



LA QPC VUE PAR...

JEAN MARC SAUVÉ

Vice-président du Conseil d'État.

La question prioritaire de constitutionnalité, qui permet aux justiciables de saisir le Conseil constitutionnel, sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, d'une question sur la conformité de dispositions législatives aux droits et libertés que la Constitution garantit, a été créée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans le but de permettre au citoyen de se réapproprier les droits et libertés inscrits dans le « bloc de constitutionnalité ».

Le juge administratif, qui exerce une responsabilité particulière dans la protection des libertés et des droits fondamentaux, participe à la mise en place de ce nouveau mécanisme en s'attachant à lui donner sa pleine effectivité. Il a adapté ses procédures, ses outils et ses méthodes de travail à tous les niveaux et il était prêt à assumer ces nouvelles missions dès le 1^{er} mars.

Le premier bilan que l'on peut dresser après quatre mois d'application est celui du bon fonctionnement de ce dispositif. Au 5 juillet 2010, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel avaient reçu 357 questions prioritaires de constitutionnalité et en avaient transmis 54 au Conseil d'État. En outre, celui-ci en avait directement reçu 83. A cette date, il avait statué sur 75 questions et renvoyé 26 d'entre elles devant le Conseil constitutionnel. Toutes les questions sont traitées dans le délai de trois mois fixé par la loi organique et la jurisprudence a commencé à préciser la portée des dispositions de cette loi, comme la notion de « question nouvelle » ou celle de question présentant « un caractère sérieux ».

Si l'on ajoute à cela le fait que la Cour de justice de l'Union européenne a le 22 juin clarifié, dans des termes très proches de ceux des décisions rendues par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État le 12 et le 14 mai, les conditions dans lesquelles la procédure de la question prioritaire s'articule avec celle des questions préjudicielles prévue par le droit de l'Union, l'on peut estimer que le nouveau dispositif constitutionnel achève sa période de rodage pour entrer progressivement en phase de croisière. ■

ACTUALITÉ



Le Conseil d'État consacre les considérations générales de son rapport public 2010 à l'eau et son droit. Quantité, qualité, risques... le rapport du Conseil d'État englobe pour la première fois tous les aspects du droit de l'eau, y compris au plan international. Il met notamment en évidence la forte imbrication des différents niveaux de gouvernance et souligne que le modèle français de gestion intégrée de l'eau par bassin versant est insuffisamment appliqué.

Gestion qualitative et quantitative du cycle de l'eau, moyens et outils mobilisables au service du développement durable, droit communautaire et droit national, police administrative et droit pénal de l'eau, politiques de recherche et d'évaluation... le rapport public du Conseil d'État porte successivement son analyse sur toutes ces questions en formulant une série de propositions touchant aux aspects les plus déterminants des politiques publiques concernées.

Il met en évidence l'imbrication désormais forte entre les différents niveaux de gouvernance (local, national, communautaire et international) et identifie le grand écart qui subsiste entre le modèle français de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant et son faible degré d'application dans les principaux aspects de cette gestion (organisation administrative et budgétaire fragmentée, droit éclaté et compliqué à l'excès...).

Le rapport met l'accent sur les ruptures juridiques en cours : la directive cadre sur l'eau, qui a renouvelé la problématique de l'eau, la Charte de l'environnement et le Grenelle de l'environnement. Ces trois textes sont à l'origine d'inflexions dans les orientations et les méthodes de gestion de la ressource en eau et des conséquences fortes vont en résulter à long terme.

