurs; il suffit ensuite aux intéressés de se connecter au site internet de la juridiction saisie.

Cette nouvelle application est actuellement en cours d'expérimentation dans deux tribunaux administratifs et deux cours administratives d'appel. D'ici l'été, elle sera étendue à l'ensemble des tribunaux administratifs et des cours pour toutes les affaires nouvellement enregistrées et, d'ici la fin de l'année 2004, pour l'ensemble des affaires en instance. •

AGENDA

Congrès à Madrid de l'association internationale des hautes juridictions administratives

Le prochain congrès de l'association internationale des hautes juridictions administratives (A.I.H.J.A.) se tiendra à Madrid du 26 au 28 avril. Il aura pour thème « l'exécution des décisions de la juridiction administrative ».

Cette association, fondée en 1983 sur l'initiative du Conseil d'État français, regroupe aujourd'hui les juridictions administratives suprêmes de plus de 50 pays et organisations internationales membres, auxquelles se sont associées plus de 40 juridictions possédant le statut d'observateur ou d'invité. Elle a pour objet l'approfondissement de la coopération et de la connaissance mutuelle entre ses membres. Ses congrès sont ainsi l'occasion d'échanger sur les principes et méthodes qui régissent le fonctionnement des différentes juridictions.

Dans le même but, elle publie régulièrement, avec la Documentation française, un recueil de jurisprudence comparée, dont le dernier numéro est consacré à « la protection des droits et libertés de l'individu par le juge administratif ». •

NOMINATIONS

Georges GOUARDES

Conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Bordeaux à compter du 1^{er} mai 2004

Patrick MINDU

Président du tribunal administratif de Paris à compter du 1^{er} mai 2004

Jean-Jacques CHEVALIER

Président du tribunal administratif de Dijon à compter du 1^{er} mai 2004. •

SUR LE NET

> Sur le site du Conseil d'État :
www.conseil-etat.fr

• s'abonner à la **Lettre de la justice administrative**

• consulter le **Rapport public du Conseil d'État** en utilisant les liens vers la Documentation française.

> Site de l'Association internationale des hautes juridictions administratives :
www.aihja.org.

> Site de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne :
www.raadvst-consetat.be (renvoi à partir du Conseil d'État belge). •