

Séance n° 3
Le statut et l'organisation de la juridiction administrative

• **I - Le statut de la juridiction administrative (règles juridiques relatives à son existence) :**

• **Qu'est-ce que signifie le terme de « statut » ?**

- C'est un ensemble de règles applicables à une chose / à une situation juridique déterminée.
- Il faut distinguer le statut de la juridiction administrative du statut des magistrats administratifs (qui est rattaché au statut de la fonction publique)

• La statut constitutionnel du juge administratif ?

- Semble ne pas avoir de statut constitutionnel car non mentionné dans la Constitution sauf le Conseil d'Etat (laquelle mentionne son rôle consultatif, son rôle dans la transmission de la QPC article 61-1, son rôle dans la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, son contrôle juridictionnel sur les lois organiques relatives au statut des collectivités d'outre-mer)
- Lois des 16 et 24 août 1790 et que le décret du 16 fructidor An II qui n'ont pas de valeur constitutionnelle (ainsi que le rappelle la décision du CC. Du 23 janvier 1987).
- Toutefois, le Conseil constitutionnel est venu combler ce vide juridique avec deux décisions essentielles :
 - 1) **Cons. Const., 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs** : en consacrant le **principe d'indépendance de la juridiction administrative** au rang des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
 - > LIMITE : (sans protéger la compétence du JA, simplement son existence)
 - > Cette indépendance de la JA est pour le Conseil d'Etat, propre à la fonction de juger :
(CE, ass., 15 avril 2024, département des Bouches du Rhones)
 - 2) **Cons. Const., du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence** : consacre un autre PFRLR qui est que relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par des personnes publiques >

LIMITES / dérogations : à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire / l'intérêt d'une bonne administration de la justice

- Le statut législatif et réglementaire du juge administratif.
 - Code de justice administrative qui régit les règles applicables aux juridictions administratives depuis le 4 mai 2000.

II - Particularismes à l'origine de controverses juridiques

L'indépendance et l'impartialité des magistrats de la juridiction administrative est controversée au regard des exigences à l'égard du droit à un procès équitable qui consiste notamment à ce que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial* » article 6-1 de la CEDH.

La CEDH a une conception exigeante de l'indépendance et de l'impartialité d'une juridiction, inspirée de la théorie des apparences : selon laquelle, il ne suffit pas que la justice soit indépendante et impartiale, il faut qu'elle le paraisse : et rien ne doit donc laisser subsister un doute dans l'esprit des justiciables.

A) L'indépendance et l'impartialité de la JA

Cette exigence d'indépendance entraîne notamment l'interdiction des lois de validation : **CEDH, 26 oct. 1999, Zielinski** sauf motif impérieux d'intérêt général.

-> Pour illustrer ce point, nous allons revenir sur la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 1980 :

De quoi s'agissait-il dans cette décision ? Pourquoi l'indépendance de la JA était-elle mise en cause ?

- Dans la décision du **Conseil constitutionnel du 22 juill. 1980, Loi portant validation d'actes administratifs** :
 - il s'agissait d'une loi qui validait rétroactivement des décrets, des actes réglementaires, et non réglementaires pris sur la base de ces décrets annulés
 - cela ayant pour effet de rendre inopérant le grief selon lequel les actes concernés étaient dépourvus de base légale. L'intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice, en ce qu'elle

entraînerait le rejet de recours actuellement pendant devant la JA serait ainsi contraire au principe de séparation des pouvoirs.

• **Que décide le Conseil d'Etat et quelle est son argumentation ?**

- Il s'appuie sur l'article 64 de la Constitution pour dire que le JJ est indépendant mais nous indique que pour le JA, cette indépendance est reconnue par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (loi du 24 mai 1872).
- A cet égard, le CC rappelle le caractère spécifique de la fonction du juge administratif sur laquelle : ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement.
- Si le Conseil constitutionnel expose qu'il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de : censurer des décisions des juridictions, d'adresser des injonctions aux juridictions, ni de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence
- Il admet une tolérance **pour que le législateur modifie par la voie de dispositions rétroactives les règles que le juge a mission d'appliquer si cela se fait dans l'exercice de sa compétence et au besoin sauf en matière pénale.**

En l'apparence, cette solution apparaît comme contraire à la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui exige un motif impérieux d'intérêt général pour justifier l'adoption d'une loi de validation. Par la suite, le Conseil constitutionnel, nous indique tout de même que le législateur est intervenu au nom de l'intérêt général.

