



VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

HIGH ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

MÉCANISMES PERMETTANT DE PALLIER LES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES DE DIFFÉRENTES JURIDICTIONS NATIONALES, DE LA CJUE ET DE LA CEDH

La présidence finno-suédoise de l'ACA durant la période 2023-2025 mettra l'accent sur le dialogue vertical entre les juridictions administratives suprêmes, les cours de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans sa dimension procédurale. Dans ce cadre, le séminaire organisé par l'ACA et la Haute cour administrative de la République de Croatie, qui se tiendra en février 2024 à Zagreb, aura pour thème les mécanismes existants pour pallier les décisions contradictoires de différentes juridictions aux niveaux européen et national. Tenant compte du ressort des juridictions membres de l'ACA, le questionnaire soumis a trait aux litiges administratifs.

Le questionnaire contient des questions sur l'observation et l'étude de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (ci-après, la « CJUE ») et de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH »). Des questions relatives à la mise en œuvre des décisions de la CJUE, à ses positions de principe, sont également soulevées, ainsi que les possibilités de pallier les décisions finales contradictoires des juridictions nationales et de la CJUE.

En ce qui concerne la CEDH, les questions portent principalement sur la place et l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la « Convention ») dans l'ordre juridique d'un pays donné. En outre, les questions ont trait à la procédure applicable dans le litige administratif spécifique ayant donné lieu à l'arrêt de la CEDH, mais aussi à l'application des positions exprimées dans d'autres affaires, c'est-à-dire à la possibilité de pallier toute divergence entre les décisions finales des juridictions nationales et la jurisprudence de la CEDH. Des questions ont également trait à la place du Protocole n° 16 à la Convention et au rôle potentiel des avis consultatifs dans la prévention des contradictions entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CEDH.

D'autres questions portent sur les relations entre les juridictions nationales et la cour constitutionnelle nationale (s'il y en a une), ainsi que sur l'harmonisation de la jurisprudence des juridictions nationales et de celle de la cour constitutionnelle.

Enfin, le dialogue entre les cours suprêmes nationales et la possibilité de pallier la jurisprudence contradictoire de celles-ci font aussi l'objet d'un examen.

I CJUE

1. Comment la jurisprudence de la CJUE est-elle étudiée et observée au sein de votre Cour ? Un département se consacre-t-il, par exemple, à cette tâche ?

La jurisprudence de la CJUE est, au sein de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, étudiée et analysée par la Délégation au droit européen (DDE). Le Centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ) assure par ailleurs le suivi des questions préjudicielles posées à la CJUE par les juridictions administratives.

1.1. En cas de réponse affirmative à la question précédente, combien de personnes sont-elles employées dans ce département et quel est leur niveau de formation ? Quel est le rôle du département (par exemple, consultatif) ?

La Délégation au Droit Européen (DDE) de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat est dirigée par un conseiller d'Etat, spécialiste du droit de l'Union, Il est assisté dans ses missions par 3 stagiaires affectés chaque semestre auprès de lui.

La délégation exerce une double mission. D'une part, elle diffuse mensuellement une synthèse des arrêts rendus par la CJUE et de la CEDH aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'à l'ensemble des membres du Conseil d'Etat. La DDE diffuse ainsi en interne aux juridictions administratives plusieurs bulletins (Répertoire des jurisprudences européennes ; Compilation de la jurisprudence UE et CEDH sur le droit des étrangers ; Recueil des décisions de la Commission européenne et des jurisprudences des juridictions de l'UE relatives aux aides d'Etat ; Guide pratique de droit européen de l'environnement ; Guide pratique de droit européen de la santé ; Rapports annuels sur les jurisprudences CJUE/CEDH ; ainsi que des Flashs Info sur certaines jurisprudences majeures et un Tutoriel d'utilisation du site de la CEDH). Elle assure également un travail de veille juridique des textes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en amont de leur adoption.

D'autre part, elle joue un rôle consultatif en répondant aux questions juridiques en lien avec le droit de l'Union européenne ou relatives à l'application de la CEDH posées par les membres des sections consultatives et de la section du contentieux du Conseil d'Etat (notes thématiques diffusées en interne aux membres du Conseil d'Etat).

Le CRDJ assure le suivi des questions préjudicielles posées à la CJUE par les juridictions administratives et peut également contribuer aux recherches juridiques demandées par la section du contentieux et les sections administratives sur le droit de l'Union. Son service de recherches juridiques, qui assure ces missions, compte environ 10 agents qui sont des juristes spécialisés en droit public.

2. Est-il possible d'annuler une décision définitive prise dans le cadre d'un litige administratif si la CJUE rend un arrêt dans une autre affaire dont il ressort qu'une décision définitive antérieure d'une juridiction nationale est erronée ? Si une telle



**Cofinancé par
l'Union européenne**

procédure existe, dans quelle formation (nombre de juges) la juridiction administrative statue-t-elle ?

Le droit français ne prévoit pas de procédure d'annulation d'une décision de la juridiction administrative devenue irrévocable (faute d'exercice des voies de recours, ou parce qu'est en cause une décision du Conseil d'Etat) au motif qu'un arrêt de la CJUE intervenu ultérieurement viendrait remettre en cause la solution adoptée par la juridiction nationale.

2.1. Les parties sont-elles autorisées à prendre l'initiative d'annuler une décision définitive dans l'affaire susmentionnée ? Outre les parties, un autre organe (autorité, etc.) est-il impliqué dans cette procédure ? Faut-il introduire cette demande dans un délai déterminé ?

Comme indiqué à la question précédente, il n'existe pas en droit français de procédure de demande d'annulation par une partie d'une décision définitive rendue par la juridiction administrative, y compris au motif d'une contradiction avec la jurisprudence plus récente de la CJUE.

2.2. La juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* dans l'affaire susmentionnée ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

En l'absence d'une telle procédure, cette question est sans objet s'agissant de la juridiction administrative française.

