

D'UNE NORME À UNE AUTRE, ET DE LA DIVERSITÉ DES PRÉOCCUPATIONS DES POUVOIRS PUBLICS

par Jean-Marie PONTIER

*Professeur à Paris I - Panthéon Sorbonne,
Directeur du Centre de Recherches Administratives de la Faculté de Droit
Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III*



En ce début d'année 2008, de nombreux domaines sollicitent l'attention en raison des propositions et suggestions de réforme qui sont proposées, réformes dont la plupart ne seront pas réalisées : le rapport Attali, que personne ne peut ignorer, compte tenu des propositions qu'il comporte, a suscité une véritable levée de boucliers de la part des corps et institutions concernés (ils sont nombreux) et déchaîné contre lui tous les corporatismes qui se sentent menacés, des chauffeurs de taxi (qui ont obtenu l'abandon des propositions les concernant après une grève) aux avoués, en passant par les coiffeurs. Ainsi va la France, où l'on préfère les révolutions aux réformes... Parmi les faits de nature à retenir l'attention on en retiendra trois.

TOURNEZ MANÈGES

Le Parlement français vient d'adopter une nouvelle loi relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction, la loi n° 2008-136 du 13 février 2008. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, dans un pays tel que le nôtre où rien ne semble pouvoir échapper à la réglementation, les manèges et attractions foraines n'étaient pas soumis jusqu'à cette loi à un texte spécifique.

Le développement historique des attractions foraines

Il semble que parmi les raisons que l'on puisse donner, si tant est que ce soient effectivement des raisons, figurent des raisons d'ordre historique, la fête foraine s'étant développée, à partir du XVIIIème siècle, dans un espace de liberté. Les fêtes foraines furent,

dès le début de ce XVIII^{ème} siècle, une des rares activités qui échappaient aux règles de l'organisation traditionnelle et, en particulier, il semble que c'était l'un des rares lieux (avec, naturellement, le carnaval), où se mêlaient les catégories sociales.

Les forains ont gardé de ces origines le goût de la liberté et de l'indépendance, aussi bien pour leurs attractions que pour l'organisation de leur profession. Cette organisation s'est faite à partir des interventions de la puissance publique, interventions qui ont été motivées, ainsi que l'on peut s'en douter, par deux considérations, le maintien de l'ordre et les contrôles sanitaires, les deux allant souvent de pair. Ainsi, il semble que pendant plusieurs décennies on jouait dans ces foires un spectacle de théâtre qui eut un succès paraît-il extraordinaire, si l'on en croit les écrivains et commentateurs de l'époque, et qui était intitulé *Les deux orphelines*, histoire de deux orphelines dans le Paris de la période pré-révolutionnaire, dont l'une est exploitée par une horrible mégère, l'autre la proie d'un marquis débauché, d'Adolphe Philippe d'Ennery. Mais les spectateurs s'identifiaient tellement au spectacle que, celui-ci terminé, il fallait parfois protéger les acteurs qui jouaient le rôle de la mégère et du marquis maltraitant dans la pièce les deux enfants contre les réactions violentes de certains de ces spectateurs, prêts à leur faire un mauvais sort. Quant aux préoccupations sanitaires, elles s'expliquent également facilement par la présence de roulettes où des personnes qui, dans le contentieux administratif, se sont appelées « dames galantes » et qui recevaient le public. Aujourd'hui, la fête foraine s'est largement institutionnalisée, ainsi qu'en témoigne le développement des parcs d'attraction et de loisirs.

Un certain nombre d'accidents qui se sont produits (notamment des nacelles qui se détachent) ont attiré l'attention des pouvoirs publics, et des voix se sont élevées en faveur d'une réglementation des machines et, plus généralement, en vue d'assurer une plus grande sécurité des attractions. Jusqu'au 17 août 2007, le seul élément relatif à la sécurité des attractions foraines était un protocole signé en 1983, à l'initiative du ministère de l'intérieur, entre l'ensemble des syndicats de forains et certains bureaux de contrôle, et ce protocole avait fait l'objet d'une diffusion par voie d'une circulaire du ministre de l'intérieur le 11 janvier 1984. Ce dispositif avait beaucoup vieilli et ne correspondait plus aux exigences actuelles de sécurité, compte tenu de l'évolution des matériels et des technologies.

Fêtes foraines et parcs d'attraction

Il existe deux modes principaux d'exploitation des manèges, les fêtes foraines et les parcs de loisirs.

La fête foraine est une activité gérée par des familles qui possèdent et exploitent le plus souvent un ou plusieurs manèges, et l'activité se transmet en quelque sorte de génération en génération, le nombre de familles exploitant un manège étant évalué à environ 20 000 (soit le tiers du total européen) et le nombre de manèges gérés à environ 25 000. Les fêtes foraines se déroulent presque toujours sur le domaine public, elles accueillent entre cinq et cent manèges, les fêtes les plus connues étant la Foire du Trône, la Fête à Neuneu, la Fête des Loges, etc.). La profession est devenue plus difficile compte tenu des contraintes de circulation et de stationnement, sans compter le coût du transport, les fêtes foraines ont souvent été reléguées à la périphérie des villes ce qui a entraîné, selon la profession, une certaine désaffection du public, la profession plaidant pour un retour au centre ville.

Le coût croissant des matériels conduit les exploitants, soit à les faire fonctionner au maximum de leurs capacités pendant toute la saison, soit à conserver des équipements relativement anciens. Pour la sécurité, ce sont les exploitants qui assurent la maintenance courante, les révisions approfondies, périodiques ou en cas de panne grave, étant assurées par des bureaux de contrôle.

Les parcs de loisirs se sont développés dans la seconde moitié du XXème siècle, ils peuvent avoir une certaine vocation (ou prétention) scientifique, ils s'organisent le plus souvent autour d'une thématique. On estime en France leur nombre à environ 200. Certains sont des opérateurs d'envergure nationale, voire internationale (est-il besoin de citer Disneyland Paris, le Parc Astérix, le Futuroscope, Vulcania, qui a beaucoup fait parler, etc.). Mais la grande majorité sont des établissements de taille modeste : 90 % d'entre eux emploient moins de 10 salariés. Même si certains connaissent des difficultés, la fréquentation est importante : on estime que 44 % des Français ont visité un parc de loisirs entre novembre 2002 et novembre 2003, et les 83 parcs français les plus importants ont enregistré sur 2003 44 millions de visiteurs.

Les parcs de loisirs se différencient des fêtes foraines sur plusieurs points. Ce sont des espaces clos dans lesquels le client ne s'acquitte que d'un seul ticket d'entrée. Ces parcs rassemblent non seulement des manèges, des spectacles, mais également des aires de jeux, des commerces, des restaurants, parfois des hôtels. Par ailleurs, autre différence, les équipements sont des équipements fixes, pour lesquels les machines ne sont pas montées au gré des déplacements ce qui, *a priori*, permet une meilleure sécurisation. Enfin, les structures et la gestion des parcs d'attraction sont celles d'entreprises industrielles et non d'entreprises artisanales et familiales.

La sécurité

Lors du débat sur le texte qui est devenu la loi précitée, les rapporteurs ont cependant estimé que malgré les différences, les exigences de sécurité devaient être identiques quels que soient les lieux de divertissement.

Les accidents sont rares, mais très médiatisés. Il n'existe pas de bilan statistique exhaustif des accidents survenus dans les fêtes foraines et les parcs de loisirs, les sources de données reposant principalement sur les statistiques des professionnels de santé, des gérants de parcs de loisirs et des services de contrôle et d'inspection compétents.

Cependant, s'appuyant sur les données collectées par la Commission de la sécurité des consommateurs, l'institut national de veille sanitaire (INVS) a relevé pour la période 1999-2003 458 hospitalisations consécutives à des accidents survenus dans des parcs d'attraction et fêtes foraines, soit un peu moins d'une centaine par an, ce qui représente 0,2 % des accidents de la vie courante répertoriés sur cette période.

La plupart des accidents recensés ne sont pas directement liés aux manèges, mais à un défaut de comportement ou de surveillance des utilisateurs. Selon la Commission de sécurité des consommateurs, entre 2005 et 2006 on dénombre 13 accidents graves liés à des défaillances techniques, ayant entraîné deux décès et cinquante blessés. Ceci représente un faible taux d'accidents par rapport à la fréquentation des parcs de loisirs et des fêtes foraines.

Selon la même commission, parmi les six premières causes d'accidents les plus fréquemment identifiées entre 1985 et 1995, cinq sont comportementales : défaut de surveillance des parents, position dangereuse dans l'attraction, non respect des consignes de sécurité, défaut d'utilisation du système de retenue du passager, erreur de l'opérateur. Enfin il a été constaté que le taux d'accident était plus élevé sur les attractions dont le fonctionnement était commandé par l'utilisateur que sur celles conduites par un opérateur à partir d'une cabine centrale.

Lorsqu'il s'agit de défaillances matérielles, les enquêtes réalisées montrent que la moitié des accidents mettent en cause l'état de la structure et le système de retenue des passagers, 17 % étant attribués à un défaut de maintenance ou à une modification inappropriée de la structure. Enfin, relève le rapport Hérisson au Sénat, « contrairement aux idées reçues, la sécurité apparaît meilleure sur les manèges à forte accélération, plus récents et munis de dispositifs de sécurité et de retenue des passagers, que sur les attractions anciennes ».

Le même rapport souligne que la fête foraine « est par tradition un espace de liberté ». Cela tient au fait, souligné plus haut, que, historiquement, la fête foraine échappe aux règles de l'organisation sociale traditionnelle, en particulier au cloisonnement des catégories sociales. Progressivement la fête foraine s'est « institutionnalisée », mais la réglementation n'a pas été adaptée à ce changement, et à l'engouement pour les attractions foraines.

En effet, tout d'abord, la mise sur le marché et l'exploitation des manèges ne sont soumises, en France, à aucune obligation spécifique, quelque surprenant que cela puisse paraître. A la suite d'un avis de la Commission des consommateurs, en 1995 un projet de décret sur la sécurité des matériels avait été envisagé, mais n'avait pas abouti en raison, notamment, de l'opposition d'une partie des exploitants à ces mesures. Les seules règles applicables provenaient du protocole précité de 1983, en vertu duquel les attractions devaient subir un contrôle technique tous les trois ans et à chaque ouverture de fête foraine. Il n'existe à l'heure actuelle que quatre bureaux spécialisés en mesure d'opérer ces contrôles, ils n'interviennent d'ailleurs qu'à la demande de l'exploitant, et la vérification ne s'opère que sur les éléments de charpente, les mécanismes, les installations électriques hydrauliques et pneumatiques. Une fois la vérification opérée, les forains doivent présenter un carnet d'entretien et un certificat de conformité au comité de sécurité de la préfecture ou des communes qui les accueillent. Ces obligations mises à part, ce sont les propriétaires qui contrôlent eux-mêmes leurs machines.

En l'absence d'une réglementation propre, la sécurité des manèges et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions relève de l'obligation générale de sécurité inscrite dans le code de la consommation à l'article L. 221-1 selon lequel : « Les produits et les services doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à santé des personnes ». La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) veille au respect de ces obligations mais, comme chacun sait, elle a fort à faire (si certains services sont « tranquilles » et ne succombent pas sous le poids du travail, ce n'est pas le cas de la DGCCRF qui, à l'inverse, se voit confier de plus en plus de tâches qu'elle n'est pas en mesure d'assumer normalement).

On retrouve également, parmi les autorités compétentes pour assurer la surveillance, le maire en tant qu'autorité de police. Rappelons que, selon l'article L. 2212-2 du CGCT, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité, la salubrité publiques (auxquelles il convient d'ajouter, ce que chacun sait, la tranquillité publique, ainsi

que la dignité de la personne humaine, qui entre nécessairement dans la moralité publique). Et la loi d'ajouter, dans une disposition ancienne, que la police municipale comprend notamment « le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

Des maires se sont inspirés d'un arrêté préfectoral pris conjointement par le préfet de police et le maire de Paris en 1984 et fixant des règles de sécurité pour l'organisation des fêtes foraines sur le domaine public parisien pour mettre en place une réglementation similaire, en le modifiant pour tenir compte des particularités locales. L'inconvénient est que le cadre réglementaire est différent d'une commune à l'autre, ce qui constitue une gêne pour l'activité des exploitants.

La nécessité d'une réglementation

Tout ceci conduit à estimer qu'une réglementation propre aux fêtes foraines apparaît nécessaire. Ainsi qu'on l'a fait observer, elle se justifie d'autant plus qu'en l'état actuel du droit, les maires se trouvent exposés à des risques de responsabilité en raison de leurs pouvoirs de police sur le domaine public. Certaines communes importantes peuvent faire appel à des organismes de contrôle pour vérifier un certain nombre de facteurs de sécurité, notamment la stabilité des terrains et des installations.

Mais, d'une part, le coût de cette expertise représente un obstacle pour de nombreuses communes. D'autre part, les maires ne peuvent s'en remettre à des organismes qui ne font, à l'heure actuelle, l'objet d'aucun agrément de la part de l'État. Les maires peuvent certes solliciter les services techniques de l'État, ou encore les services départementaux d'incendie et de secours pour contrôler les matériels d'attraction des exploitants, mais ce n'est pas une solution suffisante, les maires des petites communes n'ayant d'ailleurs guère les moyens de s'assurer que les réserves, s'il y en a, émises par les bureaux de contrôle sont bien levées.

Il est apparu nécessaire de répondre au perfectionnement constant des manèges et à leurs capacités multipliées : « Aujourd'hui c'est l'escalade, ils vont de plus en plus haut, de plus en plus vite, avec des accélérations jusqu'alors réservées aux pilotes de chasse » (Rapport Hérisson précité. Certaines attractions atteignent des vitesses de plus de 170 km/h et des chutes de plus de 100 mètres). Partout, dans le monde, on assiste à une course vers des machines de plus en plus performantes, des appareils capables de répondre au désir de sensations fortes d'un nombre important d'usagers. Les procédures de contrôle, elles, n'ont pas suivi. Un problème supplémentaire tient à la difficulté qu'éprouvent les exploitants

forains pour assurer la maintenance de leurs matériels, compte tenu de la quasi disparition de constructeurs nationaux en ce domaine (les constructeurs allemands, italiens, espagnols et néerlandais réalisent 83 % des parts de marché à l'échelon européen).

Une avancée a été constituée par la convention du 17 août 2007 relative à la sécurité des manèges. Depuis un quart de siècle environ, l'association des maires de France a engagé une concertation avec les organisations professionnelles des forains à travers la constitution d'un groupe de travail permanent « fêtes foraines », présidé par le sénateur P. Hérisson. Après l'échec du projet de texte de 1995 la concertation a porté sur la modernisation du protocole de 1983, l'instauration de dispositifs de contrôle techniques assis sur les bureaux agréés par l'État et la rédaction d'un guide méthodologique de l'organisation de fêtes foraines à l'attention des maires. Un consensus s'est établi sur la nécessité de dépasser le cadre d'une simple convention et de disposer d'une loi. La proposition de loi qui a été déposée s'est largement appuyée sur les dispositions de la charte résultant de la convention de 2007. Le rapport Hérisson précise que, « une fois que le cadre juridique sera mis en place, par la loi et les textes réglementaires d'application, celui-ci se substituera à la convention du 17 août 2007 dont la valeur juridique reste aujourd'hui incertaine à l'égard de l'ensemble de la profession des forains.

La loi adoptée est (une fois n'est pas coutume), courte. Le premier article est relatif au champ d'application de la loi. IL reprend les dispositions de l'article L. 221-1 du code de la consommation (mais sans référence explicite à celui-ci) et prévoit que les manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction ou tout autre lieu d'installation ou d'exploitation, doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, être conçus, construits, installés, exploités et entretenus de façon à assurer la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes.

L'article 2 crée une obligation de contrôle technique. Les manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction ou tout autre lieu d'installation ou d'exploitation sont soumis à un contrôle technique initial et périodique portant sur leur état de fonctionnement et sur leur aptitude à assurer la sécurité des personnes. Ce contrôle technique, effectué par des organismes agréés par l'État, est à la charge des exploitants.

Le projet de décret d'application devrait normalement prévoir que les organismes visés par la loi doivent être, non seulement compétents techniquement, mais également indépendants juridiquement et financièrement de tout constructeur, réparateur, importateur, vendeur, loueur, propriétaire ou exploitant de matériel d'attraction. Lors des débats une

autre disposition, qui paraît utile, a été ajoutée, celle selon laquelle tout exploitant de manèges et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attraction est tenu de faire connaître au public, par voie d'affichage, le nom de l'organisme certificateur et la date de la dernière visite de contrôle de l'équipement.

La loi renvoie enfin, et de manière classique en même temps que, ici, nécessaire, à un décret en Conseil d'État pour définir les exigences de sécurité auxquelles doivent satisfaire les manèges et installations visés par la loi, ainsi que le contenu, les modalités du contrôle technique et les conditions et modalités d'agrément des organismes de contrôle technique.

LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

Régulièrement reviennent dans l'actualité des questions relatives aux sectes, et, en début d'année 2008, des rumeurs ont couru, dont il convient d'autant plus de se méfier que les dangers présentés par les sectes peuvent être, eux, réels sur les appartenances de personnalités à des sectes. Si la directrice de cabinet de l'Élysée a eu une formule, probablement malheureuse, pour dire que les sectes n'étaient pas un problème, le ministre de l'intérieur, Mme Alliot-Marie, a envoyé, le 25 février 2008, une circulaire aux préfets et au préfet de police de Paris, sur la « Lutte contre les dérives sectaires ».

Le ministre commence par déclarer qu'il est nécessaire, face à l'évolution du phénomène sectaire, de relancer l'action des pouvoirs publics en adaptant les méthodes de lutte à cette évolution. L'arsenal juridique lui paraît suffisant, mais la difficulté tient à la mise en œuvre des dispositions, qui ne peut se fonder que sur des éléments concrets, des faits avérés et pénalement répréhensibles.

Dispositions applicables

Le principe, constitutionnel, est celui de la liberté d'opinion et de croyance. « La notion de secte, certes couramment utilisée, est une notion de fait et non de droit. Au regard du droit, l'appartenance à un mouvement quel qu'il soit relève d'abord d'une opinion, dont la liberté est un principe constitutionnel », déclare la circulaire.

Les textes applicables, rappelés dans la circulaire, sont les suivants. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789, déclare que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public institué par la loi ». L'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que la France, république laïque, « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme stipule : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État déclare que « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées (...) dans l'intérêt de l'ordre public ».

La même loi de 1905 précise qu'une association cultuelle doit être exclusivement consacrée à l'exercice du culte. Le Conseil d'État a précisé la notion d'association cultuelle et, outre les critères du nombre d'adhérents et de limites territoriales fixés par la loi de 1905 et le décret du 16 mars 1906, le Conseil d'État a dégagé trois critères pour la reconnaissance de cette qualité : la pratique d'un culte, le caractère exclusif de l'objet cultuel de l'association, le respect de l'ordre public.

