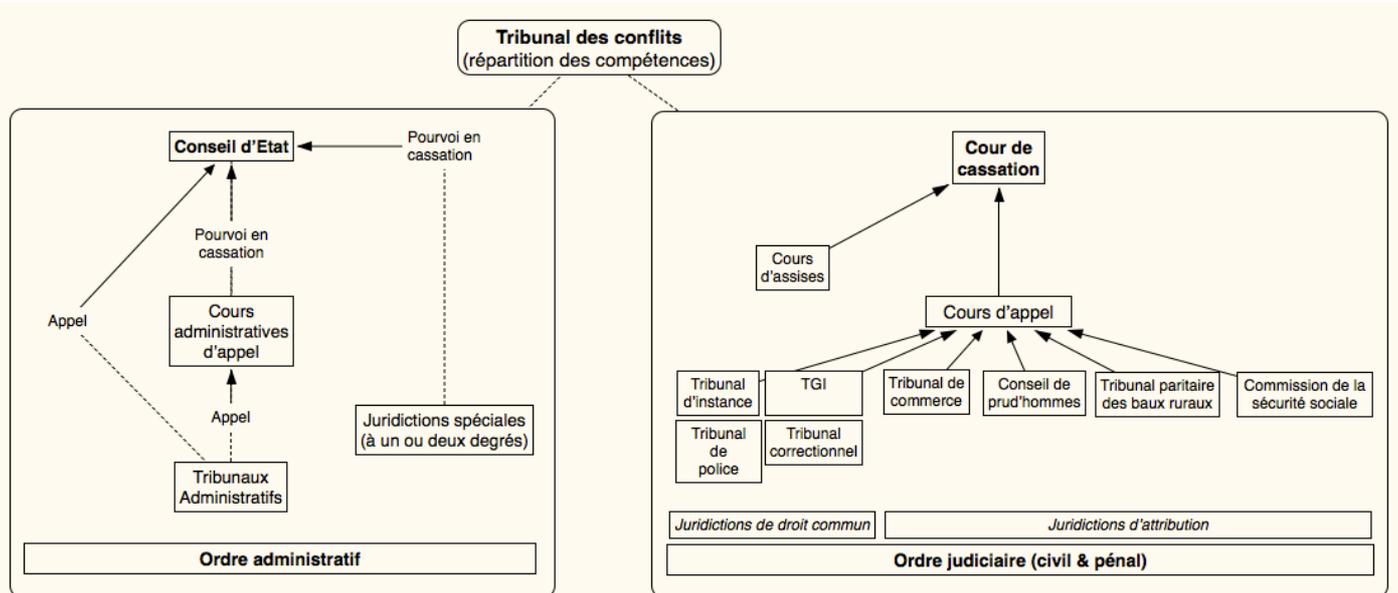


SÉANCE 1 – L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF

Documents complémentaires

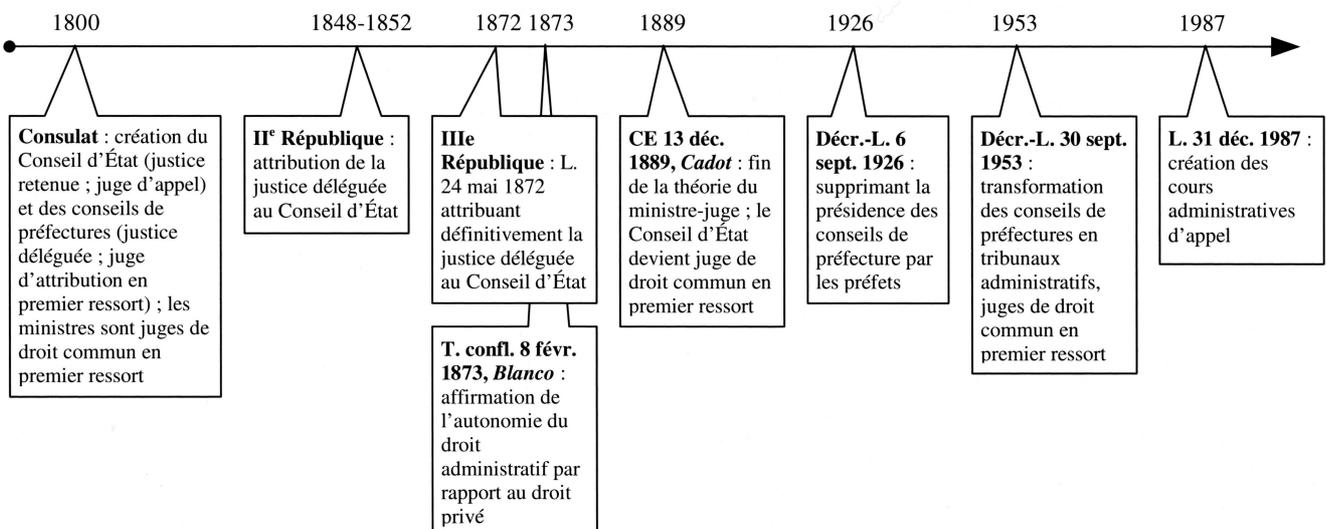
❖ Schéma des ordres juridictionnels



❖ Chronologie sommaire de la structuration de l'ordre administratif

Extrait de « Contentieux Administratif », M. GUYOMAR & B. SEILLER, Dalloz, Hypercours, 2010, p. 35, 1^{ère} édition

Chronologie sommaire de la structuration de l'ordre administratif



❖ **CE, Sect, 21 juin 2013, Communauté d'Agglomération du pays de Martigues**

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 septembre et 6 décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la Communauté d'agglomération du pays de Martigues, dont le siège est Allée Edgar Degas, Paradis Saint-Roch, à Martigues (13500) ; la Communauté d'agglomération du pays de Martigues demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09MA00154 du 4 juillet 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 0604062 du 20 novembre 2008 du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il a annulé, à la demande du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, l'arrêté du 18 avril 2006 du préfet des Bouches-du-Rhône ayant autorisé le stockage de déchets non ultimes au lieu-dit " Vallon du Fou ", sur le territoire de la commune de Martigues, et a enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de modifier cet arrêté ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ; (...)