Ces évolutions juridiques récentes sont à relier au fait que la problématique de l'eau change à nouveau de nature au plan national et communautaire et, de manière plus limitée, au plan international. Au plan national, il s'agissait en priorité de raccorder toute la population à l'eau et à l'assainissement et d'accroître l'offre. C'est acquis en France depuis la fin du XX^e siècle (grâce à l'investissement public consacré par les collectivités territoriales à l'alimentation en eau potable) et la consommation domestique d'eau potable s'est infléchie. Cette problématique du raccordement de tous aux réseaux reste en revanche prépondérante au plan international. Des problèmes nouveaux ont néanmoins surgi qui infléchissent les priorités, en particulier pour l'Union européenne : pollutions, lutte contre le gaspillage, impact potentiel du réchauffement climatique, préservation de la biodiversité... ■

REPRÉSENTATION SYNDICALE

L'Union syndicale "Solidaires" ne figure pas parmi les organisations syndicales qui peuvent désigner des représentants au sein du Conseil économique, social et environnemental (CES) et des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) en application des textes réglementaires. Elle a demandé au Premier ministre de modifier les dispositions régissant la composition du CES et celle des CESR, afin de pouvoir désigner au moins un représentant au sein de ces organismes. Le Premier ministre ayant refusé, l'Union syndicale "Solidaires" a attaqué ce refus devant le Conseil d'État. Ce dernier a fait droit au recours en annulant la décision du Premier ministre rejetant la demande de l'Union syndicale "Solidaires". La représentation des syndicats au sein du Conseil économique, social et environnemental devra donc faire l'objet d'un réexamen.

Conseil d'État, 30 décembre 2009, N° 310284

RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE :
TROIS SÉRIES D'ANNULATION

Le Conseil d'État a été saisi d'un très grand nombre de requêtes contre la réforme de la carte judiciaire. Après avoir examiné, au cas par cas, la légalité de la suppression des juridictions concernées, il rejette la majorité des requêtes.

Seules trois séries d'annulations sont prononcées. La première sanctionne le choix de la juridiction supprimée. Le Conseil d'État annule ainsi la suppression du tribunal de grande instance - ainsi que du tribunal pour enfants et du tribunal d'application des peines - de Moulins (Allier). Il fonde sa décision sur plusieurs considérations : la distance importante séparant Moulins du siège du tribunal de grande instance auquel celui de Moulins était rattaché ; la présence à proximité immédiate de la commune d'un établissement pénitentiaire (comportant une maison d'arrêt importante et une maison centrale de haute sécurité accueillant de nombreux détenus particulièrement signalés) ; la localisation à Moulins, chef-lieu de département, des autres services de l'État et du conseil général dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice. Les deux autres annulations - tribunaux pour enfants de Guingamp (Côte d'Armor) et de Bourgoin-Jallieu (Isère) - sont fondées sur une irrégularité de procédure.

Conseil d'État, Section du contentieux, 19 février 2010, N° 322407

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT
TRANSFERT DE CHARGES AUX
COMMUNES

Par un arrêt du 26 mars 2009, la cour administrative d'appel de Versailles a estimé que le ministre de l'intérieur n'avait pu légalement, en l'absence de toute disposition législative en ce sens, mettre à la charge des communes, par circulaire du 3 mai 2002, les frais exposés afin d'assurer le recouvrement par les agents de police municipale des amendes dues pour les infractions au code de la route qu'ils sont habilités à verbaliser. La cour a ainsi condamné l'État à rembourser à la commune de Versailles les frais afférents au fonctionnement de la régie de recettes d'État, à l'utilisation de carnets de timbres-amendes et à l'acquisition de matériel informatique qu'elle avait ainsi indûment supportés, à compter de l'entrée en vigueur de la circulaire litigieuse.

CAA Versailles, 26 mars 2009, N° 07VE03261

Autorité du droit communautaire

CONSEIL D'ÉTAT, 30 OCTOBRE 2009,
N° 298348

La jurisprudence considérait jusqu'à présent qu'une personne ne pouvait, à l'appui d'un recours contre une décision administrative individuelle, invoquer directement une disposition d'une directive, même si l'État avait été défaillant dans son obligation de transposition. La directive était en effet considérée comme n'ayant pas d'effet direct sur la situation d'une personne individuelle, puisqu'elle posait des obligations s'appliquant aux seuls États (*Conseil d'État, 22 décembre 1978, Ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit*). La décision du 30 octobre 2009 revient sur cette jurisprudence. L'assemblée du contentieux, la formation juridictionnelle la plus élevée du Conseil d'État, a en effet jugé que tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif même non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive lorsque l'État n'a pas pris les mesures de



transposition nécessaires dans les délais impartis. Cette évolution résulte notamment du fait que la transposition des directives communautaires, qui est une obligation prévue par le Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, le caractère d'une obligation constitutionnelle. Elle révèle également le souci pour le juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation constitutionnelle à l'égard des autorités publiques. ■