Remarquant que le champ des dérives sectaires ne saurait se limiter aux seules associations à caractère cultuel, la circulaire déclare : « En l'absence de définition de ce qu'est un mouvement sectaire, c'est donc la notion d'ordre public qui est centrale. La détermination des faits portant atteinte à l'ordre public, aux biens ou aux personnes, doit permettre de lutter contre les dérives sectaires. Mais il est de jurisprudence constante que les restrictions apportées au nom de la préservation de l'ordre public doivent toujours l'être au cas par cas, « in concreto », à partir de faits régulièrement établis ».

Les mesures pouvant être prises

L'arsenal juridique dont disposent les pouvoirs publics est étendu. Différentes mesures peuvent être prises à l'égard des mouvements qui manifestent des comportements contraires à l'ordre public.

Une première mesure est représentée par la dissolution administrative. La loi du 10 janvier 1936 sur « les groupes de combat et les milices privées » permet au président de la République de dissoudre, par décret en conseil des ministres, certains groupements ou associations pour atteinte à la légalité républicaine, collaboration avec l'ennemi, provocation

à la haine raciale ou terrorisme. Cette mesure est cependant rarement adaptée aux situations créées par les groupements qui manifestent des dérives sectaires.

Une deuxième série de mesures est constituée par la dissolution judiciaire. La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association prévoit, dans son article 3, que « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet ». Sa dissolution peut être prononcée par le tribunal de grande instance. Cependant, en pratique, cette mesure est rarement mise en œuvre, car les mouvements à caractère sectaire constitués en association ne prennent pas le risque de faire figurer dans leur objet des activités illicites et cherchent, au contraire, une légitimation et une reconnaissance par leurs activités.

La loi du 12 juin 2001, dite loi About-Picard, crée un autre cas de dissolution judiciaire. Dans son article 1^{er} elle dispose que « peut être prononcée la dissolution de toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, lorsque ont été prononcées, contre la personne morale elle-même ou ses dirigeants de droit ou de fait, des condamnations pénales définitives » (parmi lesquelles des atteintes volontaires ou involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne, la mise en danger de la personne, l'exercice illégal de la médecine, la publicité mensongère, les fraudes, l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse). Il n'a pas encore été fait application de la procédure de dissolution sur le fondement de cette loi.

En troisième lieu, il existe de nombreuses qualifications pénales susceptibles de permettre l'incrimination d'une dérive sectaire.

S'agissant des *atteintes aux personnes physiques*, le code pénal comporte plusieurs incriminations possibles.

Il peut s'agir, tout d'abord, de la non-assistance à personne en danger. C'est ainsi que, le 3 juin 2005, la Cour d'assises de Quimper a condamné des parents adeptes d'une pratique thérapeutique non réglementée à cinq ans d'emprisonnement, dont cinquante deux mois avec sursis et mise à l'épreuve pour non-assistance à personne en danger.

En ce qui concerne le refus de transfusion sanguine par un adulte, le Conseil d'État a déclaré, par une décision de 2002, que « le refus de recevoir une transfusion sanguine constitue l'exercice d'une liberté fondamentale » (CE 16 août 2002, *Mme Valérie Feuillatey et Mme Isabelle Feuillatey*) et, par ailleurs, la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des

patients, a renforcé le droit du patient majeur à discuter de son traitement. En revanche, en ce qui concerne les transfusions sanguines aux enfants, en cas d'urgence l'article L. 1111-4 du code de la santé issu de la loi du 4 mars 2002 prévoit que « le consentement du mineur ou du majeur sous tutelle doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. Dans le cas où le refus d'un traitement par la personne titulaire de l'autorité parentale ou par le tuteur risque d'entraîner des conséquences graves sur la santé du mineur ou du majeur sous tutelle, le médecin délivre les soins indispensables ». Donc, si le droit de l'enfant (ou du majeur sous tutelle) à s'exprimer est respecté, le droit à la santé l'emporte sur le précédent, même en cas d'opposition des parents.

Toujours dans la catégorie des atteintes aux personnes, une autre disposition du code pénal applicable est celle relative aux agressions sexuelles sur mineurs (art. 227-25 du code pénal). Certains dirigeants de mouvements ont été condamnés pour des agressions sexuelles sur mineurs, le mode de vie au sein du groupement permettant de retenir parfois la circonstance aggravante de viol par personne ayant autorité (Cass. Crim. 9 déc. 1998 et TGI Versailles 2 déc. 2005).

Un troisième cas de figure dans ces atteintes aux personnes est l'abus de l'état de faiblesse, prévu par l'article 223-15-2 du code pénal, qui réprime l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de situation de faiblesse d'un mineur ou d'une personne particulièrement vulnérable en raison de son âge, d'une maladie ou d'une infirmité. Il protège ainsi, depuis la loi du 12 juin 2001 précitée, la personne qui se trouve en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement (tel est le cas, par exemple, de cures de purification, de jeûnes prolongés, de cours d'initiation répétés). Ainsi le fondateur du mouvement Néo phare a été condamné pour avoir incité un de ses adeptes à se suicider (TGI Nantes 25 nov. 2004).

Une quatrième situation possible est celle de contentieux qui naissent à l'occasion de procédures de séparation d'un couple du fait de l'appartenance de l'un des époux à un mouvement qui a une réputation d'être « sectaire ». Cour européenne des droits de l'homme a interprété l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme comme interdisant d'exclure le droit de garde parental au seul motif de l'appartenance de la personne concernée aux Témoins de Jeovah (CEDH 23 juin 1993, *Hoffman c/Autriche*). De même, le premier protocole additionnel de la CEDH indique que « l'État (...) respectera le droit des parents d'assurer éducation et enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

S'agissant des *atteintes aux biens*, les tribunaux peuvent utiliser deux incriminations. La première est l'escroquerie (art. 313-1 du code pénal). Est ainsi condamné le médecin qui use de sa qualité d'homéopathe pour inciter certains de ses patients particulièrement vulnérables sur le plan psychique à adhérer à une doctrine, démarche spirituelle censée atténuer leurs maux (Cour d'appel de Besançon, 7 mai 1997).

La seconde incrimination possible est celle de l'abus de confiance (art. 314-1 du code pénal). De telles atteintes sont régulièrement signalées dans certains mouvements qui proposent à leurs adeptes et à des clients des prestations de « développement personnel » ou d'amélioration rapide de leurs potentialités (dans divers domaines).

D'autres infractions peuvent être retenues. Il peut s'agir, par exemple, d'infractions au code de la santé publique telle que l'exercice illégal de la médecine (Cour d'appel de Chambéry 1^{er} juillet 2004 prononçant une condamnation pour escroquerie et complicité d'exercice illégal de la médecine), d'infractions au code de la construction, au code général des impôts (notamment pour fraude fiscale telle qu'elle est prévue à l'article 1741 du code général des impôts), d'infractions au code du travail (durée excessive ou caractère clandestin du travail), d'infractions à la législation sur l'obligation scolaire, d'infractions en matière douanière (notamment en ce qui concerne déclarations de mouvements internationaux de capitaux, art. 464 du code des douanes).

Par ailleurs, et en vertu de la loi du 12 juin 2001 précitée, la *responsabilité pénale des personnes morales peut être étendue à des infractions généralement commises au sein de mouvement sectaires*. Ces infractions sont les suivantes : exercice illégal de la médecine (art. L. 372 du code de la santé publique) ; délits de fraude et de falsification (art. L. 213-1 à L. 213-4 du code de la consommation) ; menaces (art. 222-17, 222-18 et 222-18-2 du code pénal), cette infraction étant commise par les dirigeants sur les membres ou anciens membres qui ont quitté la secte et qui souhaitent engager des procédures judiciaires contre celle-ci ; infraction d'atteinte au respect dû aux morts, cette infraction étant commise par des sectes dites sataniques (art. 225-17, 225-18 et 225-18-1 du code pénal) ; atteintes volontaires à la vie telles que empoisonnement, meurtre, assassinat (art. 221-1 et s. du code pénal) ; tortures et actes de barbarie (art. 222-1 du code pénal) ; viols et agressions sexuelles (art. 222-22 et 222-23 du code pénal) ; abandon de famille (art. 227-3 du code pénal) ; entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours (art. 223-5 et 223-7-1 du code pénal).

Il convient enfin de signaler que la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a inséré dans le code de procédure pénale un article

permettant aux associations de défense contre les sectes de se constituer partie civile en cas de commission de certaines infractions portant atteinte aux droits de l'homme (art. 2-17 du code de procédure pénale).

La mise en œuvre

Ainsi, l'arsenal juridique est bien fourni. Encore faut-il qu'il puisse être utilisé, et c'est là que l'on rencontre des difficultés. Le dispositif implique, pour fonctionner, que soient établis des faits avérés constitutifs d'une atteinte à l'ordre public, aux biens ou aux personnes.

Cependant, déclare avec bon sens le ministre de l'intérieur, « l'établissement de preuves se heurte souvent à l'absence de plaintes, à la rareté des témoignages qui par ailleurs peuvent varier dans le temps, à la complexité de la procédure ou encore à la difficulté de déterminer à partir de quand une personne appartenant à un mouvement suspecté de dérives sectaires n'a plus son libre arbitre et devient une victime en état de dépendance ». De même, il est fréquent que des victimes qui se sont portées partie civile renoncent en cours de procédure.

La circulaire du Premier ministre du 27 mai 2005 relative à la lutte contre les dérives sectaires a clairement indiqué la nécessité d'abandonner dans la recherche des dérives sectaires toute référence à des listes pour privilégier une logique de faits ayant l'avantage d'élargir le champ des investigations sans limiter celles-ci à des groupements préalablement identifiés.

Le ministre de l'intérieur demande explicitement à ses services de relancer l'action de l'État en matière de lutte contre les dérives sectaires et, pour cela, « de réunir au plus tôt les services concernés au sein d'un groupe de travail restreint. En effet, dans le cadre de la simplification des commissions déconcentrées, la lutte contre les dérives sectaires a été transférée au conseil départemental de prévention de la délinquance, de lutte contre la drogue, contre les dérives sectaires et d'aide aux victimes. Toutefois, pour des raisons d'efficacité, il vous est demandé de mettre en place un groupe de travail spécifique ».

Le ministre souhaite que ce groupe s'inspire, dans ses méthodes de travail, des groupements d'intervention régionaux (GIR, qui sont une structure de coordination des services de police, de gendarmerie et de justice pour des actions de lutte contre la drogue). Ce groupe de travail demandé par le ministre doit être un lieu de centralisation et de recoupement des informations concernant d'éventuelles dérives sectaires susceptibles de faire l'objet de procédures judiciaires après signalement au procureur de la République.

Madame Alliot-Marie termine cette circulaire en adressant une mise en garde aux préfets relativement au déclenchement des procédures : « J'appelle votre attention sur l'importance de sécuriser sur le plan juridique les actions menées en matière de lutte contre les dérives sectaires. En effet, les auteurs de dérives sectaires sortent souvent renforcés de procédures qui, faute d'être étayées, amènent les services de l'État à être déboutés de leur action, ou pire encore, condamnés ». Cette mise en garde paraît judicieuse, comme paraît fondée cette relance de l'action de l'État dont c'est bien là l'une des missions.

SUR LE PRODUIT DES AMENDES ET SUR LES « REDEVANCES » RELATIVES A LA CIRCULATION ROUTIÈRE

Les Français ne respectaient pas toujours les dispositions légales et réglementaires relatives à la circulation routière, c'est-à-dire le code de la route. Étaient-ils, sont-ils les seuls dans ce cas ? Un certain nombre d'exemples d'autres pays montre que ce non respect est en fait assez courant. Et il est des pays dont les conducteurs, chez eux, se montrent très respectueux du code de la route (ou de son équivalent) mais qui, sortis de chez eux, et notamment en France, éprouvent sans doute un sentiment d'impunité qui les conduit (si l'on peut dire puisque ce sont eux qui conduisent) à ne plus du tout respecter certaines règles...

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics ont décidé de lutter contre l'insécurité routière par différents moyens, dont l'installation de radars, fixes et mobiles. L'État gagne sur un double tableau, d'abord, sur un plan qui non seulement n'est pas discutable mais est louable, celui de la santé publique, le nombre de morts sur les routes ayant effectivement baissé dans des proportions considérables, ensuite, sur un plan qui est sans doute plus discutable, car pouvant donner lieu à de soupçons sur les finalités poursuivies, le plan financier, le Trésor public voyant croître le produit des amendes en même temps que les usagers perdent leurs points tout en devant évidemment régler leurs amendes.

L'illégalité des redevances départementales

Les radars fixes, par leur multiplication et leur « productivité » ont fini par susciter l'intérêt, ou la convoitise (comme l'on préfère) des départements, dont certains ont estimé qu'ils ne pouvaient laisser passer une telle manne. Certains conseils généraux ont donc instauré une « redevance annuelle d'occupation du domaine public départemental ». Ce fut le cas, entre autres, du département de l'Aude, dont le conseil général fixa cette « redevance » à 10 000 euros, 20 000 euros ou 30 000 euros par radar automatique fixe en

fonction du trafic routier. Si certaines délibérations quelquefois d'une légalité douteuse passent sans encombre le contrôle de légalité, celle-ci ne passa pas inaperçue du préfet, qui engagea un référé auprès du tribunal administratif de Montpellier. Par une ordonnance du 8 février 2007 le juge des référés ordonna la suspension de l'exécution de la délibération litigieuse. Le département fit appel.

La cour administrative d'appel de Marseille, en appel, se référa d'abord à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques selon lequel « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 donne lieu au paiement d'une redevance. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement (...) lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2125-3 du même code, « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ».

Cependant, a déclaré la Cour, « les radars automatiques et les systèmes automatiques de contrôle et de sanction qui constituent des dispositifs techniques destinés à assurer le respect du code de la route et permettant aux fonctionnaires et agents habilités de constater les infractions audit code sont au nombre des équipements routiers de constatation des infractions au code de la route dont les articles L. 117-1 et R. 111-1 du code de la voirie routière précisent qu'ils sont intégrés aux infrastructures routières ; (...) ces équipements ont ainsi vocation, au-delà de la simple mission du service public de la sécurité routière, de permettre à l'autorité de l'État d'exercer son pouvoir général de police judiciaire de constatation et de répression des infractions pénales ; (...) l'exercice de cette prérogative de puissance publique suppose le droit pour l'État de disposer librement et, partant, gratuitement, de l'ensemble du domaine public routier sur le territoire national, au besoin par la voie de la mutation domaniale et sans préjudice, le cas échéant, d'une indemnisation de la collectivité dessaisie ; (...) il ne saurait par conséquent être regardé comme emportant une occupation ou une utilisation du domaine public soumise au régime d'autorisation préalable prévu par les dispositions précitées de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et seul susceptible de donner lieu au paiement d'une redevance ».

Le juge en a déduit que les moyens invoqués par le préfet de l'Aude et tirés, tant de l'erreur de droit que de l'erreur d'appréciation dont est entachée la délibération attaquée au

regard des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette délibération (CAA Marseille 9 juillet 2007, *Département de l'Aude*, req. n° 07MA00271).

En cassation, le Conseil d'État a d'abord considéré que le département de l'Aude était fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué parce que la cour s'est fondée sur un motif (la référence aux articles L. 117-1 et R. 111-1 du code de la voirie routière) que le préfet n'avait pas invoqué. Puis, faisant usage des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative qui lui permet de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, le Conseil d'État a suivi l'argumentation suivante. Tout d'abord, il a rappelé l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'article L. 117-1 du code de la voirie routière ainsi que l'article R. 111-1.

Il en a déduit que « les radars automatiques de contrôle de vitesse constituent, compte tenu de leur objet même, des équipements intégrés aux infrastructures routières au sens des dispositions précitées du code de la voirie routière » et que, « dès lors, ces équipements, qui concourent à l'exécution du service public de la sécurité routière, ne peuvent être regardés comme occupant ou utilisant le domaine public routier au sens de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques » et qu'il suit de là que le moyen tiré par le préfet de l'Aude de ce que l'installation de ces radars sur le domaine public routier ne saurait être subordonné au paiement d'une redevance d'occupation domaniale est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée, et la requête présentée par le département de l'Aude est rejetée (CE 31 octobre 2007, *Département de l'Aude*, req. n° 307797).

Cet arrêt de la CAA de Marseille (ainsi que ceux rendus par les autres cours administratives d'appel) et la décision du Conseil d'État, qui se fonde sur une autre argumentation, appelleraient bien des commentaires, qui n'auraient pas leur place ici. Simplement, au vu de l'argumentation du Conseil, il est peu probable que le département (et les autres départements qui pourraient être tentés de procéder de la même manière) obtienne satisfaction sur le fond. On peut donc penser que la décision du Conseil d'État va calmer les ardeurs des départements et mettre fin au rêve de certains d'entre eux de trouver là une ressource supplémentaire.

La répartition du produit des amendes

Le ministre de l'intérieur a adressé aux préfets une circulaire sur la répartition du produit des amendes relatives à la circulation routière concernant l'exercice 2007. En vertu de

l'article L. 2334-24 du CGCT l'État rétrocède aux communes et à leurs groupements le produit des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur leur territoire qu'il a effectivement recouvré.

Le produit prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. Un montant prévisionnel est inscrit en loi de finances initiale de l'année concernée (en l'espèce, 2007), puis fait l'objet d'un ajustement en loi de finances rectificative de l'année suivante pour tenir compte du produit réellement encaissé. Exceptionnellement, en 2007, cette rectification a été opérée dès la loi de finances rectificative de l'année afin de corriger sans délai la surestimation de 170 millions d'euros effectuée en loi de finances initiale pour 2007.

La répartition du produit des amendes est proportionnelle au nombre de contraventions dressées l'année précédente (soit 2006) sur le territoire de chaque commune ou groupement. Le chiffre retenu pour le nombre de contraventions dressé résulte des indications données par les préfets pour les contraventions à la police de la circulation dressées sur le territoire de leur département et par la gendarmerie nationale pour les contraventions dressées par ses unités. A partir de ces informations le Comité des finances locales procède à la répartition du produit des amendes de police au titre de l'année précédente (le comité s'est réuni, pour les contraventions de 2007, le 5 février 2008).

Lors de sa séance du 5 février 2008, le comité des finances locales a réparti les crédits du produit des amendes de police pour 2007 et a fixé la valeur unitaire du produit des amendes de police reversé aux communes et aux groupements de communes à 17,2876 euros.

En 2007, la loi de finances initiale avait ouvert 680 millions d'euros à titre prévisionnel au titre du produit des amendes forfaitaires de la circulation. Le montant des amendes recouvrées ne s'est toutefois établi qu'à 510 millions d'euros environ, en raison notamment de l'anticipation par les contrevenants d'une amnistie présidentielle ... qui n'a pas eu lieu. Compte tenu de ces éléments, le gouvernement a proposé d'anticiper d'un an, en loi de finances rectificatives pour 2007 (et non 2008), la régularisation de cette surestimation. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2007 a donc prévu de minorer de 170 millions d'euros le montant des amendes forfaitaires à répartir au titre de 2007.