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 18 avril 2006, le préfet des Bouches-du-Rhône a autorisé, sur le fondement de l'article L. 512-1 du code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'exploitation par la Communauté d'agglomération du pays de Martigues d'un centre de stockage de déchets situé au lieu-dit du " Vallon du Fou ", sur le territoire de la commune de Martigues ; que par un jugement du 20 novembre 2008, le tribunal administratif de Marseille a, à la demande du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, annulé cet arrêté en tant qu'il autorisait le stockage de déchets non ultimes et enjoint au préfet de le modifier ; que ce dernier a pris le 9 février 2009, pour l'exécution de ce jugement, un arrêté modificatif imposant de nouvelles prescriptions ; que, par un arrêt du 4 juillet 2011, contre lequel la Communauté d'agglomération du pays de Martigues se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête dirigée contre le jugement du tribunal administratif ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

2. Considérant que l'article L. 5 du code de justice administrative prévoit que " l'instruction des affaires est contradictoire " ; qu'aux termes de l'article L. 7 de ce code : " Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent " ;

3. Considérant que les règles applicables à l'établissement du rôle, aux avis d'audience et à la communication du sens des conclusions du rapporteur public sont fixées, pour ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, par les articles R. 711-1 à R. 711-3 du code de justice administrative ; que l'article R. 711-2 indique que l'avis d'audience mentionne les modalités selon lesquelles les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance du sens des conclusions du rapporteur public ; que le premier alinéa de l'article R. 711-3 du même code dispose que " 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 " ;

4. Considérant que le principe du caractère contradictoire de l'instruction, rappelé à l'article L. 5 du code de justice administrative, qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office ; que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction ;

5. Considérant que le rapporteur public, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement ; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction ; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du rapporteur public - qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites - n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties ; que celles-ci ont en revanche la possibilité, après leur prononcé lors de la séance publique, de présenter des observations, soit oralement à l'audience, soit au travers d'une note en délibéré ; qu'ainsi, les conclusions du rapporteur public permettent aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la juridiction et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué ; que s'étant publiquement prononcé sur l'affaire, le rapporteur public ne peut prendre part au délibéré ; qu'ainsi, en vertu de l'article R. 732-2 du code de justice administrative, il n'assiste pas au délibéré devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et, selon l'article R. 733-3 de ce code, il y assiste, sauf demande contraire d'une partie, sans y prendre part au Conseil d'Etat ;

6. Considérant que la communication aux parties du sens des conclusions, prévue par les dispositions citées au point 3 de l'article R. 711-3 du code de justice administrative, a pour objet de mettre les parties en mesure d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique, de préparer, le cas échéant, les observations orales qu'elles peuvent y présenter, après les conclusions du rapporteur public, à l'appui de leur argumentation écrite et d'envisager, si elles l'estiment utile, la production, après la séance publique, d'une note en délibéré ; qu'en

conséquence, les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, dans un délai raisonnable avant l'audience, l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter, à l'exception de la réponse aux conclusions qui revêtent un caractère accessoire, notamment celles qui sont relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que cette exigence s'impose à peine d'irrégularité de la décision rendue sur les conclusions du rapporteur public ;

7. Considérant, par ailleurs, que, pour l'application de l'article R. 711-3 du code de justice administrative et eu égard aux objectifs, mentionnés au point 6, de cet article, il appartient au rapporteur public de préciser, en fonction de l'appréciation qu'il porte sur les caractéristiques de chaque dossier, les raisons qui déterminent la solution qu'appelle, selon lui, le litige, et notamment d'indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond, et, de mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir ; que la communication de ces informations n'est toutefois pas prescrite à peine d'irrégularité de la décision ;

8. Considérant que, dans le cas mentionné au point 6 comme dans celui indiqué au point 7, le rapporteur public qui, après avoir communiqué le sens de ses conclusions, envisage de modifier sa position doit, à peine d'irrégularité de la décision, mettre les parties à même de connaître ce changement ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Communauté d'agglomération du pays de Martigues n'est pas fondée à soutenir que l'arrêt attaqué aurait été rendu au terme d'une procédure irrégulière, faute pour le rapporteur public, qui a mis les parties en mesure de connaître avant l'audience le sens de ces conclusions, de les avoir informées des motifs qui l'ont conduit à proposer le rejet de sa requête d'appel ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

10. Considérant qu'en vertu de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, les autorisations délivrées aux installations classées pour la protection de l'environnement sur le fondement de l'article L. 512-1 du même code sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ;

11. Considérant qu'il appartient au juge de plein contentieux des installations classées de se prononcer sur l'étendue des obligations mises à la charge des exploitants par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue ; qu'il doit, à ce titre, prendre en compte tout acte intervenant en cours d'instance ayant pour objet de modifier ou compléter l'arrêté autorisant l'installation ;

12. Considérant, en premier lieu, que la circonstance que la cour se soit référée aux dispositions des articles L. 541-1 et L. 541-24 du code de l'environnement, transférées en vertu des articles 2 et 17 de l'ordonnance du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets à l'article L. 512-2-1 du même code, applicable à la date de l'arrêt attaqué, est, en raison du contenu identique des dispositions en cause, sans incidence sur le bien-fondé du raisonnement de la cour, non plus que sur la régularité de son arrêt ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'objet du litige sur lequel la cour administrative d'appel devait statuer portait sur le bien-fondé de l'annulation par le tribunal administratif de Marseille de l'arrêté du 18 avril 2006 en tant qu'il autorisait le stockage de déchets non ultimes ; que l'arrêté modificatif du 9 février 2009 a été pris en exécution du jugement du tribunal administratif ; que, dès lors, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en ne tenant pas compte de l'arrêté modificatif de 2009, dont l'existence était d'ailleurs simplement mentionnée dans les écritures du ministre de l'écologie, pour statuer sur l'appel contre le jugement du tribunal administratif ;

14. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article L. 542-24 du code de l'environnement, applicable à la date de l'arrêté litigieux et dont les dispositions ont été reprises au II de l'article L. 541-2-1 du même code, les producteurs ou les détenteurs de déchets ne peuvent éliminer ou faire éliminer dans des installations de stockage de déchets que des déchets ultimes ; que doit être regardé comme ultime, au sens de ces dispositions, un déchet qui n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ;

15. Considérant que l'arrêté autorisant l'exploitation d'une installation de stockage de déchets doit être assorti de prescriptions permettant de garantir que ne seront effectivement stockés dans celle-ci que des déchets devant être regardés comme ultimes en application des dispositions précitées ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'il appartient au préfet de préciser les restrictions qui s'en déduisent, le cas échéant, pour l'installation en cause, sans pouvoir autoriser tous les déchets ménagers et assimilés sous la seule réserve d'une référence aux conditions posées par la loi ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Communauté d'agglomération du pays de Martigues n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que le Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle ; que, par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que la SCP Odent, Poulet, avocat du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de la Communauté d'agglomération du pays de Martigues la somme de 3 000 euros à verser à la SCP Odent, Poulet ;

DE C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la Communauté d'agglomération du pays de Martigues est rejeté.

Article 2 : La Communauté d'agglomération du pays de Martigues versera à la SCP Odent, Poulet, avocat du Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues, une somme de 3 000 euros en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Communauté d'agglomération du pays de Martigues, au Comité d'intérêt de quartier de Saint-Pierre, commune de Martigues et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

La justice administrative au service de l'Etat de droit

Ecole nationale d'administration du Liban

Baabda

Mardi 6 novembre 2012

Intervention de Jean-Marc Sauvé[1], vice-président du Conseil d'État de France

Juger, c'est trancher les litiges par le droit. Etre juge, c'est donc nécessairement se mettre au service de l'Etat de droit. Le juge assure la prééminence du droit comme régulateur des rapports sociaux et, dans le même temps, comme « puissance modératrice de la démocratie »[2], il limite l'exercice du pouvoir politique et prévient ou freine les dérives de celui-ci.

