

# LA REALITE DE L ' INDEPENDANCE DES JUGES DE LA

## JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Roger Errera  
Conseiller d'Etat honoraire  
Ancien membre du Conseil  
supérieur de la magistrature

Les questions relatives au statut des juges de la juridiction administrative (recrutement, nomination, avancement) et à l'administration des juridictions administratives ont été traitées dans deux précédents rapports. Qu'en est-il aujourd'hui de la réalité de leur indépendance ? Les juges des juridictions administratives à compétence générale font partie, pour des raisons historiques de deux corps dotés de statuts distincts : le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. Le présent rapport traitera d'abord des éléments communs de nature à garantir et à renforcer l'indépendance de leurs membres (I) , puis de la place particulière du Conseil d'Etat dans les institutions publiques françaises et de son indépendance en tant que cour suprême administrative (II)

### I

Les éléments communs de nature à garantir et à renforcer l'indépendance des juges des juridictions administratives.

Quatre éléments peuvent être mentionnés :

- La jurisprudence du Conseil constitutionnel
- Le contenu du statut de leurs membres
- L'autonomie de gestion des juridictions administratives
- Leurs règles internes de fonctionnement

#### 1) *La jurisprudence du Conseil constitutionnel.*

Dans deux décisions, le Conseil constitutionnel a affirmé en tant que principes constitutionnels d'abord l'indépendance des juridictions administratives (1), puis leur compétence exclusive pour statuer sur les litiges relatifs à l'annulation ou à la réformation des décisions administratives en général (2), ce qui exclut le contentieux de la responsabilité et celui qui se rapporte aux contrats administratifs.

#### 2) *Le contenu du statut des membres des juridictions administratives.*

Je me bornerai à rappeler ici deux éléments.

- L'une des conséquences des deux décisions précitées a été l'adoption de lois contenant l'essentiel des règles relatives à ce statut. Elles se trouvent aujourd'hui dans le code de justice administrative (partie législative) (3).

- Parmi ces règles figure l'inamovibilité, explicite pour les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (4), implicite et traditionnelle pour les membres du Conseil d'Etat .

### 3) *L'autonomie de gestion des juridictions administratives vis à vis du pouvoir exécutif.*

Cet élément est essentiel. Cette autonomie se traduit de plusieurs façons :

- La gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relève non du ministère de la justice, mais du vice-président du Conseil d'Etat. Au Conseil d'Etat, un service administratif spécial en est chargé.
- L'inspection des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relève également non du ministre de la justice ,contrairement à ce qui est le cas pour les juridictions judiciaires, mais du Conseil d'Etat .Le chef de la mission permanente d'inspection , qui est un conseiller d'Etat, est membre du CSTACAA (sur ce conseil, voir infra).Il donne son avis sur les propositions de ce conseil concernant la carrière des juges. Il peut saisir le Conseil en matière disciplinaire.  
Toute partie se plaignant de la durée excessive d'une procédure peut le saisir. Il peut faire des recommandations à la juridiction intéressée. Les décisions administratives ou juridictionnelles allouant une indemnité en réparation de la durée excessive de la procédure lui sont adressées.
  - Les décisions relatives à la nomination et à l'avancement des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne font l'objet d'aucune présentation du ministère de la justice. Elles sont prises sur proposition d'un conseil spécial, le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA), dont la composition est fixée par la loi (5). Il est présidé par le vice-président du Conseil d'Etat. Sur les 12 autres membres, trois sont des conseillers d'Etat et cinq, minoritaires, sont élus par les juges des tribunaux et des cours administratives d'appel.
  - Le Conseil d'Etat assure également la formation initiale des membres des juridictions précitées .
  - Les liens entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont également renforcés par le fait que des membres de ces juridictions peuvent être ultérieurement nommés au Conseil d'Etat.
  - Le vice-président du Conseil d'Etat négocie directement le budget des tribunaux et cours précités avec le ministère des finances.
  - La même autonomie des gestion s'applique au Conseil d'Etat

### 4) *L'organisation et le fonctionnement internes des juridictions administratives.*

- Pour l'ensemble de ces juridictions, la combinaison du travail individuel du rapporteur et du commissaire du gouvernement d'une part et de la collégialité d'autre part renforce la tradition d'indépendance.
- D'autres règles sont propres au Conseil d'Etat :ses membres sont répartis en trois grades (auditeur, maître des requêtes et conseiller d'Etat). L'avancement de grade à grade se fait exclusivement à l'ancienneté, ce qui exclut toute intervention extérieure. Les nominations aux fonctions internes à la section du contentieux ( commissaire du gouvernement, président de sous-section, président - adjoint de la section du contentieux) sont l'œuvre du Conseil d'Etat. Les nominations des présidents de section relèvent du Président de la République, sur proposition du ministre de la justice. Le pouvoir exécutif ratifie le plus souvent les présentations faites par le Conseil d'Etat. Le vice-président du

Conseil d'Etat est nommé par décret du Président de la République pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre de la justice. Il serait sans doute intéressant de comparer ces modes de nomination avec ceux des membres d'autres cours suprêmes, en Europe ou ailleurs.

