

Chapitre 6

Conformité, mise en application, et voies de recours

Pour avoir un effet, une loi doit être adoptée et publiée, mais il est tout aussi essentiel qu'elle soit mise effectivement en œuvre, respectée et appliquée. Le processus d'élaboration des normes dans les pays de l'OCDE inclut de plus en plus souvent une évaluation *ex ante* des conditions de mise en œuvre et d'application de la norme envisagée. Dans le cadre de l'Union européenne, cela comprend la transposition correcte des textes communautaires dans la législation nationale (cette question est abordée au chapitre 8).

La question de la proportionnalité dans l'application des réglementations, en liaison avec l'évaluation des risques, suscite un intérêt croissant. Il s'agit de garantir que les ressources destinées à la mise en application (par exemple aux inspections et contrôles) sont proportionnellement plus importantes pour les activités et entités pour lesquelles les risques de défaillance de la réglementation sont plus dommageables pour la société et l'économie (et inversement, proportionnellement plus faibles dans les situations évaluées à faible risque).

Les responsables de la réglementation doivent appliquer et faire respecter la réglementation de manière systématique et équitable et les citoyens et entreprises soumis à cette réglementation doivent avoir accès à des procédures de recours administratif ou juridictionnel, qui assurent des délais de réponse appropriés. Les instruments qui peuvent être utilisés incluent les lois de procédure administrative, la mise en place de recours indépendants et normalisés¹, et l'adoption de règles visant à promouvoir la responsabilité telles que « le silence vaut consentement »². L'accès à des voies de recours garantit que les autorités réglementaires rendent compte, la responsabilité étant un corollaire indispensable de la transparence.

L'examen de décisions administratives par le juge peut dans certains pays constituer un instrument important du contrôle de qualité. Par exemple, le juge peut être amené à vérifier la cohérence des textes d'application d'une norme avec cette norme, ou à évaluer la proportionnalité d'une règle par rapport à son objectif.

Évaluation et recommandations

Conformité, mise en application

L'évolution des activités d'inspection va dans le (bon) sens d'une plus grande prise en compte du risque et d'une meilleure coordination entre les services. Les obligations de résultats ont remplacé les obligations de moyens tandis que l'analyse du risque est de plus en plus développée pour cibler les contrôles. La politique de modernisation de l'État ainsi que l'application de règlements communautaires a aussi conduit à regrouper des services (qui sont en France essentiellement du ressort de l'administration centrale) et favoriser une meilleure coordination des organes d'inspection. La simplification et la

coordination des contrôles et des inspections constituent les principales préoccupations des entreprises. L'approche n'est pas globale, mais il existe plusieurs initiatives importantes telles celles dans le cadre de la RGPP, et il semble qu'une évolution est en cours dans ce sens.

Recommandation 6.1. Encourager la coordination entre les services d'inspection, y compris éventuellement à travers leur regroupement.

Voies de recours

Les formes alternatives au contentieux se sont développées notamment avec le recours administratif et le médiateur. Cela répond au besoin d'alléger les tribunaux administratifs). Le Médiateur offre une voie de recours de mieux en mieux connue, qui comble (ou tente de combler) les lacunes du système formel. Un axe de progrès important est d'assurer une meilleure information sur les procédures de recours, y compris une meilleure information sur les délais, souvent courts, pour saisir l'instance. Le Conseil d'État a souligné ce besoin de clarification, qui a aussi été évoqué par des intervenants lors des entretiens conduits par l'OCDE. Il reste aussi la difficulté des délais de traitement, avec un nombre toujours croissant de requêtes.

Encadré 6.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : voies de recours

La justice administrative est une pratique bien établie en France, avec un recours contre les actes administratifs facile et fréquent. Le recours bénéficie d'un régime libéral qui en facilite l'accès pour le requérant.

Source : OCDE (2004).

Recommandation 6.2. Maintenir une veille concernant la visibilité pour les usagers des différents moyens de recours, et les délais de traitement.

