

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...



Dominique Martin

*Directeur de l'Office national d'indemnisation
des accidents médicaux*

Les juridictions administratives sont fortement sollicitées dans le cadre des contentieux ayant pour origine un accident médical. Sur un total estimé à un maximum de 7000 nouveaux litiges par an, près de 3000 concernent le juge administratif.

Au-delà de ce rappel quantitatif, il faut également souligner que l'activité médicale en hôpital public est plus lourde que dans les établissements de santé privés et que la part des urgences y est plus importante. Par conséquent, les contentieux publics concernent des dommages en moyenne plus importants.

Si la comparaison des pratiques indemnitaires des deux ordres de juridictions peut faire apparaître des écarts dans le montant des réparations, elle est surtout rendue malaisée par une différence d'approche des divers types de préjudices indemnifiables, et donc de répartition des indemnités. A ces différences, s'ajoute la forte dispersion observée entre juridictions dans les montants alloués, en particulier au sein des juridictions civiles.

Cette dernière observation pose la question de l'égal accès à une juste réparation d'un handicap créé par un accident médical. Une réponse pourrait passer par une harmonisation des offres indemnitaires, qui soit à la fois équitable, acceptable pour les finances publiques et transparente pour nos concitoyens. En raison de leur forte implication, de leur mode d'organisation et de leur place dans le dispositif, les juridictions administratives devraient pouvoir, dans un tel scénario, tenir un rôle déterminant. •

ACTUALITÉ



Responsabilité et socialisation du risque

Edwige Belliard

Conseiller d'État

«**R**esponsabilité et socialisation du risque» constitue le thème de réflexion choisi par le Conseil d'État pour son rapport public 2005, partant du constat d'une exigence croissante de sécurité dans notre société. Cette tendance s'explique en partie par l'évolution des risques, qui changent d'échelle et de nature, le progrès technique lui-même suscitant de nouveaux risques. Mais elle résulte aussi d'un changement de perception, le seuil du risque acceptable s'étant modifié et une indemnisation étant recherchée alors même qu'aucune responsabilité ne peut être retenue.

Ces évolutions entraînent une «socialisation du risque», qui privilégie l'indemnisation de la victime et met en œuvre une solidarité élargie. C'est ainsi qu'ont été créés des mécanismes alliant à des degrés divers assurance et solidarité nationale, par exemple quand aucune responsabilité ne peut être retenue (catastrophes naturelles) ou lorsque les auteurs du dommage sont insolvables ou ne peuvent être identifiés (risque terroriste). Le besoin d'indemnisation rapide, qui n'exclut par la recherche ultérieure de responsabilité, favorise le développement de tels systèmes.

Face à cette tendance, la puissance publique exerce un rôle croissant dans la couverture des risques, qu'ils soient causés par ses propres activités ou qu'elle ne puisse s'en désintéresser du fait de l'ampleur de leurs conséquences. Elle a également une responsabilité dans la prévention des risques et leur gestion en amont : rôle de prévention classique et, désormais, application du principe de précaution. Le rapport relève, s'agissant de ce dernier principe, qu'il ne doit pas rendre l'administration pusillanime mais doit au contraire être conçu comme un principe d'action.

Le Conseil d'État montre les justifications de la socialisation du risque, face, notamment, à des risques exceptionnels par leurs caractéristiques ou leur portée. Mais il s'interroge aussi sur les limites de cette socialisation, qui peut, d'une part, s'avérer très coûteuse pour la collectivité et, d'autre part, conduire à une déresponsabilisation des auteurs des dommages. Le rapport rappelle le rôle de la prévoyance individuelle et insiste sur la nécessaire conciliation entre responsabilité, socialisation du risque et prévention, dans une société où le risque zéro n'existe pas et où il est essentiel de laisser une place à la liberté individuelle. •



Annulation partielle du code des marchés publics

Le Conseil d'État annule deux dispositions du code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004. Il s'agit, d'une part, de l'exclusion de son champ d'application, en méconnaissance du droit communautaire, des contrats par lesquels une administration recourt à l'emprunt ou se fait ouvrir une ligne de trésorerie (article 3, 5^e). Est annulée, d'autre part, la disposition aboutissant à dispenser de façon générale certains marchés de services d'une procédure adéquate de publicité et de mise en concurrence (article 30, 1^{er} alinéa, et article 40, paragraphe I). (Conseil d'État, 23 février 2005, *ATMMP et autres*, n° 264712) •

