

LE DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS – BILAN PERSPECTIVES

Jacqueline Morand Deviller*

L'existence et le champ d'application du droit administratif français sont étroitement liés à l'existence d'un juge administratif indépendant des juridictions de droit commun et à sa volonté d'étendre son domaine de compétence. En dépit d'une inflation des sources législatives et réglementaires, le droit administratif reste encore *largement prétorien* quant à ses principes et à son unité conceptuelle. Les critères de reconnaissance sont inchangés: la manifestation de prérogatives de *puissance publique* et l'exercice d'une mission de *service public* demeurent les clés de voûte de l'édifice.

Sous l'influence d'une opinion publique de plus en plus sensible aux questions de sécurité et d'efficacité juridique, le droit administratif français a connu, depuis quelques années, de profondes *mutations*. Contraint de s'adapter afin de ne pas se laisser distancer par les autres droits, notamment en matière de contrats et de droits fondamentaux, il s'est approprié la culture de l'*urgence*, celle de la *transparence* et de la *concertation*. La tradition centralisatrice s'est assouplie et les irrésistibles progrès de la décentralisation ont changé le paysage administratif français. Une volonté d'améliorer les relations entre l'administration et les citoyens s'affiche de plus en plus et même si les arrêts du Conseil d'Etat conservent leur laconisme et leur ésotérisme – ce qui est un "art" – les décisions de justice, au-delà de la sauvegarde de l'intérêt général, expriment de plus en plus la préoccupation de préserver les garanties individuelles. Le droit administratif se "subjectivise", l'éthique de la discussion se perfectionne.

Cette réflexion cherchera à mettre en valeur l'influence conjuguée de la tradition et de la modernisation pour expliquer l'évolution récente de ce droit.

I – LE DROIT ADMINISTRATIF SAISI PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Le modèle français d'organisation juridictionnelle se caractérise par trois traits: l'existence d'une juridiction spécialisée dans le contentieux administratif, son rattachement organique à l'exécutif et non à l'ordre judiciaire, la dualité de ses attributions à la fois consultatives et contentieuses. C'est un héritage de la séparation des pouvoirs telle que la concevait la Révolution française selon laquelle: "*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges... ne pourront troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions*" (loi des 16 et 24 août 1790).

* Doyen honoraire Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne

Cette séparation des autorités administratives et judiciaires manifestait une réaction contre les Parlements d'Ancien Régime, tribunaux judiciaires qui avaient la réputation d'être frondeurs et hostiles aux idées nouvelles. Juger l'administration c'est aussi administrer, disait-on, et l'intrusion du juge judiciaire, juge des intérêts particuliers, dans des fonctions d'autorité exercées dans l'intérêt général, paraissait inadmissible.

Conseiller du gouvernement depuis sa création dans la constitution de l'an VIII, le Conseil d'Etat attendra deux siècles pour être consacré comme une juridiction indépendante et autonome. Jusqu'à la *loi du 24 mai 1872* qui lui permet de statuer souverainement "au nom du peuple français", la justice administrative était "retenue" par le chef de l'Etat, même si, en pratique, il suivait presque toujours les avis d'une Commission du contentieux qui s'était constituée au sein du Conseil d'Etat.

Il fallut encore un siècle pour que l'autonomie de la juridiction administrative soit consacrée au plus haut niveau. Aucune constitution ne s'était préoccupée de cette question: le titre VII de la Constitution de 1958 traite du Conseil constitutionnel, le titre VIII traite de l'autorité judiciaire mais aucun article n'est consacré au Conseil d'Etat, dont l'existence aurait pu être remise en cause par une loi. Deux importantes décisions du Conseil constitutionnel sont à l'origine de la constitutionnalisation de l'autonomie de la juridiction administrative: celle du *22 juillet 1980* fait de l'indépendance de cette juridiction un "principe fondamental reconnu par les lois de la République", celle du *23 janvier 1987* donne une exclusivité au juge administratif pour annuler ou réformer des décisions administratives manifestant l'exercice de prérogatives de puissance publique. La première constitutionnalise la juridiction administrative, la seconde constitutionnalise le droit administratif.

Si l'absence de consécration officielle n'avait pas empêché le succès et la permanence de l'institution c'est à cause de la place du Conseil d'Etat au sein des institutions publiques, de sa neutralité politique, de la prudence de ses avis, de la qualité de ses arrêts qui le firent sortir vainqueur des nombreuses crises politiques qui l'ont secoué.