Sur la méconnaissance des articles 34 et 37 : le législateur est-il intervenu en dehors de sa compétence en validant des actes administratifs ?

- Le CC répond par la négative. Le législateur peut adopter cette loi de validation d'actes administratifs en ce qu'il est compétent pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat.
- Considérant 1 : « *la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets.* »
- Ainsi, du fait de sa compétence en la matière, le CC en déduit que le législateur avait la faculté, au nom de l'intérêt général, de régler une situation née de l'annulation d'un décret

Solution : la loi de validation est déclarée conforme à la Constitution.

Par ailleurs, cette indépendance entre le législateur et le juge doit encore être relativisée :

Rappelons qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur reste compétent pour créer de nouveaux ordres de juridiction, ce qui implique de :

- déterminer les compositions des juridictions (**CC, 3 mars 2005**)
- déterminer les modalités de recrutement des membres de la juridiction (**Cons. Constit. 9 octobre 1985**)
- déterminer les garanties de leur indépendance (**Cons. constit. 21 déc. 1964**)

Avant de passer à la suite, rappel sur la méthode d'identification des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République :

- Préambule de la Constitution de 1946 qui reconnaît les PFRLR
- Dans la décision du 16 juillet 1971 en la loi de 1901 relative au contrat d'association, le Conseil constitutionnel a fondé sa décision sur le préambule de la Constitution de 1958 lequel mentionne l'attachement à la DDHC de 1789 et au préambule de la constitution de 1946.
 - Et c'est ainsi que le préambule de la Constitution de 1946 contenant la mention des PFRLR se voit reconnaître une valeur constitutionnelle. Ils font donc parti du bloc de constitutionnalité. Ainsi le Cons. Const. reconnaît parfois de nouveaux PFRLR.
- Pour consacrer un PFRLR, trois conditions que le Conseil constitutionnel vérifie :
 - 1 - Il doit être suffisamment important : un certain degré de généralité (Cons. Const. 14 janvier 1999)
 - 2 - Il doit trouver une base textuelle dans un ou plusieurs lois antérieures à 1946
 - 3 - Le principe doit avoir fait l'objet d'une application continue

Ex de PFRLR : la liberté d'association, l'indépendance des juridictions administrative, la compétence exclusive de la JA pour l'annulation et la réformation des actes de la puissance publique (CC. 23 janvier 1987), le respect des droits de la défense (Cons. Const. 2 déc. 1976).

Concernant l'indépendance à l'égard de l'exécutif cette fois-ci, cette exigence d'indépendance de la CEDH apporte aussi des garanties : notamment en cas de détachement d'un magistrat si ce dernier s'est prononcé sur la légalité d'acte qu'il serait amené à appliquer dans un futur poste, en ce sens : **CEDH, 9 nov. 2006, Société Sacilor-Lormines c. France**. (Qui a donc condamné cette situation, sur le fondement de l'art. 6-1 de la CEDH, en l'espèce une décision du ministère de l'économie puis poste important au sein de ce ministère).

Par ailleurs, cette exigence pose également des problèmes au regard du dualisme juridictionnel du CE : ainsi, une situation dans laquelle un conseiller d'Etat statue sur un texte sur lequel il avait au préalable donné un avis porte atteinte au droit à un procès équitable (en ce sens : **CEDH, 28 sept. 1995, Procola**).

B) Le respect du principe du contradictoire et la communication des conclusions du Rapporteur public

Document n° 3. CE Sect., 21 juin 2013, Communauté d'agglomération du pays de Martigues.