Le gouvernement n'a toutefois pas encaissé la totalité de cette régularisation à son bénéfice, mais en a aussitôt réinvesti une partie (76 M€) au profit de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2008 (41 M€) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances afin de financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance (35M€). Un amendement parlementaire

est également venu ajouter à cette régularisation du produit des amendes forfaitaires pour 2007 un prélèvement de 35 M€ supplémentaires au profit de la dotation d'aménagement de la DGF pour 2008. La loi de finances rectificative pour 2007 a pris acte, en outre, de la régularisation du produit des amendes au titre de l'exercice n-1, comme cela se fait chaque année. La régularisation du produit des amendes pour 2006 s'est ainsi établi à - 87,818 M€.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2007 a arrêté le montant du solde du « CAS radars » 2006 à affecter au produit des amendes forfaitaires pour 2007. Ce montant s'établit à 52, 334 M€. Le reliquat de la réserve pour rectification s'élevait à 1,5 M€ au 31 décembre 2007. Il a été proposé de maintenir cette réserve à 1,5 M€ au titre de la répartition 2008 comme le montant initial début 2007. La somme à répartir s'est ainsi élevée à 439 515 962 €, en baisse de 22,21 % par rapport à l'année précédente, cette baisse s'expliquant en particulier par l'anticipation, en loi de finances rectificative pour 2007, de la régularisation de 170 M€ au titre des moindres recettes perçues en 2007.

Le nombre de contraventions constatées au cours de l'année 2006 sur le territoire de l'ensemble des communes de métropole et d'outre-mer a été de 25 423 687, soit une hausse de 5,91 % par rapport à 2005, cette augmentation provenant d'une hausse des amendes dressées par les services de police municipale (hausse de 4 %), d'une hausse des amendes émises par la police nationale (hausse de 3,43 %) et d'une hausse des amendes émises par la gendarmerie nationale (hausse de 27,84 %). La valeur du point est le rapport entre la somme à répartir et le nombre d'amendes recensées, il est donc de 17,2876 € (contre 23,5372 € en 2006), la diminution de la valeur du point en 2007 s'expliquant par la conjonction d'une hausse sensible du nombre d'amendes recensées et d'une baisse du montant à répartir.

Cette valeur de point est appliquée au nombre de contraventions constatées sur le territoire de chaque collectivité pour déterminer le montant des dotations qui leur sont versées directement par le préfet ou réparties par les conseils généraux.



QUELQUES BRÈVES OBSERVATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

par Urbain NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ

*Maître de Conférences
à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III*

La Constitution du 4 octobre 1958 contient plusieurs dispositions dont certaines sont couramment utilisées, d'autres en revanche, sont peu ou jamais utilisées. Leur pérennité dépend du bon vouloir des autorités politiques qui jugeront de la nécessité ou non de les maintenir. La modification de la Constitution est toujours possible. D'ailleurs, « la Constitution du 4 octobre 1958 a subi au cours des temps des modifications dont certaines sont dues à la pratique. En effet, elle n'est plus ni tout à fait la même ni tout à fait une autre »¹. « Les Constituants de 1958 ne pouvaient guère imaginer qu'un gouvernement de la V^e République, appuyé sur une majorité solide absolue à l'Assemblée nationale et au Sénat, serait un jour conduit à recourir dès le début de la législature à l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution pour obtenir dans l'urgence l'adoption d'un projet de loi »². Or, « la fonction essentielle de la majorité parlementaire est de soutenir l'action du gouvernement. »³. Ce qui malheureusement n'est pas toujours le cas sous la V^e République. En effet, malgré une majorité stable, le gouvernement pour faire passer en force son projet, n'hésite pas à mettre en œuvre, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. Ce qui aux yeux de l'opinion apparaît comme une situation contradictoire. Il est certain que le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, réduit à néant le travail du Parlement. D'aucuns pensent même que « l'institution parlementaire est affaiblie par la prépondérance du gouvernement dans la

procédure législative, notamment par l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, véritable « fer de lance » pour l'adoption des textes d'origine gouvernementale.»⁴

En effet, à la différence d'autres articles, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution occupe une place non négligeable tant en raison de son importance intrinsèque qu'en raison des risques qu'il peut présenter pour le gouvernement qui décide de l'utiliser. En effet, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ». Le contrat première embauche vient une fois de plus relancer le débat sur l'opportunité de mettre en œuvre cet arsenal législatif. En raison du débat suscité par ce nouveau contrat et du nombre impressionnant des amendements, le Premier ministre n'a pas eu d'autre choix que de recourir à l'article 49-3 de la Constitution. Il est vrai que la mise en œuvre de cet article a étonné bon nombre de députés, de même que la rapidité avec laquelle le Premier a finalement décidé de déclencher la procédure de l'article 49-3 de la Constitution. Et pourtant dans la nuit du mercredi à jeudi 9 février 2006, le contrat première embauche a été adopté par l'Assemblée nationale, donc il ne restait qu'au Sénat d'adopter à son tour ce texte. Mais à la grande surprise générale, le Premier ministre en a décidé autrement.

En effet, après l'adoption de l'amendement gouvernemental créant le contrat première embauche, le Premier ministre a décidé enfin de recourir à l'article 49-3 pour accélérer

¹ V. en ce sens, M. Lascombe, « Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres », *RDV*, 1981, p. 105.

² V. en ce sens, J. Rossetto, « L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution par le gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDV*, 2003, n° 4, p. 945.

³ V. en ce sens, P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, p. 49.

⁴ V. en ce sens, M. Lascombe, *op. cit.*, p. 106.

l'adoption du projet de loi sur l'égalité des chances. Contrairement à l'usage, l'opposition a décidé finalement de différer le dépôt de sa motion de censure qui aurait peu de chance d'aboutir en raison de la forte majorité dont dispose le gouvernement au sein de l'hémicycle. Pour les parlementaires de gauche, tout en dénonçant « le coup de force permanent » du Premier ministre, les droits du Parlement ont été bafoués. Il est vrai que le dernier recours à cet article 49-3 remonte à juillet 2004, lorsque le Premier ministre sortant avait décidé également, face à l'opposition déterminée de la gauche, de s'en servir afin de faire passer l'un de ses projets les plus ambitieux, celui relatif à la loi du 13 août 2004 concernant le transfert des compétences aux différentes collectivités territoriales de la République.

Il convient de rappeler ici que c'était pour la deuxième fois que le gouvernement de Jean – Pierre Raffarin avait eu recours à cet article de la Constitution après un premier texte sur la réforme des scrutins régional et européen adopté sans vote en février 2003. Il est aussi vrai que l'usage répété du 49-3 par les gouvernements successifs de Droite comme de Gauche rompt avec les pratiques du gouvernement Jospin qui pendant son mandat n'a pas eu recours à cet article 49-3 de la Constitution. Il convient également de préciser qu'avant la mise en œuvre de cet article par le gouvernement de M. Raffarin, son prédécesseur, Alain Juppé avait eu également recours à cet article 49-3 pour faire adopter sans discussion, ni vote le texte relatif au statut de France Télécom juste avant la fin de la session parlementaire.

Pourtant, le recours à l'article 49-3 ne doit pas surprendre, car la procédure est prévue dans la Constitution du 4 octobre 1958. Il est vrai que pour bon nombre d'auteurs la mise en œuvre de cet article paralyse en quelque sorte le travail législatif, en empêchant les deux chambres de débattre normalement sur le contenu du texte. Est-ce pour autant critiquer le recours à cet article ? Nous ne le pensons pas car rien n'interdit, à un gouvernement bien qu'ayant une majorité confortable, de recourir à cet article 49-3 de la Constitution. S'agissant du contrat première embauche, la mise en œuvre de cet article a été justifiée par l'urgence, car le

gouvernement a fait de ce contrat l'une de ses priorités en matière d'emploi.

Avant d'étudier le recours proprement dit à l'article 49, alinéa 3, il convient de faire un bref rappel de la genèse de cet article. Celui-ci, comme bien d'autres dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958, trouve incontestablement son origine dans les erreurs et les errements de la IV^e République⁵. En effet, la Constitution du 27 octobre 1946 organisait déjà dans son article 49 la procédure de la question de confiance qui ne pouvait être posée que par le Président du Conseil, après délibération du Conseil des ministres. Ensuite le vote à l'Assemblée nationale ne pouvait intervenir qu'un jour franc après que la confiance ait été demandée et celle-ci ne pouvait être refusée qu'à la majorité absolue des députés.

Comme le souligne à juste titre M. Lascombe, « le mécanisme mis en place par les constituants en 1946 devait en principe permettre la stabilité ministérielle en évitant que la question de confiance ne soit posée sans cesse comme cela avait été le cas sous la troisième République »⁶. Contrairement à ce que pensaient les rédacteurs de la Constitution du 27 octobre 1946, les résultats escomptés n'ont pas été encourageants. En effet, la IV^e République fut marquée par une grave instabilité ministérielle. La durée moyenne de vie d'un gouvernement était de six à sept mois⁷.

Pour éviter le retour des crises ministérielles de la IV^e République, les constituants de 1958 ont retenu seulement la motion de censure. L'avant projet de Constitution comportait un article 3, inséré dans le titre D, qui disposait que « la responsabilité du gouvernement ne peut être mise en jeu que par l'adoption d'une motion de censure »⁸. Il a donc fallu attendre un autre avant-projet, (mi-juillet 1958) pour que la référence à la « question de confiance » soit inscrite. Selon le nouveau projet : « seul le Premier ministre peut poser la question de confiance et ce après délibération du Conseil

⁵ V. en ce sens, M. Lascombe, « Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres », *RDP*, 1981, p. 109.

⁶ V. en ce sens, M. Lascombe, *op.cit.*, p. 110.

⁷ V. en ce sens, C.-A. Collard, « La pratique de la question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1948, p. 220

⁸ V. en ce sens, J.-L. Debré, *La Constitution de la V^e République*, P.U.F., 1975, p. 319.

des ministres et le vote a lieu 24 heures après ». La rédaction de cet article avait suscité de vives critiques au sein du comité consultatif constitutionnel chargé d'élaborer ladite Constitution. Pour certains membres, le principe contenu dans cet alinéa 3 de l'article 49 allait sans doute créer un précédent unique car sa mise en œuvre allait permettre l'adoption du texte sans le vote du Parlement. C'est dire que le Parlement sera exclu lors du vote des lois jugées les plus importantes par le gouvernement. En effet, la mise en œuvre de ce mécanisme a pour conséquence immédiate la suspension des travaux. En effet, la procédure instituée par cet article permet au gouvernement de faire adopter un texte auquel il tient beaucoup.

L'utilisation de cet article sous la Cinquième République, très fréquente par rapport à d'autres dispositions de la Constitution, montre que c'est une véritable « arme » dont dispose le gouvernement pour faire passer un texte de loi jugé capital. Cependant, ce qui peut paraître très curieux dans l'utilisation de cette disposition par le gouvernement, c'est le fait que celui-ci dans la plupart des cas dispose d'une majorité qui aura du mal à le remettre en cause. C'est pourquoi il est important de s'interroger sur les raisons qui justifient le recours à cet article. Tous les recours à l'article 49, alinéa 3 sont-ils réellement justifiés ? Rien n'est moins sûr. Ne s'agit-il pas de raisons purement politiques ?

Pour certains auteurs, l'article 49, alinéa 3, est sans doute un moyen de contourner la procédure législative en défiant les parlementaires. L'utilisation de l'article 49, alinéa 3, comme élément de la procédure législative est du reste confirmée par l'usage fait de cette disposition : elle constitue inévitablement le procédé ultime que le gouvernement met en œuvre pour faire adopter un texte sans débats au sein de l'Assemblée nationale⁹.

Il vrai que l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 est perçue parfois par l'opposition comme une véritable provocation dans la mesure où le gouvernement veut faire passer en force son projet de loi ou encore une proposition de loi, alors qu'il dispose d'une majorité très souvent acquise à sa cause et lui permettant de faire voter le texte sans

⁹ V. en ce sens, M. Lascombe, *op. cit.*, p. 120.

difficultés. D'où un certain nombre d'interrogations restées parfois sans réponses concernant l'utilisation de cet article par les gouvernements successifs. Pour certains parlementaires hostiles, la mise en œuvre de cette disposition conduit inévitablement à réduire le rôle de l'Assemblée nationale et aussi à limiter les débats législatifs. Ainsi, le 13 décembre 1979, M. Gaston Defferre, alors Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale avait écrit au Président de la République de l'époque, M. Valéry Giscard d'Estaing pour attirer son attention sur « l'abus de droit » qu'aurait constitué le recours par M. Raymond Barre, à huit reprises au cours de la session d'automne à la procédure de l'article 49, alinéa 3 pour faire adopter le budget en raison de l'abstention du Rassemblement pour la République¹⁰.

Dans sa réponse du 22 janvier 1980, le Président de la République avait estimé que « les textes auxquels s'applique cette procédure doivent avoir pour le gouvernement une importance essentielle qui les rende indispensables à la poursuite et à la cohérence de son action »¹¹.

Une question qui n'a peut être pas été posée jusque-là est celle de savoir si le Président de la République peut juridiquement s'opposer lors du Conseil des ministres à la mise en œuvre de cette procédure ? La décision de mettre ou non en œuvre cette procédure appartient en principe au Premier ministre et à lui seul et non au Président de la République bien que celui-ci préside le Conseil des ministres. Cette question peut s'avérer délicate en période de cohabitation¹². En effet, si la majorité n'est pas favorable au Président de la République, celui-ci peut-réellement s'opposer à la volonté du Premier ministre de mettre en œuvre la procédure de l'article 49, alinéa 3 pour faire adopter des textes jugés importants ? Nous ne le pensons pas, car le plus souvent avant d'entreprendre une telle initiative, le Premier ministre doit sans doute s'assurer d'un soutien de la part de sa propre majorité.

En effet, si la Constitution est muette sur le point de savoir si le Président la république

¹⁰ Cité par M. D. Turpin, La présidence du conseil des ministres », *RDP*, 1987, p. 873.

¹¹ V. en ce sens *Le Monde*, 24 janvier 1980.

¹² V. en ce sens, M. Kajman, « L'article 49, alinéa 3 et cohabitation », *Le Monde*, 9 octobre 1966.

dispose du pouvoir de refuser la demande d'autorisation de mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3. La question mérite d'être posée d'autant plus que très souvent, la mise en œuvre de cette disposition suscite des réticences et parfois même des oppositions au sein de la majorité, certains jugeant ce recours injustifié. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui clôture ce qu'on appelle désormais l'Acte II de la décentralisation a donné une fois de plus l'occasion au juge constitutionnel de préciser que la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 est une prérogative conférée au Premier ministre par la Constitution et que, ce pouvoir n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de l'article 49, alinéa 3.

I - LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE À L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Sous la V^e République comme d'ailleurs sous les Républiques précédentes, juste après les élections, c'est-à-dire après la mise en place du gouvernement, celui-ci est généralement tenu non seulement de mettre en œuvre le programme pour lequel il a été élu mais aussi de faire appliquer au plus vite certains textes jugés importants par le gouvernement. De ce fait, le recours à la procédure du 49-3 peut être nécessaire ; sa première utilisation eut lieu en 1959. Moins d'un an après l'entrée en vigueur de la Constitution, les députés vont montrer leur hostilité au gouvernement à propos du budget du ministère des Anciens Combattants. Désireux d'obtenir le vote du projet et de faire cesser la fronde sur ce budget particulier, le Premier Ministre engagea, sur celui-ci et sur l'ensemble du projet de loi de finances le 24 novembre 1959, la responsabilité de son gouvernement¹³. Cette première utilisation avait donné l'occasion aux députés de déposer la première motion de censure de la V^e République.

La motion de censure n'ayant pas recueilli la majorité des suffrages, le projet de loi de finances avait été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale le 27 novembre 1959¹⁴. Il ne faut pas oublier que le recours à

¹³ V. en ce sens, J.O., A.N., 25 novembre 1959, p. 2977

¹⁴ V. en ce sens, J.O., A.N., 28 novembre 1959, p. 3091

l'article 49, alinéa 3, s'il présente de précieux avantages pour le gouvernement qui souhaite faire adopter un texte de loi, peut en revanche, être une arme se retournant contre lui, elle peut être fatale pour celui qui l'utilise. La responsabilité du gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution est une procédure qui combine à la fois la question de confiance et la motion de censure. C'est pourquoi, il est aujourd'hui permis de dire qu'il s'agit non seulement d'une procédure inédite, mais surtout d'une pratique franco-française.

A - Les raisons susceptibles de justifier le recours à l'article 49, alinéa 3

La rédaction de l'article 49, alinéa 3, en raison de son laconisme ne permet pas de dresser une liste exhaustive des motifs qui peuvent justifier le recours à cet article. Faut-il conclure que l'utilisation de cet article est laissée à la volonté du gouvernement ? Rien n'est moins sûr.

Cependant, rares sont les Premiers ministres qui avancent des raisons pour justifier le recours à l'article 49, alinéa 3. Si les raisons avancées pour la mise en œuvre de cette disposition sont très souvent d'ordre politique, reste la question de savoir s'il existe réellement des raisons juridiques qui peuvent conduire à la procédure de l'article 49, alinéa 3. Pareillement, très peu de manuels de droit constitutionnel exposent les raisons qui peuvent pousser un Premier ministre à mettre en œuvre cette procédure. Pour certains auteurs, il s'agit là d'une technique originale de mise en cause de la responsabilité gouvernementale, qui revêt à la fois la forme la plus raffinée et la plus brutale de la rationalisation du parlementarisme¹⁵. Il faut reconnaître que, sur les raisons qui peuvent justifier le recours à l'article 49, alinéa 3, les rédacteurs de la Constitution ont peut-être péché par omission.

C'est pourquoi nous pensons, comme certains auteurs, que la mise en œuvre de cet article vise d'abord à neutraliser les dissidences qui, aux yeux de l'opinion publique, peuvent porter atteinte à l'image de la majorité. Le recours à cette disposition est également justifié

¹⁵ V. en ce sens, Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 2001, p. 584

par son caractère expéditif¹⁶. Le gouvernement qui ne dispose que d'un mandat de cinq ans, jugé parfois très court par certains parlementaires pour la mise en œuvre complète du programme, est parfois obligé de faire passer ses projets par le biais de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution surtout lorsqu'ils comportent une certaine dose d'impopularité. S'il est vrai que le recours à l'article 49, alinéa 3 a changé de signification au fil du temps, il a pour but de faire pression sur la majorité, lutter contre l'obstruction et parfois même, c'est pour pallier à l'absence de la majorité, que le gouvernement est tenu de mettre en œuvre cet arsenal.