La place du juge administratif peut pourtant paraître singulière, voire paradoxale, dans un Etat de droit. En effet, comme le souligne mon collègue le président Stirn, « en matière de défense des libertés, ni la place du juge administratif, ni l'efficacité de ses procédures ne vont de soi »[3]. Héritier du Conseil du Roi, disposant toujours d'une mission consultative aux côtés de la fonction juridictionnelle qu'il remplit, le Conseil d'État français, par son histoire, apparaît ainsi proche du pouvoir exécutif – dont il est toujours formellement une part –, alors même qu'il est le juge de la légalité des actes de l'exécutif et de la responsabilité de l'ensemble des pouvoirs publics. Cette essence et cette dualité fonctionnelle qui fondent le Conseil d'État français, comme nombre de ses homologues étrangers[4], au premier rang desquels le Conseil d'Etat du Liban, ne l'empêchent pas d'être au service de l'Etat de droit.

L'Etat de droit est traditionnellement opposé à l'Etat de police. Le célèbre professeur Carré de Malberg de la Faculté de droit de Strasbourg, qui a contribué à introduire ce concept en France, le définit comme « un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques »[5]. L'Etat de droit est donc un Etat dans lequel l'administration et les pouvoirs publics sont soumis au droit et où, convient-il d'ajouter, existe, entre les normes, une hiérarchie claire et respectée.

L'Etat de droit, c'est donc à la fois un type d'Etat, c'est-à-dire un objet que l'on décrit, mais c'est aussi une idée de l'Etat, c'est-à-dire un objectif que l'on s'assigne. C'est une notion à la fois descriptive et normative[6].

La justice administrative joue un rôle central dans l'Etat de droit, en sanctionnant les écarts de l'administration au droit et à la loi, mais aussi en veillant au respect de la hiérarchie des normes et en assurant la protection des droits fondamentaux. Sans juge, il n'y a pas d'Etat de droit (I). Mais pour que l'Etat de droit puisse être une réalité, le juge doit en outre disposer d'un statut adapté et de pouvoirs suffisants (II).

I. La juridiction administrative, qui met à jour, affine et fait respecter les droits fondamentaux, apporte une contribution essentielle à l'Etat de droit.

A. Elle permet, tout d'abord, d'assurer qu'existe une hiérarchie des normes qui soit respectée.

1. Le juge administratif a toujours veillé à l'application du principe de légalité et au respect de la hiérarchie des normes. Il impose d'abord le respect, par les actes administratifs, de la source constitutionnelle et il rappelle la primauté de celle-ci, dans l'ordre interne, sur toute autre norme[7]. Il se réfère d'ailleurs régulièrement à la Constitution pour dégager des principes généraux du droit[8] ainsi que des principes de valeur constitutionnelle[9]. Mais le juge administratif a également intégré, pour exercer son contrôle, les normes internationales à ses normes de référence. Dès 1952[10], sur le fondement de la Constitution du 27 octobre 1946, il a intégré les traités internationaux dans le bloc de légalité puis, à partir de 1989 et de l'arrêt *Nicolo*[11], il a fait primer, en application de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, les stipulations d'une convention internationale et le droit européen sur les dispositions contraires d'une loi, y compris dans le cas où ces dernières seraient postérieures. La loi votée par le Parlement cessant de « faire écran » entre l'acte attaqué et la norme internationale, le contrôle de conventionnalité, c'est-à-dire le contrôle direct des actes administratifs au regard du droit de l'Union européenne et des conventions internationales auxquelles de France est partie, s'est donc rapidement développé, le juge administratif laissant, au besoin, la loi nationale contraire inappliquée.

2. Cette jurisprudence, au tournant du siècle, n'était toutefois pas satisfaisante en ce qu'elle laissait deux « angles morts », deux sujets imparfaitement traités.

a. Le premier résultait des limites de l'office du juge administratif. N'étant pas juge de la constitutionnalité des lois, il s'est toujours refusé à contrôler un acte administratif au regard de la Constitution, dès lors qu'une loi s'interpose

entre les deux[12]. Si l'acte a été pris conformément à une loi, dont il tire le vice d'inconstitutionnalité qui l'entache, celle-ci fait en effet « écran » entre l'acte administratif et la règle constitutionnelle et cet acte devient alors « intouchable », car le censurer reviendrait alors, implicitement mais nécessairement, à contrôler la constitutionnalité de la loi. Juridiquement logique[13], cette solution faisait toutefois échec au caractère normatif des droits et libertés garantis par la Constitution. La mise en œuvre récente – depuis le 1^{er} mars 2010 – du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité a permis de combler cette lacune. Les requérants peuvent en effet désormais[14], devant tout juge, soulever un moyen tiré de la méconnaissance par la loi des « droits et libertés garantis par la Constitution ». Le Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation[15], tranche la question de constitutionnalité. La protection des droits fondamentaux est bien sûr au cœur de ce dispositif.

b. Le second « angle mort » résultait d'une prise en compte insuffisante des exigences d'intégration du droit européen en droit national. Par une série d'arrêts rendus entre 2006 et 2009[16], le Conseil d'État a continué à préciser sa lecture des relations entre systèmes juridiques nationaux et européens, dans une volonté permanente de dialogue et de coopération loyale avec la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, mais également avec le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

Les droits et libertés garantis dans les ordres européens et dans l'ordre constitutionnel sortent renforcés de ces profondes évolutions. De manière incontestable, la jurisprudence administrative est, aujourd'hui plus encore qu'hier, une source de protection des droits fondamentaux.

B. Mais la jurisprudence administrative est aussi une source propre et continue de protection des droits fondamentaux.

1. Le Conseil d'État a construit une part importante de sa légitimité sur la protection des grandes libertés contre les intrusions excessives de l'autorité administrative. Sur la base de jurisprudences parfois plus que centenaires, qui constituent aujourd'hui le viatique de tout étudiant en droit administratif, il a progressivement posé les jalons de son approche de la protection des droits fondamentaux. Le Conseil d'État a ainsi toujours été très attentif au respect de la liberté de culte[17], la liberté d'opinion, la liberté d'association[18], la liberté de réunion[19], la liberté de la presse[20] ou encore la liberté du commerce et de l'industrie[21]. Certains domaines du droit ont été particulièrement fertiles en jurisprudences. Je pense notamment à celui de la fonction publique. Le Conseil d'État a ainsi joué un rôle précurseur en matière d'égalité entre hommes et femmes[22], dans la reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique[23] ou de la liberté d'opinion politique des candidats aux concours[24].