Le Conseil d'État donne gain de cause
à un saisonnier étranger

CONSEIL D'ÉTAT, 25 MAI 2010, N° 320116



Le code du travail prévoit la possibilité d'engager des travailleurs étrangers dans le cadre de contrats saisonniers agricoles, pour lesquels l'employeur ne peut faire face à ses besoins par le recrutement d'une main-d'œuvre présente sur le territoire national. Jusqu'en 2007, la durée totale de ces contrats ne pouvait excéder six mois sur douze consécutifs, sauf autorisation exceptionnelle permettant de les porter à huit mois. En pratique, le recours à la main-d'œuvre saisonnière étrangère a pu faire l'objet d'abus, ces contrats étant reproduits et systématiquement étendus pendant de nombreuses années successives, y compris dans des domaines non agricoles. Un tel cas était soumis au Conseil d'État.

Entre 1982 et 2004, l'intéressé avait béné-

ficié de contrats saisonniers de six mois, systématiquement portés à huit, de sorte qu'il avait vécu en France les trois quarts de l'année pendant plus de vingt ans. Il a alors sollicité un titre de séjour, sur le fondement des articles L. 313-11 et du 10° de l'article L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Mais les services préfectoraux avaient rejeté sa demande, considérant qu'il ne justifiait pas d'un séjour habituel en France depuis plus de dix ans, condition exigée par le code.

Le Conseil d'État a annulé cette décision et enjoint à l'administration de délivrer une carte de séjour. Il a considéré que l'ancienneté de la présence de l'intéressé en France (dont il n'a jamais été éloigné plus de quatre mois par an), le caractère systématique de l'allongement de la durée de son séjour à huit mois par an, le fait qu'il exerçait chaque année des activités qui n'étaient pas uniquement celles de production agricole et pour une durée égale ou supérieure à la durée annuelle du travail et, enfin, qu'il avait ainsi fixé en France le centre de ses intérêts professionnels lui permettait de justifier d'avoir résidé en France plus de dix ans. ■

L'expérience pionnière de dématérialisation du travail contentieux à la Cour administrative d'appel de Paris

PAR BRUNO MARTIN-LAPRADE
Président de la Cour administrative d'appel de Paris.

En attendant l'arrivée de l'application du contentieux « ARAMIS », la Cour administrative d'appel de Paris travaille depuis plusieurs années à lever le principal obstacle susceptible d'entraver sa mise en œuvre concrète : la conviction profondément ancrée qu'un texte ne peut être « bien lu » (c'est-à-dire, assimilé, travaillé, corrigé, etc) que sur papier, de sorte que le réflexe instinctif reste souvent, lors de la réception numérique d'un texte, de commencer par l'imprimer avant même de l'avoir ouvert sur écran.

Pour cela, la Cour utilise systématiquement les « répertoires partagés » (des espaces dénommés sur les serveurs, dont l'arborescence est à volonté extensible ou modifiable et dont l'accès peut être dans le détail réservé à des groupes spécialement configurés), pour y déposer les fichiers sur lesquels plusieurs personnes ont besoin de travailler ensemble. Depuis janvier 2008, tous les projets font l'objet d'un suivi numérisé, de la première proposition du rapporteur, jusqu'à l'édition papier de la minute à signer. Les interventions successives faites en « mode correction » y sont signalées, signées, horodatées et accompagnées de mails destinés à informer les autres intervenants qu'une étape a été franchie. Ainsi sont notamment supprimées les fastidieuses « navettes » entre magistrats et greffiers pour la saisie des corrections sur papier, chacun sachant désormais à tout moment où trouver le dernier état du projet.