Imposition en cas de reprise de la vie commune

Faute pour l'article 196 bis du code général des impôts de le prévoir, des époux qui étaient séparés de fait et disposaient de revenus distincts au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, puis, en cours d'année, reprennent la vie commune, ne peuvent bénéficier d'une imposition commune pour la partie de l'année correspondante. (Cour administrative d'appel de Paris, 1^{er} décembre 2004, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. X*, n° 01PA01922) •

Coupures d'électricité et pouvoirs du maire

Plusieurs maires du département de la Seine-Saint-Denis avaient, par arrêté, interdit dans leur commune les coupures d'électricité touchant certaines familles en difficulté. Le juge des référés considère que l'absence de fondement légal à de telles mesures, que ce soit en vertu des pouvoirs de police générale du maire ou à un autre titre, crée un doute sérieux quant à la légalité de ces arrêtés. Leur suspension, ordonnée en première instance, est confirmée en appel. (notamment Cour administrative d'appel de Versailles, juge des référés, 3 décembre 2004, *Commune de Tremblay-en-France*, n° 04VE03399) •

La chaîne de télévision Al Manar interdite de diffusion

Conseil d'État, juge des référés, 13 décembre 2004, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, n° 274757.

Suite à la modification, par la loi du 9 juillet 2004, de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le président de la section du contentieux du Conseil d'État peut, à la demande du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, enjoindre à un opérateur satellitaire relevant de la France de faire cesser la diffusion d'une chaîne de télévision transportée sur son réseau qui ne se serait pas conformée à ses obligations au regard de la loi française. Eu égard à la connotation antisémite de certains programmes diffusés par la chaîne Al Manar, le président de la section du contentieux a fait un premier usage de ces nouveaux pouvoirs en enjoignant sous astreinte à l'opérateur de droit

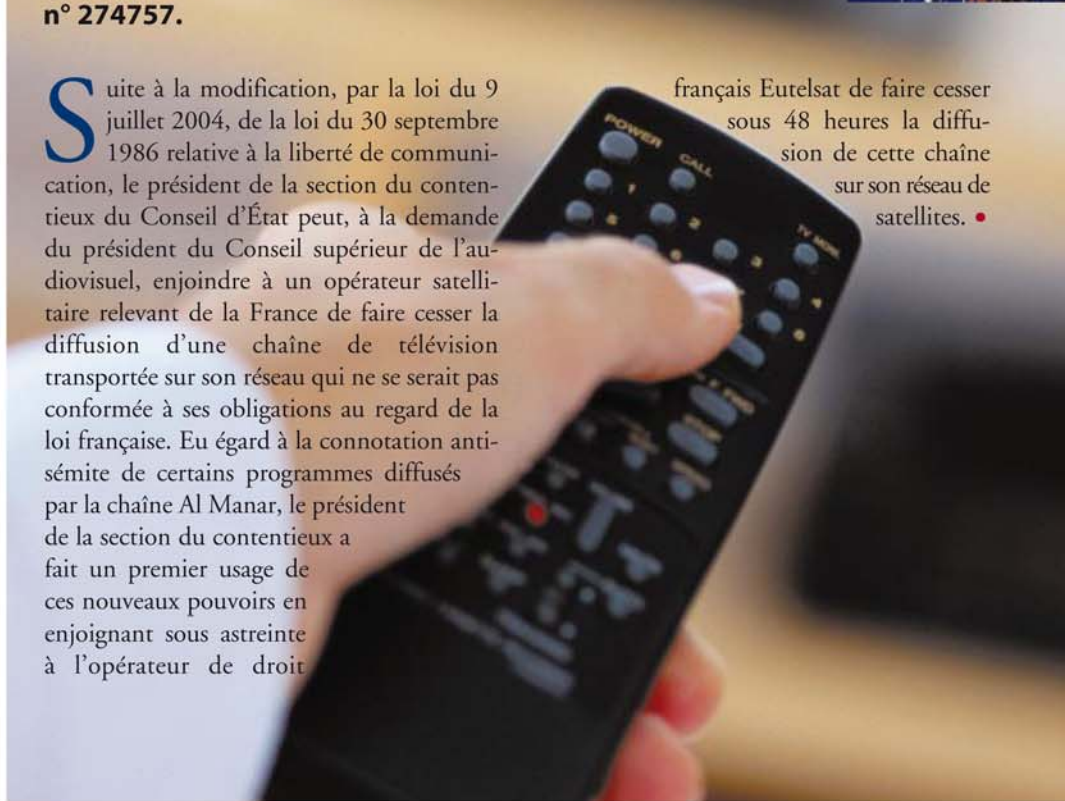
français Eutelsat de faire cesser sous 48 heures la diffusion de cette chaîne sur son réseau de satellites. •