2.3. En cas de contradiction entre une décision d'une juridiction nationale et un arrêt plus récent de la CJUE, quelle est la procédure suivie pour établir que la décision finale antérieure n'est pas conforme à la position de la CJUE ? Comment les positions des parties sont-elles recueillies dans le cadre d'une telle procédure ?

Comme indiqué précédemment, une telle procédure n'existe pas à l'encontre des décisions définitives rendues par la juridiction administrative.

S'agissant d'une décision non définitive rendue par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, il est loisible à une partie au litige n'ayant pas obtenu satisfaction de saisir, par la voie de l'appel ou de la cassation et dans les délais prévus par les règles contentieuses administratives, la juridiction compétente – cour administrative d'appel ou Conseil d'Etat – de la décision rendue par la juridiction inférieure. Dans ce cadre, si la juridiction saisie en première instance a interprété le droit communautaire dans un sens contraire à celui résultant d'un arrêt ultérieur de la CJUE, la partie ayant selon les hypothèses fait appel ou introduit un recours en cassation peut invoquer devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat la méconnaissance, par la décision de la juridiction administrative, du droit communautaire tel qu'interprété par la jurisprudence de la CJUE intervenue après cette première décision contentieuse. La juridiction d'appel ou de cassation pourra alors apprécier si la première juridiction a fait une exacte application du droit communautaire interprété à la lumière de la jurisprudence la plus récente de la CJUE



et, le cas échéant, en tirer les conséquences en remettant en cause la décision contentieuse initiale.

Les positions des parties sont alors recueillies selon les règles de droit commun applicables au contentieux administratif, les productions du requérant et de la partie défenderesse étant soumises au respect du principe du contradictoire.

2.4. Une telle décision peut-elle faire l'objet d'un recours juridique ?

Comme indiqué à la question précédente, la question de la méconnaissance du droit de l'Union, tel qu'interprété par la jurisprudence la plus récente de la CJUE, par une décision rendue par une juridiction administrative qui n'est pas irrévocable peut être examinée dans le cadre de l'appel ou de la cassation.

2.5. Si la procédure susmentionnée existe, dans environ combien ou dans quels types de litiges administratifs, au cours de la période 2012-2022, la possibilité de modifier une décision finale qui diverge de la position ultérieure de la CJUE a-t-elle été utilisée ?

En l'absence de procédure permettant de remettre en cause d'une décision irrévocable d'une juridiction administrative, la question est à cet égard sans objet.

Il n'existe pas de statistiques relatives aux décisions des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat ayant remis en cause des décisions rendues par les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel au motif d'une contradiction avec le droit de l'Union interprété par un arrêt de la CJUE rendu après cette première décision.

3. La législation a-t-elle été modifiée en raison de contradictions observées entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CJUE ? Dans l'affirmative, veuillez fournir un exemple.

Le Conseil d'Etat et l'ensemble des juridictions administratives françaises font application du droit communautaire en suivant les interprétations qu'en font les arrêts rendus par la CJUE.

La jurisprudence administrative prend en compte les évolutions de la jurisprudence de la CJUE et, le cas échéant, participe à ces évolutions en lui adressant des questions préjudicielles et en faisant application des décisions qu'elle rend dans ce cadre.

Par exemple, constatant l'évolution de la jurisprudence de la CJUE en matière de méthodes traditionnelles de chasse dans le sens d'une interprétation plus restrictive des dispositions de la directive « oiseaux » du 30 novembre 2009 s'agissant des dérogations à l'interdiction de capture de certaines espèces (cf. CJUE, 9 décembre 2004, Commission c/ Espagne, aff. C-79/03 et CJUE, 21 juin 2018, Commission c/ Malte, aff. C-557/15 en ce qui concerne des chasses à la glu ou au filet), et prenant en compte l'avis motivé envoyé à la France par la Commission européenne le 2 juillet 2020 dans le cadre d'une procédure ouverte, le Conseil d'Etat a saisi la CJUE d'une question préjudicielle s'agissant de la pratique de la chasse au gluau (CE, 29 novembre 2019, association One Voice et autres, n ° 425519). Faisant application de l'interprétation retenue par celle-ci (CJUE, 17 mars 2021, aff. C-900/19), il est revenu sur sa jurisprudence antérieure (CE, 16 novembre 1992, Rassemblement des



opposants à la chasse et Association pour la protection des animaux sauvages, n°s 110931, 111136 ; CE, 28 décembre 2018, LPO, n° 419063) pour annuler des arrêtés relatifs à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles noirs destinés à servir d'appelants (CE, 28 juin 2021, Association One Voice et autres, n° 425519).

En revanche, nous ne connaissons pas d'exemple récent par lequel le législateur serait intervenu pour tenir compte d'une contradiction entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CJUE.

II CEDH

1. Comment la jurisprudence de la CEDH est-elle étudiée et observée au sein de votre cour ? Un département se consacre-t-il, par exemple, à cette tâche ?

La jurisprudence de la CEDH est étudiée et observée au sein du Conseil d'Etat par la Délégation au droit européen (DDE), rattachée à la Section du rapport et des études. Le CRDJ dispose d'une cellule consacrée au droit de la convention européenne des droits de l'homme.

1.1. En cas de réponse affirmative à la question précédente, combien de personnes sont-elles employées dans ce département et quel est leur niveau de formation ? Quel est le rôle du département (par exemple, consultatif) ?

La Délégation au droit européen (DDE) de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat est dirigée par un conseiller d'Etat. Il est assisté dans ses missions par 3 stagiaires affectés chaque semestre auprès de lui.

La Délégation exerce une double mission. D'une part, elle diffuse mensuellement une synthèse des arrêts rendus par la CJUE et la CEDH aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'à l'ensemble des membres du Conseil d'Etat. La DDE diffuse ainsi en interne aux juridictions administratives plusieurs bulletins (Répertoire des jurisprudences européennes ; Compilation de la jurisprudence UE et CEDH sur le droit des étrangers ; Recueil des décisions de la Commission européenne et des jurisprudences des juridictions de l'UE relatives aux aides d'Etat ; Guide pratique de droit européen de l'environnement ; Guide pratique de droit européen de la santé ; Rapports annuels sur les jurisprudences CJUE/CEDH ; ainsi que des Flashs Info sur certaines jurisprudences majeures et un Tutoriel d'utilisation du site de la CEDH). Elle assure également un travail de veille juridique des textes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en amont de leur adoption.