Après la loi de 1872, le droit administratif dû se trouver un *champ de compétence*. Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits s'y employèrent activement. Dès 1873, la spécificité de la responsabilité administrative est reconnue (célèbre arrêt "Blanco") et l'accueillant critère du service public permet un élargissement constant de la compétence du juge administratif en matière de contrat, de police, d'action des collectivités territoriales et des établissements publics. A toutes les époques, le Conseil d'Etat veille jalousement à ne pas être écarté des grands débats de société, comme le prouve son attitude récente à l'égard du droit de la concurrence et de la voie de fait (cf. infra).

Si certains esprits chagrins, d'obédience privatiste, annoncent la mort du juge administratif leur prédiction ne semble pas sur le point de se réaliser. Le juge et le droit administratif se portent bien et *trois raisons* au moins plaident en faveur de leur main-

ten: d'une part, la dualité des ordres juridictionnels repose sur une longue tradition et il est toujours dangereux de supprimer des institutions qui ont fait la preuve de leur capacité à répondre aux missions qui leur sont dévolues; d'autre part, les systèmes monistes sont de plus en plus contraints, pour répondre à la complexité des problèmes de créer des chambres spécialisées dans le contentieux administratif au sein de l'ordre judiciaire; enfin le juge et le droit administratif français savent, avec prudence mais détermination, s'adapter aux mutations des sociétés et favoriser des rapprochements avec le droit privé, convergences stimulantes et enrichissantes. Les conflits de compétence, requérant la saisine du Tribunal administratif demeurent rares: une cinquantaine de cas par an.

II - LE DROIT ADMINISTRATIF SAISI PAR LA REORGANISATION DES JURIDICTIONS

Alors que l'ordre judiciaire se présente comme une structure de type pyramidal hiérarchisée avec à son sommet la Cour de cassation, l'ordre juridictionnel administratif aurait, selon l'heureuse image du professeur René Chapus, une structure concentrique, évoquant un système solaire, les juridictions planétaires gravitant autour du soleil Conseil d'Etat.

Jusqu'à la réforme de 1987, l'ordre juridictionnel administratif n'avait que deux niveaux: le Conseil d'Etat à la fois juge de premier et dernier ressort, juge d'appel des décisions des tribunaux administratifs et, de manière accessoire, juge de cassation des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions spécialisées et 36 tribunaux administratifs. Ces tribunaux avaient remplacés les anciens Conseils de préfecture, placés par Napoléon auprès des préfets. A la différence du Conseil d'Etat ceux-ci avaient reçu, dès l'origine, leur indépendance de juge et un domaine de compétence propre: le contentieux des travaux publics et celui des collectivités locales, contentieux technique pour le premier, contentieux qui ne touchait pas à l'intérêt national pour le second.

La réforme apportée par le *décret-loi du 30 septembre 1953* répondait à une situation de fort encombrement du Conseil d'Etat (stock de 25 000 affaires). Devenus juges de droit commun du contentieux administratif, les tribunaux administratifs quittaient peu à peu une situation "subalterne" et s'organisaient. Un statut législatif fera d'eux des magistrats à part entière dont l'indépendance est garantie (loi du 6 janvier 1986).

Trente ans après, une autre réforme, encore plus ambitieuse intervient. L'encombrement du Conseil d'Etat s'était amplifié, le stock des affaires en instance dépassant les chiffres de 1953. Préparée par la Haute juridiction, qui hésitera entre plusieurs projets, la réforme est le fait de la loi du 31 décembre 1987. Elle introduit un nouveau degré de juridiction: les *Cours administratives d'appel* (au nombre de 5 à l'origine, 7 désormais) auxquelles l'ensemble de la compétence d'appel est dévolue.

Les effets de la réforme sont, en général, estimés satisfaisants. D'un point de vue statistique, le Conseil d'Etat est beaucoup moins encombré que par le passé mais les Cours administratives d'appel le sont devenues. Le problème est plus général: c'est celui de l'insuffisance des moyens dont dispose la justice – qu'elle soit administrative ou judiciaire – pour faire face à un afflux de recours contentieux.