Pour le Professeur Avril, « l'application de l'article 49, alinéa 3 a correspondu à sa vocation originelle durant la première législature (1958-1962), parce que la majorité qui avait approuvé le programme du gouvernement n'était ni homogène ni disciplinée. Le Premier l'a utilisé -semble-t-il- pour faire adopter par une majorité réticente le budget des Anciens combattants en 1959, puis la loi de programmation militaire en 1961.»¹⁷.

Il est certain que, malgré l'existence d'une majorité solide, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution a servi aussi à surmonter l'obstruction. Dans tous les cas, souligne le Professeur Avril, « il s'agissait de neutraliser l'abstention d'une fraction de la majorité qui aurait entraîné le rejet du projet présenté par le gouvernement. Or, le vote étant acquis à la majorité des suffrages exprimés, c'est-à-dire déduction faite des abstentions, la défection d'un nombre significatif de députés de la majorité gouvernementale a pour effet que les suffrages hostiles de l'opposition l'emportent sur les votes favorables.»¹⁸ Il est possible de dire que « la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution permet sans doute au gouvernement non seulement d'imposer sa politique ou encore ses projets à sa propre majorité, soit pour faire fléchir cette même majorité, à rentrer dans le rang.

D'ailleurs, personne aujourd'hui ne peut empêcher le Premier ministre de mettre en œuvre cet article car il s'agit d'un pouvoir

¹⁶ V. en ce sens, P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 3^e éd., 2004, p. 261

¹⁷ V. en ce sens, P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », in « Les 40 ans de la V^e République », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1513.

¹⁸ V. en ce sens, P. Avril, *op. cit.*, p. 1513.

constitutionnellement reconnu et protégé. Sur le plan politique, selon le Doyen Favoreu, le Premier ministre peut utiliser l'article 49, alinéa 3 dans deux hypothèses. Tout d'abord, pour pallier une absence de majorité en faveur d'un texte en raison notamment des défections dans sa propre majorité ; ce fut le cas de Raymond Barre en 1979 ; pour faire adopter la loi de finances ; ce fut également le cas de Pierre Mauroy en 1982, pour faire adopter la loi portant blocage des prix et des revenus. Ensuite, il s'agit de l'hypothèse où il n'existe pas de véritable majorité à l'Assemblée nationale. Ceci explique l'utilisation fréquente de cet article pendant la période 1988 à 1993. En effet, selon le Doyen Favoreu, « pendant cette période, dix-neuf lois ont été adoptées grâce à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ».

L'une des raisons qui peut justifier le recours à l'article 49, alinéa 3 est sans doute, le souci du gouvernement de surmonter les manœuvres d'obstruction de l'opposition au cours des débats législatifs¹⁹. Sur ce point, il convient de souligner que le recours par les membres de l'opposition à la technique des amendements, est une véritable arme pour empêcher le déroulement normal de la procédure législative.

On peut citer à titre d'exemple, le projet de loi sur la réforme des scrutins régionaux et européens en février 2003 qui avait suscité le dépôt de près de 12 500 amendements, ce qui a justifié le recours à l'article 49, alinéa 3. Ainsi, les motifs de la mise en œuvre d'un tel recours étaient des motifs politiques.

B - L'initiative de la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 appartient en principe au Premier ministre

La question de savoir qui doit en principe prendre l'initiative de mettre en œuvre l'article 49, alinéa 3, est à notre avis une question fondamentale. En principe, le Premier ministre jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour poser la question de confiance et apprécier l'opportunité politique de sa décision. Cet engagement de responsabilité peut être le fait du Premier ministre en exercice ou à défaut du

¹⁹ V. en ce sens, L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 8^e éd. 2005, p. 673.

Premier ministre par intérim, lequel détient dans leur plénitude les pouvoirs du Premier ministre en titre²⁰. Le Premier ministre par intérim peut également engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte, en application du 3e alinéa de l'article 49 de la Constitution.

En revanche, le Premier ministre ne peut engager la responsabilité du gouvernement qu'après la délibération du Conseil des ministres et seulement devant l'Assemblée nationale. On peut penser qu'il s'agit d'un texte de loi qu'il juge fondamental et dont l'approbation conditionne son action politique²¹. Cet engagement de la responsabilité du gouvernement peut intervenir à tout moment de la procédure législative. Ce sont parfois les députés de la majorité eux-mêmes qui demandent au Premier ministre d'utiliser cette arme lourde pour abrégé les débats, même s'il est vrai que l'usage fréquent de cette procédure peut, dans certains cas, provoquer une certaine contestation au sein de la majorité comme au sein de l'opposition car il est évident qu'elle conduit inévitablement à priver l'Assemblée nationale de l'exercice de son pouvoir législatif.

En effet, dès que le Président de l'Assemblée nationale est informé de l'intention du Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement sur un texte, celui-ci en informe les députés. Ceci a pour conséquence d'interrompre la discussion si elle avait déjà commencé. Il appartient à tous ceux qui s'opposent au texte de déposer leur motion de censure dans les vingt-quatre heures. Il convient de préciser que cette procédure n'est applicable que devant l'Assemblée et non devant le Sénat. L'application de cette disposition avait soulevé des controverses tout au début de la V^e République. Pour certains, cette disposition ne devrait être appliquée que dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire, être réservée en principe à l'adoption des textes jugés importants.

Mais ceci n'est malheureusement pas le cas pour tous les textes qui ont été adoptés par la voie de l'article 49, alinéa 3. Il est vrai que cette

²⁰ V. en ce sens, Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^e éd. 2001, p. 975.

²¹ V. en ce sens, L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2004, p. 668.

procédure a été instituée pour permettre une rationalisation de l'activité parlementaire. En effet, sous la V^e République, la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 suscite des critiques virulentes de la part de l'opposition ; ces critiques ne sont pas toujours justifiées et fondées juridiquement car le pouvoir de recourir à l'article 49, alinéa 3 tel qu'il est rédigé appartient au Premier ministre. Ce dernier n'a en principe pas de compte à rendre à l'opposition si légitime soit-elle lorsqu'il veut réellement mettre en œuvre la procédure pour faire adopter un texte. La seule condition posée par les constituants dans la mise en œuvre de ce mécanisme, c'est une demande d'autorisation préalable qui puisse être déclenchée au Conseil des ministres. C'est dire que l'accord du Parlement n'est pas en principe exigé pour mettre en œuvre une telle procédure. De même, l'initiative en la matière n'appartient pas aux membres du gouvernement.

C'est une procédure normale et même habituelle, il est donc étonnant qu'elle ait été mise en accusation devant le Conseil constitutionnel pour cause de caractère secret. Comme le relève M. Verpeaux, « au cours de la deuxième séance du 23 juillet 2004, c'est-à-dire, juste avant les vacances parlementaires, le Premier ministre avait bien fait connaître à l'Assemblée nationale qu'il avait décidé, après avoir obtenu l'autorisation du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur le vote du projet de loi. ».

Malgré le caractère solennel de l'annonce faite par le Premier ministre, les requérants ont tout de même contesté le caractère secret, selon eux, de l'autorisation donnée par le Conseil des ministres. D'ailleurs, pour quel motif le Premier ministre garderait-il un secret autour de l'autorisation donnée par le Conseil des ministres ? Au plus, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel « l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

Pareillement dans sa décision rendue le 29 décembre 1989, relative à la loi de finances 1990, le Conseil constitutionnel avait été saisi par des députés prétendant « qu'il n'était pas établi que le Conseil ministres avait délibéré sur l'engagement de responsabilité du gouverne-

ment ». Le Conseil constitutionnel a indiqué dans le considérant n° 5 après avoir rappelé les termes de l'article 49, alinéa 3, que « l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le 3^e alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ». En l'espèce, « dans la mesure où le Conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 13 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le projet de loi de finances pour 1990, les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies »²².

La publicité de la délibération du Conseil des ministres

En droit public français, toutes les décisions doivent, pour produire des effets, faire soit l'objet d'une notification, soit l'objet d'une publication régulière. S'agissant de la délibération du Conseil des ministres statuant sur l'engagement de responsabilité du gouvernement, la lecture de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution n'apporte pas de réponse précise. Aucune condition de publicité ne paraît requise pour la validité ou l'applicabilité de la délibération du Conseil des ministres. A notre connaissance, le Conseil constitutionnel n'a jamais été saisi de la question de savoir si la délibération du Conseil des ministres sur la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution doit ou non faire l'objet d'une publicité.

On peut penser comme le souligne à juste titre le professeur Verpeaux que « la publicité de la délibération du conseil des ministres sur l'engagement de responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale n'est nullement prescrite par la Constitution et le Premier ministre peut d'ailleurs ne pas s'en servir. Seule importe l'existence de la délibération du Conseil des ministres qui doit être en principe antérieure à l'engagement de la

²² V. en ce sens, CC., 29 décembre 1989, n° 89-268 DC, cons.5 à 7, *RJC.*, p 383 ; V. dans le même sens, CC., 9 janvier 1990, n° 89-264 DC, cons. 2 à 4, *RJC.*, p 376 ; CC., 22 janvier 1990, n° 89-269 DC, cons. 3 à 5, *RJC.*, p 392 ; CC., 30 décembre 1995, n° 95-370 DC, cons. 7, *RJC.*, p 651.

responsabilité du gouvernement »²³. En clair, cela signifie que le Premier ministre, même s'il dispose d'un véritable pouvoir discrétionnaire en la matière, ne peut pas engager la responsabilité du gouvernement sans avoir au préalable obtenu la délibération favorable du Conseil des ministres²⁴.

C'est là une situation logique, car les conséquences d'une motion de censure seront assumées par l'ensemble du gouvernement et non par le Premier ministre qui certes en a pris l'initiative. C'est une véritable garantie pour le Premier ministre car en cas d'échec la responsabilité serait partagée entre membres du gouvernement qui devraient solidairement assumer les conséquences d'un refus des députés. La délibération du Conseil des ministres soulève deux questions fondamentales : celle de son existence et ensuite celle de sa publicité. S'agissant de la première question, elle ne soulève guère de difficultés car son existence peut être prouvée par tout moyen.

Comme le souligne le professeur Verpeaux à propos de la loi du 13 août 2004, « il ressortait de l'extrait du relevé de décisions du conseil des ministres du 21 juillet 2004, pourtant produit le 4 août 2004 par le Secrétaire général du gouvernement à la demande du Conseil constitutionnel, que le Conseil des ministres avait effectivement délibéré, au cours de sa réunion du 21 juillet 2004, de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales »²⁵. En principe, en cas de doute sur l'existence réelle de la délibération du Conseil des ministres qui autorise le Premier ministre à mettre en œuvre l'article 49, alinéa 3, le Conseil constitutionnel dispose d'un véritable pouvoir inquisitorial qui lui permet de demander un complément d'informations avant de juger.

La deuxième question soulève plus de difficultés, dans la mesure où rien n'est dit dans la norme fondamentale sur l'éventuelle publication de la délibération du Conseil des ministres. En principe, en cas de doute sérieux, la seule possibilité qui s'offre aux requérants qui contestent l'existence même de cette délibération, c'est de demander la communication par le Secrétariat général du

²³ V. en ce sens, M. Verpeaux, *op. cit.*, p. 1962.

²⁴ V. en ce sens, L. Favoreu, *op. cit.*, p. 673.

²⁵ V. en ce sens, M. Verpeaux, *op. cit.*, p. 1962.

gouvernement du procès-verbal de la délibération en cause ; ceci n'a cependant aucun effet sur le pouvoir discrétionnaire dont dispose le Premier ministre pour mettre en œuvre l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

II- LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION DE 1958

La doctrine est aujourd'hui unanime sur les effets que peuvent produire l'article 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 : ceux-ci peuvent être positifs et même bénéfiques pour le gouvernement, mais dans certains cas, ils peuvent aussi lui être négatifs. Dans le cadre d'un régime parlementaire, il est acquis que le gouvernement qui ne dispose plus de la confiance du parlement, doit en principe présenter sa démission. Si le chef de l'État est politiquement irresponsable et cette irresponsabilité signifie qu'il n'est pas révocable par l'instance parlementaire, ce qui n'est pas le cas pour le gouvernement. En posant la question de confiance, le gouvernement prend en quelque le risque, soit de voir son projet accepté par les députés, soit le voir rejeter par les mêmes députés. La question de confiance une fois qu'elle est formellement posée, entraîne, en vertu de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 une double conséquence pour le gouvernement qui a pris l'initiative de la poser. L'article 49, alinéa 3 de la Constitution est l'arme la plus brutale parmi celles dont dispose le gouvernement dans le cadre du parlementarisme rationalisé²⁶.

A - Les effets positifs et immédiats du recours à l'article 49, alinéa 3

Le Premier ministre, après avoir obtenu le « feu vert » du Conseil des ministres, engage un débat solennel sur le texte de loi. Cette première étape permet d'arrêter les discussions déjà engagées en coupant court à la discussion et de contourner l'obstruction de la majorité parlementaire ou d'une partie de celle-ci, mais aussi éventuellement celle de l'opposition²⁷.

²⁶ V. en ce sens, S.-L. Formery, *La Constitution commentée article par article*, 8^e éd., Hachette, 2004, p. 99.

²⁷ V. en ce sens, M. Verpeaux, B. Mathieu, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004, p. 490.

Ensuite deux hypothèses peuvent se présenter : la première est sans gravité dans la mesure où si aucune motion de censure n'est déposée dans les vingt-quatre heures par un dixième des députés, le texte est considéré comme adopté, sans avoir été voté ni même discuté. C'est souvent le cas lorsque le gouvernement dispose d'une majorité solide. C'est aussi un moyen pour le Premier ministre de cette même majorité de solliciter par l'intermédiaire de cette procédure un soutien inconditionnel pour la poursuite de son action. L'adoption du texte sans vote et sans discussion est une véritable victoire pour le Premier ministre mais aussi pour sa propre majorité qui en cet instant montre sa solidarité vis-à-vis de l'opposition mais aussi vis-à-vis de l'opinion publique.

La deuxième hypothèse semble plus risquée pour le gouvernement. En effet, lorsqu'une motion de censure a été déposée par l'opposition aux conditions constitutionnellement requises, deux cas sont susceptibles de se présenter. Si la motion ne recueille pas la majorité requise, le texte est alors considéré comme adopté sans discussion. Il s'agira d'une victoire en « demi-teinte » car le dépôt de la motion signifie en quelque sorte un désaveu de la politique menée par le gouvernement. Si en revanche, la motion de censure est adoptée par la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, la situation est plus rude et plus redoutable pour le Premier ministre et son gouvernement. La conséquence immédiate de ce rejet, c'est bien évidemment le renversement du gouvernement. Dans ce cas, il n'y a pas d'autre issue pour le gouvernement. Il doit en principe tirer les conséquences qui s'imposent. C'est pourquoi le gouvernement doit mesurer l'impact réel de cet arsenal constitutionnel avant de s'engager sur l'adoption d'un texte.

B - Les effets négatifs et immédiats du recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution

Si l'article 49, alinéa 3, de la Constitution est une arme précieuse à la disposition du gouvernement, car cet article ayant été utilisé pour l'adoption d'une cinquantaine de lois sous la cinquième République, dans certains cas, cette arme peut se retourner contre le

gouvernement qui prend l'engagement de mettre en œuvre cet article. Parmi les effets négatifs et immédiats de cette disposition, c'est la démission collective de gouvernement en cas de vote d'une motion de censure.

D'aucuns pensent qu'il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une faculté, car le gouvernement n'est pas tenu de démissionner en cas de vote défavorable. Il est aussi vrai que, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 marque un changement important par rapport aux règles applicables sous la III^e et IV^e Républiques. En effet, d'abord en ce que les gouvernements avaient l'habitude de démissionner sans y être obligés par les règles constitutionnelles. Les articles 49 et 50 de la Constitution de 1946 imposaient la démission au gouvernement dans deux cas seulement : si à la suite d'une question de confiance, celle-ci lui était refusée, ou si l'Assemblée votait une motion de censure. Il fallait, en outre, que la confiance fût refusée, ou la motion de censure votée, par la majorité des députés. Mais, les gouvernements démissionnaient parce que les abstentions étaient considérées comme des votes négatifs sur une question de confiance et le refus de voter un texte de loi était souvent considéré comme une raison suffisante pour justifier le départ du gouvernement.

La question de confiance qui aurait dû être une arme entre les mains du gouvernement pour faire pression sur l'Assemblée fut transformée en une cause d'instabilité gouvernementale. »²⁸. Mais sous la V^e République, il convient tout de même de souligner, qu'il s'agit de cas extrêmement rares sous, car très souvent, le gouvernement qui décide de mettre en œuvre cette disposition mesure à l'avance les conséquences qui sont susceptibles de se produire. En revanche, lorsque le gouvernement ne dispose que d'une majorité relative, le risque dans ce cas n'est pas permis. En effet, la mise en cause du gouvernement ne peut intervenir que lorsqu'il s'agit d'une véritable crise au sein même de la majorité.

Pour conclure cette brève étude à laquelle nous nous sommes attelés, il est possible de faire quelques observations qui s'imposent. L'utilisation de l'article 49, alinéa 3, doit être non seulement nécessaire mais surtout

raisonnable afin de permettre à l'Assemblée nationale de jouer pleinement son rôle dans l'élaboration des lois. En effet, la mise en œuvre fréquente de cette procédure peut conduire l'Assemblée nationale à un rôle passif.

²⁸ V. en ce sens, D.-G. Lavroff, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 917.

CONSISTANCE ET PROTECTION DES PHARES ET BALISES

par Frédéric COLIN

*Maître de conférences
à l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III*

Figurez-vous une île rougeâtre et d'aspect farouche ; le phare à une pointe, à l'autre une vieille tour génoise où, de mon temps, logeait un aigle. En bas, au bord de l'eau, un lazaret en ruine, envahi de partout par les herbes ; puis des ravins, des maquis, de grandes roches, quelques chèvres sauvages, de petits chevaux corses gambadant la crinière au vent ; enfin là-haut, tout en haut, dans un tourbillon d'oiseaux de mer, la maison du phare, avec sa plate-forme en maçonnerie blanche, où les gardiens se promènent de long en large, la porte verte en ogive, la petite tour de fonte, et au-dessus la grosse lanterne à facettes qui flambe au soleil et fait de la lumière même pendant le jour...

Alphonse Daudet, *Le phare des Sanguinaires*.

L'impression ramenée par Daudet de son séjour au phare des Sanguinaires, quel visiteur de phare ne l'a pas éprouvée ? Sentiment partagé de liberté et d'ouverture sur un monde qui à la fois nous échappe et nous fascine. Impression de bout du monde, de solitude et d'empreinte de l'homme au sens le plus noble, dans un but de protection de la vie humaine.