Sa jurisprudence ne signifie pas, bien entendu, qu'aucune restriction ne peut être apportée à l'exercice de ces libertés. Mais celles-ci doivent être adéquates ou pertinentes, nécessaires et strictement proportionnées au but poursuivi et aux circonstances de l'espèce. Le juge s'attache ainsi à trouver le juste équilibre entre les exigences légitimes de la protection de l'ordre public ou d'autres intérêts généraux, d'une part, et l'exercice des libertés, d'autre part.

2. Si le juge administratif a poursuivi l'approfondissement de cette jurisprudence classique, de nouveaux domaines lui ont également, plus récemment, donné l'occasion d'enrichir encore son corpus jurisprudentiel en matière de droits fondamentaux. J'en donnerai trois exemples.

La juridiction administrative est particulièrement attentive, tout d'abord, à la protection de la vie privée sous toutes ses formes, qu'il s'agisse de sauvegarder la vie privée et familiale de l'étranger qui pourrait être menacée par une mesure d'éloignement du territoire[25], d'assurer la protection des données personnelles qui peuvent, en de multiples occasions, être recueillies[26] ou encore d'encadrer la création de traitements automatisés de ces données[27].

Deuxième exemple : Le Conseil d'État a développé une jurisprudence cohérente sur les droits des personnes détenues. Il a ainsi progressivement élargi l'éventail des mesures pouvant faire l'objet d'un recours devant lui[28] et accepté d'engager la responsabilité de l'État, pour faute simple, du fait du suicide d'un détenu[29], d'un décès consécutif à l'action d'un codétenu[30] ou même d'une atteinte aux biens d'un détenu[31].

Le Conseil d'État veille également, dernier exemple, à ce que les règles de la libre concurrence soient prises en compte par les personnes publiques, afin que les droits des acteurs économiques ainsi que la liberté d'entreprendre soient garantis. Que ce soit dans l'exercice de ses pouvoirs de police[32], lors de la conclusion d'un contrat[33] ou de l'affectation d'une dépendance du domaine public[34], il appartient à l'autorité administrative de prendre en compte le droit de la concurrence.

Avec constance, la juridiction administrative a ainsi contribué à faire émerger et respecter les droits fondamentaux.

C. Pour remplir ces missions, la juridiction administrative a eu recours à certains outils.

Le juge administratif a joué un rôle actif dans le développement des outils à sa disposition pour remplir ses missions au service de l'État de droit. Le plus souvent, il a contribué à forger lui-même ces outils, ainsi que le montrent les quatre exemples suivants.

1. La protection des libertés a tout d'abord bénéficié de l'existence de voies de recours très largement ouvertes, au travers notamment du recours pour excès de pouvoir accessible même sans texte et d'une conception très

libérale de l'intérêt pour agir des requérants, dont les bases ont été posées au début du siècle dernier^[35] et que le juge administratif entretient avec vigilance.

2. La protection des libertés publiques a ensuite pleinement bénéficié de la consécration des principes généraux du droit. Si ces principes ont été longtemps implicitement sous-jacents^[36], ils ont été consacrés avec force dès la fin de la seconde guerre mondiale. Comme l'a écrit mon illustre prédécesseur René Cassin, c'est « parce qu'en 1940 un régime autoritaire, prenant le contrepieds du régime précédent, a provoqué un violent recul des libertés publiques, que le Conseil d'État transformant ses méthodes a dû remettre au jour les soubassements politiques et juridiques de la société française et s'est mis à construire une théorie des « principes généraux du droit » comme une sorte de rempart permettant de limiter les dangers, dans toute la mesure où une prescription légale, écrite, impérative et précise ne contraignait pas le juge à s'incliner »^[37].

Ces principes, dont une énumération même cursive est impossible, expriment une certaine conception de la personne humaine et de ses droits dont les autorités publiques ne peuvent s'affranchir. Je n'en donnerai qu'un exemple marquant. En 1962, des personnes condamnées à mort par la Cour militaire de justice instituée par une ordonnance du Président de la République, le Général de Gaulle, ont demandé au Conseil d'État l'annulation de cette ordonnance^[38]. Jugeant que celle-ci constituait un acte susceptible de recours, le Conseil d'État l'a annulée, le 19 octobre 1962, il y a tout juste 50 ans, en raison des atteintes graves qu'elle portait aux principes généraux des droits de la défense et du droit pénal, en ce qu'elle excluait notamment toute voie de recours. Rendue dans un contexte très sensible, celui de la liquidation des séquelles de la guerre d'Algérie, et à quelques jours seulement du référendum qui devait décider de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, cette décision, l'arrêt *Canal*, met également en lumière la nécessaire indépendance des juges au regard du pouvoir exécutif.

3. Une autre évolution progressive et continue doit être soulignée pour ce qu'elle apporte aux droits et aux libertés : il s'agit de l'approfondissement continu du contrôle qu'exerce le juge administratif. Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, s'il n'est bien entendu pas abandonné, est très largement délaissé, écarté, au profit d'un contrôle plus poussé. De nombreuses branches du contentieux ont connu cette évolution. Les mesures de police susceptibles de porter atteinte à une liberté sont ainsi soumises, depuis l'arrêt *Benjamin*^[39], à un véritable contrôle de proportionnalité. Le juge administratif vérifie si la restriction apportée à l'exercice d'une liberté est justifiée dans son principe par une situation particulière, mais également si la mesure contestée n'excède pas ce qui est strictement nécessaire à la préservation de l'ordre public : est-elle nécessaire et proportionnelle ? Dans d'autres champs, le contrôle autrefois limité à l'erreur manifeste d'appréciation est devenu un entier contrôle de la qualification juridique des faits : en matière de droit des étrangers^[40] ou, pour prendre un exemple très différent, en ce qui concerne le licenciement des salariés protégés^[41]. De même, en matière d'opérations d'urbanisme et d'aménagement, le juge procède, dans l'exercice du contrôle de légalité, à l'application de ce que l'on nomme « la théorie du bilan » et il met en balance l'utilité publique de l'opération projetée d'un côté, et l'atteinte d'autres intérêts publics et aux intérêts privés, de l'autre^[42].

4. Enfin, le juge administratif accepte d'engager la responsabilité de l'Etat, notamment, mais pas uniquement, lorsqu'une liberté publique est en jeu. Outre les exemples relatifs au droit des détenus, que j'ai cités, la responsabilité de l'Etat a également été engagée, par exemple, au regard de circonstances dramatiques telles que les événements de la seconde guerre mondiale et du rôle de l'Etat dans la politique de déportation menée par le régime de Vichy^[43]. La juridiction administrative a aussi fait évoluer les règles applicables en cette matière afin de permettre une meilleure protection des victimes : de nombreux cas de responsabilité sans faute ont été reconnus, en raison soit du risque impliqué par une activité publique, soit de la rupture d'égalité devant les charges publiques qu'emporte une mesure et même, le cas échéant, une loi. En ce qui concerne la responsabilité pour faute, comme le dit le professeur Chapus, « l'histoire de la faute lourde est celle de son recul »^[44], une simple « faute de nature à engager la responsabilité » de l'administration étant le plus souvent suffisante pour engager la responsabilité de l'Etat.