D'autre part, elle joue un rôle consultatif en répondant aux questions juridiques en lien avec le droit de l'Union européenne ou relatives à l'application de la CEDH posées par les membres des sections consultatives et de la section du contentieux du Conseil d'Etat (notes thématiques diffusées en interne aux membres du Conseil d'Etat).



**Cofinancé par
l'Union européenne**

Le CRDJ exerce également des missions dans le domaine du droit de la convention européenne des droits de l'homme. Trois juristes spécialisés encadrés par un magistrat administratif sont consacrés à cette mission. Ils sont notamment conduits à réaliser des recherches expertes dans le domaine du droit de la Convention européenne des droits de l'homme, pour les besoins du Conseil d'Etat ou pour ses relations avec ses partenaires. Ils assurent également, en lien avec le point de contact (focal point) CEDH du Conseil d'Etat, qui est une juge expérimentée, le suivi du forum des cours suprêmes nationales (RCS/SCN).

2. Quelle place la Convention occupe-t-elle dans la hiérarchie des normes juridiques de votre État membre ?

En vertu des dispositions de l'article 55 de la Constitution française selon lesquelles « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois (...) », la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a, dans la hiérarchie des normes française, une valeur supra-législative.

Supérieur aux lois, le droit international demeure en revanche, en tout cas dans l'ordre juridique interne, subordonné à la Constitution (en ce sens CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran et Levacher, n° 200286 et CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network et autres, n° 393099). La Cour de cassation (2 juin 2000, Pauline Fraisse) et le Conseil constitutionnel (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, relative au traité établissant une constitution pour l'Europe) ont également affirmé la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne.

Toutefois, la Constitution peut faire l'objet d'une révision afin de permettre la ratification des traités et conventions qui ne lui seraient pas conformes. Si la Constitution a déjà été révisée à plusieurs reprises pour ce motif, cela n'a jamais été en lien avec le droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

2.1. Quelle est l'incidence de cette place sur l'application de la Convention dans le cadre des litiges administratifs (la Convention est-elle appliquée directement) ?

Compte tenu de la ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme en 1974, et de la reconnaissance en 1981 du droit de recours individuel, le droit de la Convention est désormais pleinement acclimaté en droit français.

Le Conseil d'Etat et l'ensemble des juridictions administratives font une application directe des stipulations de la convention. Fondée sur les dispositions de l'article 55 de la Constitution, la jurisprudence du Conseil d'Etat garantit l'effectivité des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH et dans le cadre de la marge nationale d'appréciation laissée aux Etats membres.

Dans ce cadre, la juridiction administrative peut contrôler la compatibilité aux stipulations de la Convention des actes administratifs individuels, lorsque l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation. Tel est notamment le cas en



**Cofinancé par
l'Union européenne**

matière de droit des étrangers, où la juridiction administrative peut contrôler, saisie d'un argumentaire en ce sens, les décisions d'éloignement au regard des articles 3 et 8 de la Convention (CE, Ass, 19 avril 1991, M. Belgacem, Rec. 152, n° 107470 ; CE Ass, 19 avril 1991, Mme Babas, Rec. 280, n° 117680). La juridiction administrative peut également être conduite à écarter l'application d'une disposition législative qui méconnaîtrait par elle-même les stipulations de la Convention (v., p. un exemple récent : CE, 24 mai 2017, Syndicat de la magistrature et autres, n°s 395321, 395509) ou à annuler un acte administratif entaché d'une telle contrariété. Des moyens tirés de la méconnaissance de la Convention peuvent donc être invoqués directement devant le juge administratif dans toutes les configurations contentieuses.

La juridiction tient compte, en outre, de l'interprétation que la Cour EDH donne de la convention. Cela se traduit par l'utilisation, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, de qualifications ou de catégories juridiques issues des décisions de la Cour. Il en va ainsi de l'exigence d'impérieux motifs d'intérêt général dans le cadre du contrôle des lois de validation exercé sur le fondement du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention (CE, 23 juin 2004, Société Laboratoires Genévrier, Rec. p. 256), ou encore de l'interprétation de la notion de « bien » au sens de l'article 1er du premier protocole (CE, Ass., 30 novembre 2001, Ministre de la défense c/ M. Diop, Rec. p. 605 et CE Ass. 6 décembre 2002, Draon, Rec. p. 423).

2.2. Un organe spécifique (tribunal) contrôle-t-il l'application de la Convention dans les litiges administratifs ?

L'ensemble des juridictions administratives, tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat, ainsi que les juridictions administratives spécialisées (telles que la Cour nationale du droit d'asile), peuvent être conduits à appliquer les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les litiges administratifs dont elles sont saisies.

3. Selon le droit national (ou la jurisprudence), une violation de la Convention ou tout écart par rapport à la jurisprudence de la CEDH, constaté(e) par une juridiction nationale (comme une cour d'appel), constitue-t-elle/il un motif potentiel d'annulation de la décision d'un tribunal inférieur qui s'est rendu coupable de cette violation ? Dans l'affirmative, quels sont les recours ou instruments juridiques disponibles et comment la procédure se déroule-t-elle ?

S'agissant d'une décision non définitive rendue par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, il est loisible à une partie au litige n'ayant pas obtenu satisfaction de saisir, par la voie de l'appel ou de la cassation et dans les délais prévus par les règles contentieuses, la juridiction compétente, – cour administrative d'appel ou Conseil d'Etat –, de la décision rendue par la juridiction inférieure. Dans ce cadre, si la juridiction saisie en première instance a interprété les stipulations de la convention EDH dans un sens contraire à celui résultant d'un arrêt de la Cour EDH, la partie ayant selon les hypothèses fait appel ou introduit en recours en cassation peut invoquer devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat la méconnaissance, par la



décision de la juridiction administrative, des principes et droits garantis par la convention tels qu'interprétés par la jurisprudence de la Cour EDH. La juridiction d'appel ou de cassation pourra alors apprécier si la première juridiction a fait une exacte application des stipulations de la Convention interprétées à la lumière de la jurisprudence la plus récente de la CEDH et, le cas échéant, en tirer les conséquences en remettant en cause la décision contentieuse initiale. Il est toutefois à noter que certaines règles peuvent limiter l'invocation des arguments tirés de la méconnaissance des stipulations de la convention lorsque ceux-ci n'avaient pas été d'abord soulevés devant les premières juridictions saisies.