Présentation d'ensemble

Conformité, mise en application

Il est à noter que l'examen de l'équipe OCDE n'a pas été en mesure de relever l'ensemble des dispositions en place et/ou en cours de réforme. Il nous a toutefois semblé utile de mettre en évidence les exemples cités ci-dessous.

Suivi du niveau de conformité avec les réglementations

Il n'existe pas de statistiques agrégées au niveau national sur le niveau d'application des réglementations, comme c'est aussi le cas dans d'autres pays européens. Toutefois, des statistiques peuvent être disponibles par type de réglementation ou par ministère³.

Le contrôle de l'application des réglementations par les services d'inspection

Les autorités chargées des activités d'inspection

Les services d'inspection relèvent principalement des ministères. Les lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004 ont conduit à des transferts de compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales, mais l'essentiel des missions de

contrôles des normes réglementaires sont restées de la responsabilité de l'administration centrale. Dans la plupart des cas, ces missions sont conduites par des agents des services délégués de l'État, au niveau régional et départemental, placés sous l'autorité de directions ministérielles et des préfets. Par exemple, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au sein du ministère de l'Économie, est chargée de la lutte contre les pratiques restrictives de concurrence et certaines pratiques anticoncurrentielles des entreprises, la protection du consommateur (application notamment des dispositions du code de la consommation) et du contrôle de la qualité et de la sécurité de produits alimentaires et non alimentaires et services. Autre exemple, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), sous l'autorité du MEEDAT (ministère de l'Environnement), sont chargées de la mise en application des dispositions environnementales en ce qui concerne la majorité des installations industrielles. Le personnel des directions régionales a un rôle de soutien et de contrôle des activités des directions ou entités départementales où travaillent la plupart des inspecteurs.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), menée depuis 2007, a conduit à la réorganisation de nombre de structures chargées de mission de contrôle d'application des réglementations. Les réformes visent à la fois à rationaliser et réduire les dépenses de fonctionnement de l'État et à améliorer la qualité du service public. La réforme de l'administration territoriale a comporté le regroupement de directions régionales et départementales et la simplification des organisations. Une autre réforme dans le cadre de la RGPP a été la fusion au 1^{er} janvier 2009 de trois services d'inspection en une inspection du travail unifiée afin de mettre en place un interlocuteur unique pour les entreprises et les salariés⁴. Cette réforme semble aller dans le bon sens, car une difficulté évoquée par les entreprises est l'intervention de plusieurs ministères sur les mêmes contrôles, sans grande concertation, ce qui rend la procédure difficile en particulier pour les PME. Certains intervenants ont souligné l'intérêt d'aller plus loin, par exemple de fixer des objectifs chiffrés pour les inspections et à partir de cela, trouver des méthodes plus efficaces pour y arriver.

Pouvoirs d'enquête

Les pouvoirs d'enquête varient selon les corps d'enquêtes et les réglementations appliquées. Ils incluent généralement l'accès aux locaux et la communication des rapports et documents. Lorsqu'un agent habilité constate une infraction, il établit un procès-verbal qu'il transmet au procureur de la République. Il peut également, dans certains cas ou en application de certaines réglementations, mettre en place des mesures de police administrative (telles que mise en conformité, exécution de travaux) en cas de danger pour la santé publique et la sécurité des consommateurs.

Pouvoirs de sanction

Le préfet (représentant de l'État dans les départements et les régions) peut, pour sa part et dans certains domaines, prendre des mesures de sanction administrative, après un arrêté de mise en demeure ou une lettre informelle. Toutefois, cette règle ne vaut pas pour l'ensemble des domaines contrôlés. Ainsi, il n'existe pas de sanction administrative dans le code de la consommation et les mesures de police administrative prises en application du Livre II de ce même code ne sont pas précédées d'une mise en demeure. Les mesures administratives sont indépendantes des mesures pénales susceptibles d'être prononcées par un juge. Les sanctions pénales sont généralement prononcées par un tribunal ; des mesures alternatives aux poursuites pénales peuvent être décidées par le Procureur de la République.