D'un point de vue qualitatif, le Conseil d'Etat, grâce à cette réforme peut exercer plus pleinement que dans le passé un rôle de régulation. Il est admis depuis longtemps que la Haute juridiction joue le rôle de *régulateur de l'action administrative*, à la fois comme conseiller du gouvernement et comme juge chargé de maintenir l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les droits et garanties individuels. Lorsque se pose une question délicate, le gouvernement se tourne souvent vers le Conseil d'Etat pour lui demander son avis, lequel peut préparer la position qu'il prendra ensuite au contentieux: cf. la célèbre affaire des "foulards islamiques".

La réforme de 1987 fait du Conseil d'Etat le *régulateur du contentieux administratif*. La fonction de régulation présente un triple aspect: *institutionnel, juridictionnel, jurisprudentiel*. La gestion du "corps" des TA et des CAA est confiée à un Conseil supérieur présidé par le Vice-président du Conseil d'Etat. Depuis 1987, les tribunaux supérieurs présidés par le Vice-président du Conseil d'Etat. Depuis 1987, les tribunaux administratifs ne sont plus rattachés au Ministère de l'Intérieur, situation anormale qui avait des raisons historiques. Désormais une concertation est recherchée: rencontres régulières entre les présidents des tribunaux et des Cours, mission d'inspection des membres du conseil.

Ces rencontres favorisent la *régulation de la jurisprudence*. Le Conseil d'Etat doit stabiliser l'interprétation et la cohésion de la règle de droit et guider les juridictions dans la prise en compte des évolutions. Rien n'empêche les juridictions des premiers degrés d'adopter des positions audacieuses et elles le feront d'autant plus volontiers qu'elles savent qu'une régulation intervient en cassation. Il en fut ainsi lorsque le Tribunal administratif de Strasbourg, influencé par le droit du pays voisin: l'Allemagne, fonda une de ses décisions sur le *principe de confiance légitime*. Il ne fut pas suivi par le Conseil d'Etat qui estima que les temps n'étaient pas encore venus d'introduire ce principe dans notre droit. L'initiative du tribunal administratif n'en fut pas moins appréciée. Les positions convergentes de plusieurs tribunaux administratifs parvinrent, dans le passé, à faire céder le Conseil d'Etat afin que soit admise la réparation du préjudice moral.

Le rôle de régulation juridictionnelle est encouragé par l'article 12 de la loi de 1987 qui incite les juridictions à soumettre au Conseil d'Etat les affaires "*soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges*". Le Conseil ne donne qu'un avis mais dont l'autorité est certaine. Une vingtaine d'avis sont rendus chaque année.

Une représentation unifiée et pacifiée des relations entre les diverses juridictions administratives est recherchée pour qu'elles donnent l'image d'un corps uni, assurant

aux citoyens la sécurité juridique à laquelle ils aspirent. A cet égard, la question de la publication des opinions divergentes n'a jamais été vraiment soulevée alors qu'elle l'est parfois s'agissant des décisions du juge constitutionnel.

III – LE DROIT ADMINISTRATIF SAISI PAR LA CONCURRENCE

On ne traitera pas ici du droit de la concurrence et de son contrôle par le juge administratif. L'application de ce droit, inspiré par les textes et la jurisprudence communautaires, pose des problèmes nouveaux aux opérateurs publics et privés. Le juge est souvent sollicité, juge administratif s'agissant des modes de conclusion des délégations de service public, juge judiciaire pour les contrats de droit privé. L'appel des décisions du Conseil de la concurrence a posé des problèmes dont il sera question plus loin.

Il s'agira ici de montrer comment, d'une part, face à l'encombrement et aux inévitables lenteurs du contentieux administratif, de nouveaux modes de règlement des conflits sont envisagés; comment, d'autre part, le Conseil d'Etat se voit concurrencé par d'autres juges, tout aussi suprêmes que lui.

– *Les modes alternatifs de règlement des conflits* L'idée de confier à d'autres autorités que le juge administratif le règlement des conflits entre l'administration et les citoyens ne cesse de progresser. Le conseil d'Etat, lui-même, dans un Rapport intitulé "Régler autrement les conflits" regrettait l'insuffisance de ces modes alternatifs, à l'exception de la transaction. Les structures sont cependant nombreuses.

La plus prestigieuse est le *Médiateur de la République*, autorité indépendante, créée par le législateur en 1953. Saisi par l'intermédiaire d'un parlementaire, il ne fait que des recommandations qui n'ont pas le caractère de décisions administratives. Il peut aussi proposer aux pouvoirs publics toute "solution d'équité". Le système fonctionne bien: le médiateur est saisi d'environ 40 000 recours par an. Il est assisté de délégués départementaux et il est envisagé de permettre aux citoyens de le saisir directement dans certains cas.

