



Union Nationale des Syndicats Autonomes

Glossaire

Réforme de la justice administrative ②



Le conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a du adapter ses procédures internes pour répondre aux défis de l'inflation normative et contentieuse

Le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat a réformé les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil et consacre en droit la séparation de fait de ses fonctions consultatives et de ses attributions juridictionnelles.

La réforme introduite par le texte précité vise essentiellement à accroître l'efficacité de l'activité consultative du Conseil d'Etat :

- d'abord, pour mieux concourir à l'amélioration de la qualité de la réglementation dans un contexte d'inflation normative ;
- ensuite, pour préserver l'équilibre entre ses différentes missions face à la pression croissante de l'activité contentieuse.

Maintenir une tradition d'excellence dans un contexte transformé

Face à ces nouvelles exigences, la réforme des procédures consultatives a pour objet de prendre acte de la diversité des affaires qui sont soumises au Conseil d'Etat, d'assurer l'affectation optimale des ressources humaines, et de favoriser, enfin, la collégialité et la qualité des délibérations. Avec notamment :

UNSA-Itefa 50 ter rue Malte - 75011 Paris

 : itefa@unsa.org  : 06.07.71.49.28

<http://itefa.unsa.org>

Juillet 2008



- **la création d'une nouvelle section – la section de l'administration** – pour disposer d'un bloc de compétences homogène et d'une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'Etat.

Alors que les projets de loi et de décret en matière de fonction publique étaient traités par trois sections différentes selon le ministère d'origine, **la nouvelle section de l'administration traitera désormais de l'ensemble de ces questions au Conseil d'Etat. Elle traitera également des relations entre administration et usagers, de la procédure administrative non contentieuse et de la défense nationale, mais également, de tous les contrats publics ainsi que des propriétés publiques. La section de l'administration devient ainsi la section en charge des instruments de la gestion publique ;**

- **la mise en place, dans chaque section administrative, d'une formation ordinaire** aux effectifs restreints chargée de l'examen des affaires les moins complexes pour organiser le traitement des dossiers en fonction de leur importance.
- **l'attribution de la voix délibérative à tous les membres des sections administratives**, la diversification des profils des membres exclusivement affectés aux tâches consultatives et **la création d'une fonction de président- adjoint** pour accentuer la collégialité des travaux ;
- **le recours accru à des personnes susceptibles**, en raison de leurs connaissances ou de leur expérience, d'éclairer utilement les travaux des diverses formations consultatives pour une plus grande ouverture du Conseil d'Etat sur l'extérieur.

Une séparation de fait entre activités de conseil et activités contentieuses est désormais inscrite dans les textes.

Par ailleurs, le décret du 6 mars 2008 va dans le sens de la séparation des fonctions consultatives et des attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat :

- **il introduit dans le code de justice administrative un article R. 122-21-1 aux termes duquel « les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis ».**

Une telle règle figurait déjà à l'article 20 de la loi du 24 mai 1872, qui instaurait le Conseil d'Etat républicain et consacrait en particulier le passage de la justice retenue par le chef de l'Etat à la justice déléguée au Conseil d'Etat. Mais lors du début de la seconde guerre mondiale, il était apparu que cette règle serait difficile à respecter, compte tenu du nombre de membres du Conseil d'Etat mobilisés. Aussi fut-elle suspendue par un décret du 4 octobre 1939, avant d'être abrogée par la loi du 18 décembre 1940.

UNSA-Itéfa 50 ter rue Malte - 75011 Paris

 : itefa@unsa.org  : 06.07.71.49.28

<http://itefa.unsa.org>



En pratique respectée depuis la Libération, cette règle coutumière est désormais à nouveau expressément affirmée. En outre, les justiciables pourront vérifier par eux-mêmes qu'elle est effectivement respectée en obtenant communication de la liste des membres des formations consultatives ayant pris part à l'avis rendu sur l'acte qu'ils attaquent.