Les positions des parties sont alors recueillies selon les règles de droit commun applicables au contentieux administratif, les observations du requérant et de la partie défenderesse étant soumises au respect du principe du contradictoire.

4. Quelles sont les options procédurales dont dispose une partie dont le litige administratif est clos, alors que la CEDH a conclu à une violation de la Convention à cet égard ?

Le droit français n'a pas prévu de procédure de réouverture d'une procédure juridictionnelle administrative définitivement close.

Le Conseil d'Etat a, à cet égard, jugé qu'il « ne résulte d'aucune stipulation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment pas de son article 46, non plus que d'aucune disposition de droit interne, qu'une décision par laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France puisse avoir pour effet de réouvrir la procédure juridictionnelle close par une décision du Conseil d'Etat à l'issue de laquelle la Cour a été saisie » (CE, 11 février 2004, Mme Chevrol, n° 257682).

Le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé que, selon l'article 46 de la Convention, la complète exécution d'un arrêt de la Cour EDH condamnant un Etat implique, en principe, que cet Etat prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation. L'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour implique en conséquence non seulement que l'Etat condamné, auquel il appartient, eu égard à la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe ainsi, verse à l'intéressé les sommes que la Cour lui a allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41 de la convention, mais aussi qu'il adopte les mesures individuelles et, le cas échéant, générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée. En revanche, il a précisé de nouveau que l'exécution de l'arrêt de la Cour ne peut, en l'absence de procédures organisées pour prévoir le réexamen d'une affaire définitivement jugée, avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire (CE, 4 octobre 2012, Baومت, n° 328502).

S'agissant de l'hypothèse dans laquelle la violation constatée par la Cour dans son arrêt concerne une sanction administrative devenue définitive, le Conseil d'Etat a jugé que l'exécution de cet arrêt n'implique pas, en l'absence de procédure organisée à



cette fin, que l'autorité administrative compétente réexamine la sanction. Elle ne peut davantage avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles, au nombre desquelles figurent notamment celles qui réforment en tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction, de leur caractère exécutoire. En revanche, le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits garantis par la convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction. Il incombe en conséquence à cette autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la convention et, dans ce cas, d'y mettre fin, en tout ou en partie, eu égard aux intérêts dont elle a la charge, aux motifs de la sanction et à la gravité de ses effets ainsi qu'à la nature et à la gravité des manquements constatés par la Cour (CE, Ass., 30 juillet 2014, M. Vernes, n° 358564, A).

Des procédures spéciales ont été prévues par le législateur hors du champ du contentieux administratif : le réexamen d'une condamnation prononcée par la Cour EDH pour une violation grave de la Convention peut entraîner le réexamen par le juge français de la précédente décision, en matière pénale depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, ainsi qu'en matière d'état des personnes depuis la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle.

4.1. La partie doit-elle réagir dans un délai prescrit ?

Sans objet dès lors que le droit français n'a pas prévu de procédure de réouverture d'une procédure juridictionnelle définitivement close (cf réponse à la question 4. au point précédent).

4.2. Si la partie n'a pas présenté de demande de modification de la décision finale (c'est-à-dire, par exemple, de reprise d'instance), la juridiction administrative est-elle autorisée à réagir *ex officio* ?

*La juridiction administrative ne dispose pas d'une procédure d'auto-saisine pour remettre en cause *ex officio* une décision définitive qu'elle aurait rendue et qui apparaîtrait en contradiction avec un arrêt de la CEDH.*

4.3. Dans quelle formation (nombre de juges) la juridiction administrative adopte-t-elle ses décisions de modifier la décision finale ?

Sans objet, eu égard à ce qui a été dit précédemment.

4.4. En cas de contradiction entre une décision d'une juridiction nationale et un arrêt plus récent de la CEDH, quelle procédure permet-elle d'établir que la décision finale antérieure n'est pas conforme à la position de la CEDH ? Le fait que la décision finale



antérieure n'est pas conforme à la position de la CEDH est-il établi dans le cadre d'une procédure spéciale ? Les parties à d'autres litiges administratifs sont-elles autorisées à demander la modification de leurs décisions définitives sur la base de la décision rendue par la CEDH dans une autre affaire ? Faut-il introduire cette demande dans un délai déterminé ? Comment les positions des parties sont-elles recueillies dans le cadre d'une telle procédure ? Est-il permis d'introduire un recours juridique contre une décision de la juridiction nationale statuant sur l'affaire ?

Comme indiqué précédemment, le droit français ne prévoit pas de procédure d'annulation ou de révision d'une décision définitive d'une juridiction administrative française se fondant sur la contrariété avec un arrêt rendu ultérieurement par la CEDH.

S'agissant en revanche d'une décision non définitive rendue par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, il est loisible à une partie au litige n'ayant pas obtenu satisfaction de saisir, par la voie de l'appel ou de la cassation et dans les délais prévus par les règles contentieuses, la juridiction compétente, -cour administrative d'appel ou Conseil d'Etat-, de la décision rendue par la juridiction inférieure. Dans ce cadre, si la juridiction saisie en première instance a interprété les stipulations de la convention EDH dans un sens contraire à celui résultant d'un arrêt ultérieur de la Cour EDH, la partie ayant selon les hypothèses fait appel ou introduit en recours en cassation peut invoquer devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat la méconnaissance, par la décision de la juridiction administrative, de ces stipulations telles qu'interprétées par la jurisprudence de la CEDH intervenue après cette première décision contentieuse. La juridiction d'appel ou de cassation pourra alors apprécier sur la première juridiction a fait une exacte application des stipulations de la convention à la lumière de la jurisprudence la plus récente de la CEDH et, le cas échéant, en tirer les conséquences en remettant en cause la décision contentieuse initiale.