La *conciliation* ne connaît qu'un succès limité, sauf en matière contractuelle. Ceci est d'autant plus regrettable que des encouragements ont été donnés par les textes: comités départementaux de règlement des conflits à l'efficacité très réduite, mission de conciliation confiée aux tribunaux administratifs, méthode rarement utilisée. La *transaction*, qui a un objet purement pécuniaire, est une possibilité ouverte à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics. Elle donne de bons résultats sauf à être limitée par l'interdiction faite aux personnes publiques de verser des sommes ne correspondant pas aux droits effectivement lésés. Quant à l'*arbitrage*, largement pratiqué en droit privé, il reste tout à fait exceptionnel en droit public. Les clauses compromissoires (avant le litige) sont interdites sauf autorisation législative: ce fut le cas pour le règlement des litiges d'Eurodisney land ou sauf convention internationale (ce fut le cas pour le tunnel sous la Manche. Quant aux compromis d'arbitrage (après

le litige) ils sont autorisés par le législateur pour certaines grandes entreprises publiques (SNCF, France Télécom).

Quant aux *recours administratifs préalables*, recours gracieux et recours hiérarchiques, les administrés y recourent rarement, persuadés à l'avance du peu de succès à attendre de cette démarche. Ces recours ne sont efficaces que s'ils sont obligatoires, comme c'est le cas en matière fiscale: 3 millions de réclamations sont adressées chaque année aux administrations fiscales dont 95% obtiennent une satisfaction immédiate.

– **Les autorités administratives indépendantes** L'administration française encourage la création d'institutions originales qui ont la triple caractéristique d'être des *autorités*, détenant de véritables pouvoirs de décision qui vont bien au-delà d'une mission de contrôle ou de conseil, de rester des *institutions administratives* et non des juges et d'être *indépendantes* car, bien que dépourvues de la personnalité morale, bien que rattachées budgétairement à un ministère, elles échappent à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle.

Leur nombre n'a cessé de croître et dépasse la trentaine actuellement. Trois secteurs sont particulièrement concernés: celui de la *régulation économique et financière*: Conseil de la concurrence, Commission des opérations de Bourse (COB), Commission de contrôle des Banques, Autorité de régulation des Télécommunications (ART), Commission de régulation de l'électricité (CRE) après la privatisation de ces entreprises; celui de l'*information et de la communication*: Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission du secret de la défense nationale; celui des *rapports entre l'administration et les citoyens*: Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Commission du financement des partis politiques et, parmi les créations récentes, Commission de prévention et de lutte contre le dopage, Commission nationale du débat public...

Le développement de ces autorités correspond à la préoccupation de "*régulation*", c'est à dire à l'établissement de règles du jeu dans des secteurs sensibles. Les relations avec les juges sont bonnes, du fait que les avis ou décisions qu'elles prennent sont soumises ensuite au juge soit administratif, soit judiciaire (Conseil de la concurrence, COB). De surcroît, la présidence de nombreuses autorités est confiée à un membre du Conseil d'Etat, de hauts magistrats de l'ordre judiciaire étant membres, ce qui favorise les relations.

La question actuellement débattue est celle de l'importance des pouvoirs dont ces autorités disposent et de la procédure suivie devant elles. La Commission des opérations de Bourse et le Conseil de la concurrence sont parfois amenés à prononcer des sanctions pécuniaires très fortes à l'égard des entreprises et, comme il ne s'agit pas de juridictions, les principes du "procès équitable" et les garanties de la procédure contradictoire ne s'appliquent pas. Des décisions récentes de jurisprudence ont apporté des précisions et renforcé, entre autres, les garanties procédurales.

– **La concurrence entre les juges** Conseiller du gouvernement et juge suprême, le Conseil d'Etat demeure une institution prestigieuse au sein de l'Etat français. Cette position ne lui est pas contestée – sauf critiques isolées – et, comme il a été dit, sa prudence et sa neutralité lui a permis de surmonter toutes les crises qui l'ont secoué. Mais le Conseil d'Etat est entouré d'autres juges suprêmes avec lesquels s'est établie sur certains sujets une "concurrence", laquelle se révèle "stimulante", à l'origine de remises en cause et de progrès.