Plus intéressant, depuis septembre 2008, chaque rapporteur dépose sur un réper-

toire accessible à tous les magistrats de sa chambre un fichier comprenant non seulement sa note, mais aussi et surtout, l'ensemble de la documentation glanée sur les banques de données, rendue commodément accessible par des liens hypertextes et des signets. Le réviseur peut y apporter directement ses annotations, les autres membres de la formation pouvant ainsi consacrer la séance d'instruction (à laquelle, depuis septembre 2009, chacun participe à l'aide de son ordinateur portable connecté au réseau) à un débat collégial complètement éclairé.

Les pièces produites par les parties restent sous format papier (sous réserve de l'expérience des « télérecours » fiscaux), mais les greffes scannent tous les mémoires de dernière minute pour en faciliter la consultation immédiate et simultanée par la chambre.

Le travail sur écran a nécessité un équipement spécifique : chaque magistrat dispose ainsi d'un ordinateur portable (« clipsable » sur station d'accueil) et de deux écrans de 22 pouces, tandis que les agents de greffe travaillent sur deux écrans. Par ailleurs, une formation pratique et simple, sous forme d'ateliers d'une heure, permet à chacun de se familiariser à l'usage des techniques avancées des progiciels standards (Windows, Adobe...) comme à la pratique des bases de données documentaires.

Après bientôt trois ans d'expérience, les magistrats et agents adhèrent désormais sans réserve aux pratiques mises en œuvre. Au-delà des facilités immédiates de transmission, de partage, de disponibilité de l'information... ils ont la conviction de s'approprier les méthodes du futur. ■



Les établissements publics

Foisonnement des établissements publics dans certains secteurs, recul dans d'autres, évolutions de la jurisprudence, influence croissante du droit communautaire sur le droit de la concurrence et le droit de la commande publique... toutes ces transformations peuvent interroger la pertinence de la formule des « établissements publics » et la viabilité de son régime juridique.

Dans un environnement juridique profondément renouvelé, l'étude du Conseil d'État montre pourtant que l'établissement public reste un mode d'organisation pertinent, adapté aux exigences contemporaines de transparence, d'efficacité et de réactivité.

Le Conseil d'État analyse ensuite l'impact du droit communautaire qui ne remet pas en cause ce mode d'organisation. Le risque que les relations entre l'État et ses établissements publics tombent de façon systémique sous le coup d'une qualification d'aide d'État doit être fortement relativisé. Par ailleurs, le droit de la commande publique ne saurait être regardé comme faisant peser sur le choix de créer un établissement public une contrainte excessive, qui aboutirait à accroître les obligations en termes de mise en concurrence. Pour autant, l'étude affirme que les modalités de création et de fonctionnement des établissements publics mériteraient d'être clarifiées et simplifiées ; le Conseil d'État préconise

pour cela l'adoption d'une loi portant fixation d'un cadre relatif aux établissements publics et une série de mesures permettant de mieux encadrer la création de nouveaux établissements. Celles-ci passent notamment par la nécessité de donner à l'administration les moyens de rationaliser la création et la gestion des établissements publics, par le renforcement de la sécurité juridique des régimes des établissements publics et par l'assouplissement du cadre régissant l'organisation et le fonctionnement des établissements publics. ■



Union Européenne

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a été nommé président du comité chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général à la Cour de justice et au Tribunal de l'Union européenne. Composé de personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice, du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant une compétence notoire, le comité est saisi dès que le gouvernement d'un État membre propose un candidat à l'exercice de ces fonctions juridictionnelles. L'avis du comité, motivé, est rendu après audition du candidat et transmis aux gouvernements des États membres avant qu'ils ne procèdent aux nominations. Créé par le Traité de Lisbonne, le Comité constitue une garantie supplémentaire dans la procédure de nomination des membres de la Cour de justice et du tribunal de l'Union européenne. ■

Début 2010, Jean-Marc Sauvé a par ailleurs été le premier juriste de droit continental à être reçu en qualité de membre d'honneur de la « Honourable Society of the Middle Temple » qui constitue depuis six siècles le fondement des professions juridiques de l'Angleterre et du Pays de Galles.