Principes directeurs dans le contrôle de l'application des réglementations

Les diverses crises et alertes sanitaires survenues dans les années 1990, les réformes de modernisation de l'action publique ont fait évoluer les fonctions d'inspection et de contrôle. La mise en application de règlements communautaires⁵ a aussi conduit à renforcer les procédures et appliquer des principes tels que l'évaluation du risque. Ces évolutions sont par exemple notables dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement.

Les activités d'évaluation des risques et de prévention *ex ante*, d'une part, et d'inspection *ex post*, d'autre part, ont été séparées avec la création d'agences telles que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSAPS⁶) ou encore l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET⁷). Ces agences sont en charge de veiller, d'alerter et d'évaluer par une expertise collective les risques et bénéfices dans leur domaine d'intervention. L'AFSSA a ainsi élaboré un nouveau guide méthodologique d'estimation globale du risque. Les agences soumettent des recommandations aux décideurs publics⁸. Les fonctions d'inspection restent dans le champ de compétences des directions ministérielles.

Le principe de contrôle est passé d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Depuis 1993, la sécurité sanitaire des aliments s'appuie sur le principe de la responsabilité des industriels quant à la sécurité sanitaire des produits qu'ils mettent sur le marché. Au-delà des aspects harmonisés, les professionnels doivent produire leurs propres normes et définir un ensemble de procédures internes garantissant *a priori* la sécurité sanitaire. Les activités de surveillance de la conformité consistent, outre les visites d'inspection, à examiner les rapports d'auto-surveillance et les études réalisées par les exploitants et des organismes extérieurs.

Parallèlement, les services de contrôle ont élaboré leurs propres procédures et instructions pour la réalisation des inspections d'assurance qualité. Par exemple, pour ce qui concerne le contrôle des normes environnementales, cela a conduit à une normalisation quasi-totale des méthodes et outils utilisés par les inspecteurs qui disposent d'un manuel décrivant les instructions relatives aux procédures⁹. L'analyse du risque est de plus en plus pratiquée, comme par exemple en matière d'inspection sanitaire des aliments et de surveillance des installations classées et soumises à autorisation. Dans ce dernier cas, les inspections sont ciblées en fonction d'une analyse d'une batterie de critères de risque, comme la complexité des installations et les antécédents de l'établissement. Ces inspections ciblées sont complétées par des inspections inopinées qui sont essentiellement destinées à prélever des échantillons et à vérifier l'exactitude des données d'auto-surveillance.

Suites données aux contrôles

Certaines administrations ont des pouvoirs de mise en demeure des acteurs économiques. Pour ce qui concerne la protection des consommateurs, les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie peuvent adresser un avertissement aux contrevenants leur rappelant la réglementation. Des procédures internes de suivi systématique de ces rappels à la réglementation contribuent également à en garantir l'efficacité. Si les opérateurs ne respectent pas ces avertissements, des suites pénales ou administratives (sanction administrative, mesure de police administrative) peuvent être décidées.

Le champ de l'examen de l'OCDE n'a pas permis une appréciation suffisamment étoffée de la mise en œuvre de ces politiques. Certaines directions régionales ou départementales publient des informations chiffrées sur leur activité d'inspection (données sur les inspections réalisées, perspectives). Dans certains domaines, il existe des rapports donnant une vue d'ensemble sur les réalisations et performances des services d'inspection sur l'ensemble du territoire français. Les entretiens ont toutefois fait apparaître d'une part que la prise en compte du risque varie selon les domaines, d'autre part que des protocoles de coopération ont été signés pour assurer une coordination des contrôles et inspections (y compris entre services relevant de ministères différents) et ainsi alléger les procédures pour les entreprises, en particulier les PME¹⁰. Plus généralement, la réorganisation administrative qui s'opère dans le cadre de la RGPP a conduit à rassembler dans une même structure locale les agents des services vétérinaires et ceux de la DGCCRF voire de la jeunesse et sport. Cette réforme structurelle a pour objectif d'accroître les synergies et coopération pour assurer une plus grande efficacité et couverture et un ciblage plus pointu des interventions, contrôles et autres actions de surveillance du marché.