Erreur de diagnostic en présence d'une maladie des « os de verre »

Cour administrative d'appel de Lyon, 18 janvier 2005, M. et Mme B., n° 02LY01374.

Alors que le médecin traitant qui lui avait adressé une enfant victime de nombreuses fractures avait envisagé l'hypothèse d'une maladie des os de verre, l'hôpital s'est abstenu de procéder aux examens complémentaires qui auraient pu permettre de vérifier une telle hypothèse. Privilégiant, sur le fondement d'éléments non médicaux, un diagnostic de maltraitance, il a informé le juge des enfants, lequel a ordonné le placement de l'enfant hors de son milieu familial pendant six semaines. Les services

hospitaliers ne s'étant pas entourés de toutes les précautions qui auraient permis de limiter les risques d'erreur de diagnostic, la cour de Lyon reconnaît la responsabilité de l'hôpital et le condamne à indemniser le préjudice subi par l'enfant, dont l'état de santé a été diagnostiqué avec retard, et le préjudice moral des parents, dû à la suspicion de mauvais traitements qui a pesé sur eux. •



Les assistants de justice

Céline Van Muylder

Conseiller au tribunal administratif de Rouen

Créés au profit de la juridiction administrative par la loi du 9 septembre 2002, les assistants de justice ont fait progressivement leur apparition au sein des juridictions au cours de l'année 2003. Les articles L. 227-1 et R. 227-1 et suivants du code de justice administrative exigent qu'ils soient titulaires d'un diplôme juridique sanctionnant quatre années d'études supérieures et prévoient qu'ils apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats administratifs, dans le cadre de 720 heures de vacations par an.

Doctorante en droit public, j'étais très intéressée par le concours de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel et la création de ces nouveaux postes a été pour moi l'occasion de découvrir d'une façon privilégiée l'intérêt du métier de juge administratif et de me familiariser avec la pratique interne d'une juridiction.

Les missions de l'assistant de justice peuvent être très hétérogènes. La position récente et atypique de ces vacataires, ni magistrats ni membres du greffe, a nécessité – et requiert toujours – une réflexion sur le rôle de ces « nouveaux collaborateurs ». Il s'agit de trouver un équilibre entre l'utilité pour la juridiction et

l'intérêt intellectuel et formateur pour l'assistant. En ce qui me concerne, cet équilibre s'est traduit par l'attribution de deux types de tâches : d'une part, la préparation de projets d'ordonnances des présidents ou de référés expertises et, d'autre part, la réalisation de travaux préparatoires plus approfondis sur des dossiers destinés aux formations collégiales. La variété des dossiers étudiés m'a permis d'aborder de nombreux domaines du contentieux. J'ai pu en outre améliorer ma rigueur rédactionnelle et la qualité de mon raisonnement au contact de dossiers juridiquement intéressants.



Le dialogue qui s'instaure avec les magistrats contribue aussi à la richesse de cette formation. Comme douze autres assistants, j'ai réussi le concours de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel en 2004, et c'est maintenant avec grand plaisir que je retrouve pour ma première affectation les magistrats qui ont contribué à ce succès. •

Les assistants de justice en chiffres

Au 31 décembre 2004, les assistants de justice sont au nombre de **195** :

15 au Conseil d'État, **41** dans les cours administratives d'appel et **139** dans les tribunaux administratifs.

Ces nouveaux collaborateurs des juridictions, qui exercent leurs fonctions à temps partiel (720 heures par an) et pour une

durée déterminée (2 ans renouvelables), sont jeunes (26 ans en moyenne) et d'un niveau de formation élevé (diplôme de 3^e cycle pour les deux tiers).