Les phares sont, on le sait, malmenés dans cette période contemporaine vouée à la rentabilité. L'automatisation accélérée met progressivement un terme aux légendes des « bagnards » de la mer en terre que sont les gardiens de phare. Le programme d'automatisation des phares, commencé dans les années 1990 s'est achevé en 2004, avec la fin du gardiennage du phare de Kéréon. Désormais la mise en route de tous les phares est automatique et leur surveillance est assurée à distance par télécontrôle. De nouvelles technologies comme le GPS vont peut-être à terme rendre définitivement obsolètes ces équipements.

Il ne s'agit pas ici de faire une étude approfondie des phares et balises, mais, compte tenu de la richesse patrimoniale qu'ils représentent, d'envisager brièvement quel est leur statut juridique, et quelle protection leur est apportée, notamment sous quelques aspects spécifiques, plus particulièrement ceux concernant leur insertion dans le droit de l'urbanisme et le droit des biens.

Créé en 1806, le service des phares et balises est chargé d'entretenir les dispositifs d'aide à la navigation le long des côtes françaises (y compris à l'Outre-mer) pour signaler les dangers (écueils, hauts fonds) et baliser les routes maritimes et les chenaux d'accès aux ports.

En 2005, les dispositifs d'aide à la navigation entretenus par le service des phares et balises comprennent environ : 8000 établissements de signalisation maritime (ESM) qui se décomposent en 150 phares, 3500 marques lumineuses, 4500 marques passives (chiffres ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables). Le service des phares et balises est un service déconcentré, qui dépendent au niveau central du Bureau des phares et balises, lui-même rattaché à la Direction des Affaires maritimes de la Direction générale de la Mer et des Transports du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. Les activités opérationnelles du service des phares et balises se développent au sein de 35 services littoraux départementaux (27 en métropole et 8 en outre-mer), rattachés aux DDE.

La protection des biens que constituent les phares exige une réglementation adaptée, et une insertion dans le domaine public.

I - L'APPARTENANCE AU DOMAINE PUBLIC

La consécration récente, en 2006, d'un Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, a conduit à confirmer la place des phares et balises dans le paysage du droit administratif des biens.

A - Le domaine public artificiel de l'Etat

Le domaine public maritime artificiel de l'Etat est constitué (article L.2111-6 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques) des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime (ports maritimes, militaires, de commerce ou de pêche ; CE, 24 juin 1914, *Compagnie des Messageries maritimes*) ; et à l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à une personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables (digues et jetées : CE, 22 juillet 1898, *Provins*). Souvent, les terrains soustraits à l'action de l'eau sont aménagés dans le cadre de contrats de concession : de port de plaisance, d'outillage public, ou d'endigage (cf. loi littoral du 3 janvier 1986 ; CE, 30 mars 1973, *Sieur Schwetzoff*).

Il comprend donc les bouées, balises, phares, digues (CE, 17 mai 1944, *Min. TP c/ Commune de Vieux Boucau*).

Les ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation maritime appartiennent donc au domaine public, même lorsqu'ils sont situés en dehors des limites des ports maritimes, comme, on l'a dit, par exemple les balises et bouées en mer (CE, 15 juill. 1931, *Min. TP c/ Renault*, Rec. CE, p. 773), les phares et leurs dépendances (CE, 22 juill. 1910, *Min. TP, Ann. Ponts et chaussées 1912*, p. 155). Ils bénéficient ainsi du principe d'inaliénabilité des biens du domaine public.

Par contre, les biens du domaine forestier n'appartiennent pas au domaine public (Cour administrative d'appel de Paris, 22 novembre 1994, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, n° 93PA00864).

On retrouve en la matière une jurisprudence bien établie. Ainsi, bien qu'affecté par décret à une administration publique, un terrain déclassé qui ne concourt ni au fonctionnement ni à la conservation d'un ouvrage public et qui n'a fait l'objet d'aucun aménagement pour répondre aux besoins d'un service public ne constitue plus une dépendance du domaine public de l'Etat. Par suite, les décisions du directeur des services fiscaux et du directeur départemental de l'équipement rejetant une demande de transfert de l'autorisation d'occupation accordée à un particulier sur ce terrain, constituent des actes de gestion du domaine privé de l'Etat dont il appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire de connaître (CE, 13 novembre 1987, *Secrétaire d'Etat chargé de la mer*, n° 71947 : terrains et ouvrages dépendant du fort et de la batterie du phare de l'Ile Chausey [Manche]).

B - L'exclusion du domaine des collectivités territoriales

La décentralisation n'a pas agi en la matière, et si l'Etat ne peut conserver la gestion des installations d'un port départemental, il garde celle des ouvrages nécessaires à l'exercice des compétences non transférées, en particulier la signalisation maritime (exemple, les phares ; cf. Circ. Intermin. 2 févr. 1984 relative au transfert de compétences en matière de ports maritimes civil). Sont donc exclus des remises par l'Etat aux départements les terrains, bâtiments, mobiliers, matériels et approvisionnements du service des phares et balises (art. R111-8 Code ports maritimes). On peut cependant retrouver une compétence des collectivités territoriales, à condition que le phare soit « désarmé ».

L'appartenance au domaine public entraîne des avantages fiscaux. Ainsi, en application de l'article 1394 du Code général des impôts, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties différents biens immobiliers, dont les propriétés publiques affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus. En font partie les biens du domaine public de l'Etat et leurs dépendances, qu'il s'agisse du domaine public naturel ou du domaine public artificiel. Au sein du domaine public artificiel, les phares, balises, bouées, terre-pleins sont concernés.

II – LA PROTECTION DES PHARES ET BALISES

Compte tenu de leur caractère éminent en matière de protection des biens et des hommes en mer, les phares et balises bénéficient de toute une gamme de dispositions législatives et réglementaires afin d'en garantir la protection, et le bon fonctionnement.

A - Police administrative

La police du balisage fait partie des polices relevant du Code des ports maritimes. L'article L. 341-1 du Code des ports maritimes dispose que : « Le capitaine ou patron de tout navire, bateau ou embarcation qui, même en danger de perte et par suite d'un amarrage, d'un abordage ou de toute autre cause accidentelle, a coulé, déplacé ou détérioré un feu flottant, une bouée ou une balise est tenu de signaler le fait par les moyens les plus rapides et doit en faire la déclaration dans les vingt-quatre heures au plus tard de son arrivée au premier port où il aborde... Le fait de ne pas déclarer les destructions, déplacements ou dégradations prévus au présent article est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende ».

L'article L. 341-2 ajoute que : « Indépendamment de la réparation du dommage causé, le fait de détruire, abattre ou dégrader une installation de signalisation maritime ou d'aide à la navigation ou de porter atteinte à son bon fonctionnement est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 Euros d'amende ».

L'affaire est portée suivant la nature de l'infraction poursuivie, devant le tribunal de police ou devant le tribunal de grande instance (statuant en matière correctionnelle) du port le plus proche du lieu où l'infraction a été commise ou devant le tribunal du port français dans lequel le navire peut être trouvé ou enfin du port d'attache du navire français.

En vertu des articles L. 2213-22 et L. 3221-6 du CGCT, le président du conseil général, pour les ports départementaux, le maire, pour les ports communaux, sont chargés de la police des ports maritimes. Mais l'État reste compétent en matière de police de la signalisation maritime (cf. circulaire interministérielle du 2 février 1984 relative au transfert des compétences en

matière de ports maritimes civils, JO du 17 février 1984).

L'État reste donc juridiquement responsable des dommages causés par ces équipements (CE, 23 juin 1993, *Secrétaire d'État à la mer c/ Compagnie La Concorde*, n° 82299). Il lui appartient aussi d'établir et d'entretenir les équipements de signalisation, de son domaine public, afin de conserver à ces biens leur destination d'utilité publique, comme pour toute autre dépendance du domaine public. Le juge administratif a précisé, relativement à des voies navigables, que cette obligation ne concerne que le chenal aménagé peut être délimité à l'aide de balises fixes mais qu'il n'existe pas d'obligation de baliser les obstacles situés hors du chenal (CAA Lyon, 19 mars 1990, *Compagnie Sanara-Rhodania « Le Rhône »*, n° 89LY01465).

Enfin, en vertu de l'article R. 311-6 du code des ports maritimes, les officiers de port surveillent et contrôlent l'éclairage des phares et fanaux et les signaux, tant de jour que de nuit, ainsi que le balisage, dans l'étendue des ports, rades et passes navigables. Ils prennent, dans la limite des règlements en vigueur, toutes mesures propres à éviter qu'aucun dispositif d'éclairage public ou privé, aucun appareil sonore ne risque de provoquer des confusions avec la signalisation maritime existante ou d'en gêner la visibilité ou l'audition.

B - Contraventions de grande voirie

Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à la conservation du domaine public des ports maritimes constitue une contravention de grande voirie. Il en est de même des manquements aux dispositions du présent titre et aux règlements d'application pris pour assurer la bonne utilisation du domaine public, tels que les occupations sans titre (article L. 331-1 Code des ports maritimes).

Ont compétence pour constater les contraventions en matière de grande voirie prévues par le présent livre et les textes pris pour son application : les officiers de port et officiers de port adjoints ; les surveillants de port ; les auxiliaires de surveillance pour ce qui concerne la police de l'exploitation et de la conservation ; les agents du ministère chargé des ports maritimes assermentés à cet effet

devant le tribunal de grande instance ; les agents des ports autonomes assermentés à cet effet devant le tribunal de grande instance ; les agents des collectivités territoriales et de leurs groupements assermentés à cet effet devant le tribunal de grande instance ; les officiers et agents de police judiciaire.

C - Les servitudes de protection

Les sémaphores et protection des amers, feux et phares bénéficient de servitudes sur les propriétés privées situées aux alentours des postes relevant de la marine militaire, en application de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, relative à la partie législative du Code de la défense (art. L. 5113-1, qui renvoie aux règles du Code des Postes et des communications électroniques : « Les règles relatives aux servitudes de protection des émissions et réceptions radioélectriques du ministère de la défense sont définies par le code des postes et des communications électroniques, livre II, titre II, chapitre 3 »).

Ces servitudes interdisent dans l'étendue des champs de vue d'élever une construction sans autorisation du ministre de la défense, de laisser croître des plantations à une hauteur telle que les vues puissent en être gênées, de propager à partir d'installations permanentes des fumées gênantes pour la visibilité, l'identification des amers, feux et phares et les vues depuis les centres de surveillance de la navigation, d'utiliser, pour les revêtements extérieurs des

constructions, des couleurs ou des matériaux réfléchissants de nature à réduire l'effet de contraste des amers, des feux et des phares, de mettre en place tout dispositif visuel de nature à créer une confusion avec les amers, feux et phares. Des indemnités étaient prévues en cas d'abattage ou d'élague des plantations existantes.

La limite des zones de servitudes est fixée par décret, pris après enquête publique, pour chaque phare. Le décret est pris en Conseil d'État lorsque le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable

La suppression ou la modification des éléments gênants susvisés et existant à la date d'institution de chaque servitude peut être ordonnée par le préfet moyennant indemnité préalable, qui doit couvrir les frais exposés et réparer les dommages qui pourraient en résulter. À défaut d'accord amiable, cette indemnité est fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les servitudes doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Dès lors, du moment qu'un projet de construction ne porte pas, par sa hauteur, atteinte au champ de visibilité d'un phare et qu'aucune disposition n'imposait de recueillir l'avis de l'administration des phares et balises, le permis de construire est régulier (CE, 26 juin 1985, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Trouz ar Moor*, n° 13952).



POUR UNE MEILLEURE DÉONTOLOGIE DES MÉDIAS

par Marie-Béatrice de CÉROU

*Ingénieur de Recherches
au Centre de Recherches Administratives*

QU'EST-CE QUE LA DÉONTOLOGIE ?

Le mot et la réalité de la déontologie prêtent à réflexion. En effet, si certains auteurs ou penseurs aiment à la définir, il semble que d'autres s'y intéressent peu, ce qui peut paraître surprenant à l'heure actuelle dans le domaine des médias.

Ainsi si vous parcourez l'ouvrage bien connu, à juste titre, de M. Francis Balle « Médias et société » (12^{ème} éd. 2005 chez Monchrestien) aurez-vous la surprise de ne trouver dans l'index ni le mot déontologie, ni celui d'éthique, ni celui de respect... Il en est de même dans le Lamy « Droit des médias ». Cependant, M. Emmanuel Derieux dans son « Droit des médias », 5^e éd. L.G.D.J. 2008 consacre plusieurs paragraphes à la déontologie et à l'éthique journalistique.

Le professeur Claude-Jean Bertrand définit la déontologie des médias comme « les principes et les règles établis par la profession de préférence en collaboration avec les usagers » (« La déontologie des médias » coll. Que-sais-je ? 1999). Et M. Boris Libois (*in* « Éthique de l'information, essai sur la déontologie journalistique », éd. ULB 1994) considère la déontologie comme un « garde-fou entre liberté et responsabilité ».

Le DICOM, dictionnaire de la communication, estime qu'il s'agit de l'« ensemble des règles et des devoirs régissant une profession » et il précise : « il n'existe en France aucun texte ayant valeur contraignante, fixant les usages et devoirs applicables aux métiers de la communication. Chaque profession suit des recommandations émises par un organisme indépendant de son secteur ».

Ces diverses appréciations permettent de saisir les facettes de la notion de déontologie qui oscille entre devoir et liberté, droit et éthique.

En effet, l'étymologie grecque de ce mot permet de définir la déontologie comme la science (logos) de ce qui convient (deon, ontos), donc la science du devoir, au sens de ce qui est opportun. Grâce à Cicéron, le concept moral de devoir, c'est-à-dire ce qui convient, s'impose au sujet libre, passa dans la philosophie occidentale. Donc le devoir exprime ce qui doit être fait, ou évité pour respecter les exigences du bien. Kant, auquel se réfèrent les penseurs en matière de morale et de déontologie fonde l'obligation sur la nature même du Bien : on doit faire le bien parce que c'est le bien. Le nouveau vocabulaire philosophique (Armand Cuvillier, éd. Armand Colin 1956) peut donc définir la déontologie comme « l'étude des devoirs spéciaux à une situation déterminée ». De manière un peu plus restreinte la déontologie signifie à l'heure actuelle l'ensemble des règles qui composent le code de bonne conduite d'une profession donnée.

La déontologie n'est pas l'éthique ni la morale mais entretient avec elles des rapports très étroits.

Qu'est-ce donc que l'éthique et qu'est-ce que la morale, ce mot si souvent décrié ?

Chacun en donne des définitions différentes. Emmanuel Levinas, moraliste de notre époque, voit l'éthique comme une ouverture sur l'autre. Le philosophe Paul Ricœur juge que l'éthique relève du bien et que la morale recouvre le domaine de l'obligation. Ces deux mots, le premier grec, le second latin, dans leur origine, désignent tous deux « une considération régulatrice des mœurs humaines », c'est-à-dire des actes humains, de la vie. Droit et philosophie se rejoignent dans cette régulation de l'agir, de la vie. On préfère aujourd'hui parler d'éthique. Ce mot qu'utilisait déjà Aristote au IV^{ème} siècle avant Jésus Christ... fait cependant plus moderne et n'est pas entaché de la connotation moraliste ou moralisante de son équivalent.

Généralement, le respect de la déontologie correspond à un devoir moral ou éthique au sens où nous venons de le considérer. Car la règle déontologique tâche d'exprimer une exigence du bien commun pour le groupe en question. Que ce soit un groupe de médecins ou de journalistes.

Mais en certaines circonstances, la norme déontologique peut s'opposer à une règle ou à un principe moral. L'éthique, la morale doit alors l'emporter sur la déontologie. Les premières priment sur la seconde, elles la jugent et peuvent avoir à la corriger.

La déontologie de l'entreprise de presse et du journaliste est fondée sur l'égalité de traitement et la neutralité du devoir d'informer. Posons-nous dès à présent la question : ce devoir d'informer impose-t-il de tout montrer ou de tout raconter ? Nous connaissons tous l'exemple typique et douloureux de la vision en direct à la télévision de la mort d'une petite fille emportée par un torrent de boue en Colombie, en 1985. Où s'arrête l'information, où commence le voyeurisme ? Par contre, la publication avec réserve de certaines photos des attentats antisémites de la rue de Rennes à Paris en 1986, par un quotidien régional eut, paraît-il, un effet dissuasif certain. Le débat reste donc ouvert. Cependant, c'est l'éthique qui, à ce degré, informe la déontologie, lui rappelle les devoirs supérieurs de la délicatesse, de la discrétion et de la compassion. Une obligation morale peut même dispenser de l'observance des règles déontologiques au nom de la liberté de conscience. Les conséquences sont sérieuses : cela peut aller jusqu'à entraîner la perte d'un emploi.

Nous allons donc étudier le champ d'action de la déontologie dans les médias, puis ses réalisations, enfin des moyens d'amélioration.

1) Le champ d'action de la déontologie dans le rôle des moyens de communication sociale

Tout d'abord il est nécessaire de rappeler, en ces temps de développement croissant des mass-médias et qui ne sont peut-être en réalité que leur aurore, que les médias sont des hommes avant d'être des instruments. Les moyens de communication, doivent donc engendrer entre les hommes des rapports humains au sens plein du terme, car ces moyens reçoivent leur valeur de l'usage qu'en fait la liberté humaine. Ils sont utilisés en vue du développement intégral d'autres personnes.

On peut ici considérer un média comme « une entreprise industrielle qui, par des moyens techniques spécifiques, diffuse simultanément ou presque un même message à un ensemble d'individus épars » (Cl. J. Bertrand, *op.cit.*). Ces moyens sont aptes à atteindre et à influencer non seulement des individus mais aussi des masses, d'où leur nom, et jusqu'à l'humanité toute entière.

Le multimédia pour sa part est la combinaison sur un même support ou sur un même vecteur de différents types de documents (texte, graphiques, images, sons) et la possibilité de « naviguer » entre ces informations quelle que soit leur forme.

La déontologie variera donc avec les moyens, les supports utilisés et leurs qualités propres. Elle pénètre leur champ d'action, insuffle leur rôle de ses principes, de ses règles écrites ou non, de son idéal.

a) La déontologie et la formation de l'opinion publique.

Les médias constituent une sorte de place publique universelle, le « village planétaire » dont parle Francis Balle, où s'échangent les nouvelles, s'expriment et s'affrontent les opinions. Ils marquent et enrichissent la vie sociale, ils contribuent à la naissance et à la formation de l'opinion publique nationale et internationale. Qu'est-ce que l'opinion publique ? Elle peut être définie comme l'écho naturel, la résonance commune, plus ou moins spontanée, des événements et de la situation actuelle dans l'esprit et le jugement des hommes.

Toute opinion ne doit pas être automatiquement considérée comme opinion publique, elle-même sujette à fluctuations. Un certain recul est donc nécessaire devant des opinions émises en public, mais aussi une véritable prise en compte si elles expriment la pensée et la volonté générales.