Voies de recours contre les décisions administratives

Contexte : évolution du contrôle juridictionnel

Le système judiciaire français est organisé en deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire (affaires civiles et pénales) et l'ordre administratif. À l'intérieur de ces ordres, les tribunaux et cours sont agencés selon une structure pyramidale (première instance, appel, cassation). Des réflexions ont été engagées sur l'équilibre à trouver entre la sanction pénale, la sanction civile et la sanction administrative, sur la méconnaissance de la réglementation, et sur la coordination entre ces différents modes de régulation juridictionnels.¹¹ L'un des champs de la réflexion est celui du droit des affaires¹² mais la réflexion s'étend bien au-delà, en s'inscrivant dans des travaux de refonte du code pénal et du code de procédure pénale. C'est ainsi que des ordonnances du 25 mars 2004 sur la simplification du droit et des formalités pour les entreprises et du 25 juin 2004 sur les valeurs mobilières ont procédé à une dépénalisation au profit de sanctions civiles.

Les possibilités de recours pour les décisions administratives

Pour contester une décision de l'administration, un administré peut adresser une réclamation à l'administration afin qu'elle reconsidère sa position (recours administratif, non juridictionnel) ou se tourner vers le juge administratif (recours contentieux, juridictionnel). Un recours contentieux peut être intenté pour obtenir l'annulation d'un acte administratif ou encore demander le versement d'indemnités en réparation d'un préjudice subi. Il n'est possible que pour un temps limité – en principe deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte administratif contesté – dans un souci de sécurité juridique. Le recours administratif proroge le délai de recours contentieux, qui ne court pas tant que l'administration n'a pas, expressément ou implicitement, rejeté le recours administratif. Le recours contentieux s'ouvre par une requête qui ne suspend pas l'exécution des décisions administratives en cause, à la différence de la procédure d'urgence du référé-suspension. Alors que dans le cas d'un recours administratif, l'administration peut retirer son acte pour des motifs de droit ou d'opportunité, seuls des motifs de droit peuvent conduire le juge administratif à annuler l'acte contesté et/ou indemniser l'administré des préjudices que cet acte lui a causés (encadré 6.2). Le recours contentieux bénéficie d'un régime libéral qui en facilite l'accès pour le requérant. Il peut être effectué sans avocat, ce qui est le cas dans les trois quarts des cas en première instance et dans le tiers des cas en appel, et les règles de formulation des requêtes restent simples.

Encadré 6.2. Les recours contre les décisions administratives

Il existe deux types de recours contre les décisions administratives : les recours devant l'administration qui a pris la décision, (recours administratif), et les recours devant les tribunaux administratifs (recours juridictionnels). Le dépôt d'un recours administratif proroge le délai du recours juridictionnel.

Les recours non juridictionnels (recours administratifs)

Le recours administratif consiste à adresser une réclamation à l'administration afin qu'elle reconsidère sa décision. Il peut prendre deux formes :

- Un recours hiérarchique : le contrôle administratif est normalement exercé par le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision critiquée. Le supérieur peut annuler l'acte de son subordonné.
- Un recours gracieux : l'administré peut aussi s'adresser à l'auteur de l'acte lui-même et lui demander de revenir sur sa décision. L'auteur de l'acte peut révoquer sa décision ou la retirer.

Les recours juridictionnels

Le recours juridictionnel vise à s'assurer que l'action de l'administration est soumise au principe de légalité, respectant le droit et l'intérêt général. Le droit des personnes intéressées d'exercer un recours juridictionnel est un principe constitutionnel consacré comme une liberté publique. La juridiction administrative est compétente tant pour défendre les droits des administrés face à l'administration que pour faire respecter par cette dernière les règles de droit.