Les positions des parties sont alors recueillies selon les règles de droit commun applicables au contentieux administratif, les observations du requérant et de la partie défenderesse étant soumises au respect du principe du contradictoire.

4.5. Dans approximativement combien ou dans quels types de litiges administratifs, au cours de la période 2012-2022, une demande de modification de la décision finale a-t-elle été introduite, parce que celle-ci était contradictoire à la position de la CEDH ?

Sans objet s'agissant des statistiques concernant les demandes de modification des décisions « finales » des juridictions administratives compte tenu des réponses précédentes indiquant l'inexistence en droit français d'une procédure d'annulation ou de révision d'une décision définitive rendue par le juge administratif, y compris en cas de contrariété avec un arrêt de la Cour EDH.

5. Dans quels types de litiges administratifs les violations des droits garantis par la Convention sont-elles le plus souvent établies ? Y a-t-il une explication à cela ?



D'après les statistiques de la Cour¹, les types de litiges entraînant le plus fréquemment une constatation de violation de la Convention EDH entre 2021 et 2022 sont :

- *Les affaires concernant les conditions de détention, relatives aux traitements inhumains ou dégradants entraînant une violation de l'article 3 de la Convention EDH (21 constatations de violation).*
- *Le contentieux de l'expulsion des étrangers, sur le fondement d'une violation de l'article 3 de la Convention EDH (12 décisions constatant une violation).*
- *Les affaires portant sur la liberté d'expression entraînant une violation de l'article 10 de la Convention EDH (19 constatations de violation).*
- *Les affaires relatives à la vie privée et familiale entraînant une violation de l'article 8 de la Convention EDH (12 décisions constatant une violation).*

6. Un organe spécial est-il chargé dans votre pays de l'exécution des arrêts de la CEDH (à l'exception du gouvernement, en ce qui concerne la satisfaction équitable accordée dans les arrêts de la CEDH) et quel est son nom ? S'il existe un tel organe, quelle est sa composition et quels sont ses pouvoirs (à quels instruments recourt-il pour éviter que la jurisprudence des juridictions nationales ne contredise celle de la CEDH) ?

Cette mission est confiée en France exclusivement au Gouvernement, plus particulièrement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et, en son sein, à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires. Cette sous-direction est chargée de la coordination ministérielle relative à l'exécution des arrêts de la CEDH. Il n'existe donc pas en France d'organe spécial tel qu'évoqué dans la question.

7. La législation a-t-elle été modifiée en raison de contradictions observées entre la jurisprudence des juridictions nationales et celle de la CEDH ? Veuillez donner un exemple.

Le Conseil d'Etat et l'ensemble des juridictions administratives françaises font application des stipulations de la convention EDH en suivant les interprétations qu'en font les arrêts rendus par la Cour EDH et les évolutions de sa jurisprudence.

Les décisions Baumet du 4 octobre 2012 et Vernes du 30 juillet 2014, citées en réponse à la question 4., rappellent ainsi qu' « il résulte des stipulations de l'article 46 de la convention EDH que la complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant un Etat partie à la convention implique, en principe, que cet Etat prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation. ». Cet impératif de « disparition de la source de cette violation » s'adresse aussi au juge national, dans la mesure où il peut lui revenir de prendre position (conclusions du rapporteur public sur la décision CE, 12 décembre 2014, M. Guillaume et autres, n° 365779).

¹ Données issues de la Fiche pays pour la presse (France), Unité presse de la Cour européenne des droits de l'homme, dernière mise à jour : août 2023 [CP France FRA \(coe.int\)](#).



La Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire, a quant à elle, dans sa décision d'Assemblée plénière, du 15 avril 2011 (n°1017049), jugé que « les Etats adhérents à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation », reprenant ainsi les motifs d'une décision de la Cour EDH (CEDH, 22 avril 1993, Modinos c. Chypre, req. n° 15070/89).

A notre connaissance, le législateur français n'est pas intervenu pour modifier les règles de droit national afin de faire respecter les stipulations de la convention EDH et la jurisprudence de la CEDH par les juridictions nationales, et en particulier par la juridiction administrative française. Il intervient plutôt pour modifier la législation nationale à la suite de constats de violation des stipulations de la convention EDH prononcés par la Cour.

Plusieurs modifications du droit français sont intervenues à la suite d'une condamnation de la France par la CEDH. Par exemple, la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques administratives a mis la législation française en conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme, à la suite d'une condamnation de la Cour EDH (CEDH, 24 avril 1990, Kruslin et Huvig c. France, requête n° 11801/85). De même, à la suite de plusieurs condamnations prononcées par la CEDH en 2010, la loi du 14 avril 2011 a modifié en profondeur le régime de garde à vue (assistance de l'avocat, droit au silence) afin de se conformer à la Convention. Plus récemment, la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en prison a été adoptée notamment pour tenir compte d'un arrêt de la CEDH sur les conditions de détention.

8. Votre pays a-t-il ratifié le Protocole n° 16 à la Convention (en vertu duquel il est possible de solliciter des avis consultatifs) ?

Le législateur français a autorisé, par la loi n° 2018-237 du 3 avril 2018, la ratification du protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont la mise en œuvre doit permettre aux juridictions d'adresser à la CEDH, à l'occasion d'affaires pendantes devant elles, des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

Ce protocole a été ratifié par la France le 12 avril 2018. La France étant le dixième Etat procédant à la ratification du protocole, elle a permis son entrée en vigueur le 1^{er} août 2018.

8.1. Croyez-vous qu'un avis consultatif pourrait empêcher la prise par une juridiction nationale d'une décision qui ne serait pas conforme à la jurisprudence de la CEDH ? Justifiez votre réponse.