L'exercice de ces fonctions constitue souvent une transition entre le milieu universitaire et le monde professionnel. Au moment de leur recrutement, 42% d'entre eux n'avaient

aucune expérience professionnelle et 39% une expérience d'enseignement uniquement. 84 ont déjà quitté la juridiction, le plus souvent du fait de l'obtention d'un CDI ou d'un emploi à temps complet (34%), ou du fait de la réussite à un concours (31%). •

RÉSULTATS

L'activité juridictionnelle et consultative en 2004

Les tribunaux administratifs ont connu, pour la seconde année consécutive, une forte augmentation du nombre de recours enregistrés, de 16% par rapport à 2003, du fait, notamment, de l'augmentation du contentieux des étrangers. Face à cet afflux, ils ont réussi à accroître de 8% le nombre d'affaires jugées dans l'année, sans toutefois éviter un accroissement du stock des affaires en instance. Le délai

prévisible de jugement des affaires en stock s'élève en moyenne à 1 an et six mois.

Les cours administratives d'appel ont, en revanche, vu le nombre d'appels diminuer de 8% en 2004, en raison de la réforme entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003, qui a fermé la voie de l'appel au profit d'un recours direct en cassation pour certains litiges de faible importance. Dans le même temps, grâce aux efforts accomplis dans le cadre des contrats d'objectifs conclus en décembre 2002, les cours ont accru de 19%

le nombre d'affaires jugées, ce qui leur permet de réduire sensiblement le nombre d'affaires en instance. Le délai prévisible

moyen de jugement est ramené à 1 an et 9 mois et, s'il reste trop élevé, il diminue désormais régulièrement chaque année.

Le Conseil d'État, pour sa part, a été confronté à une augmentation de 22% des affaires enregistrées, du fait de l'augmentation de l'activité des cours administratives d'appel et des conséquences de la réforme de l'appel. Le nombre de décisions rendues est resté stable, conduisant à une augmentation du nombre d'affaires en instance. Toutefois, le délai prévisible moyen de jugement demeure inférieur à un an. Enfin, au titre de son activité consultative, le Conseil d'État a été saisi de 1 292 projets de textes ou demandes d'avis, soit 150 de plus qu'en 2003. Il s'est prononcé sur 194 projets de loi, d'ordonnances ou de lois du pays et sur 2 projets de textes européens, dont la proposition de directive « Bolkestein ». •

Chiffres clés de l'année 2004

	Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel	Conseil d'État
Affaires enregistrées	149 008	14 347	12 074
Affaires réglées	137 189	19 829	11 001
Affaires en instance au 31.12	209 439	35 031	10 122

(Tous les chiffres sont en données nettes, c'est-à-dire abstraction faite des séries.)



Turquie

La juridiction administrative turque comprend, en première instance, des tribunaux administratifs et des tribunaux fiscaux, en appel, des tribunaux administratifs régionaux, et, en cassation, un Conseil d'État, dont l'existence est prévue par la Constitution.

Pour l'exercice de ses attributions juridictionnelles, le Conseil d'État comprend des sections de contentieux administratif et des sections de contentieux fiscal, les affaires pouvant, en outre, être examinées par une assemblée d'unification de la jurisprudence. S'il est essentiellement juge de cassation, le Conseil juge également certains litiges en premier et dernier ressort, notamment les recours dirigés contre les règlements d'administration publique, les actes réglementaires des ministres et les actes relatifs à la situation individuelle des hauts fonctionnaires.

Dans ses attributions consultatives, il est chargé de donner un avis sur les projets de loi, les projets de règlements d'administration publique et les contrats de concession, ainsi que sur toutes les affaires qui lui sont adressées par le Président de la République ou le Premier ministre. Ses avis ne lient pas le Gouvernement mais sont généralement suivis. •



Bénin

Au Bénin, c'est la chambre administrative de la Cour suprême qui est juge de droit commun, en premier et dernier ressort, du contentieux administratif. Cette formation connaît aussi, comme juge d'appel, des décisions rendues par un certain nombre d'organismes à caractère juridictionnel. Enfin, un pourvoi en cassation est possible devant la Cour suprême statuant en assemblée plénière. La Cour suprême peut en outre, en vertu de la Constitution, être consultée par le Gouvernement sur toutes matières administratives et juridictionnelles. Elle peut également, à la demande du chef de l'État, être chargée de la rédaction de tout texte législatif ou réglementaire, préalablement à leur examen par l'Assemblée nationale. •