Le juge administratif a donc contribué à affermir les droits fondamentaux, qui constituent une composante essentielle de l'Etat de droit.

II. Mais la garantie de l'Etat de droit suppose aussi que la justice administrative dispose de pouvoirs effectifs et qu'elle agisse avec efficacité et en toute indépendance.

A. L'indépendance et l'impartialité du juge sont au principe et au cœur de l'Etat de droit

1. L'allégorie de la Justice est parfois représentée avec les yeux couverts d'un bandeau : la Justice pèse en toute équité les mérites de chaque cause et elle tranche en aveugle, aux antipodes de ce que Jean de La Fontaine décrivait, dans sa fable *Les animaux malades de la peste*, comme « des jugements de cour » qui, « selon que vous serez puissants ou misérables [...] vous rendront blanc ou noir ». Les garanties de l'indépendance et de l'impartialité permettent de rapprocher la justice rendue dans la Cité de l'idéal de justice, par la garantie d'une autorité judiciaire indépendante des autres pouvoirs, par la neutralité du juge et, par conséquent, l'égalité de tous devant la loi. Nul ne peut donc douter que ces deux principes soient véritablement à la racine et au cœur de l'Etat de droit.

2. L'indépendance a pour fin de garantir que l'issue du litige sera déterminée par le juge exclusivement dans le respect du droit et l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, c'est-à-dire sans influence directe ou indirecte de tiers, sans pressions ni instructions.

L'indépendance s'attache tout d'abord à la personne du juge. Elle se traduit notamment par la garantie d'inamovibilité. L'interdiction de muter ou même de faire avancer un magistrat contre son gré est essentielle. Elle est parfois combinée avec des règles spécifiques d'avancement qui, notamment, privilégient l'ancienneté, sans pour autant écarter les choix fondés sur le mérite. D'autres garanties peuvent s'y ajouter, en particulier en ce qui concerne le recrutement des juges et le déroulement de leur carrière. Je ne saurais trop souligner à cet égard l'importance du rôle d'un Conseil supérieur de justice, permettant de soustraire la nomination, l'avancement et l'affectation des juges aux interférences politiques et d'assurer un recrutement varié et diversifié de juges de qualité. En France, les juges des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont ainsi recrutés par le biais de concours et un conseil supérieur^[45] que je préside joue un rôle central dans leur carrière. L'autorité de ce conseil est si bien assurée que le pouvoir exécutif, lorsqu'il prend une décision, n'a jamais passé outre à un avis ou une proposition de ce conseil.

Mais l'indépendance recouvre également une dimension structurelle. La consécration par la Constitution ou la jurisprudence constitutionnelle de cette indépendance^[46], notamment, prévient la possibilité pour le pouvoir exécutif ou le Parlement de porter atteinte au fonctionnement et aux compétences de la justice. L'autonomie de gestion contribue aussi fortement à garantir l'indépendance des juridictions. La gestion, par le secrétaire général du Conseil d'État de France, de l'ensemble des juridictions administratives de droit commun et de la Cour nationale du droit d'asile constitue un bon exemple de cette autonomie et du surcroît d'indépendance qu'elle assure.

3. L'impartialité de la justice constitue également un principe fondamental de l'Etat de droit en ce qu'il procède de l'idée d'égalité devant la loi. De la neutralité du juge découle aussi l'autorité de sa décision. L'impartialité revêt une double dimension, à la fois objective et subjective. Subjective car, en son for intérieur, le juge doit faire preuve de neutralité et d'absence de préjugé au moment où il statue ; seule l'application du droit peut le guider dans la solution qu'il apporte au litige. Mais l'impartialité est également objective, c'est-à-dire qu'aucun doute ne doit raisonnablement pouvoir exister, chez un tiers, sur l'impartialité du juge.

Dans sa dimension objective, le respect de l'impartialité suppose tout d'abord qu'un membre de la formation de jugement n'ait pas préjugé de l'issue du litige, en donnant par exemple publiquement son opinion sur la question ou en ayant déjà eu à statuer sur la même demande. Au sein d'une juridiction caractérisée par la dualité des fonctions consultatives et juridictionnelles, le respect de l'impartialité objective suppose une séparation claire entre ces deux fonctions. Les dernières évolutions sur ce point, en France, résultent du décret du 6 mars 2008^[47], qui interdit à un membre du Conseil d'État de prendre part au jugement d'un acte administratif pris après un avis du Conseil d'État dont il aurait délibéré. Elles procèdent aussi du décret du 23 décembre 2011^[48], selon lequel les membres de la section du contentieux ne peuvent, pour des actes pris après avis du Conseil d'État, prendre connaissance de ces avis, dès lors qu'ils n'ont pas été rendu publics, ni des dossiers des formations consultatives relatifs à ces avis. En outre, le membre de la juridiction qui « expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent »^[49] est aujourd'hui dénommé « rapporteur public », et non plus « commissaire du gouvernement », les avocats peuvent s'exprimer après lui et il n'assiste plus au délibéré^[50].

Mais l'indépendance et l'impartialité des juges sont également affaire de conduite et d'exigence personnelle. Elles ne peuvent que gagner à la définition, la publication et la mise en œuvre de règles et de bonnes pratiques en matière de déontologie. A ainsi été mise au point et publiée une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative et un collège de déontologie a été institué pour apporter un éclairage à l'ensemble de ces membres sur l'application des principes et des bonnes pratiques rappelés et explicités par la charte.

B. Au-delà de la garantie de son indépendance et de son impartialité, le juge administratif doit également disposer de pouvoirs effectifs.

1. Ses décisions doivent, tout d'abord, avoir un effet concret sur la vie quotidienne des justiciables. Cela suppose, en premier lieu, qu'elles soient effectives, c'est-à-dire respectées et mises en œuvre par les pouvoirs publics. En droit administratif français, les réformes ayant instauré un pouvoir d'injonction et d'astreinte, par les lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995^[51], occupent une place à part, car elles ont grandement contribué à revêtir le juge administratif d'« habits neufs »^[52]. Le juge dispose en effet désormais, sur demande des parties, de la possibilité d'enjoindre à l'administration, le cas échéant sous astreinte, de prendre une décision pour assurer la bonne exécution d'un arrêt ou d'un jugement. Cette faculté d'injonction est aujourd'hui très régulièrement mise en œuvre, que ce soit devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel ou le Conseil d'État.