Convention de jumelage entre les Conseils d'État français et algérien

Le Conseil d'État d'Algérie a été institué en 1998 et exerce des fonctions consultatives et contentieuses similaires à celles de son homologue français. La justice administrative algérienne connaît actuellement une réforme d'ensemble devant conduire à terme à la mise en place d'une trentaine de tribunaux administratifs sur l'ensemble du territoire.

Les Conseils d'État français et algérien coopèrent depuis de nombreuses années, en associant notamment, du côté français, le Conseil d'État et les cours administratives d'appel de Paris et de Marseille. Le 31 mars 2010, la présidente du Conseil d'État d'Algérie et le vice-président du Conseil d'État, ont signé une convention de jumelage entre les deux institutions.

Les relations bilatérales sont ainsi appelées à se développer. Plusieurs groupes de magistrats et agents de greffe algériens devraient être reçus dès 2010 dans des juridictions administratives françaises. Par ailleurs, des magistrats français se rendront à Alger pour participer à des séminaires de perfectionnement destinés aux magistrats et cadres de la justice administrative algérienne. ■

FOCUS



Le Conseil d'État renouvelle fortement la communication pour son bilan d'activité

Dans le cadre de la politique d'ouverture développée depuis quelques années, le Conseil d'État souhaitait notamment mieux rendre compte de son activité à ses différents correspondants : journalistes, parlementaires, élus locaux, directions des ministères, partenaires sociaux, associations, grandes entreprises, avocats et professions juridiques..., mais aussi, plus largement encore, à tous les citoyens qui le souhaitent. C'est avec

cet objectif qu'a été mise au point la publication annuelle d'un bilan d'activité afin de porter à la connaissance de ces publics une synthèse accessible et vivante de l'activité du Conseil d'État et de la justice administrative. Au traditionnel « Rapport public » publié à la Documentation française, s'ajoute désormais un « Bilan d'activité » ad hoc conçu pour un large public. ■

→ Egalement sur www.conseil-etat.fr

SUR LE NET

La justice administrative en images



Après avoir ouvert les portes du Conseil d'État en 2009 à travers une série de films courts, le site www.conseil-etat.fr propose aujourd'hui une plongée dans l'actualité de la justice administrative en France. « La justice administrative en France », « La procédure devant le juge administratif »,

www.conseil-etat.fr salué comme l'un des meilleurs nouveaux sites internet

Le site internet du Conseil d'État (et ses déclinaisons dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs) a été distingué comme l'un des meilleurs nouveaux sites Internet par le jury du Top Com 2010, le rendez-vous annuel des professionnels de la communication. Il a été classé en deuxième position, derrière Generali et devant le portail de la Ville de Nice. ■

« Contester une décision devant la cour administrative d'appel », « La Cour nationale du droit d'asile », ce sont ainsi cinq modules qui « donnent à voir » une institution parfois méconnue mais à laquelle les citoyens ont pourtant de plus en plus fréquemment recours. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'État :

OLIVIER SCHRAMECK, conseiller d'État, président de la section du rapport et des études depuis le 1^{er} novembre 2009

CHRISTINE MAUGÛE, conseiller d'État, président de la 6^e sous-section de la section du contentieux depuis le 12 novembre 2009

CHRISTOPHE CHANTEPY, conseiller d'État, président de la 1^{re} sous-section de la section du contentieux depuis le 1^{er} janvier 2010

ANDRÉ SCHILTE, conseiller d'État, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives depuis le 30 janvier 2010

BRICE BOHUON, maître des requêtes, secrétaire général adjoint depuis le 9 avril 2010

Dans les cours administratives d'appel :

BERNARD FOUCHER, conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Douai depuis le 3 mars 2010

Dans les tribunaux administratifs :

FRANÇOISE SICHLER-GESTIN, président du tribunal administratif de Melun depuis le 3 mai 2010

SYLVIE FAVIER, président du tribunal administratif de Basse terre, St Barthelemy et St. Martin depuis le 7 juin 2010