La structure de la juridiction administrative

La juridiction administrative inclut trois niveaux : les tribunaux administratifs comme juges de droit commun en première instance (40 tribunaux administratifs, dont 31 en métropole), les cours administratives d'appel (au nombre de 8), et le Conseil d'État comme instance de cassation.

Dans le cas d'une décision de première instance négative, le justiciable a deux mois pour faire appel, la cour administrative d'appel réexaminant entièrement le cas dans la limite des conclusions et moyens présentés. En cas de décision négative, le justiciable peut se pourvoir en cassation auprès du Conseil d'État, mais seulement en invoquant l'irrégularité de la procédure suivie devant les juges du fond ou l'erreur de droit qu'ils auraient commise. Ce pourvoi ultime met un terme à la procédure contentieuse.

Le Conseil d'État intervient comme juge de premier ressort sur des litiges d'une importance particulière (décrets, actes réglementaires des ministres, décisions des organismes collégiaux à compétence nationale, mesures individuelles intéressant les fonctionnaires nommés par décret du Président de la République) ou dont le champ d'application géographique dépasse le ressort d'un tribunal administratif. Il connaît aussi directement du contentieux des élections aux conseils régionaux et au parlement européen. Les affaires en premier ressort représentent 23 % du total des affaires jugées par le Conseil d'État. La compétence d'appel du Conseil d'État a été progressivement transférée aux cours administratives d'appel (créées par la loi du 31 décembre 1987) et est à présent limitée au contentieux des élections municipales et cantonales et aux recours en appréciation de légalité.

Les types de contentieux administrative :

- Le type le plus commun est le recours pour excès de pouvoir, par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu. Cette illégalité peut tenir soit à la compétence de l'autorité signataire ou à la régularité de la procédure suivie, soit à la méconnaissance de règles supérieures ou de principes généraux qui s'imposent à cette autorité.
- Le recours pour excès de pouvoir permet à toute personne physique ou morale ayant un intérêt pour agir de contester la validité de tous les actes unilatéraux de l'administration, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou d'actes à caractère réglementaire (décrets du Premier

ministre ou du Président de la République, arrêtés ministériels, actes réglementaires des autres autorités administratives, le cas échéant). Les seules restrictions concernent certains actes dits « de gouvernement » touchant aux relations entre les pouvoirs publics constitutionnels (décret de dissolution de l'Assemblée nationale par exemple) ou à la conduite des relations diplomatiques de la France, ainsi que certaines décisions internes à la vie d'un établissement (règlement intérieur d'un établissement d'enseignement par exemple). Ces deux exceptions sont interprétées dans un sens de plus en plus restrictif par la jurisprudence récente.

- L'annulation produit ses effets *erga omnes* et de façon rétroactive (la décision disparaît rétroactivement de l'ordre juridique). Une jurisprudence récente admet toutefois que le juge module dans le temps les effets de l'annulation contentieuse lorsque l'annulation ab initio est susceptible de conduire à des conséquences manifestement excessives pour les personnes concernées ou lorsqu'un intérêt général commande une telle solution (Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004 Association AC! et autres, rec. p. 197).
- Le recours pour excès de pouvoir est facile d'accès. Il est gratuit, dispensé du ministère d'avocat et les règles de formulation des recours sont simplifiées (identité et coordonnées du requérant, décision dont il entend obtenir l'annulation, raisons qui justifient son recours).
- Le contentieux de pleine juridiction (ou de plein contentieux) se distingue du recours pour excès de pouvoir par le fait que le juge ne doit pas seulement se limiter à annuler ou à valider un acte administratif. Il peut aussi modifier l'acte administratif. Il recouvre des recours d'une grande variété : contentieux contractuel, contentieux de la responsabilité, contentieux fiscal, contentieux électoral. Le plus souvent, il est soumis au ministère d'avocat.
- Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité, par lequel le juge administratif indique la portée ou la légalité de la décision administrative attaquée. Ce recours est notamment exercé lorsque le juge judiciaire, confronté à une question de la compétence du juge administratif, invite les parties à se présenter devant ce même juge administratif afin qu'il interprète ou apprécie la légalité d'un acte.
- Le contentieux de la répression par lequel le juge administratif inflige des sanctions ou prononce des amendes. Il s'agit par exemple des contraventions de grande voirie (atteinte portée au domaine public, autre que les voies de communication routières qui relèvent du juge judiciaire).