Les avis consultatifs de la CEDH rendus sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses



**Cofinancé par
l'Union européenne**

protocoles en vertu du Protocole n° 16 n'ont aucune valeur contraignante (article 5 du protocole). Toutefois, à l'occasion du dialogue entre juge national et juge européen, les avis rendus par la CEDH à l'initiative de la juridiction nationale revêtent une autorité certaine et la juridiction à l'origine de la demande d'avis, facultative, sera naturellement encline à en faire application au litige en cause. Il pourrait également en être tenu compte dans le cadre du contrôle d'appel ou de cassation sur les décisions juridictionnelles.

8.2. Avez-vous sollicité un avis consultatif dans le cadre du Protocole n° 16 à la Convention ?
Donnez un exemple.

Oui, le Conseil d'Etat a déjà saisi la CEDH d'une demande d'avis consultatif dans le cadre du Protocole n° 16 à la Convention.

Il l'a fait pour la première fois par une décision du 15 avril 2021 (CE, 15 avril 2021, Forestiers privés de France, n° 439036, A). Cette demande d'avis portait sur la différence de traitement entre les associations de propriétaires « ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées ultérieurement, plus précisément sur les critères pertinents permettant au Conseil d'Etat d'apprécier si la différence de traitement établie par l'article L. 422-18 du code de l'environnement, relatif au retrait du territoire d'une association communale de chasse agréée (ACCA), dans sa version récemment modifiée par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement, était compatible avec l'article 14 de la convention (interdiction des discriminations) combiné à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel (droit au respect des biens). La loi du 24 juillet 2019 avait entendu revenir sur un revirement de jurisprudence récent du Conseil d'Etat (CE, Sect., 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715), lequel avait lui-même été motivé par des interrogations du juge administratif sur la compatibilité de la jurisprudence antérieure à la Convention, ainsi qu'il ressort des conclusions du rapporteur public.

La CEDH a rendu son avis consultatif le 13 juillet 2022 en indiquant au Conseil d'Etat qu'il lui appartenait, pour déterminer si la différence de traitement en cause est « légitime et raisonnable » et, partant, compatible avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, de s'assurer : premièrement, qu'en distinguant les catégories de propriétaires ou de détenteurs de droits de chasse en fonction de la date de la création de leur association, le législateur poursuivait un ou plusieurs « buts légitimes » ; deuxièmement, que la loi satisfait à l'exigence de légalité inscrite à l'article 1 du Protocole n° 1 et, troisièmement, qu'il existe un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le(s) but(s) légitime(s) visé(s). À cet égard, la Cour a précisé que son appréciation devrait s'effectuer à la lumière du critère du « défaut manifeste de base raisonnable » en matière de réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole no 1 et indiqué des critères d'appréciation sur ce point.

Le Conseil d'Etat a fait application des critères indiqués par la Cour EDH au litige dont il était saisi et rejeté la requête en cause (CE, 23 mars 2023, Forestiers privés de France, n° 439036, C).



**Cofinancé par
l'Union européenne**

III COUR CONSTITUTIONNELLE

1. Existe-t-il une cour constitutionnelle dans votre pays ?

Oui, la France dispose d'une cour constitutionnelle. Il s'agit du Conseil constitutionnel, institué par la Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958.

1.2. Dans l'affirmative, quels sont les pouvoirs de la cour constitutionnelle ?

Le Conseil constitutionnel, garant du respect de la Constitution, peut être saisi de divers types de contentieux.

D'abord, il est compétent dans un contentieux normatif.

D'une part, il exerce un contrôle a priori de la conformité des lois non encore promulguées à la Constitution, des traités internationaux et des règlements des assemblées parlementaires. Ce contrôle est obligatoire pour les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les lois organiques et, depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, pour les propositions de lois prévues à l'article 11 (cf. article 61 de la Constitution) ; il n'est pas systématique s'agissant des engagements internationaux de la France.

D'autre part, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il exerce un contrôle a posteriori des lois déjà promulguées, dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée au cours de toute instance devant une juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire, à tous les stades de la procédure (article 61-1 de la Constitution). Cette procédure permet à toute partie impliquée dans un procès, de réclamer, à l'occasion de ce litige, qu'un contrôle de constitutionnalité soit effectué sur une disposition législative dont elle estime qu'elle porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. La QPC doit toujours faire l'objet d'un écrit distinct et motivé. Le juge qui en est saisi décide ou non de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité, selon l'ordre de juridiction compétent pour traiter du litige, à la Cour de cassation ou au Conseil d'État, qui dispose alors d'un délai de trois mois pour l'examiner et renvoyer le cas échéant cette question au Conseil constitutionnel. Celui-ci doit également statuer dans le délai de trois mois.

La question prioritaire de constitutionnalité ne peut être posée directement devant le Conseil constitutionnel, sauf dans le cas où le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne se serait pas prononcé dans le délai de trois mois.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel est chargé du contrôle de la régularité des élections législatives et sénatoriales, de l'élection présidentielle et des opérations référendaires. Il examine les réclamations dont il est saisi et proclame les résultats du scrutin.



**Cofinancé par
l'Union européenne**

Enfin, le Conseil constitutionnel dispose de compétences relatives au bon fonctionnement des institutions. Concernant le statut des parlementaires, il est juge des inéligibilités et des incompatibilités. Le Conseil constitutionnel doit être saisi en cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels confiés au Président de la République par l'article 16 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel peut aussi constater l'empêchement du Président de la République d'exercer ses fonctions.

2. La juridiction administrative suprême a-t-elle des pouvoirs similaires à ceux de la cour constitutionnelle ? Veuillez décrire la compétence/le ressort de ces deux juridictions.

Ainsi qu'il est précisé au point précédent, le Conseil constitutionnel est compétent pour exercer un contrôle a priori de la conformité des lois non encore promulguées à la Constitution et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, pour exercer un contrôle a posteriori des lois déjà promulguées, dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée au cours de toute instance devant une juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire (article 61-1 de la Constitution).