– **Conseil d'Etat et Cour de cassation** La courtoise rivalité entre les deux juridictions suprêmes françaises est à l'origine de quelques tensions ces dernières années. L'une d'entre elle concerne le contentieux de la concurrence. En 1987, le législateur, dans un louable souci d'unification du contentieux des marchés publics et privés, a décidé de confier l'appel des décisions du Conseil de la concurrence à une chambre spécialisée de la Cour d'appel de Paris. Le Conseil d'Etat cherche, depuis lors, à reconquérir une partie du terrain perdu, faisant jouer le critère des prérogatives de puissance publique. Il avait l'habitude de faire respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie mais il s'affirme désormais juge de la concurrence, au sens moderne et en application des nouveaux textes, en particulier l'ordonnance de 1986: CE 3 novembre 1997, "*Société Million et Marais*".

L'autre sujet de discord fut celui de la "*voie de fait*", c'est à dire du comportement grossièrement irrégulier de l'administration, laquelle en se mettant "hors du droit" perd le bénéfice de son juge. Comme il s'agit d'atteinte à la propriété ou aux libertés, le juge judiciaire est normalement compétent d'autant que lui seul avait le pouvoir de faire cesser en urgence cette voie de fait. Mais le Conseil d'Etat reprocha au juge judiciaire de qualifier trop largement une activité de "voie de fait" pour accroître sa compétence. Un conflit ouvert opposa conseillers d'Etat et conseillers à la Cour de cassation au sein du Tribunal des conflits et nécessita l'arbitrage du ministre de la Justice (ce qui ne s'est produit qu'une dizaine de fois depuis 1872): TC 12 mai 1997, "*Préfet de police de Paris*". Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif et la possibilité que la loi vient de lui donner de statuer en urgence (cf. infra) ont apaisé les tensions, permettant au juge administratif d'être pleinement, lui aussi, juge des libertés.

– **Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel** Les deux Juridictions suprêmes sont proches géographiquement: l'une et l'autre sont "juges du Palais-Royal". Par ailleurs, on se plaît à constater que les jurisprudences convergent le plus souvent: les méthodes éprouvées de raisonnement de l'aîné n'ont pas manqué d'influencer le Conseil constitutionnel et les divergences sont rares. Sur les questions de pure technique juridique: décision implicite de rejet, peines d'emprisonnement en matière de convention... le Conseil constitutionnel se range le plus souvent à la position du Conseil d'Etat.

La lutte d'influence se manifeste à l'égard des droits fondamentaux. Il est à l'honneur du Conseil d'Etat d'avoir, après la Seconde guerre mondiale, révélé des "principes

généraux du droit, lesquels ont au moins une valeur supradécétale – ce qui a permis notamment de contrôler la légalité des décrets autonomes (art 37 de la Constitution). Mais depuis la décision “historique” de 1971, par laquelle le Conseil constitutionnel s’est reconnu la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois au regard du Préambule de la Constitution, cette Haute juridiction a construit peu à peu une jurisprudence qui l’honore en dégagant des “principes fondamentaux reconnus par les lois de la République” et des “principes à valeur constitutionnelle”.

Il y aurait ainsi une sorte de surenchère – bénéfique pour les libertés individuelles – entre les deux Hautes juridictions, le Conseil d’Etat ne voulant pas se laisser distancer dans ce rôle créateur. Dans une affaire récente, CE 3 juillet 1996, “Koné”, celui-ci n’a pas hésité à qualifier de “principe fondamental reconnu par les lois de la République” (formule du Conseil constitutionnel) le principe selon lequel l’Etat doit refuser l’extradition d’un étranger lorsqu’elle est demandée dans un but politique. Cet arrêt a été critiqué par la doctrine laquelle estime que le Conseil d’Etat est sorti de son rôle en se mêlant de contrôler la constitutionnalité des conventions internationales et allant au-delà de sa compétence?