Procédures de référés

Un recours dirigé contre une décision administrative ne permet pas de suspendre ses effets juridiques. Cette règle fondamentale du droit public est destinée, avant tout, à protéger l'action de l'administration, ce qui était originellement une des justifications de l'action administrative. Il existe toutefois des procédures de référé, par lesquelles le juge peut ordonner des mesures provisoires tendant à préserver les droits du requérant, dont certaines ont un caractère suspensif. La loi du 30 juin 2000, a modifié le traitement de l'urgence devant le juge administratif et renforcé les pouvoirs du juge dit des référés.

Il existe trois types de référés pour lesquels la condition d'urgence est requise :

- Le référé-suspension permet d'obtenir la suspension de l'exécution de la décision administrative, parallèlement à une requête d'annulation. Il faut établir l'urgence et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte déféré. Les conditions de recours ont été allégées par la réforme de juin 2000.
- Le référé conservatoire permet au juge « d'ordonner toutes mesures utiles » destinées à sauvegarder les droits des parties avant même que l'administration ait pris une décision.
- Le référé-liberté permet au juge d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une

liberté fondamentale à laquelle il est gravement porté atteinte. Le délai de jugement est de 2 jours.

Il existe aussi des référés « ordinaires » (sans condition d'urgence) et des référés spéciaux (tels que le référé fiscal, la suspension des décisions administratives en matière d'urbanisme et de protection de la nature ou de l'environnement).

Astreintes

Des lois de 1980 et 1995 ont institué un régime de condamnation à astreinte des personnes publiques n'exécutant pas, dans un délai de quatre mois, une décision de justice. L'astreinte se cumule avec d'éventuels dommages et intérêts. L'agent public dont le comportement aura provoqué la condamnation d'une collectivité publique à astreinte, pourra se voir infliger une amende.

Extension des procédures de recours administratifs

Un rapport du Conseil d'État de 2008¹³ a préconisé l'extension des procédures de recours administratifs préalables obligatoires, sans pour autant proposer leur généralisation, afin d'alléger le contentieux en premier ressort devant les tribunaux administratifs. Le recours administratif peut en effet être un préalable obligatoire à la saisine du juge. Ces procédures ont été étendues au cours des dernières années. Le Conseil d'État en a recensé 140 dans un vaste champ d'application (impôt et créances publiques, élections administratives, enseignement, décisions des fédérations sportives, refus de visa d'entrée en France). Les recours administratifs préalables obligatoires se caractérisent en général par un certain nombre de spécificités juridiques. La décision prise sur recours administratif préalable obligatoire se substitue en principe à la décision initiale et l'autorité administrative saisie se prononce sur la situation de fait et de droit existant à la date de la décision et non de la décision contestée.

Les procédures applicables sont toutefois diverses, qu'il s'agisse des délais de saisine et d'instruction ou des autorités compétentes pour statuer (même autorité que celle ayant pris la décision initiale, autorité hiérarchique, organisme collégial spécifique). Le Conseil d'État a souligné le besoin de clarifier et d'améliorer les procédures. Des intervenants lors des entretiens conduits par l'OCDE ont pareillement mis en avant le besoin de renforcer la transparence des procédures existantes et d'améliorer l'information des requérants sur les voies de recours disponibles.

Intervention du juge judiciaire en matière de décisions administratives

Selon le Conseil constitutionnel, en dehors des matières réservées par nature aux juges judiciaires, seul le juge administratif est compétent pour connaître, en principe, des recours en annulation ou en réformation contre les décisions prises, dans l'exercice de 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 sous leur contrôle. Le juge judiciaire est compétent à l'égard des activités de gestion privée de l'administration (notamment les activités des services publics à caractère industriel et commercial), en matière de liberté individuelle et de propriété privée et dans un certain nombre de cas spécifiques (par exemple l'état des personnes, le contentieux fiscal pour les contributions indirectes à l'exception de la TVA).