Le juge administratif a également forgé d'autres instruments, lui permettant de sortir du simple rôle de censeur passif d'une décision pour y ajouter une dimension véritablement constructive. Il peut ainsi, par exemple, procéder à une substitution de base légale^[53] ou une substitution de motifs^[54], dans le cas où une autre base légale ou un autre motif que ceux énoncés dans la décision auraient été susceptibles de fonder celle-ci. Il peut également expliciter de lui-même les conséquences à tirer de l'annulation prononcée^[55]. Le juge administratif a aussi fait émerger, par exemple, un principe de sécurité juridique^[56] qui l'a conduit à accepter de moduler dans le temps les effets de ses annulations contentieuses^[57] ou de ses changements de jurisprudence^[58]. L'effectivité des décisions du juge administratif, et donc son apport à l'Etat de droit, en sortent renforcés.

2. La garantie de l'Etat de droit implique aussi que le juge administratif puisse, en urgence, réagir à certaines violations de la légalité, sous peine de ne pas jouer pleinement son rôle dans la régulation des rapports sociaux.

Longtemps assez dépourvu sur ce point, le juge administratif français est maintenant devenu un juge de l'urgence. Outre des procédures particulières[59], la loi du 30 juin 2000 a marqué un véritable tournant, rendant le juge administratif bien plus apte à traiter de situations juridiques et sociales délicates ou critiques. Deux procédures sont emblématiques de cette réforme. Par la première, le juge du référé dit « liberté »[60], peut « ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale » à laquelle l'administration aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une « atteinte grave et manifestement illégale », sous réserve que soit remplie une condition d'urgence. De nombreuses libertés, qu'elles soient individuelles ou collectives, ont ainsi été reconnues comme fondamentales au sens de cet article[61]. Saisi d'une telle demande, le juge dispose d'un délai de 48 heures pour statuer. Une seconde procédure manifeste les nouveaux pouvoirs accordés au juge administratif par la loi du 30 juin 2000 : il s'agit du référé dit « suspension ». Quand une décision administrative fait l'objet d'une requête au fond devant le juge administratif, le juge des référés, « saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision »[62]. Ces deux procédures, en particulier, ont permis au juge administratif de se situer dans le temps réel des administrés, de contrôler, pour les atteintes les plus graves, l'action de l'administration de manière quasi-immédiate et, par conséquent, d'asseoir sa légitimité sociale.

La garantie de l'Etat de droit procède donc d'une justice indépendante et impartiale, qui dispose de moyens adéquats pour lui permettre de s'imposer comme un régulateur efficace de l'action administrative.

C. Mais l'Etat de droit est également mieux garanti lorsqu'existe une gestion efficace des flux contentieux.

1. Si, longtemps, la justice n'a pas réellement tenu compte du temps des procès, une telle période est révolue. Trancher un litige par le droit, c'est certes dire le droit, mais c'est également résoudre un conflit, régler un problème social pour des requérants qui se confient à la parole du juge, à sa décision. A trop faire attendre ceux-ci, la justice en est dévalorisée dans son rôle social et délégitimée auprès des justiciables. Cette exigence sociale est devenue juridique : sous l'influence du droit européen et, en particulier, de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme, s'est imposée en France la notion de « délai raisonnable de jugement » comme composante du « standard » du procès équitable. La responsabilité de l'Etat peut donc être engagée en raison d'une durée déraisonnable de procédure[63], qui varie selon la particularité de chaque cas.

2. Lutter contre des délais de jugement trop longs, alimentés par la hausse continue du nombre des recours, peut se faire, pour schématiser, de deux manières. En menant des réformes structurelles tout d'abord. En France, cela a été le cas, par exemple, avec la création des cours administratives d'appel par la loi du 30 décembre 1987[64] qui a transféré le contentieux de l'appel à ces cours et érigé le Conseil d'État en véritable juge de cassation. L'augmentation du nombre de juges ou de collaborateurs des juges, chargés de les assister dans leur travail, constitue une autre possibilité. Ces mesures que je qualifie de structurelles constituent des réponses lourdes à la surcharge des juridictions. L'expérience montre toutefois qu'elles ne constituent pas nécessairement la panacée : la croissance des moyens, en particulier, permet rarement, à elle seule, de remédier à des délais de jugement trop longs. Il est aussi nécessaire d'adapter en continu les règles de procédure et les méthodes du travail juridictionnel pour assurer, sur la longue période, l'équilibre entre la demande et l'offre de justice, entre ce que nous nommons les « entrées » et les « sorties » d'une juridiction.

L'une des lignes directrices les plus pertinentes qui mérite d'être suivie est celle qui consiste à ajuster l'effort consenti par les juridictions aux spécificités de chaque affaire qui leur est soumise, tout en veillant bien à préserver la qualité de la justice rendue. Les requêtes soumises au juge sont en effet de plus en plus diverses. Il ne saurait donc y avoir un mode de traitement unique, mais bien plutôt des filières procédurales variées, correspondant aux difficultés propres à chaque nature ou série d'affaires. Peuvent ainsi permettre d'alléger la charge de travail des juridictions, le développement des ordonnances permettant de rejeter sans instruction préalable, ni audience, des requêtes qui ne peuvent à coup sûr être accueillies – notamment pour irrecevabilité ou en raison de leur caractère manifestement non fondé –, les procédures d'admission des pourvois qui ne doivent bien sûr pas porter atteinte au droit au recours, ou encore la possibilité de recours à des formations de jugements restreintes, voire au juge unique, pour des affaires qui ne posent pas de questions difficiles, sensibles ou d'une particulière importance. Enfin, un véritable management des juridictions ne peut être éludé.

A ce titre, la formation et la qualification des juges et des agents de greffes représentent un enjeu important. Ce que la justice a de plus précieux, ce sont les femmes et les hommes qui la composent : ils rendent la justice dans un environnement de droit national et international, mais aussi de droit comparé et de procédure – les garanties du procès équitable – qui est de plus en plus complexe. L'élévation du niveau de formation permet ainsi de valoriser ce que les juridictions ont de plus essentiel : leurs ressources humaines.

Le management judiciaire peut aussi conduire à élaborer et délibérer dans chaque juridiction un projet pluriannuel définissant sa stratégie et ses objectifs pour les années à venir et aussi à négocier chaque année des objectifs précis, quantitatifs et qualitatifs, entre la juridiction et son gestionnaire, comme nous y procédons en France au sein de la justice administrative. Cette négociation permet de déterminer, en lien avec les objectifs qui ont été débattus en commun, les moyens alloués à chaque juridiction « en plus » ou « en moins » par rapport à ceux dont elle bénéficiait l'année précédente.

Il est aussi nécessaire, dans ce cadre, d'évaluer régulièrement l'activité des juridictions au regard des objectifs de gestion des flux contentieux qui leur ont été assignés, mais aussi d'évaluer l'activité personnelle des juges et,

notamment, le volume et la qualité du travail fourni par eux, sans prendre en considération bien entendu le sens de leurs décisions juridictionnelles.