– **Conseil d’Etat et Cours européennes** Le temps efface les tensions et la réaction de nationalisme juridique qui fut celle du Conseil d’Etat à l’égard des “fonctionnaires” de Bruxelles est oubliée. Le Conseil d’Etat se veut désormais exemplaire à l’égard de la supériorité des normes communautaires. Pourtant, il y eut une véritable résistance. Alors que la Cour de cassation se pliait sans difficulté aux effets de l’article 55 de la Constitution de 1958 qui proclame que les traités “ont une autorité supérieure à celle des lois”, le Conseil d’Etat, utilisant l’ingénieuse théorie de la “loi-écran” refusait de faire prévaloir les normes communautaires sur les lois postérieures. La soumission tant attendue est intervenue avec le célèbre arrêt “Nicolo” CE 20 octobre 1989 et, par la suite, la jurisprudence administrative n’a pas cessé de manifester son allégeance aux normes de Bruxelles, sanctionnant la non transposition dans les délais des directives et veillant à la compatibilité de la réglementation française avec leurs objectifs. Les relations avec la Cour de justice des Communautés européennes – qui siège à Luxembourg – sont bonnes d’autant que le membre français de cette juridiction est... un membre du Conseil d’Etat.

Les relations sont un peu plus délicates avec la *Cour européenne des droits de l’homme* (dont le membre français est aussi... un conseiller d’Etat!). La Cour de Strasbourg, dans l’interprétation qu’elle donne de l’article 6 § 1 sur le “droit au procès équitable” a pris des positions qui, bien qu’il s’en défende, irritent le Conseil d’Etat. Ainsi, dans l’affaire CEDH du 28 septembre 1995: “Procola c/Luxembourg”, la Cour a dénoncé le manque d’impartialité du Conseil d’Etat luxembourgeois au motif que 4 des 5 membres composant le Comité du contentieux avaient auparavant siégé, pour la même affaire, dans la Commission consultative. Cette confusion des fonctions de conseiller et de juge est une critique qui pourrait atteindre le Conseil d’Etat français, encore que celui-ci ait fait valoir que sa situation était tout à fait différente de celle de son homologue luxembourgeois.

IV – LE DROIT ADMINISTRATIF SAISI PAR L’URGENCE

Une bonne justice rapide est, nul ne l’ignore, une justice rapide, sans précipitation néanmoins. Une subtile maîtrise du “temps du droit” est requise. Les lenteurs du contentieux qui affectent l’ensemble des juridictions ont pour cause principale l’encombrement des prétoires par des requêtes de plus en plus nombreuses, “quête de droit” qu’il ne faut pas décourager. Comme il a été dit, la réforme de 1987, avec la création des Cours administratives d’appel et, par la suite, une politique d’augmentation des membres des juridictions administratives ont amélioré le système – encore que le nombre des affaires restant à traiter reste élevé: près de 200 000 dossiers en stock devant les tribunaux administratifs et près de 40 000 devant les Cours administratives d’appel. Mais la maîtrise de l’urgence posait des problèmes. Le juge administratif s’enorgueillissait à juste titre d’une tradition d’une instruction minutieuse, donc longue et ne voulait pas “troubler” l’administration ni avant, ni après la décision de justice, ce qui pouvait rendre celle-ci inefficace dans certains cas.

Pour améliorer le traitement des dossiers et rendre la justice plus efficace, les solutions ont été recherchées dans une triple direction: augmenter les hypothèses d’ordonnances rendues par juge unique; permettre un usage plus facile des mesures d’urgence; donner un pouvoir d’injonction au juge pour qu’il assure l’exécution effective des jugements.

– **Le recours à un juge unique**, système fréquemment utilisé par les juridictions judiciaires, restait exceptionnel devant le juge administratif. Il s’est développé ces dernières années et concerne certaines procédures particulières: reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, désistement, non lieu à statuer, contentieux de la responsabilité lorsque l’indemnisation est inférieure à 50 000 F, contraventions de grande voirie, référés... Le renvoi à un juge unique pour les affaires simples ou urgentes est devenu une nécessité et donne des résultats satisfaisants.

– **Le renforcement des mesures d’urgence** Le Conseil d’Etat s’est montré longtemps très réservé à l’égard des mesures d’urgence, donnant une importance toute particulière au principe dit de la “*décision exécutoire*”, règle fondamentale du droit public. Le recours contentieux n’ayant pas d’effet suspensif, la décision, même suspecte d’illégalité, était exécutée et le juge n’accordait que rarement le sursis à exécution et il ne l’accordait jamais en urgence, ce qui avait pour conséquence que lorsque le sursis était accordée il était souvent trop tard: la décision irrégulière était exécutée. Un bon exemple de l’inefficacité de la chose jugée par rapport au fait accompli peut être trouvé dans le contentieux des autorisations de construire et dans celui des expulsions d’étrangers. Comment procéder à la démolition d’un immeuble achevé lorsque le permis est annulé? Comment faire revenir en France un étranger dont la décision d’expulsion, bien des années auparavant, à été annulée?