Aussitôt apparaît la responsabilité des informateurs, proportionnée à leur autorité et à leur pouvoir, technique ou financier. Le bien des personnes est donc à réaliser de concert avec le bien commun de leurs communautés et de la société toute entière. Donc le lancement d'une campagne d'influence de l'opinion publique, une propagande dirigée contre le bien commun ne sont pas des opérations anodines. Qu'entend-on alors par bien commun ? C'est la totalité des conditions de la vie sociale par lesquelles les hommes peuvent atteindre un développement plus complet et plus digne – ou, pour une communauté au sens large : la somme totale d'objectifs communs que les membres de la communauté

s'engagent à poursuivre ensemble et que la communauté doit servir. C'est-à-dire, plus globalement : l'ensemble des conditions de vie sociale qui permettent aux hommes, aux familles et aux groupes de s'accomplir plus complètement et plus facilement. Il se doit donc de prendre en compte non seulement l'intérêt des générations actuelles, mais également, dans la perspective d'un développement durable, celui de générations futures ».

Une bonne formation de l'opinion publique nécessite aussi que le public ait accès aux moyens d'information et qu'il ait également la pleine liberté d'exprimer sa pensée. Ici liberté d'opinion droit d'information et droit à l'information vont de pair.

b) La déontologie dans la contribution des mass-médias au droit d'être informé et d'informer.

Le droit de tout homme d'être informé rejoint celui des médias d'informer et suppose accompli leur devoir d'informer. Une exigence de qualité suit la chaîne de la mise en œuvre de ce droit et de ce devoir d'instruire sur les événements, sur « ce qui se passe ».

- L'information étant la collecte et la diffusion de nouvelles, la question des **sources** et de leur transmission se pose en premier chef. L'homme d'aujourd'hui a besoin d'une information honnête, cohérente, complète et précise pour comprendre le monde où il vit et ses mutations, s'adapter au réel, prendre des décisions éclairées, et participer ainsi à la vie sociale, politique et économique. Il doit aller au-devant de l'information en y apportant un concours actif. L'interactivité se retrouve à la radio, à la télévision, sur l'internet...

Sa liberté rencontre donc la vérité, dès l'origine des sources fournies à l'informateur et par l'informateur. Le mot vérité est ici à prendre au sens philosophique de « propriété fondamentale des connaissances qui fait que celles-ci sont intelligibles, c'est-à-dire claires, précises et exactes, c'est-à-dire conforme à la réalité. » (I. Mourral et L. Millet, *Petite encyclopédie philosophique*, Éditions universitaires, 1995). Rechercher la vérité est classique en philosophie, est-ce aussi toujours le propre des journalistes ? Et cependant l'intelligence humaine est faite pour la vérité. Quel reporter ne s'est-il pas trouvé devant la difficulté de se heurter aux entreprises, aux États ou aux hommes qui ont intérêt à cacher la vérité, la transforment ou la masquent quand ce n'est pas lui-même qui le fait ? L'exemple de la guerre du golfe en 1991 reste caractéristique à ce sujet : L'État-major américain verrouilla l'information et prit en mains les journalistes. Télérama dut admettre une « manipulation admirablement orchestrée » (20-26 avril 1991, A. Remond) et dans le New-York Times un journaliste réclama plus tard « un examen de conscience » de la presse américaine (repris dans l'International Herald Tribune, Paris, 7 mai 1991). Et combien de journalistes se sont fait expulser de certains pays, même en temps de paix.

En tout temps il faut aussi pour l'informateur considérer l'évènement non seulement en fonction de son importance, mais aussi de l'intérêt qu'il représente pour le public. Son choix dans la masse d'informations peut rendre l'information partielle pour ne pas dire partielle et kaléidoscopique... Sans insister sur différentes courses qui peuvent nuire à l'exactitude de l'information : la course à l'audimat connue de tous, la course à la vitesse, devenue une nécessité commerciale, la course à l'image dont la dictature s'étend chaque jour, la course au commentaire trop rapidement préparé et exécuté, la course à l'éphémère et à la simplification à l'excès, enfin la course au public lui-même pressé et distrait... D'où la tendance au sensationnel pour attirer son attention et l'oubli des réalités quotidiennes de la vie qui sont les plus belles et les plus partagées, la négation de la communication informative comme valeur en elle-même. Jean Guilton disait avec humour : « être dans le vent, c'est l'ambition d'une feuille morte »...

Ces inconvénients expliquent la nécessaire confrontation des nouvelles, leur contrôle soigné et le devoir d'une rectification claire et rapide en cas de besoin, le signalement des omissions volontaires ou non. Il faut faire de la vraie information, non de la rumeur...

Le droit à l'information a néanmoins ses propres limites liées à la réputation et aux secrets légitimes des personnes et des institutions. Tact, prudence, discrétion sauvegardent l'intérêt public et le bien commun. Nous prendrons ici l'exemple de la violence. Sa description et sa présentation avec

les risques d'accoutumance, de banalisation mais aussi de psychose et donc d'escalade qu'elles entraînent constituent un réel phénomène de société mondiale. Les médias sont impliqués dans le climat général de violence, non seulement ils la relatent mais ils en deviennent protagonistes et acteurs par la manière dont ils en font écho, le style adopté, le défaut de règles certaines et acceptées dans le marché de l'information. Montrer en premier plan le sang des blessés, les cadavres à peine tués, faire retentir les cris et les larmes appuie sur les réactions émotionnelles mais ne suscite pas forcément l'horreur. La violence s'introduit sournoisement, devient la règle des rapports, avec celle de la force, de l'argent, du pouvoir.

Il est donc nécessaire de promouvoir une éthique des médias en faveur de la paix par davantage de vérité et de conscience des effets de sa propre puissance médiatique.

- Droit à l'information et **liberté de communication** des nouvelles et des opinions sont liés.

La vie sociale repose sur un dialogue indispensable à la compréhension réciproque et au travail commun. Aujourd'hui ce dialogue emprunte la voix neuve des mass-médias, il acquiert donc une dimension universelle. La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10.12.1948 a proclamé dans son art.19 cette exigence fondamentale: « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26.8.1789 (confirmée dans les préambules des constitutions françaises de 1946 et 1958), affirmait pour sa part dans son art. 11 : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Des législations protègent cette liberté. Elle suppose la liberté des personnes et des groupes dans la recherche; la circulation et la diffusion des nouvelles, et la liberté d'accès pour tous aux moyens de communication sociale.

Les informateurs pour satisfaire le bien du public, et non le leur, ne doivent donc pas hésiter à se demander : liberté qui sers-tu ? Comment agis-tu ? Pour qui et pourquoi ? Quel est ton but et quel développement social et moral de l'homme poursuis-tu ? Ici ceux qui ont une espérance plus grande et plus haute peuvent aider les autres dans leur action et dans leurs choix. Leur art sera de savoir se faire accepter dans le respect mutuel. Car la liberté d'expression a, elle aussi, ses propres limites : présenter le mal moral ne peut être un bien... prendre en compte la liberté intérieure de l'auditeur est aussi nécessaire.

Ceux qui sont aussi naturellement sensibles à ce qui peut blesser la réceptivité de certains, celle des faibles, des enfants, et à ce qui peut élargir le cœur des humains, peuvent contribuer à rehausser cette responsabilité commune dans les échanges et les confrontations. Les femmes journalistes ont ici un rôle important à jouer, avec leur génie féminin propre.

c) La déontologie et l'éducation, la culture, les arts, les loisirs et le religieux

Les mass-médias ont un rôle croissant dans le domaine de l'éducation. Moyens audio-visuels, vidéocassettes, radios, télévisions, réseaux sont devenus des instruments d'alphabétisation, d'enseignement et de formation continue mais aussi des moyens d'expression personnelle. Ces techniques mettent les œuvres culturelles à la portée de beaucoup, sinon de tous, et enrichissent la culture humaine.

Combien d'œuvres musicales, picturales, de folklores traditionnels ont ainsi été connus et préservés, sans compter les productions de haute qualité artistique réalisées par les médias. Les loisirs ainsi meublés sont d'une réelle utilité car le simple divertissement comporte une valeur : il contribue à l'équilibre humain en dégageant l'esprit du poids des soucis et en remplissant bellement et utilement les temps libres.

Par contre quelle dégradation et quel nivellement par le bas entraînent la médiocrité et la misère de certains spectacles ! Alors que l'expression artistique peut offrir tant de vues profondes sur l'homme et que les œuvres d'imagination peuvent enseigner la vérité à leur manière en atteignant les réalités de la vie et les sources du futur. Il suffit d'un mot, d'une image pour trouver d'insolite la banalité et ouvrir à la recherche, à l'émerveillement, au silence...

L'œuvre belle, en sus de sa valeur artistique contribue au progrès moral. Car la beauté élève l'esprit qui la contemple. Le pouvoir des écrivains et des artistes sait illuminer l'œuvre d'un rayon de beauté, d'un accent de bonté qui font entrevoir le champ de lumière derrière le mystère de la vie humaine.

Discernement et délicatesse sont donc nécessaires dans l'expression artistique, surtout lorsqu'elle atteint des publics composites, de milieux ou de religions divers. Les thèmes de la confrontation de l'homme avec le mal, du rôle et de la place de la femme, du respect dû à l'enfant sont particulièrement sensibles et peuvent vivement choquer des publics non préparés. Le rôle néfaste de la télévision occidentale dans le retour au fondamentalisme musulman a ainsi été reconnu par des spécialistes.

Là aussi la dimension intérieure de l'homme doit faire l'objet d'attention. Le regard ne se contente pas de l'extérieur, de l'image apparente, il a sa profondeur intime. Les émissions religieuses répondent à ce besoin de retour « aux sources spirituelles de l'être ». Écoutons Hervé Bourges, alors Président de TF1, lors de l'allocution qu'il prononça à l'UNESCO, le 24.1.1985, pour le 25ème anniversaire des émissions religieuses à la télévision :

« L'importance de ces émissions tient, en fait, à l'importance du besoin auquel elles répondent - besoin immense, irrépressible et aussi vieux, sans doute, que l'homme lui-même : celui, pour chaque individu, depuis l'aube des temps, de s'élever au-dessus des formes physiques et matérielles de son existence, pour atteindre aux significations ultimes de la vie ; celui de traverser le contingent et l'aléatoire pour accéder aux rivages du sacré.

C'est ce besoin même qui, sublimé par la vérité des grands messages religieux, a permis à l'homme d'aller au-delà de ses propres limites, de fonder les plus belles civilisations et de retrouver, au plus sombre des périodes de déclin et de décadence, l'élan des renouveaux et des recommencements.

Ce besoin n'est pas spécifique de telle ou telle communauté, ni caractéristique de telle ou telle époque. Il est de partout et de toujours.

En offrant aux principaux courants religieux représentés en France des émissions programmées, côte à côte, à longueur d'année, en appelant à multiplier les occasions de rencontre, de dialogue, d'enrichissement réciproque entre des hommes et des femmes appartenant à toutes les confessions, en rappelant concrètement que la tolérance est une vertu cardinale de toute démocratie, notre chaîne est consciente de remplir un devoir civique en même temps qu'un service public ».

d) Publicité et déontologie

La publicité, dont l'importance croît sans cesse, signale aux consommateurs les biens et les services disponibles et encourage une plus large distribution des produits. Elle aide ainsi les consommateurs et le développement de l'industrie. Le respect de la liberté de choix de l'acheteur et de la vérité dans l'utilisation de sa technique propre est la base déontologique de la publicité.

Annonces de produits nuisibles ou inutiles, arguments fallacieux faisant appel aux basses tendances humaines, stimulations de besoins factices portent préjudice aux personnes et à la société et discréditent la publicité.

C'est pourquoi des règles strictes édictées par les responsables publicitaires doivent garantir la dignité humaine et la satisfaction de besoins véritables. Les médias eux-mêmes risquent d'être dénaturés par l'envahissement de la publicité qui finit par devenir leur raison d'être. La consommation prenant le pas sur l'information et la loi du marché sur la culture.

Contre tout monopole il faut donc sauvegarder la possibilité d'une pluralité de moyens de communication indépendants, au besoin par un statut approprié ou une régulation stricte et contrôlée comme le système britannique en donne l'exemple. (BBC, modèle de service public sans publicité et audiovisuel privé fortement régulé).

2) Propositions et réalisations en matière de déontologie des médias

La déontologie des médias se trouve au carrefour de l'éthique, du droit et de la pratique des différentes catégories professionnelles chargées de l'information.

Ces diverses disciplines et catégories de métiers ont depuis longtemps participé au débat sans fin de la déontologie et proposé ou réalisé certaines solutions intéressantes à connaître pour progresser en la matière.

Nous allons ici citer certains textes capables de servir de modèles aux futurs professionnels comme aux carriéristes aguerris.

a) Certaines **chartes ou codes de bonne conduite** sont rédigés **par les professionnels** eux-mêmes, ce qui est caractéristique de principes déontologiques bien appliqués.

En Pologne tout d'abord, les journalistes de Galicie, dès 1896 se donnèrent une liste de devoirs et un tribunal d'honneur.

En France, la « charte du journaliste fut rédigée par le syndicat national des journalistes français en 1918.

Cette charte peut immédiatement être comparée à son homologue du Royaume Uni : le Code de conduite du syndicat national des journalistes adopté en 1902 et révisé en 1996 : (le texte en français figure dans l'ouvrage d'Henri Pigeat, *Médias et déontologie*, PUF, 1997).

b) Nous trouvons ainsi des **codes dans différents pays** du monde, certains sont nationaux, d'autres sont rédigés par une ou plusieurs associations de corps de métiers, (rédacteurs en chef de l'Associated press aux USA Code éthique adopté en 1995, Guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec adopté le 24.11.1996) d'autres étant internationaux comme le code de la Fédération internationale des journalistes ou européens comme la déclaration de Bordeaux adoptée en avril 1954, révisée en juin 1986, (concernant les règles de conduite des journalistes) et la charte de Munich de 1971 rédigée par le syndicat de journalistes de la Communauté européenne de la Suisse et de l'Autriche.

Certaines règles s'appliquent aux patrons d'autres aux journalistes ou aux deux. Elles peuvent être de portée générale ou plus précises selon les médias envisagés, leurs fonctions (information, divertissement, forum...) les pays, les responsabilités ou les catégories professionnelles (en France il existe les règles et usages de la presse quotidienne régionale, de 1995). Il est ainsi un principe souvent revendiqué par les journalistes de n'être responsable que devant ses pairs, or ils le sont aussi envers leurs sources, nous l'avons vu, envers les personnes mises en cause et envers les usagers.

Enfin certains journaux édictent eux-mêmes leurs propres **principes et normes** d'éthique. Deux exemples peuvent être cités : celui du Washington Post aux USA en 1933 pour les premiers et en 1989 pour les seconds et plus modestement, en France, le code spécialisé du Journal Ouest France sur « le fait divers » est un modèle du genre. Il commence par ces mots :

« Dire sans nuire
montrer sans choquer,
témoigner sans agresser,
dénoncer sans condamner »

et explique comment et pourquoi « le fait divers engage la responsabilité juridique et éthique du journal ».

On a pu ainsi dégager un « code synthétique » des règles fondamentales que l'on retrouve dans la plupart des codes (V. Claude-Jean Bertrand, *Que sais-je sur la déontologie des médias*).

Si nous établissons nous-mêmes la **hiérarchie des règles déontologiques** s'imposant à tout informateur, le tableau suivant pourrait être retenu, sans occulter le précédent :

- dans le sujet : éducation de la conscience. Le primat est donné à la conscience car une conscience anime le média et s'adresse à des consciences. La conscience émet un jugement moral sur l'homme et sur ses actes et donc impose à la personne d'accomplir un acte déterminé. Là se révèle en la personne le lien entre liberté et vérité.

- dans le rapport à autrui :

* présence, dialogue, communication, donc établissement de rapports fraternels. La discussion est faite pour rapprocher. Elle demande parfaite sincérité, expression claire, compréhension de la pensée d'autrui, recherche du terrain commun ne serait-ce que celui du désir de qualité ou le sentiment de

l'excellence morale. Donc restaurer le dialogue et le débat comme échange d'esprit à esprit, de pensée à pensée, de raison à raison, pour trouver le bien, le bon.

* respect des personnes dans tout leur être : vie, convictions religieuses, philosophiques, dignité et droits (nous connaissons le problème de certains grands quotidiens de la presse écrite qui attaquent les personnes à la Une sur 4 colonnes avec un risque d'erreur... et que dire de la question de la présomption d'innocence remise en valeur dernièrement ?)

* liberté, au sens de possession inaliénable de soi en même temps qu'ouverture universelle à tous les hommes, vérité, responsabilité, sensibilité aux droits humains. Il est nécessaire d'éduquer en ce sens.

* Mise en pratique des prohibitions fondamentales de la loi naturelle gravée au cœur de tout homme doué de raison et qui est universelle, immuable et connue de tous : le « tu ne tueras pas » qui va jusqu'à la sauvegarde de la paix, le « tu ne voleras pas » qui entraîne le respect de l'intégrité des personnes et de leurs biens, le combat pour la justice sociale et la solidarité entre les nations. Enfin, pour ne citer que ceux-là, le « tu ne témoigneras pas faussement » particulièrement important pour les hommes de communication au service de la vérité.

Car, selon l'article 1 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

* Enfin, respect de la justice en tant que vertu mais aussi institution. Que dire quant on lit dans la presse à propos de procès concernant le dopage que la seule différence du passage au Tribunal fut que c'était plus « solennel » car « tout avait été déjà dit dans les médias ».... La justice ne peut être réduite à un « grand jeu de la vérité »

* que les médias soient neutres, ouverts, honnêtes.

c) **Une distinction reste ici à faire entre** moyens de services publics et moyens non gouvernementaux. En effet, le rôle des services publics dans les médias n'est pas à négliger. La plupart étant nés, comme en France, dans une situation de monopole de service public. Les législations ont évolué en ces domaines cependant l'empreinte reste forte, ainsi des journalistes travaillant dans le secteur public ont-ils leur propre code de bonne conduite... La fonction publique a eu jusqu'à présent sa propre commission de déontologie qui rédigeait ses rapports au premier ministre, le douzième, pour l'année 2006, est paru en mai 2007. Ce douzième rapport est le dernier présenté par la commission de déontologie de la fonction publique de l'état car de même que ses homologues de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, elle est à présent remplacée, en application de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 par une commission unique.

La question de faire du journalisme une profession libérale a été posée, bien que les conditions nécessaires ne soient pas à l'heure actuelle remplies. Mais il importe, sans nier la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des médias, de garantir leur indépendance et surtout de faire admettre la déontologie par des moyens acceptables, non étatiques, afin qu'elle soit respectée par les professionnels les plus divers. Le recours aux commissions (commission de la carte d'identité professionnelle des journalistes par la loi du 29 mars 1935, commission paritaire de conciliation prévue par la convention nationale collective de 1976, art. 47, commission arbitrale, art. L 761-5 du code du travail) est une aide pour l'introduction de la déontologie dans le monde professionnel, mais ces commissions ne disposent pas de véritables compétences juridictionnelles.