En France, une telle évaluation personnelle des juges a ainsi lieu chaque année dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et chaque trimestre au Conseil d'État. Cette évaluation a une incidence directe sur la rémunération des personnes concernées.

L'évaluation des juridictions – et non plus des juges – se produit une fois par an à l'occasion des conférences de gestion qui conduisent à fixer les objectifs et les moyens de chacune d'entre elles. Elle est complétée par des visites d'inspection quadriennales sur place par la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives.

*

* *

Juger, ai-je dit, c'est trancher les litiges par le droit. C'est donc nécessairement prendre part à la construction de l'Etat de droit. C'est aussi, pour le juge administratif, participer à une œuvre commune, qui relève de l'essence même de la démocratie et qui consiste à soumettre au droit le gouvernement et l'administration et à protéger les droits et les libertés des citoyens, tout en tenant compte des exigences afférentes à l'intérêt général et à l'ordre public. Le juge administratif, en assumant ces missions, est l'un des acteurs importants de la qualité de la gouvernance publique. Il peut et doit contribuer à ce que les affaires publiques, gérées conformément à la loi, soient ainsi mieux et plus efficacement gérées. Car le respect du droit et l'efficacité de l'action publique ne se contredisent pas ; ils s'épaulent mutuellement. Mon expérience de conseiller d'Etat qui a été successivement fonctionnaire et juge m'a confirmé la justesse de cette conviction qui représente même à mes yeux un principe.

Dans cette perspective, la justice administrative française s'inscrit dans un mouvement historique très long qui l'a progressivement érigée comme un conseiller et un juge indépendant et impartial, aux interventions désormais étendues et efficaces, ce conseiller et ce juge s'attachant à faire respecter, par l'Etat et les autres entités publiques, les droits et les libertés des personnes, comme les intérêts généraux dont les personnes publiques ont la charge.

Ce mouvement historique n'est pas notre apanage à nous Français. Il peut bien entendu exister, et il existe, sous de multiples longitudes ou latitudes, dans bien d'autres Etats qui ont accepté de se soumettre au droit et qui partagent les mêmes valeurs que nous, comme le Liban. Dans ces pays, les efforts des juridictions tendent à ce que l'Etat de droit, en tant qu'idée et but à atteindre, s'incarne, pas à pas, dans la réalité de la vie de la Cité. Les juges, particulièrement les juges administratifs, où qu'ils se trouvent dans le monde, en France comme ici-même au Liban, peuvent et doivent efficacement contribuer à ce rapprochement de nos buts et de la vie publique telle qu'elle est. En tant qu'habitants d'un même espace de culture et de civilisation – la Méditerranée, Mare Nostrum, notre mer, disaient les Romains –, en tant que membres d'une même famille de pensée juridique, issue de Rome, – la famille continentale ou romano-germanique –, en tant qu'acteurs publics et citoyens d'une société régulée par le droit, c'est un vœu que nous pouvons légitimement former et partager ensemble. L'idéal et le réel, dans l'ordre du droit et de la justice, doivent se rapprocher et converger, sinon pour se rejoindre et se confondre – ce qui est hors de notre portée –, du moins pour apporter à nos concitoyens, un service toujours plus pertinent, plus efficace et plus proche des idéaux et des valeurs que nous avons en partage.

[1] Texte écrit en collaboration avec M. Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

[2] P. Bouretz, *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Esprit, col. Philosophie, 1991, p. 17.

[3] B. Stirn, *Les libertés en question*, Paris, Montchrestien, 7^e éd., 2010, p. 78.

[4] Certaines juridictions administratives suprêmes n'ont toutefois pas de compétence consultative (Allemagne, Autriche ou encore Suède), tandis que d'autres Conseils d'Etat n'ont pas ou plus de compétence juridictionnelle (par exemple en Espagne et au Luxembourg).

[5] Cité par J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 3^e édition, 1999, p. 16.

[6] O. Jouanjan, « Etat de droit », *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 649.

[7] Ainsi, selon le juge administratif, la suprématie conférée par l'article 55 de la Constitution « aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle » (CE, Ass. 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher et autres*, 200286). Cette même formule est employée par la Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, dans son arrêt *Fraysse* du 2 juin 2000.

[8]Ainsi, par exemple, du droit de mener une vie familiale normale, par exemple, dont le juge souligne qu'il découle « notamment du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 » (CE, 8 décembre 1978, *GISTI*, Rec. p. 493) ou du droit de grève des agents publics reconnu à partir des principes économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (CE, 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426).

[9]C'est le cas lorsqu'il reconnaît l'existence de « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », comme la liberté d'association (CE, 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris*, Rec. p. 317) ou le fait que l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique (CE, ass., 3 juillet 1996, *Koné*, Rec. p. 255).

[10]CE, 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, Rec. p. 291.

[11]CE, ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec. p. 290.

[12]CE, sect., 6 novembre 1936, *Arrighi*, Rec. p. 966.

[13]Pourtant, ainsi que le rappelle le président Stirn (« Constitution et droit administratif », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 37, p. 8), le commissaire du gouvernement Roger Latournerie sous l'arrêt *Arrighi* soulignait que l'éventualité d'un contrôle de constitutionnalité des lois par le juge administratif n'était pas nécessairement exclue, mais estimait que l'équilibre républicain des pouvoirs ne permettait de le retenir. Si « l'avenir était ainsi ménagé [...], avec la création du Conseil constitutionnel, toute perspective a été fermée à cet égard » puisqu'avec la Constitution du 4 octobre 1958, c'est désormais au Conseil constitutionnel que revient le soin de veiller à la constitutionnalité de la loi (*Ibid.*).

[14]La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré dans la Constitution un nouvel article 61-1 et modifié son article 62. Prévue par le nouvel article 61-1 de la Constitution, la loi organique a été adoptée le 10 décembre 2009 (loi n° 2009-1523).

[15]Si, du moins, la disposition législative contestée est applicable au litige, qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

[16]Voir notamment CE, Ass., 11 décembre 2006, *Société De Groot En Slot Allium B.V. et autre*, Rec. p. 512 ; CE, ass., 8 février 2007, *Arcelor Atlantique*, Rec. p. 56 ; CE, ass., 8 février 2007, *Gardedieu*, Rec. p. 78 ; CE, sect., 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux*, Rec. p. 129 ; CE, 18 juin 2008, *Gestas*, Rec. p. 230 ; CE, ass., 30 novembre 2009, *Mme Perreux*, Rec. p. 407.

[17]CE, 19 février 1909, *Abbé Olivier*, Rec. p. 181.

[18]Arrêt *Amicale des annamites de Paris* précité.

[19]CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. p. 541.

[20]CE, ass., 24 juin 1960, *Société Frampar*, Rec. p. 412.

[21]CE, ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, Rec. p. 362.