S'agissant d'autorités administratives, la juridiction compétente est normalement la juridiction administrative. Le Conseil constitutionnel a jugé que le droit au recours contre les actes des autorités administratives indépendantes était, comme à l'égard de toute décision administrative, un impératif constitutionnel¹⁴. Souvent la loi prévoit un recours de

pleine juridiction, qui permet au juge non seulement d'annuler mais aussi de réformer la décision qui lui est déférée.

Pour les autorités compétentes en matière de régulation de l'économie, le législateur a toutefois étendu la compétence de l'autorité judiciaire, en plaçant sous le contrôle de la cour d'appel de Paris les décisions de ces autorités. Le Conseil constitutionnel a admis de tels transferts de compétence, dès lors qu'ils avaient un objet précis et limité et étaient décidés dans le souci d'unifier un contentieux, de nature commerciale, au profit de l'ordre de juridiction « principalement intéressé ». Les décisions concernées par ce transfert de compétence sont les suivantes :

- les décisions du Conseil de la concurrence, devenue Autorité de la concurrence le 2 mars 2009 ;
- les sanctions ou mesures individuelles – mais non les mesures réglementaires – arrêtées par l'Autorité des marchés financiers ;
- les décisions prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et par la Commission de régulation de l'énergie à l'occasion des litiges entre opérateurs.

Délais de traitement

La principale difficulté du recours contentieux reste les délais. La juridiction administrative fait en effet face à un nombre toujours croissant de requêtes (avec une augmentation des nouvelles requêtes en première instance de 50 % entre 2002 et 2007). En 2007, tous niveaux confondus (Conseil d'État, cours administratives d'appels et tribunaux administratifs), les juridictions administratives ont été saisies de 206 000 requêtes et ont rendu 210 000 jugements. En 1997 on comptait 120 000 requêtes et 115 000 décisions. Longtemps supérieur à trois ans, le délai moyen de jugement devant le tribunal administratif a été ramené en 2007 à un an et trois mois, mais à deux ans si l'on retire les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers ainsi que les affaires réglées par ordonnances¹⁵.

Droit de saisine du Conseil constitutionnel

Par ailleurs, est à signaler une innovation de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui étend le contrôle de constitutionnalité en créant par la « question prioritaire de constitutionnalité ». Le droit de saisine du Conseil constitutionnel ne pouvait jusque là être exercé qu'*ex ante* (avant promulgation d'une loi). Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé¹⁶.

Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République offre une autre voie de recours aux administrés, permettant notamment de traiter des cas où la complexité excessive du droit oblige tant l'administration que le juge à prendre des décisions manifestement inadaptées, même si elles sont légalement justifiées. La position d'observateur du Médiateur l'amène à proposer aux pouvoirs publics une réforme des textes législatifs et réglementaires lorsque l'instruction des réclamations met en évidence des iniquités ou des incohérences dans la

législation. En 2008, le Médiateur de la République a ainsi formulé 28 nouvelles propositions de réforme sur des sujets divers.

Encadré 6.3. Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République est une autorité indépendante instituée par la loi du 3 janvier 1973. Il est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, pour une période de six ans, non renouvelable. Sa mission générale est d'améliorer les relations entre l'administration française et le citoyen. Il aide les personnes physiques ou morales qui contestent une décision, un comportement de l'administration française ou d'une délégation de service public, et recherche un règlement amiable entre les deux parties. La saisine du Médiateur de la République n'est pas directe : pour recourir à lui, il faut transmettre son dossier par le biais d'un député ou sénateur, ou bien encore par le biais d'un délégué du Médiateur de la République. Le Médiateur dispose d'un réseau de 275 délégués sur le territoire.