Dans le même sens, le Professeur Bertrand, depuis 1990, a inventé le concept de MARS, c'est à dire Moyens (non gouvernementaux) d'Assurer la Responsabilité des Médias envers le public. Il en a publié à diverses reprises la liste. Elle consiste en une série de suggestions de pratiques déontologiques concernant tant les documents publiés et les individus et les groupes que des processus d'application. Par exemple « le code de déontologie devient un MARS s'il est endossé par les professionnels et s'il est connu et reconnu par tous. Il peut faire partie d'un 'manuel de rédaction', être inclus dans un contrat d'embauche, ou aussi prendre la forme d'un contrat publié avec les usagers » Pour sa part le « conseil en déontologie est un expert extérieur chargé d'une formation dans la salle de rédaction ou un 'comité d'éthique' composé de journalistes, qui traite de problèmes déontologiques ». On peut aussi citer l'exemple des « ombudsman », médiateurs, de la société Radio-Canada...

3) Les moyens de mise en valeur d'une meilleure déontologie

Au delà de ces conseils pratiques utiles et nécessaires proposés à l'appréciation des professionnels, il nous faut exposer des moyens plus généraux susceptibles de fournir des conditions de meilleure déontologie des médias au service de l'homme. Pour mettre l'idéal dans le réel.

a) la formation, ses atouts et ses devoirs

Maurice Blondel, le philosophe d'Aix-en-Provence a écrit : « Il y a une certitude de la vie bonne et de l'expérience morale qui est toute différente des émotions, douceurs, goûts extérieurs, car elle comporte une clarté paisible, une force virile, une vérité intrinsèquement vue » (*Carnets intimes* T. II, Cerf 1966, p. 140.) et encore : « le rôle de la raison c'est de montrer qu'il faut toujours aller plus loin qu'elle » (id, p. 124.)

L'éducation fait partie de ce « plus loin ». Elle y conduit.

Aussi la formation est-elle nécessaire pour que soit réalisé tout le bien qu'on est en droit d'attendre des mass-médias et pour les rendre eux-mêmes de plus grande qualité.

- Tout d'abord la **formation des usagers** pour leur apprendre à tirer profit des médias, personnellement mais aussi dans le but d'une participation et d'une collaboration effective dans les échanges sociaux, nationaux et internationaux. Car l'utilisateur est un sujet responsable et par là un acteur en particulier en ce qui concerne la qualité des médias.

Sa formation doit commencer très tôt. En effet certaines enquêtes révèlent le nombre conséquent d'heures passées devant un poste de télévision, du moins dans les pays occidentaux. En 2008, selon les données de la médiamétrie, les français passent en moyenne 3h.26mn par jour devant leur télévision. D'où l'importance de l'éducation des goûts de **l'enfant**, de son choix, de son sens critique.

La Pologne, en 1979, année internationale de l'enfant, rappela aux moyens de communication sociale les droits fondamentaux de l'enfant dont le droit à la vie dès l'instant de sa conception, mais aussi son droit à connaître la vérité. Ce droit à connaître la vérité bonne, sereine, respectueuse de son âge, l'enfant en a l'intuition, même inconsciemment. Il attend des médias une qualité adaptée à son jeune jugement, à son intérêt propre, à sa psychologie influençable. Une explication claire et fondée en cas de privation d'émission obtient davantage de lui qu'une interdiction. Les éclaircissements sur certains programmes par d'autres jeunes est une méthode efficace ainsi que le travail en groupe. Enfin la discussion avec des adultes qualifiés, parents ou éducateurs, jouant le rôle de modèles d'utilisation informée des médias, pour telle émission, l'apprentissage de la lecture de la presse, de l'écoute de la radio, de l'interprétation des images doivent faire partie de son éducation, dans un enseignement compétent et confiant. Ses yeux porteront plus loin que les nôtres. Qu'il ait le sentiment de ces heures d'élection où il apprend à être homme, à agir sur les hommes.

En sus de la formation, on ne peut pas ne pas citer **la protection** des mineurs, dont la « mise en péril » est aggravée par la violence et la pornographie, a été actualisée en France par la loi du 5 mars 2007 modifiant la loi du 17 juin 1998.

Les **adultes** usagers ont eux-aussi à se former à la même école, d'autant qu'ils ne connaissent pas toujours la « langue » ni la pratique des nouveaux médias. Certains peuples ignorent de plus ces moyens et ne sont pas capables d'en discerner l'emprise sur leur liberté. Beaucoup ne sont pas encore habitués à cette possibilité d'accès direct à des données auparavant inaccessibles.

La nature, l'usage et la situation de chacun des médias devront alors être expliqués à bonne fin pour la communauté humaine. Les webzines, magazines sur l'Internet voués au culturel et au politique peuvent contribuer à une réelle formation en ces domaines.

En effet, les usagers, en se montrant non pas consommateurs passifs mais citoyens actifs, capables de choix judicieux, d'avis franchement exposés, de prises d'informations complémentaires peuvent poursuivre un véritable dialogue avec les médias ou même entre eux par le truchement de regroupements associatifs. Et ces discussions étant franches, totales et scientifiques, développeront le

point de contact et le terrain commun. Le premier devoir des destinataires de la communication sociale est donc de discerner et d'être sélectifs.

- Enfin la formation des professionnels des médias

Qu'ils soient dirigeants ou auteurs les professionnels des médias doivent être non seulement de bons techniciens mais surtout hommes et femmes de culture. Aussi une formation universitaire est-elle nécessaire et son développement à encourager. Nous avons étudié précédemment les qualités humaines indispensables à ces métiers dont l'esprit d'ouverture, de discernement et de dialogue sont à la base.

En effet les professionnels président aux échanges qui ont lieu par les médias. Il leur revient donc de connaître les désirs et besoins profonds de leur vaste public, de s'y adapter, de les faire grandir et cohabiter dans l'harmonie. Ils ont ainsi un rôle pédagogique dans l'immense univers. Lequel saura-t-il dire à son auditoire : « aidez-moi à vous parler le langage que vous avez besoin d'entendre, qu'à votre insu peut-être vous vous balbutiez à vous-même ? »

Ne cessant jamais de regarder par la fenêtre ouverte du monde pour scruter les événements, il leur faudra mettre en valeur les plus essentiels et apprendre à leurs auditeurs à en apprécier la valeur relative pour éclairer leur jugement et leurs décisions propres .et l'impact social qui en résulte. Ils le feront sans négliger les minorités quelles qu'elles soient.

La déontologie concerne aussi l'aspect financier et commercial dont l'attrait excessif tend à rendre vulgaires les programmes et discrédite la profession. Les capitaux sont nécessaires aux médias. Un équilibre doit être trouvé entre le profit et l'intérêt du public. « Si je suis malhonnête en faisant du commerce, ce n'est pas à cause du commerce, mais parce que je suis inique » disait déjà un africain du 4^{ème} siècle. Le concours financier de ceux qui en ont les moyens peut être envisagé comme un véritable service et non un simple appât du gain et du profit. Cet apport, visant l'intérêt de toute l'humanité, doit aussi respecter la liberté des journalistes, producteurs et réalisateurs comme celle des usagers.

Pour que les communications restent d'un haut niveau, leurs faiblesses et leurs erreurs sont à reconnaître ou à signaler. Les autocritiques professionnelles sont d'un grand secours dans ce but ainsi que l'appréciation des critiques de métiers et celle des usagers, si elles savent rester constructives.

Les groupements de professionnels les aident à faire face aux difficultés et problèmes moraux de leurs métiers. C'est d'expérience, nous l'avons vu, qu'ils élaborent une déontologie exigeante et positive au service de tout homme. Un enseignement de l'éthique et de la déontologie aux professions des médias paraît donc indispensable. Les morales des êtres humains avec lesquels ils communiquent peuvent être très différentes. La déontologie, code de bonne conduite morale et pratique entre professionnels et usagers et entre professionnels, et l'éthique, apprentissage à l'éveil des consciences, contribueraient à la responsabilisation des professionnels de notre société nationale et internationale multiculturelle. L'éthique dans la communication sociale concerne en effet non seulement le contenu (le message), et le processus de communication, mais aussi les questions de structures et de systèmes fondamentaux, de distribution, de politique générale. Dans ces trois domaines, le principe doit demeurer que la personne humaine et la communauté humaine sont la fin et la mesure de l'utilisation des mass - médias.

b) La concertation

Elle est nécessaire tant avec les pouvoirs publics qu'entre nations et les êtres humains.

- avec les pouvoirs publics

La responsabilité des citoyens se trouve engagée dans les moyens de communication sociale mais aussi celle des pouvoirs publics et du législateur.

Le rôle des autorités publiques est avant tout positif. L'organisation de la participation publique au processus de décision en ce qui concerne les politiques de communication est nécessaire. Les lois doivent prendre en compte l'exigence éthique et garantir les libertés dont la liberté d'information, celle

de conscience, la liberté religieuse, etc. Certaines lois, en France, insèrent des règles à portée déontologique en ce qui concerne la communication audiovisuelle. Celle du 7 août 1974 fait obligation de s'assurer de la qualité et de la moralité des programmes, de l'exactitude des informations et de leur objectivité, impliquant neutralité et pluralisme. Les lois de 1982, 1986, et 1989 ont rappelé ces principes (hors l'objectivité, notion trop difficile). La loi du 1^{er} août 2000 recommande l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services. Ces principes sont confiés au contrôle du CSA, à ses autorisations et sanctions. Dans le domaine de la presse, la loi prévoit depuis 1881 des sanctions pénales (pour les infractions ou délits comme la divulgation de certaines informations, l'injure et la diffamation). Le fait de confier à la société France Télévisions (prévue en 1886) de définir les programmes et offres de service, et conduire les actions de développement, a été réalisé par la loi du 1^{er} août 2000.

De plus les lois doivent donner droit aux citoyens de critiquer la gestion des moyens de communication sociale, en particulier les situations de monopole conservées par les pouvoirs publics. La diversité doit être assurée ainsi que le principe de subsidiarité souvent réaffirmé par les européens. Les ingérences trop fortes des États dans le domaine des mass-médias comme celles des puissances économiques seront ainsi écartées.

Cependant la mise en place d'organes de régulation (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel français, qui veille au respect des règles déontologiques et particulièrement à la protection de l'enfance et de l'adolescence et au respect de la personne humaine dans les différents programmes de par la loi du 30 septembre 1986 et la réforme de la loi du 21 juin 2004, Haute Autorité de l'audiovisuel des communications du Bénin, CRTC au Canada, Commissions interprofessionnelles d'auto régulation), ou de Conseils autonomes ne peut que contribuer à renforcer les liens de coopération mutuelle.

La loi doit aussi favoriser le financement au moins partiel de mass-médias par exemple pour les émissions, les publications, les films, les pièces de théâtre, les logiciels éducatifs ou à public restreint. Encore que les fonds privés et les secours bénévoles arrivent à de belles réalisations. Par exemple le financement de la salle de cinéma de Guéthary dans les Pyrénées atlantiques (cf. l'émission de France-Culture du 17.1.2001).

Les accords internationaux, (dans le rapport public de l'ART, autorité de régulation des communications, de 1999, il faisait partie des propositions de la commission européenne acceptée par l'autorité, de « travailler au profit du citoyen européen », cependant il n'existe pas, à l'heure actuelle d'instance européenne de régulation de l'audiovisuel), comme l'utilisation de satellites de communication, favorisent le dialogue entre les nations au niveau de continents et du monde.

- entre les nations

Parmi les formes d'activités internationales qui leur sont propres les médias au rôle mondial peuvent contribuer au développement des peuples. En effet qui dit absence de médias dit retard social. Des techniques, des responsables qualifiés doivent être fournis aux nations démunies ou formés par des centres spéciaux sur leur territoire, dans le respect de leurs traditions. Les moyens audio-visuels, l'Internet, sont une aide efficace contre l'analphabétisme mais aussi pour améliorer les connaissances en matière agricole, économique ou commerciale, pour promouvoir l'hygiène et le sens civique ou familial... On peut citer l'exemple de l'Agence Universitaire pour la Francophonie, AUF.

Les pays personnes et sociétés les plus riches ont là un vaste champ libre à leur générosité...: dons gratuits, secours efficaces en personnel et matériel, programmes bi ou multilatéraux, rencontres internationales, prix décernés aux meilleures œuvres, création d'entreprises communes, recherche scientifique et pratique, formation professionnelle... puisque le don crée les liens.

- entre les hommes

Pour atteindre leur but : la communion et le progrès dans la vie sociale, les mass-médias ont aussi à faire face aux problèmes urgents et aux difficultés du genre humain, en premier lieu l'aliénation de l'homme. En créant les conditions d'un dialogue plus élevé et plus universel ils conduisent les hommes au « vivre ensemble » le meilleur.

Ils contribuent ainsi à « apprendre à l'homme à s'élever lui-même lorsque d'autres auront cessé de l'élever ». Et non pas à favoriser des abeilles humaines chacune dans son alvéole interagissant avec les informations. Il s'agit d'interagir entre humains, car nous sommes chacun un média de l'idéal que nous portons.

Donc les médias n'exigent pas une nouvelle éthique, mais d'appliquer des principes déjà établis et reconnus, à de nouvelles situations. Car l'agir moral, quel que soit l'environnement, trouve sa rectitude dans la juste cohérence établie, par le sujet agissant, entre la vérité et sa liberté qu'il engage dans son action. Le choix libre du bien donne sa dignité à l'homme, il marche vers sa destinée et s'en procure les moyens par son ingéniosité. L'ordre moral objectif assure le bien de la personne qui agit et son perfectionnement, ainsi il s'impose à tous.

Servir la personne humaine, édifier la communauté humaine fondée sur la solidarité, la justice et l'amour et dire la vérité sur la vie humaine dans toutes ses dimensions tel est le cœur de l'éthique des médias.



LA RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN CORÉE

par **Kyun-Sung PARK**

Professeur de l'Université de KyungHee

*Conseiller au Conseil du Recours administratif auprès du Premier Ministre
Membre de la Commission de la Révision de la loi du contentieux administratif
auprès de la Cour suprême*

*Membre de la Commission de la révision de la loi du recours administratif
auprès du Ministre de la Législation*

Conseiller à la Commission pour la reconnaissance de la victime de la démocratie et la réparation

I - HISTOIRE LÉGISLATIVE DE LA LOI DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

La loi du contentieux administratif en Corée ne prévoit que les dispositions particulières nécessitées par la spécificité du contentieux administratif par rapport au contentieux civil et prévoit que les dispositions de la loi du contentieux civil « s'appliquent » aux choses qui ne sont pas prévues par cette loi sous réserve éventuellement qu'elles puissent s'appliquer différemment compte tenu de la différence entre le contentieux administratif et le contentieux civil.

La loi du contentieux administratif date du 24 août 1951. Il y a eu 7 révisions. La plus importante est celle du 15 décembre 1984. Les autres révisions étaient ponctuelles telles que la suppression du principe de l'obligation du recours administratif, le changement de deux degrés d'instance en trois degrés et la création d'un tribunal administratif, etc. Le régime actuel du contentieux administratif date de cette révision. La révision du 1984 était générale et a renforcé le contrôle de l'administration et la protection de l'intérêt juridique du citoyen, mais a connu une limite puisqu'elle a été réalisée sous le régime autoritaire. Depuis 1987, trois ans après cette révision, la démocratisation de la société coréenne ne cesse de se poursuivre et la conscience juridique du citoyen s'est agrandie. Il en est résulté un écart entre la loi du contentieux administratif et la réalité. Suite à cette évolution on a ressenti la nécessité d'une révision globale de la loi du contentieux administratif.

La Cour suprême a pris l'initiative de réviser la loi du contentieux administratif. Une commission de révision de la loi du

contentieux administratif a été créée au mois d'avril 2002 auprès de la Cour suprême. J'étais un des membres de cette commission qui était constituée de cinq juges, cinq professeurs et deux avocats, un procureur et un fonctionnaire du Ministère de la Législation. Cette commission a préparé un projet de révision de la loi du contentieux administratif en trois ans. La Cour suprême l'a terminé au mois de septembre 2006 et l'a présenté au Parlement sous forme d'avis législatif. Le Ministère de la Justice qui a préparé le projet de la révision de la loi du contentieux administratif de 1984 a créé une autre commission pour établir un autre projet gouvernemental. Il est prévu que le projet de cette commission paraisse au mois d'avril 2007. On estime que le projet gouvernemental ne devrait pas être très différent de celui de la Cour Suprême.

Je présenterai ici la réforme du contentieux administratif notamment à travers le projet de la Cour Suprême. A l'exception du contentieux d'annulation à l'encontre de l'acte réglementaire à propos duquel il y a une très grande controverse, il n'y a pas de grande opposition au projet de la Cour Suprême.

La réforme du contentieux administratif actuellement entamée en Corée a une dimension globale. Selon le projet, une bonne partie du régime du contentieux administratif est concernée et le nombre des dispositions de la loi du contentieux administratif sera augmenté de 46 clauses à 67. Compte tenu de la dimension de la réforme du contentieux administratif et de la limite du temps disponible, je ne pourrai pas évoquer la totalité de cette réforme. Je n'aborderai que la réforme importante concernant la catégorie du contentieux administratif, l'objectif et le caractère du

contentieux administratif, l'intérêt à agir et la suspension.

Il est nécessaire de repérer la position que le contentieux administratif prend dans le contrôle de l'administration avant de présenter la réforme du contentieux administratif.

II - LE STATUT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

1. Le moyen principal de contrôle juridictionnel de l'administration.

Le contentieux administratif est le moyen principal du contrôle juridictionnel de l'administration.

En Corée, il s'effectue aussi par l'intermédiaire du recours constitutionnel qui est porté devant la Cour constitutionnelle, créée en 1988. Ce recours est présenté à l'encontre de l'exercice de la puissance publique par une personne dont le droit fondamental a subi une atteinte directe et réelle. C'est un recours subsidiaire. Cela signifie que ce recours n'est recevable que lorsqu'on ne peut pas présenter celui de contentieux administratif.

Il existe aussi le recours administratif. Il se trouve que le régime du recours administratif est très variable selon les pays. Le recours administratif coréen est très particulier. Le recours administratif à l'origine n'est pas un contrôle juridictionnel de l'administration, mais un contrôle interne à l'administration et un auto-contrôle. Or, celui de Corée est un contrôle quasi-juridictionnel de l'administration. C'est un contrôle interne, mais un contrôle quasi-juridictionnel. En effet c'est un Conseil du recours administratif, indépendant, séparé des administrateurs actifs qui décide et cela principalement du point de vue juridique. Plus de la moitié des conseillers sont nommés parmi les non-fonctionnaires tels que professeurs de droit, avocats, médecins, etc. La procédure du recours administratif est quasi-juridictionnelle.