[22]CE, ass., 3 juillet 1936, *Demoiselle Bobard*, p. 721 ; CE, ass., 3 décembre 1948, *Dame Louys*, Rec. p. 451.

[23]CE, ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426.

[24]CE, ass., 28 mai 1954, *Barel*, Rec. p. 308.

[25]CE, ass., 19 avril 1991, *Mme Babas*, p. 162 et CE, ass., 19 avril 1991, *Belgacem*, Rec. p. 152.

[26]CE, ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, à paraître au Recueil.

[27]CE, 16 avril 2010, *Association Aides et autres*, Rec. p. 118.

[28]CE, ass., 17 février 1995, *Hardouin et Marie*, Rec. p. 82 et 85 ; CE, ass., 14 décembre 2007, *Planchenault et Boussouar*, n° 290730, p. 474, p. 495

[29]CE, 23 mai 2003, *Mme Chabba*, Rec. p. 240.

[30]CE, 17 décembre 2008, *Mme Z.*, Rec. p. 465.

[31]CE, 9 juillet 2008, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, Rec. p. 495.

[32]CE, sect., avis contentieux, 22 novembre 2000, *Société L et P Publicité*, Rec. p. 492.

[33]CE, 3 novembre 1997, *Société Million et Marais*, Rec. p. 406.

[34]CE, sect., 26 mars 1999, *Société Hertz et Société EDA*, Rec. p. 96.

[35]CE, 29 mars 1901, *Casanova*, Rec. p. 333 ; CE, 11 décembre 1903, *Lot*, Rec. p. 780 ; CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, Rec. p. 962 ; CE, 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, Rec. p. 977. Un demi-siècle plus tard, voir

notamment les arrêts CE, ass., 7 février 1947, *D'Aillières*, Rec. p. 50 ; CE, ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, Rec. p. 110.

[36]Edouard Lafferrière parlait ainsi déjà de « principes traditionnels, écrits ou non écrits, qui sont en quelque sorte inhérents à notre droit public et administratif » (« Introduction », *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, LGDJ, 1998, p. XIII).

[37]R. Cassin, « Introduction », *Etudes et documents du Conseil d'État*, 1951, p. 11.

[38]CE, ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, Rec. p. 552.

[39]CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. p. 541.

[40]Faisant traditionnellement preuve d'une grande réserve dans son contrôle, le juge administratif s'est engagé, à partir du milieu des années 1970, dans un contrôle limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation, par exemple sur les motifs d'ordre public conduisant à l'expulsion d'un étranger (CE, 3 février 1975, *Ministre de l'intérieur c. Pardov*, n° 94108, Rec. p. 83). Il s'est ensuite engagé dans la voie d'un entier contrôle des motifs des décisions prises à l'égard des étrangers, en vérifiant par exemple, pour donner son plein effet aux stipulations de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, la proportionnalité entre l'atteinte portée par des mesures de police à la vie familiale de l'étranger et les intérêts publics motivant ces mesures (CE, 19 avril 1991, *Mme Babas*, Rec. p. 162 et CE, Ass., 19 avril 1991, *Belgacem*, Rec. p. 152). Cette jurisprudence a été prolongée, sans répondre à une exigence européenne, par la généralisation du contrôle normal en matière de police des étrangers (CE, sect., 17 octobre 2003, *Bouhsane*, Rec. p. 413).

[41]CE, ass., 5 mai 1976, *SAFER d'Auvergne c/ Bernette*, Rec. p. 232.

[42]CE, ass, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, Rec. p. 409. Pour des applications positives de cette jurisprudence voir par exemple CE, ass., 20 octobre 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, Rec. p. 657 ; CE, sect., 26 octobre 1973, *Gassin*, Rec. p. 598 ; CE, 20 février 1987, *Commune de Lozane*, Rec. p. 67 ; CE, ass., 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, Rec. p. 121 ; CE, 22 octobre 2003, *Association SOS Rivières et environnement*, Rec. p. 417 ; CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, des lacs et sites du Verdon*, Rec. p. 332.

[43]Voir notamment CE, ass., 12 avril 2002, *Papon*, Rec. p. 139 et CE, avis, ass., 16 février 2009, *Hoffmann-Glemane*, Rec. p. 43.

[44]R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 15^e éd., 2001, p. 1304. Le même mouvement s'était antérieurement produit avec le passage de la faute d'une particulière gravité à la faute lourde.

[45]Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratifs d'appel, créé par la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, dont les pouvoirs sont aujourd'hui fixés par l'article L.231-1 du code de justice administrative.

[46]Voire par une coutume constitutionnelle, comme cela est le cas dans les pays de *common law*. En France, l'indépendance de la juridiction administrative résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980), de même que la dualité de juridiction (décisions n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 et n° 89-261 DC du 28 juillet 1989). La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la 5^{ème} République) a expressément inscrit la dualité des ordres de juridiction dans la Constitution, ce que le Conseil constitutionnel a confirmé dans sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009.

[47]Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État. Voir notamment les articles R.122-21, R.122-21-1 et R.122-21-2 du code de justice administrative.

[48]Décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative ; article R.122-21-3 du code de justice administrative.

[49]Article 7 du code de justice administrative.

[50]Du moins devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Devant le Conseil d'État, le rapporteur public assiste au délibéré sans y prendre part, « sauf demande contraire d'une partie » (article R.733-3 du code de justice administrative).

[51]Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

[52]J. Arrighi de Casanova, « Les habits neufs du juge administratif », in *Mélanges D. Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 11.

[53]CE, 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, Rec. p. 480.

[54]CE, 6 février 2004, *Mme Hallal*, Rec. p. 48.

[55]CE, 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, Rec. p. 303.

[56]CE, ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*, Rec. p. 154.

[57]CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, Rec. p. 197.

[58]CE, ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, Rec. p. 360.

[59]La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions du 2 mars 1982 a par exemple institué une procédure spécifique, au cours de laquelle le juge statue en urgence, lorsque le préfet constate que la décision d'une collectivité territoriale est « de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ».

[60]Voir notamment l'article L.521-2 du code de justice administrative.

[61]Par exemple la liberté d'aller de venir (CE, 9 janvier 2001, *Deperthes*, Rec. p. 1), le droit de mener une vie familiale normale (CE, sect., 30 octobre 2001, *Mme Tliba*, Rec. p. 523), le droit de propriété (CE, 29 mars 2002, *SCI Stephaur*, Rec. p. 117), la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, Rec. p. 551), la liberté de culte (CE, 25 août 2005, *Commune de Massat*, Rec. p. 386) ou encore la liberté de réunion, à laquelle se rattache le droit pour un parti politique de tenir des réunions (CE, 1^{er} août 2002, *Front national*, Rec. p. 311).

[62]Article L.521-1 du code de justice administrative.

[63]CE, ass., 28 juin 2000, *Magiera*, p. 249.

[64]Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.