



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

juridictions administratives

Question écrite n° 9

Texte de la question

M. Franck Gilard attire l'attention de M. le Premier ministre sur une récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur la présence du commissaire du Gouvernement lors du délibéré au sein des juridictions administratives. Le commissaire du Gouvernement tient un rôle déterminant au sein des juridictions administratives. Indépendant dans ses opinions et pédagogique dans ses propos, il éclaire les parties par son raisonnement juridique et participe ainsi à une meilleure compréhension du droit. Par sa position de stricte indépendance et sa connaissance intime du dossier contentieux, il contribue à une meilleure justice et garantit sa neutralité (cf. les arrêts du Conseil d'État Gervaise du 10 juillet 1957 ou Mme Esclatine du 29 juillet 1998). Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a de nouveau refusé de prendre en compte le rôle éminent du commissaire du Gouvernement en confirmant sa décision Kress c/France du 7 juin 2001. En effet, dans ses arrêts Martinie c/France (12 avril 2006) et Marie-Louise Loyen c/France (5 juillet 2005), la CEDH condamne, sur le fondement de la théorie des apparences, la simple présence du commissaire du Gouvernement au délibéré et néglige ainsi le caractère actif ou passif de la présence du commissaire du Gouvernement. Cette décision est donc en complète opposition avec le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 qui dispose que : « Le commissaire du Gouvernement assiste au délibéré, il n'y prend pas part » (codifié sous l'article R. 731-7 du code de justice administrative). Le décret n° 2006-964 du 1er août 2006 va venir répondre à cette jurisprudence en donnant la possibilité aux parties de refuser la présence du commissaire du Gouvernement. Cependant, il apparaît que cette modification ne suffise pas à mettre fin aux réserves de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette question (cf. le tout récent arrêt du 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines c/France, n° 65411/01). Il souhaiterait donc connaître quelles sont les mesures, qu'elles soient institutionnelles (changement de nom, etc.) ou procédurales (développer la pratique des notes en délibéré), qu'il compte prendre, notamment en tant que président du Conseil d'État, afin de sauvegarder la spécificité de la justice administrative française et de préserver la fonction et le rôle du commissaire du Gouvernement. - Question transmise à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

Texte de la réponse

La garde des sceaux, ministre de la justice, fait connaître à l'honorable parlementaire que la Cour européenne des droits de l'homme ayant jugé, par son arrêt Kress c/France du 7 juin 2001, confirmé notamment par l'arrêt Martinie c/France du 12 avril 2006, que la seule présence du commissaire du Gouvernement au délibéré des formations contentieuses du Conseil d'État ainsi que des autres juridictions administratives était, du point de vue de la théorie dite « des apparences », de nature à porter atteinte au droit au procès équitable protégé par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le décret n° 2006-964 du 1er août 2006 a modifié le code de justice administrative. Il a précisé, en ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, que le délibéré aurait désormais lieu, dans tous les cas, hors la présence du commissaire du Gouvernement (art. R. 732-2), et, en ce qui concerne le Conseil d'État, que le commissaire ne pourrait plus assister au délibéré que sous réserve qu'une partie ne présente pas une demande en sens contraire (art. R. 733-3). Ce dernier dispositif, qui tient compte de la spécificité de la

mission jurisprudentielle du Conseil d'État en sa qualité de juridiction suprême de l'ordre administratif, peut se recommander d'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle un justiciable peut toujours renoncer volontairement aux garanties qui lui sont offertes par l'article 6 de la convention. Si la France a de nouveau été condamnée, après l'intervention de ce texte, en application de la jurisprudence issue de l'arrêt Kress, notamment par l'arrêt Sacilor-Lormines c/France du 9 novembre 2006, ces condamnations se rapportent à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 1er août 2006 et ne peuvent donc être regardées comme remettant en cause son économie. Au contraire, par une résolution du 20 avril 2007, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, statuant en application de l'article 46, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour, a estimé que l'État français, en adoptant ce décret, s'était acquitté des obligations qui lui incombaient en exécution de l'arrêt Kress. Dans ces conditions, le Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le même décret, a pu juger, par une décision du 25 mai 2007, M. Courty, que, « dès lors qu'il a prévu la possibilité pour le justiciable, informé par l'avis d'audience, d'être mis à même d'exercer effectivement son droit en s'opposant à la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré, le décret attaqué, loin de porter atteinte aux garanties prévues par l'article 6, paragraphe 1, de la convention tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, a contribué à les renforcer ». En outre, indépendamment de cette mesure, d'autres évolutions sont envisagées afin de conforter le rôle du commissaire du Gouvernement, qui, ainsi que le souligne l'honorable parlementaire, est une garantie essentielle offerte aux justiciables par le procès administratif. D'une part, il apparaît que l'appellation même de « commissaire du Gouvernement », si elle est familière aux praticiens de la justice administrative, se révèle parfois, pour le grand public et notamment pour les observateurs étrangers, source de confusion. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande de déclasser les mots « commissaire du Gouvernement » figurant dans la partie législative du code de justice administrative (où ils apparaissent aux art. L. 7 et L. 522-1). Il a été fait droit à cette demande par une décision du 30 novembre 2006 (n° 2006-208 L), qui rend désormais possible un changement d'appellation par décret. Dans cette perspective, une réflexion a été engagée au sein de la juridiction administrative afin de faire des propositions au Gouvernement sur la nouvelle appellation à retenir, afin de mieux rendre compte de la réalité du rôle des titulaires des fonctions en cause tout en ne laissant aucune place au doute quant à leur indépendance. D'autre part, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le développement de l'oralité dans le procès administratif, il est envisagé d'offrir aux parties, qui disposent déjà de la faculté de répondre, par écrit, aux conclusions du commissaire du Gouvernement par la production d'une « note en délibéré », celle de faire, à l'audience, une réponse orale.

Données clés

Auteur : [M. Franck Gilard](#)

Circonscription : Eure (5^e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 9

Rubrique : Justice

Ministère interrogé : Premier ministre

Ministère attributaire : Justice

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 3 juillet 2007, page 4759

Réponse publiée le : 11 décembre 2007, page 7861