Les compétences du Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, et du Conseil constitutionnel sont très clairement distinctes. Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de la légalité des actes administratifs par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il n'est pas compétent pour statuer sur la constitutionnalité de la loi, en vertu d'une jurisprudence ancienne (CE, 6 novembre 1936, Arrighi et Dame veuve Coudert) et récemment confirmée (CE, 6 décembre 2012, Société Air Algérie, n°347870 ; CE, 27 octobre 2011, CFDT et autres, n°343943).

Le Conseil d'Etat n'exerce un examen systématique de la conformité des textes législatifs à la Constitution que dans le cadre de sa mission consultative, non juridictionnelle de conseil juridique du Gouvernement et du Parlement.

Le Conseil d'État et l'ensemble de la juridiction administrative contribuent au contrôle de constitutionnalité de la loi, notamment dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité qui permet à une partie, dans un litige devant le juge administratif ou judiciaire, de poser, par mémoire distinct, une question relative à la conformité à la Constitution d'une loi applicable à ce litige. Cette question passe, pour l'ordre juridictionnel administratif, par le filtre du Conseil d'Etat, lorsque la question est posée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Toutefois, il ne peut alors censurer lui-même les dispositions législatives contestées, seul le Conseil constitutionnel étant habilité à le faire. Le Conseil d'État, saisi directement par une partie au litige de cette question prioritaire de constitutionnalité ou saisi de la transmission au Conseil constitutionnel de cette question par une autre juridiction administrative, ne procède pas à un filtrage trop strict de la QPC et se borne à motiver sommairement et même laconiquement les décisions de transmission qu'il rend lorsque la question est « nouvelle » et « sérieuse », sans entrer dans une démonstration de l'inconstitutionnalité de la loi.



**Cofinancé par
l'Union européenne**

Pour autant, le Conseil d'Etat contribue dans ses attributions contentieuses à assurer la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne par diverses techniques, comme celle de l'interprétation conforme de la loi au regard de la Constitution. Il s'assure également du respect par les actes administratifs des normes constitutionnelles et des interprétations de ces normes par le Conseil constitutionnel (notamment des réserves d'interprétation de la loi par le Conseil constitutionnel).

3. Si la juridiction administrative suprême est d'avis qu'une disposition de la loi applicable dans un cas particulier est inconstitutionnelle, doit-elle engager une procédure appropriée devant la cour constitutionnelle ou est-elle autorisée à interpréter la disposition litigieuse en tenant compte de la Constitution ?

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de saisir de lui-même le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité d'une loi dont il aurait à connaître dans le cadre d'un litige pendant devant lui. Une telle procédure n'existe pas en droit français.

En revanche, il peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité posée devant lui à l'occasion d'un litige ou transmise par une autre juridiction administrative saisie d'une telle question. Il lui appartient alors de décider de transmettre ou non la question au Conseil constitutionnel selon qu'elle répond aux conditions posées par la Constitution et la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. Il doit notamment, pour l'examen du moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, statuer sur le caractère nouveau et sérieux de la question, laquelle doit porter sur une disposition législative applicable au litige dont est saisie la juridiction administrative.

En décidant de transmettre ou non la question au Conseil constitutionnel, il ne se prononce pas lui-même sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de la loi, il se borne à vérifier que les conditions de la transmission à la juridiction constitutionnelle sont ou non remplies et qu'il existe un doute raisonnable quant à la constitutionnalité de la loi en cause, ou qu'une question nouvelle doit être soumise au Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, il lui arrive, dans l'examen de la légalité d'un acte administratif, de procéder à une interprétation conforme de la loi au regard de la Constitution et pleinement compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel (par exemple, CE, Ass., 29 avril 2004, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, Lebon p. 205. ; CE, Sect., 22 juin 2007, Lesourd, Lebon p. 253).

4. Les parties à un litige administratif peuvent-elles demander l'annulation des décisions définitives rendues sur la base d'une norme que la cour constitutionnelle a jugée inconstitutionnelle (dans le cadre du processus de contrôle abstrait de constitutionnalité) ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

Lorsque le Conseil constitutionnel, saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, prononce une déclaration d'inconstitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, les dispositions déclarées contraires à la Constitution sont, en vertu de l'article 62 de ce texte, abrogées pour l'avenir, à compter de la



**Cofinancé par
l'Union européenne**

publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Ces dispositions prévoient également que le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, afin de ménager un équilibre entre l'obligation d'expurger l'ordonnancement juridique d'une norme législative inconstitutionnelle et la garantie de la sécurité juridique qui doit conduire à en amortir l'impact et à éviter de remettre en cause des situations existantes et des effets juridiques passés.

Si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration (décisions du Conseil constitutionnel, n° 2010-108 QPC et n° 2010-110 QPC, rendues le 25 mars 2011).

Il n'est en revanche pas prévu de procédure permettant à une partie à un litige administratif de demander l'annulation d'une décision définitive rendue par la juridiction administrative au motif que celle-ci se serait fondée sur une disposition législative jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

5. Les parties à un litige administratif peuvent-elles demander l'annulation des décisions définitives qui ne sont pas conformes à l'arrêt de la cour constitutionnelle rendu dans l'action constitutionnelle d'une autre personne ? Un délai est-il prescrit pour une telle action ?

Il n'est pas prévu en droit français de procédure permettant à une partie à un litige administratif de demander l'annulation d'une décision définitive rendue par la juridiction administrative au motif que celle-ci ne serait pas conforme à la déclaration d'inconstitutionnalité prise par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une QPC dans un litige concernant un autre requérant.

IV RELATION ENTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME NATIONALE ET UNE AUTRE COUR SUPRÊME NATIONALE

1. Existe-t-il une autre juridiction suprême dans votre système judiciaire ?

En France, le système juridictionnel comprend deux ordres de juridictions : l'ordre judiciaire avec à son sommet la Cour de cassation ; et l'ordre administratif dont la juridiction suprême est le Conseil d'Etat. Le Conseil constitutionnel est quant à lui chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois.