(La Communauté d'agglomération du pays de Martigues est une ancienne communauté de communes des Bouches-du-Rhône (13), qui forme aujourd'hui avec cinq autres intercommunalités la Métropole d'Aix Marseille Provence.)

Faits : Un arrêté du préfet du 18 avril 2006 ds Bouches-du-Rhône autorisait l'exploitation du centre de déchets du Vallon du Fou par la Communauté d'agglomération du pays de Martigues et entraînant ainsi l'autorisation de stockage de déchets non ultimes au Vallon du Fou (centre de traitement de déchets).

Procédure :

- Recours du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre
- Jugement du 20 novembre 2008 du **TA** de Marseilles a annulé l'arrêté du préfet et a **enjoint** au préfet de modifier l'arrêté à la demande du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre
- Puis il y a eu un arrêt de la CA de Marseille du 4 juillet 2011 a rejeté la requête de la Comm. D'aglo du pays de Martigues

1) La consistance du principe du contradictoire

- Les juges nationaux et européens ont tour à tour consacré le caractère contradictoire de la procédure administrative. Le Conseil d'État l'a qualifié de principe général du droit applicable même sans texte devant toutes les juridictions administratives (**CE, sect., 12 mai 1961, Sté La Huta, n° 40674**), le JA en avait déjà fait un PGD pour le respect des droits de la défense par l'administration (principe général du droit (CE, 1944, *Dame Vve Trompier-Gravier*).
- Pour le Conseil constitutionnel, il apparaît comme le corollaire du principe constitutionnel des droits de la défense : art. 16 DDHC (Cons. const. 29 déc. 1989, n° 89-268 DC).

- La Cour européenne des droits de l'homme y voit, quant à elle, un aspect fondamental du droit au procès équitable au sens de l'article 6 §1 de la Convention (CEDH 18 fév. 1997, Nideröst-Huber c/ Suisse). Selon les termes de la Cour européenne, aux parties « le droit de se voir communiquer et de discuter toute pièce ou observation présentée au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision » (CEDH 27 mars 1998, J. J. c/ Pays-Bas). Le juge est le premier débiteur de cette obligation.
- Il apparaît aujourd'hui à l'article L. 5 du code de justice administrative, au terme duquel « l'instruction des affaires est contradictoire ». Vous avez aussi des précisions sur l'étendue du respect de ce principe aux articles R-611-7 du CJA : notamment communication si décide de relever un moyen d'office etc...

En quoi consiste le respect des droits de la défense dans cette décision ?

implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office

2) Etat du droit sur le respect du principe du contradictoire et les conclusions du RAPU

- **Déjà, il existait depuis toujours, une ambiguïté du statut du RAPU qui tenait notamment à son nom :** l'appellation sous laquelle cette fonction reste la plus connue, celle de « commissaire du gouvernement », avait été introduite sous la seconde République en 1849. Elle subsistera jusqu'en 2009, date à laquelle elle sera remplacée par celle de « rapporteur public », qualification moins ambiguë que la précédente pour les juridictions administratives et en 2015 pour le Tribunal des conflits.
- **Missions du RAPU :** Le rapporteur public expose les questions de fait et de droit qui seront soumises au délibéré et les motifs de la solution qu'il propose.
- **La communication du sens des conclusions du Rapporteur public.**
 - L'indépendance du rapporteur public ne l'autorise pas pour autant à renoncer à prendre position. Selon le Conseil d'État, il participe à la fonction de juger. Dès lors, puisque le principe du contradictoire n'est « applicable qu'à l'instruction », ses conclusions « n'ont pas à faire l'objet d'une communication préalable aux parties, lesquelles n'ont pas davantage à y répondre » (CE 29 juill. 1998, *Esclatine*). Cette analyse n'a pas été totalement partagée par la Cour européenne des droits de l'homme (**CEDH 7 juin 2001, Kress c/ France**), de sorte qu'un décret du 7 janvier 2009 a prévu l'obligation de mettre les parties en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens des

conclusions qui y seront prononcées. Par ailleurs, grâce à ce texte, devant le Conseil d'État, les avocats peuvent désormais présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions. Ce dispositif a d'ailleurs, en quelque sorte, été validé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 4 juin 2013, Marc-Antoine c/ France).