- **il met fin à la présence des représentants des sections administratives dans la formation ordinaire de neuf membres, les sous-sections réunies, et la section du contentieux siégeant en formation de jugement.**

La composition des formations de jugement du Conseil d'Etat (et notamment de ses formations supérieures, la section et l'assemblée du contentieux) avait été modifiée à la suite des réactions virulentes qu'avait inspirées au général de Gaulle l'arrêt Canal du 19 octobre 1962. Dans le contexte de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, cet arrêt avait annulé l'ordonnance du Président de la République créant une Cour militaire de justice, pour méconnaissance du principe qui veut que toute décision de justice puisse faire l'objet d'un recours, au moins en cassation. Dans le sens des préoccupations du chef de l'Etat et sans mettre en cause l'indépendance juridictionnelle du Conseil d'Etat, le décret du 30 juillet 1963 avait alors établi davantage de liens entre les formations consultatives et les formations contentieuses.

A cet égard le décret de mars 2008 procède à une véritable « désimbrication » ;

- enfin, disposition particulièrement importante, **le décret du 6 mars 2008 modifie la formation suprême de jugement du Conseil d'Etat : l'assemblée du contentieux passe ainsi à dix-sept membres, dont une nette majorité appartenant au contentieux, et devient la plus nombreuse des formations de jugement du Conseil d'Etat.**

Par ailleurs, la voix prépondérante du vice-président disparaît. Surtout, lorsque l'assemblée du contentieux est saisie d'un recours contre un acte pris après avis du Conseil d'Etat, le président de la section administrative qui a eu à délibérer de cet avis ne siège pas, alors même qu'il n'aurait pas siégé le jour où l'affaire a été examinée en section administrative.

La première pierre de l'ambitieuse réforme en cours au Conseil d'Etat

Les réformes effectuées par le décret du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat ne sont que la première pierre d'un ensemble plus vaste de renouvellement, d'anticipation et d'adaptation.

Au contentieux, cette volonté de réforme va ainsi conduire à

- changer le nom du commissaire du Gouvernement,
- à ouvrir la possibilité aux parties de répliquer après les conclusions de ce dernier,



- à mettre au point un calendrier de procédure plus visible et plus prévisible
- ou encore à développer l'oralité et les téléprocédures (déjà expérimentées au Conseil d'Etat, à la cour administrative d'appel de Paris et au tribunal administratif de Paris).

C'est en fait un changement en profondeur de la justice administrative qui s'annonce, y compris sur le plan du statut des membres du Conseil d'Etat et des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.



Arrêté du 4 juillet 2008 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'Etat- J.O. du 6 juillet 2008.

Le texte précité, paru au JO le 6 juillet dernier, est venu compléter le décret du 6 mars 2008 en concrétisant la nouvelle section du conseil d'Etat, celle de l'administration, dans son article 5.

Cet article précise que sont examinées par la section de l'administration :

- les affaires relevant du ministre de la défense, hors les questions relatives aux anciens combattants et victimes de guerre et aux pensions ;
- les affaires relatives :
 1. à la gestion des ressources humaines de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des établissements d'hospitalisation publics ;
 2. aux droits et obligations et aux statuts des fonctionnaires ainsi qu'aux règles applicables aux autres agents publics, à l'exception des membres de la juridiction administrative et des magistrats de l'ordre judiciaire ;
 3. au dialogue social au sein des administrations ;
- les affaires concernant les règles générales applicables :
 1. à la commande publique ;
 2. aux propriétés publiques ;
 3. à la réforme de l'Etat et des services publics et à l'amélioration de l'efficacité de leur gestion ;
 4. à l'organisation de l'Etat et des services publics, aux délégations de pouvoirs et de signature, à la déconcentration et à l'administration consultative ;
 5. à la procédure administrative non contentieuse, aux relations entre l'administration et les usagers et aux mesures de simplification des formalités administratives ;
 6. à la création de catégories de personnes publiques, à l'exception des collectivités territoriales.