## II

La place particulière du Conseil d'Etat dans les institutions publiques françaises et son indépendance en tant que cour suprême administrative.

Les questions suivantes seront brièvement évoquées :

- Le Conseil d'Etat, cour suprême administrative et conseiller juridique du gouvernement
- La nomination par le pouvoir exécutif d'une partie des membres du Conseil d'Etat

1) *Le Conseil d'Etat, cour suprême administrative et conseiller juridique du gouvernement.*

Conseiller juridique du gouvernement, le Conseil d'Etat participe tant à l'œuvre législative, puisqu'il examine, avant leur adoption par le gouvernement, tous les projets de loi que le gouvernement entend déposer devant le Parlement ( cette compétence est inscrite dans la Constitution) qu'à l'élaboration des normes réglementaires, puisque les décrets les plus importants sont examinés par lui pour avis. Le Conseil d'Etat peut également, sur demande du premier ministre ou d'un ministre, donner son avis au gouvernement sur toute question juridique. Ce rôle consultatif est exercé par plusieurs formations spécialisées au sein du Conseil d'Etat, dites sections administratives, ainsi que par l'assemblée générale, selon des modalités particulières. Ces avis jouent un grand rôle dans l'élaboration du droit public français, et le Conseil d'Etat en tient le plus grand compte en tant que juridiction.

On peut y rattacher le fait que chaque rapport annuel du Conseil d'Etat, qui est rendu public, contient, outre un compte rendu détaillé des activités de l'institution au cours de l'année écoulée, une étude substantielle sur un sujet choisi en accord avec le secrétariat général du

gouvernement .Parmi les sujets traités au cours des années récentes figurent « L'administration française et l'Union européenne :quelles influences ? Quelles stratégies ? » (2007), « Sécurité juridique et complexité du droit » (2006), »Responsabilité et socialisation du risque » (2005), « Un siècle de laïcité » (2004).

Loin de porter atteinte à son indépendance en tant que juridiction, ce rôle consultatif est de nature à la renforcer : il permet une bonne connaissance du fonctionnement interne de l'administration et la constitution d'une mémoire, indispensable, de ses rapports avec elle, précieuses pour l'exercice d'un contrôle juridictionnel de plus en plus étendu. Conformément au principe d'impartialité, les membres du Conseil d'Etat qui ont participé à l'examen d'un texte dans une formation administrative ne peuvent siéger ensuite, au contentieux, dans une affaire relative à ce texte.

## *2) La nomination par le pouvoir exécutif d'une partie des membres du Conseil d'Etat.*

Le statut des membres du Conseil d'Etat permet au gouvernement de nommer, de façon discrétionnaire, un quart des maîtres des requêtes ( grade intermédiaire) et un tiers des conseillers d'Etat (grade supérieur). Les seules conditions exigées sont, pour les maîtres des requêtes, 10 années de services dans l'administration et un âge minimum de 30 ans et, pour les conseillers, un âge minimum de 45 ans. Le Conseil d'Etat fait connaître chaque année ses besoins au gouvernement et est consulté. L'avis de son vice-président est publié. Le recrutement au premier grade (auditeur) se fait exclusivement par l' Ecole nationale d'administration. Ce mode de recrutement s'ajoute à celui, déjà décrit, qui permet la nomination de membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Il s'agit en général de hauts fonctionnaires ( directeurs, préfets, diplomates), d' universitaires ou de membres de cabinets ministériels.

Le principe même d'un mode de recrutement supplémentaire doit être approuvé : la diversité des origines et des expériences administratives constitue un apport positif pour le Conseil d'Etat et sa connaissance de la société. L'expérience montre que, comme dans beaucoup d'institutions dotées d'une tradition et d'une forte identité, l'amalgame entre les personnes ainsi recrutées et les autres membres du Conseil d'Etat se fait sans difficulté et n'a aucune conséquence sur l'indépendance de l'institution.

## **Conclusion**

S'il fallait prouver la réalité de l'indépendance des juges des juridictions administratives, cette preuve résiderait dans l'extension continue du contrôle juridictionnel exercé sur toutes les décisions administratives et dans l'approfondissement de celui-ci. Plusieurs illustrations peuvent en être données : le droit des étrangers, celui de la responsabilité administrative, pour faute et sans faute, l'affirmation et l'application de principes généraux du droit ou le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

## NOTES

- 1) Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC , 22 juillet 1980, p.46.
- 2) Id, décision n° 86-224 DC , 23 janvier 1987, p.8.
- 3) Ordonnance du 4 mai 2000.
- 4) Code de justice administrative, Art. L.231-3.
- 5) Id, Art. L.232-2.
- 6) Cf. Y.Gaudemet, B.Stirn,T.Dal Farra et F.Rolin, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, préface de M.Long, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 2002.