2. Veuillez décrire la compétence des deux juridictions suprêmes.

La dualité de juridiction est construite sur deux blocs complémentaires de compétences exclusives des ordres administratif et judiciaire et, pour partie,



**Cofinancé par
l'Union européenne**

constitutionnellement protégées (par exemple, l'article 66 de la Constitution érige l'autorité judiciaire en gardienne de la liberté individuelle).

La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction est difficile à résumer en quelques lignes, mais elle suit les lignes générales suivantes.

La juridiction administrative est compétente pour statuer sur le contentieux de la légalité des actes administratifs. Elle connaît de l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

Des matières sont réservées par nature à l'autorité judiciaire au nombre desquelles peuvent être rangés la liberté individuelle, la privation de la propriété immobilière, l'état et la capacité des personnes et le fonctionnement des juridictions judiciaires.

Hors de ces cas, la compétence du juge administratif est garantie par la Constitution, dès lors que sont identifiés un critère matériel, l'exercice de prérogatives de puissance publique, et un critère organique, l'action d'une personne morale de droit public, agissant directement ou par le truchement d'un organisme placé sous son autorité ou son contrôle.

Le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité pour le législateur de modifier les frontières de la répartition entre les deux ordres de juridiction dans « l'intérêt d'une bonne administration de la justice », lorsque « l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire » (CC, 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, n° 86-224 DC). Cette exigence de bonne administration de la justice et la création de « blocs de compétence » au profit de l'un ou l'autre ordre de juridiction, visent notamment à supprimer ou éviter des divergences de jurisprudence entre les diverses juridictions susceptibles d'être saisies.

La détermination constitutionnelle et législative des règles de compétence ne fait pas obstacle à ce que d'autres critères, d'origine jurisprudentielle, précisent la répartition des matières entre les deux ordres de juridiction. Au juge administratif, il revient d'appliquer les règles du droit public aux litiges nés de l'action de l'administration, dont la finalité et la légitimité reposent sur la poursuite de l'intérêt général. La notion de service public ou l'exercice de prérogatives de puissance publique, qui traduisent la spécificité des objectifs et des moyens de l'administration, déterminent à la fois l'application d'un régime de droit public et la compétence du juge administratif. Mais, dès que l'administration agit dans les mêmes conditions qu'une personne privée et cesse donc de faire valoir la particularité de son action, elle doit se voir appliquer les règles du droit privé par le juge judiciaire. Ainsi, par exemple, les litiges susceptibles de naître de l'activité d'un service public relèvent de la compétence du juge administratif, si ce service est administratif, mais de la compétence du juge judiciaire, s'il est de nature industrielle ou commerciale. Il en va de même des litiges relatifs aux agents employés dans ces services publics. Relèvent aussi du juge administratif les



actes de gestion du domaine public d'une personne publique, mais en général du juge judiciaire ceux qui concernent son domaine privé.

3. En général, comment les contradictions entre les différentes décisions des juridictions nationales sont-elles contrebalancées dans votre système juridique ? Comment les éventuelles positions contradictoires des (deux) juridictions (suprêmes) sont-elles contrebalancées ?

La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction administratif et judiciaire décrite en réponse à la question précédente permet d'abord d'éviter les contradictions de jurisprudence, la plupart des matières n'étant traitées que par un seul ordre.

Le Tribunal des conflits, juridiction composée paritairement de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et présidée alternativement par un membre du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, a en outre pour mission de trancher les éventuelles difficultés de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Le nombre de saisines annuelles (une trentaine dans les dernières années) montre que la répartition des compétences entre les ordres de juridiction n'est pas si complexe qu'elle le semble au premier abord. De la sorte, la jurisprudence des deux ordres sur les questions de compétence est harmonisée.

En revanche, le Tribunal des conflits n'a pas d'attributions relatives à l'harmonisation de la jurisprudence des deux ordres. C'est plutôt le dialogue entre juge administratif et juge judiciaire qui permet de surmonter d'éventuelles contradictions de jurisprudence (cf. point suivant).

4. Est-il possible, selon vous, de prévenir les contradictions ?

Ainsi qu'il est indiqué au point précédent, la répartition claire des compétences entre les deux ordres de juridiction et le rôle du Tribunal des conflits permettent d'éviter, dans de nombreux cas, les contradictions entre les décisions rendues par le juge administratif et le juge judiciaire. Il peut toutefois advenir que les juges administratif et judiciaire soient conduits à se prononcer sur la portée de mêmes actes ou à faire application de règles similaires.

En outre, la crainte qu'émergent des jurisprudences contraires entre les deux ordres du fait de la répartition du contentieux entre deux ordres de juridiction distincts est largement infondée. Le dualisme juridictionnel contribue en réalité à l'enrichissement réciproque des jurisprudences, Conseil d'Etat et Cour de cassation pratiquant une observation attentive de leurs jurisprudences réciproques particulièrement visible dans les matières qu'ils partagent, comme la responsabilité médicale.

Hors du cas des matières partagées, le juge administratif n'hésite pas à emprunter au droit privé certains principes ou règles du droit positif (droit de la consommation, droit de la concurrence, règles du code civil) et le juge judiciaire emprunte régulièrement



**Cofinancé par
l'Union européenne**

certains éléments de la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'émulation entre les deux ordres de juridiction par la comparaison des procédures et des jurisprudences concourt en réalité au renforcement de la justice française bien plus qu'à sa division et sa complexité.

Le dialogue entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation est en outre très nourri. Les deux juridictions suprêmes organisent ainsi ensemble un colloque bisannuel sur des sujets d'intérêt commun (ordre public en 2017, droit du travail en 2019, droit de l'environnement en 2021, régulation et compliance en 2023), permettant d'échanger sur leurs jurisprudences, de croiser leurs regards et de surmonter les divergences éventuelles. Des échanges informels peuvent également avoir lieu au sujet de questions d'intérêt commun. Dans ce dialogue, ils veillent ensemble également à l'intégration des principes du droit de l'Union européenne et du droit européen des droits de l'homme et s'assurent que les règles internes sont interprétées conformément aux engagements européens et internationaux de la France.



**Cofinancé par
l'Union européenne**