Après quelques tentatives trop timides, une réforme décisive est intervenue à la suite de la *loi du 30 juin 2000* relative au référé devant les juridictions administratives.

Elle remplace le sursis à exécution par une nouvelle procédure: le *référé-suspension* qui permet au juge (unique) d'accorder en urgence une mesure de suspension provisoire de la décision à deux conditions: l'urgence et un "doute sérieux" quant à la légalité de la décision. La procédure peut être écrite ou orale et l'ordonnance de référé suspension n'est susceptible que d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

L'autre innovation de la loi du 30 juin 2000 est le "*référé-liberté*", dit aussi "*référé-injonction*". S'il y a urgence et si une autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté, le juge (unique) peut, dans un délai de 48 heures, ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde de cette liberté, décision susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat qui statue aussi dans les 48 heures. Ainsi peut être réduit le nombre des saisines du juge judiciaire pour voie de fait, le juge administratif ayant désormais les moyens d'être pleinement un juge des libertés.

D'autres référés existent, plus spécifiques tels le *référé pré-contractuel* qui permet de différer la signature d'un contrat comportant des irrégularités, le *référé - provision* en matière de responsabilité, le *référé conservatoire* permettant de prendre toute mesure utile, telle une expertise, pour sauvegarder les droits des parties. Ces réformes ont été bien accueillies et se sont rapidement mises en place.

– **Le pouvoir d'injonction** Sans qu'aucun texte ne lui en fasse obligation, le juge administratif s'interdisait d'adresser des injonctions à l'administration. Cette attitude qu'il justifiait par son souci de respecter l'indépendance des autorités administratives était de plus en plus critiquée car elle mettait en péril le principe d'autorité de la chose jugée et les droits des citoyens à bénéficier du jugement rendu à leur profit. La *loi du 8 février 1995* permet au juge administratif d'adresser des injonctions aux personnes publiques dans le cas où l'exécution de la chose jugée implique nécessairement qu'une mesure soit prise dans un sens déterminé. L'injonction peut être assortie d'astreinte. Ces pouvoirs se révèlent efficaces. Un modèle contentieux dynamique peut être proposé à la réflexion dont les différentes phases empruntent au schéma suivant: demande faite à l'administration de prendre un décret d'application d'une loi; refus implicite du premier ministre; recours contre ce refus; annulation du refus et injonction à publier dans un certain délai le décret. Ainsi se sont mises en place des réformes que la doctrine appelait depuis longtemps de ses vœux et qui répondent à la vocation d'un juge, "conscience de l'administration qui conseille, juge mais ne gouverne pas.

Conclusion: Bien d'autres questions auraient méritées d'être évoquées ici car elles suscitent actuellement d'intéressants débats. Il s'agit notamment des progrès de la *décentralisation*, du redéploiement des circonscriptions administratives et de leurs compétences. L'encouragement à la constitution de structures intercommunales: communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes, donne de bons résultats. Il s'agit aussi des réformes apportées au *droit des contrats administratifs*, tout particulièrement dans leurs modes de passation, afin que soient respectées les règles de transparence et de mise en concurrence. La *démocratie de proximité* est devenue un thème à la mode qui a donné lieu à une loi récente (loi du 21

février 2002), bien médiocre dans sa présentation et modeste dans ses effets mais qui a le mérite d'une prise de conscience des exigences de la société civile et de la démocratie participative. Enfin, le *droit de la responsabilité* connaît lui aussi des évolutions rapides: l'exigence de faute lourde s'atténue et la responsabilité sans faute gagne de nouveaux terrains (cf. la responsabilité médicale).

Le droit administratif français se porte bien. Comme les autres droits il subit l'invasion massive de sources communautaires, législatives et réglementaires de plus en plus bavardes et obscures, mais la jurisprudence du Conseil d'Etat maintient le cap avec sa prudence et sa fermeté coutumière. Quant à la doctrine, elle fait de son mieux pour dégager le "droit en majuscules" du "petit droit en minuscules" selon l'expression d'un de nos maîtres, Jean Carbonnier.

Paris, juillet 2002