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction: Bernard Stirn -
Directeur de publication: Pascale Fombeur -
Comité de rédaction: Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Odile Piérart, Isabelle Schwartz.
Secrétaire de rédaction: Xavier Catherine
Conseil d'État: 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel.: 01 40 20 80 00 - Mél.: lja@conseil-etat.fr
Conception et Réalisation: Desgrandchamps
N° ISSN: 1760-4915.

Photo: Conseil d'État, Photodisc

Directive « Bolkestein »

Le Gouvernement a sollicité l'avis du Conseil d'État sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, alors en cours d'examen par le Conseil de l'Union européenne. Celle-ci repose sur le principe « du pays d'origine », en vertu duquel la loi applicable à un prestataire de service ne serait plus celle de l'État sur le territoire duquel la prestation est réalisée mais celle de l'État d'origine de ce prestataire.

Dans un avis rendu le 18 novembre 2004 et publié à son rapport public 2005, le Conseil d'État a souligné, d'une part, l'imprécision du contenu du projet, source d'insécurité juridique, et, d'autre part, le risque de mise en cause de plusieurs principes de valeur constitutionnelle. En premier lieu, il ne pouvait être exclu que le projet oblige le juge national à faire application d'une règle pénale de fond d'un pays étranger non reprise en droit fran-

çais, portant ainsi atteinte au principe de légalité des délits et des peines, voire à la souveraineté nationale. En second lieu, l'application du principe du pays d'origine sans harmonisation des législations des États membres pouvait porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, notamment si des prestataires de service, pour une même infraction commise en France, devaient être jugés chacun selon la loi pénale de son pays d'origine.

En conclusion, l'avis du Conseil d'État préconise une approche différente, consistant à dresser une liste positive des cas dans lesquels le principe du pays d'origine pourrait être appliqué dans des conditions satisfaisantes, en raison d'une harmonisation suffisante des législations des États membres, plutôt que de généraliser l'application de ce principe en l'assortissant d'une liste d'exclusions probablement incomplète. •

LE SAVIEZ-VOUS ?

La réforme de l'assemblée générale du Conseil d'État

Pour exercer sa mission de conseiller juridique du Gouvernement, le Conseil d'État examine les projets de lois et d'ordonnances, ainsi que certains projets de décrets, d'abord au sein de l'une de ses sections administratives, spécialisées par matières, puis dans le cadre de son assemblée générale. Un décret du 21 décembre 2004 a réformé le fonctionnement de cette dernière. Il a supprimé l'obligation de réunir l'assemblée générale plénière, qui regroupe tous les conseillers d'État, au moins douze fois par an et deux fois par trimestre, afin de ne la réunir que si l'importance de l'ordre du jour ou les circonstances l'exigent. Il a surtout permis de dispenser de l'examen en assemblée générale – comme c'était déjà le cas pour les décrets – les projets de loi qui ne soulèvent pas de réelle difficulté juridique. Ainsi, les membres du Conseil d'État et les représentants du gouvernement peuvent mieux concentrer leur réflexion sur des textes qui méritent réellement une attention vigilante. •

AGENDA

Visite du Premier ministre au Conseil d'État

M. Jean-Pierre Raffarin s'est rendu le 10 mars dernier au Conseil d'État, dont il a présidé l'assemblée générale. Cette faculté, prévue à l'article L.121-1 du code de justice administrative, est purement symbolique et évoque l'histoire de l'institution, dont la présidence était confiée au chef du Gouvernement par la loi de 1872. En réponse au discours du vice-président du Conseil, M. Renaud Denoix de Saint Marc, le Premier ministre a souligné les évolutions positives de la justice administrative au cours de ces dernières années, en évoquant notamment la réforme des référés et l'amélioration des délais de jugement devant les cours administratives d'appel, et a témoigné de l'importance qu'il attachait à ses travaux et à son indépendance.

A l'issue de la séance d'assemblée générale, il a rencontré les membres du Conseil d'État en rendant visite aux différentes sections. •