Le Médiateur de la République n'a pas de pouvoir de décision, mais des pouvoirs d'instruction qui lui permettent d'obtenir des explications de l'administration. Il a aussi un pouvoir de recommandation pour mettre fin au conflit entre les parties.

En décembre 2008 a été mis en place le « e-médiateur », pour le traitement des recours en ligne. Les thèmes les plus consultés depuis son lancement sont : surendettement ; pôle santé ; impôts ; amendes et infractions routières ; problèmes avec locataires/propriétaires.

Le Médiateur de la République remet chaque année un rapport au Président de la République et présente ce rapport au Parlement. En 2008, l'institution a reçu 65 000 affaires dont 7 000 affaires ont été traitées par les services centraux (les autres étant traitées par les délégués).

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé le « Défenseur des droits » qui reprend les attributions exercées par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Le projet de loi organique et le projet de loi relatifs au Défenseur des droits ont été présentés en Conseil des ministres en septembre 2009 pour la mise en œuvre de cette réforme.

Notes

1. Recours administratif auprès des autorités de contrôle ou d'un organe indépendant, recours juridictionnel, médiateur.
2. Certains de ces aspects sont abordés dans d'autres parties du rapport.
3. Par exemple, au niveau de la DGCRF, il existe une application informatique (infocentre) permettant de suivre l'activité d'inspections et de détecter le pourcentage d'anomalies détectées sur un nombre x de contrôles ; cette application participe à apprécier le niveau de respect de la réglementation dans tel ou tel secteur professionnel et prendre les mesures adéquates si ce niveau n'est pas satisfaisant.
4. L'inspection du travail unifiée résulte de la fusion, au 1er janvier 2009, des services de l'inspection du travail agricole (ITEPSA), de l'inspection du travail des transports (ITT), de l'inspection du travail maritime et de l'inspection du travail (IT).

5. Tels que le la « Food Law » de 2002, nouvelle législation cadre en matière de sécurité alimentaire, instituant par exemple l’Autorité européenne de sécurité des aliments, le « paquet hygiène » au 1er janvier 2006.
6. À noter que l’AFSSAPS possède également une mission de contrôle sur certains produits, comme les médicaments par exemple.
7. L’AFSSA et l’AFSSET doivent fusionner au plus tard le 1er juillet 2010 en une nouvelle agence nationale charge de la sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail.
8. www.afssa.fr/Documents/SANT-Ra-MethodeRisque.pdf.
9. OCDE, 2009.
10. Ainsi, en alimentation humaine et animale il existe un protocole tripartite DGAI/DGCCRF/DGS et des structures (MISSA) permettant de coordonner les contrôles et domaines d’intervention entre les administrations intervenantes. Dans le secteur des produits industriels, la DGCCRF et la DGDDI ont signé un protocole de coopération en 2006 organisant des contrôles coordonnés. Dans le domaine des produits chimiques, plusieurs directions générales (dont la DGCCRF) et ministères coordonnent leurs actions, depuis 2009, dans le cadre d’une circulaire interministérielle sur le contrôle des produits chimiques. Un protocole DGCCRF et Direction générale de la prévention des risques a également été signé concernant les risques liés aux produits chimiques (en application du règlement REACH) et plus généralement les risques environnementaux.
11. Pour éviter les cas de double sanction pénale/administrative en matière de droit de la concurrence.
12. Voir le rapport « La dépenalisation de la vie des affaires » présenté au Garde des Sceaux en janvier 2008. (www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000090/index.shtml).
13. « Les recours administratifs préalables obligatoires », Étude du Conseil d’État, 2008.
14. Décisions du 18 septembre 1986 et du 17 janvier 1989.
15. www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/reformes-justice-administrative/contentieux.shtml.
16. La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution, complétée par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010, a défini l’architecture du dispositif juridictionnel et les principales règles de procédure selon lesquelles le Conseil constitutionnel pourra être saisi de questions prioritaires de constitutionnalité soulevées à l’occasion des litiges noués devant les deux ordres de juridiction.