3) Solution adoptée dans la décision Communauté d'agglomération de Martigues

- L'exercice de la fonction du RAPU n'est pas soumis au respect du principe du contradictoire
- Pas d'obligation de communiquer les conclusions
- pas d'irrégularité de l'arrêt attaqué car le RAPU avait communiqué le sens de ses conclusions préalablement à l'audience, peu importe que les parties ne connaissent **pas les motifs du rejet**
- Dans cette décision le Conseil d'Etat se fonde sur l'**article R711-3** « *Si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne.* »
- Considérant 7 sur les motifs : et se termine par « la communication de ses informations ne sont pas prescrites »
- **Le Conseil d'Etat interprète ce texte et en conclue qu'il n'a pas besoin de communiquer les motifs de cette décision et pourquoi ne communique-t-il pas ces motifs ?**
 - Selon les textes : le rapporteur public n'est pas tenu de communiquer les raisons déterminant la solution proposée mais s'il le fait, il doit alors prévenir les parties en cas de modification de sa position, à peine d'irrégularité. Cette implication a, selon nous, un effet pervers, qui est de ne pas pousser les rapporteurs publics à apporter ce degré de précision car s'il est facultatif, son usage, une fois utilisé, a des conséquences redoutables. Mais elle est nécessaire pour informer les parties d'un changement de position. (En vertu du code R. 711-3 et suivant).
 - Cette solution traduit en réalité une évolution de la procédure contentieuse devant le conseil d'Etat, et ce, sous l'impulsion de la JP de la CEDH.

C) Le droit au procès équitable et la présence du RAPU au délibéré

- **Phase de délibéré.** La question de l'assistance du rapporteur public au délibéré s'est posée. Après de nombreuses hésitations, une réponse définitive à cette question a été donnée. Jusqu'en 2001, sa qualité de magistrat indépendant incitait à répondre par l'affirmative, afin de faire bénéficier les juges de ses conseils avisés. Puis, entre 2001 et 2006, une solution plus nuancée a été retenue, pour tenir compte d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui semblait admettre sa « présence » passive mais non sa « participation » active au délibéré (CEDH 7 juin 2001, Kress) : il pouvait y assister mais non s'y exprimer. Mais aujourd'hui, c'est une réponse plutôt négative qui est retenue, suite à une nouvelle mise en garde de la Cour hostile à sa simple « présence » au délibéré (CEDH 12 avr. 2006, Martinie c/ France) : dorénavant, la décision est délibérée hors de la présence du rapporteur public en ce qui concerne les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CJA, art. R. 732-2), alors qu'au Conseil d'État, « sauf demande contraire d'une partie, le rapporteur public assiste au délibéré » (CJA, art. R. 733-3).
- **CEDH, 7 juin 2001, Kress c. France :** la requérante auprès de la CEDH se plaignait de la durée excessive de la procédure contentieuse, de l'absence de communication avant l'audience des conclusions du commissaire du gouvernement et de n'avoir pu y répliquer, le commissaire de gouvernement avait participé au délibéré
- La CEDH juge dans l'ensemble conforme la procédure suivie devant le Conseil d'Etat
- Mais, elle condamne au nom de la théorie des apparences : la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement. Le justiciable doit avoir la garantie, être à même de penser que le CG ne va pas exercer une influence sur le délibéré, au nom de l'intérêt supérieur du justiciable
- Les évolutions menées par le CE à la suite de cette JP :
 - il est obligé de communiquer le sens général des conclusions à toute partie
 - quelques JP entre temps : mais depuis le décret du 1 août 2006, la présence du CG au délibéré devant les TA et les CAA est prohibée
 - devant le CE, le commissaire de gouvernement peut prendre part au délibéré sans demande contraire d'une partie
 - depuis le décret du 7 janvier 2009, on ne dit plus CG mais rapporteur public