Il existe une loi générale du recours administratif. En raison de l'emploi du temps limité, Je ne pourrai pas entrer dans les détails. On pourrait comparer le recours administratif coréen à la justice retenue ou la justice déléguée du Conseil d'État dans le passé.

2. La Juridiction du contentieux administratif

Nous avons adopté le système de l'unité de juridiction et de séparation des contentieux.

Contrairement à la France, il n'existe pas de juridiction administrative séparée de la juridiction civile et il n'y a qu'une juridiction : la juridiction civile. Or, le droit administratif est un droit public ayant une nature différente du droit privé et la procédure du contentieux administratif est différente de celle du contentieux civil.

Un tribunal administratif a été créé à Séoul en 1998. (Il ne crée pas de juridiction administrative spécifique et indépendante, c'est une formation spéciale à l'intérieur de la juridiction civile). Ce n'est pas un tribunal de juridiction administrative, mais un tribunal spécial à l'intérieur de la juridiction civile.

III - QUELQUES RÉFORMES PRINCIPALES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

1. Les catégories du contentieux administratif

(1) Le changement des catégories du contentieux administratif

Le contentieux administratif est constitué de quatre catégories : le recours pour excès de pouvoir, le contentieux des parties, le contentieux populaire, le contentieux des organes. Parmi ceux-ci, le recours pour excès de pouvoir et le contentieux des parties sont les principaux et ont une portée générale.

Le recours pour excès de pouvoir est un contentieux comparable au recours pour excès de pouvoir en France et le contentieux des parties est comparable au contentieux de pleine juridiction en France.

Actuellement le recours pour excès de pouvoir est divisé en trois types de contentieux : le contentieux d'annulation, le contentieux de constatation de nullité, le contentieux de constatation de l'illégalité de non-décision. Le projet de révision envisage l'introduction du contentieux d'injonction et la suppression du contentieux de constatation de l'illégalité de non-décision en ce qui concerne le contentieux à l'encontre de la décision de rejet et de la non-décision, et l'introduction du contentieux de la prévention en ce qui concerne le contentieux à l'encontre de l'acte portant atteinte à l'intérêt juridique.

Le contentieux d'annulation et le contentieux de constatation de l'illégalité de la non-décision sont des contentieux insuffisants comme contentieux à l'encontre de la décision de rejet et de la non-décision. Dans le contentieux de l'annulation à l'encontre de la décision de rejet, même s'il y a une décision d'annulation, l'administration peut encore prendre une nouvelle décision de rejet avec un autre motif que celui de la décision annulée ou au motif du changement de la situation de fait et de droit, même entre la date de la décision de rejet annulée et celle du jugement de l'annulation. Le contentieux de constatation de l'illégalité de la non-décision est un contentieux encore plus insuffisant à l'encontre de la non-décision. En conclusion, le contentieux d'annulation et le contentieux de constatation de l'illégalité de la non-décision sont considérés comme ayant été établis en prenant en compte davantage le pouvoir de décision de l'administration que la protection du citoyen. En Corée, la décision implicite de rejet est exceptionnelle à la différence du droit français. Le projet a donc introduit le recours d'injonction afin de renforcer l'effectivité du contentieux à l'encontre de la décision de rejet et de la non-décision.

(2) L'introduction du contentieux d'injonction

Le contentieux d'injonction est un contentieux fait pour constater l'obligation de la décision de l'administration à l'encontre d'une demande des administrés et l'injonction d'une certaine décision. Il a des points communs avec l'injonction en France, mais il est différent de celle-ci au point d'être une des catégories du contentieux administratif, tandis que l'injonction en France est un moyen pour l'exécution effective du jugement.

A l'égard de l'introduction du contentieux d'injonction, il existe deux positions doctrinales opposées.

Un courant doctrinal considère que le contentieux d'injonction est contraire au principe de séparation des pouvoirs entre l'administration et la justice. L'administration devrait prendre une décision et ensuite cette décision pourrait être déférée devant la juridiction. Or, le contentieux d'injonction est un contentieux qui a pour objectif de faire édicter une décision sur la base de la situation

à la date du jugement et est donc contraire au principe de la séparation du pouvoir.

Un autre courant doctrinal pense que le contentieux d'injonction n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'aujourd'hui la séparation des pouvoirs signifie une séparation de fonction mais non de l'organe. Il constate aussi que le contentieux d'injonction ne porte pas atteinte au pouvoir de l'administration et au contraire appartient à la compétence judiciaire puisqu'il est un contentieux à l'encontre d'une décision déjà prise, la décision de rejet. Dans le passé, le premier courant l'a emporté, mais aujourd'hui le dernier l'emporte.

Le contentieux ayant pour fin d'édicter une décision à l'encontre d'une demande des administrés peut être constitué de trois types :

1) Le contentieux d'annulation à l'encontre de la décision de rejet et l'obligation pour l'administrateur de prendre une décision conformément à la décision d'annulation. Cette solution est actuellement adoptée par le droit coréen. La constatation de l'illégalité de la décision de rejet et son annulation sont effectuées sur la base de la situation de fait et de droit à la date de la décision de rejet attaquée.

2) Le contentieux d'annulation à l'encontre de la décision de rejet et l'injonction pour l'exécution effective du jugement. L'injonction est possible uniquement en vue de l'exécution de la chose jugée : article L 911-1 et 2 du Code de Justice Administrative (ainsi qu'en matière d'astreinte et en cas de voie de fait). Cette solution est actuellement adoptée par le droit français.

3) Le contentieux d'injonction. Ce contentieux peut être variable. Il peut être divisé en deux. D'un côté, l'illégalité de la décision de rejet est constatée sur la base de la situation de fait et de droit à la date de la décision de rejet attaquée et la décision d'injonction doit être prise sur la base de la situation de fait et de droit à la date de la décision d'injonction. De l'autre la constatation de l'illégalité de la décision de rejet et la décision d'injonction (avec ou sans la constatation de l'illégalité de la décision de rejet) doivent être prises sur la base de la situation de fait et de droit à la date de la décision d'injonction.

En conclusion, je pense qu'il faut harmoniser les deux exigences contradictoires, d'un côté le respect du pouvoir et de la responsabilité de

l'administration, de l'autre l'assurance du contrôle de l'administration et de l'intérêt juridique du citoyen et qu'il faut prendre en considération la charge de la juridiction. Si le juge décide sur la base de la situation de fait et de droit à la date du jugement, sa charge s'accroît considérablement. C'est pourquoi je suis pour le deuxième type ou le premier sous-type du contentieux d'injonction. Selon le projet, le contentieux d'injonction sera introduit à condition que la constatation de l'illégalité soit faite dans le cas de la décision de l'injonction. Et le projet ne prévoit volontairement aucune disposition sur la date de référence du jugement. Cela signifie que le projet a confié à la jurisprudence le soin de choisir la date de référence, entre la date de la décision de rejet et la date de jugement.

(3) Le contentieux de prévention

Le projet de révision envisage l'introduction du contentieux de prévention de l'acte portant atteinte à l'intérêt juridique comme moyen subsidiaire de la protection de l'intérêt juridique des administrés. La subsidiarité du contentieux de prévention signifie que lorsque l'intérêt juridique est suffisamment protégé par le moyen du contentieux d'annulation et de la suspension, le contentieux de prévention n'est pas admis et que le contentieux de prévention n'est admis que dans le cas où le dommage subi par la décision de l'administration est irréparable par le moyen du contentieux d'annulation et de la suspension.

(4) Le contentieux d'annulation à l'encontre de l'acte réglementaire

Le projet introduit un contentieux d'annulation à l'encontre de l'acte réglementaire, lequel fait l'objet de la controverse la plus forte à l'intérieur de la réforme prévue par le projet.

Actuellement le contrôle juridictionnel de l'acte réglementaire est le suivant.

1) Lorsque l'inconstitutionnalité ou l'illégalité de l'acte réglementaire est une question préalable au recours pour excès de pouvoir, le juge peut contrôler (constater) l'inconstitutionnalité ou l'illégalité de l'acte réglementaire concerné. Ce contrôle

correspond à l'exception d'illégalité en droit français.

2) Dans le cas où l'acte réglementaire a réellement la nature d'un acte individuel, c'est-à-dire dans le cas où l'acte réglementaire change directement le droit, l'obligation ou le statut juridique des administrés, le contentieux d'annulation à l'encontre de cet acte réglementaire est recevable.

3) Enfin, le recours constitutionnel est admis dans le cas où l'acte de la puissance publique a porté atteinte au droit fondamental d'une manière directe et réelle, à condition qu'il n'y ait pas d'autre moyen de déférer.

L'introduction du contentieux d'annulation à l'encontre de l'acte réglementaire entraîne le transfert de la compétence du contentieux du contrôle juridictionnel de l'acte réglementaire de la Cour constitutionnelle à la Cour suprême. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle s'oppose au projet de la Cour Suprême. De plus il existe une polémique théorique à propos de la nature de l'acte réglementaire. Est-il un acte administratif ou un acte normatif ? La doctrine traditionnelle distingue l'acte réglementaire de l'acte individuel et le considère principalement comme un acte normatif. Selon cette doctrine, il serait logique que l'acte réglementaire fasse l'objet du contentieux spécial du contrôle de la norme, mais non du recours pour excès de pouvoir.

Or, il est récemment apparu une doctrine qui considère l'acte réglementaire principalement comme un acte administratif. Il apparaît que le projet s'oriente vers cette doctrine, puisqu'il a introduit le contentieux d'annulation de l'acte réglementaire. Pourtant, le projet prévoit des dispositions particulières telles que la limitation de l'effet rétroactif de la décision de l'annulation compte tenu du caractère de l'acte réglementaire différent de celui de l'acte individuel. La décision d'annulation de l'acte réglementaire a en principe un effet absolu et rétroactif. Pourtant, dans le cas où le jugement ou l'acte administratif individuel devient indéféré suite à l'expiration du délai de recours, la décision de l'annulation n'aura pas d'effet sur ce jugement et cet acte individuel. Mais on peut déférer un jugement criminel sur le fondement de l'acte réglementaire annulé.

Le projet n'exclut pas la suspension de l'acte réglementaire. Pourtant, dans l'application, celle-ci serait limitée en raison de l'intérêt public

et l'effet suspensif ne serait permis qu'au demandeur de la suspension.

En France on considère l'acte réglementaire comme un acte administratif et on distingue l'acte réglementaire et l'acte individuel. Je me pose la question suivante : quelles sont les différences et les similitudes entre l'acte réglementaire et l'acte individuel ? Est ce que l'acte réglementaire est principalement un acte administratif ou un acte « législatif » ?

2. L'objectif et le caractère du contentieux administratif et l'intérêt à agir

Dans le contentieux des parties, l'atteinte au droit subjectif est une des conditions de recevabilité et le contentieux des parties a pour objectif principal la réparation du droit lésé. De là on considère le contentieux des parties comme un contentieux subjectif. Sur ce point on est tous d'accord. Malgré cela je pense que le contentieux des parties peut avoir une fonction de contrôle de l'administration. Par exemple, afin de reconnaître une responsabilité administrative pour faute, la constatation du mauvais fonctionnement de l'administration est nécessaire. En Corée, actuellement le juge considère à tort le contentieux de la responsabilité administrative comme contentieux civil. Mais le projet prévoit explicitement qu'il est contentieux administratif, c'est-à-dire le contentieux des parties.

En Corée, on considère que le recours pour excès de pouvoir a pour fonction à la fois la protection du droit du citoyen et le contrôle de l'administration. L'accent est mis sur le premier et le recours pour excès de pouvoir est considéré plutôt comme un contentieux subjectif.

La France est un pays représentatif où le recours pour excès de pouvoir est constitué en contentieux objectif et l'Allemagne est un pays où le recours pour excès de pouvoir est constitué en contentieux subjectif. A propos du caractère du recours pour excès de pouvoir, le droit coréen se situe entre le droit français et le droit allemand. Sous le régime actuel du contentieux administratif le recours pour excès de pouvoir a un caractère de contentieux objectif dans la mesure où c'est l'illégalité de la décision qui est son objet. Il a un caractère de contentieux subjectif dans la mesure où

l'atteinte à l'intérêt juridique personnel est exigée comme condition de recevabilité et le requérant, le défenseur et l'administrateur jouent un rôle important dans la procédure du contentieux d'annulation.

Le projet a renforcé le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir. En effet, le projet a ajouté explicitement l'assurance du principe de légalité à l'objectif du contentieux administratif et a élargi l'intérêt à agir dans le recours pour excès de pouvoir. Le caractère du recours pour excès de pouvoir et l'intérêt à agir sont intimement liés. En principe, à mesure que le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir s'accroît, l'intérêt à agir s'élargit.

Actuellement l'intérêt à agir dans le recours pour excès de pouvoir en Corée est beaucoup plus étroit qu'en France.

1) Il est exigé que le requérant ait « un intérêt juridique » à obtenir l'annulation. Selon la jurisprudence, « intérêt juridique » signifie un intérêt directement protégé par la loi, les règlements de base de la décision et ceux relatifs à la décision. A ce point l'intérêt à agir en droit coréen est plus étroit qu'en droit français.

2) L'intérêt lésé doit être personnel et privé. Il en résulte que les collectivités locales n'ont pas qualité pour attaquer les décisions prises par les autorités de l'Etat, même lorsqu'elles portent atteinte à leur droit à l'autonomie et que les associations n'ont pas qualité à agir pour protéger l'intérêt public qu'elles défendent à la différence du droit français.

3) L'intérêt lésé doit être direct et certain comme en droit français.

On est unanime à juger l'intérêt à agir en droit actuel trop étroit et on est tous en faveur de l'élargissement de l'intérêt à agir dans le recours pour excès de pouvoir. Pourtant, la doctrine se discute fortement jusqu'où l'élargir. Parmi les doctrines, celle la plus active est pour l'adoption du droit français.

Je pense que l'intérêt à agir est une question de politique législative et jurisprudentielle qui doit être décidée compte tenu de la protection de l'intérêt du citoyen, du droit du citoyen à la justice, du contrôle pertinent de l'administration, de la charge du juge, du bon fonctionnement de l'administration, etc. C'est pourquoi il y faudrait une limite dans l'édition de l'intérêt à agir par la loi et il est souhaitable que l'intérêt à agir soit décidé par la jurisprudence au cas par cas.

Le projet prévoit que “l’intérêt juridiquement légitime” est exigé afin d’avoir qualité à agir. Cette phrase est certainement équivoque. Elle vient d’un compromis entre des opinions très diverses. L’intention du projet est d’exclure au moins l’intérêt illégitime et l’intérêt purement de fait (c’est-à-dire non-juridique) (en France le requérant ne peut pas invoquer le respect de la légalité pour justifier son intérêt à agir) de l’intérêt à agir et de confier au juge et à la doctrine le soin de décider jusqu’où reconnaître l’étendue exacte de l’intérêt à agir.

3. Les autres révisions importantes

Les autres révisions qui méritent d’être évoquées sont les suivantes :

En ce qui concerne la suspension, le principe est la non-suspension de la décision attaquée. La suspension est admise dans le cas où l’exécution de la décision attaquée doit causer un dommage difficilement réparable et, en même temps, la demande ne doit pas être manifestement contestable. Aucune suspension et aucun référé ne sont admis à la décision de refus. Afin de combler cette lacune de la suspension et de rationaliser la suspension, le projet prévoit qu’un doute notable à l’illégalité aussi peut produire un effet suspensif et on a introduit une suspension à condition d’une garantie. Le projet a introduit aussi un référé-décision provisoire (par ex. une autorisation provisoire), qui est un référé à l’encontre de la décision de refus.

Le projet a introduit une transaction juridictionnelle par recommandation du juge.

Le projet a donné au juge un pouvoir de demander les documents possédés par les parties et l’administration.

IV - LA LIMITE DU PROJET DE RÉVISION ET LES QUESTIONS NON RÉSOLUES

Le projet marque une importante amélioration dans le contrôle de l’administration et de la protection de l’intérêt juridique du citoyen. Malgré cela il reste des points non réglés.

1) Lorsque l’administrateur re-décide suite au jugement d’annulation de la décision de rejet, il le fait sur la base de la situation de fait et de droit à la date de la décision nouvelle

comme en France. S’il y a eu un changement de la situation de fait et de droit, l’administrateur doit concilier l’intérêt privé du requérant et l’intérêt public exigeant la re-décision de rejet. Il arrive souvent que l’intérêt public l’emporte et l’administrateur rejette de nouveau la demande. Cette règle mérite d’être reconsidérée du point de vue de la protection de l’intérêt juridique du citoyen. Je pense que l’intérêt privé du requérant devrait être pris en compte plus qu’il ne l’est actuellement dans l’application du principe de proportionnalité ; et lorsque l’administrateur prend la décision de rejeter de nouveau en raison de l’intérêt général et qu’il en résulte un dommage spécial au requérant, il faudrait l’indemniser sur le fondement du principe d’égalité devant les charges publiques. Il faudrait aussi réparer les dommages causés par la décision illégale de rejet.

2) Selon le droit actuel et aussi le projet, même lorsque les autorités de l’État portent atteinte au pouvoir d’autonomie des collectivités locales, celles-ci n’ont pas qualité pour attaquer les décisions des autorités de l’État. Je pense que dans ce cas il faudrait reconnaître la qualité à agir aux collectivités locales comme en droit français.

Enfin, selon la jurisprudence, lorsque la décision administrative porte atteinte à l’intérêt public que les associations défendent, celles-ci n’ont pas qualité pour l’attaquer. En ce qui concerne la qualité à agir de l’association, la doctrine se dispute. Les uns sont contre la reconnaissance de la qualité à agir de l’association pour défendre l’intérêt général, car ils craignent l’abus du recours au procès par l’association et aussi soulignent qu’il n’est pas impossible pour l’association de défendre l’intérêt général intéressé en assumant dans la pratique (non juridiquement) l’acte procédural du requérant à sa place. Les autres sont pour l’introduction d’un contentieux spécial par un texte spécial. Ils constatent que le procès que l’association intente est un procès pour l’intérêt public et qu’il est différent du recours pour excès de pouvoir ayant pour objectif la protection de l’intérêt personnel du citoyen, non l’intérêt public. Mais je pense qu’il vaudrait mieux admettre la qualité à agir par voie de recours pour excès de pouvoir à l’association afin qu’elle puisse défendre l’intérêt public qui est son objectif. Ceci parce que l’association est aussi un sujet de droit et que, lorsque le sujet de

droit a subi une atteinte à son droit par une mesure de la puissance publique, il est normal de lui permettre de la déférer sous la forme du recours pour excès de pouvoir.

3) La loi ne prévoit pas la catégorie du contentieux objectif de pleine juridiction et

celle-ci est admise par des lois spéciales mais très limitées. Je pense qu'il faudrait préciser le contentieux objectif de pleine juridiction comme catégorie du contentieux administratif et l'élargir tant il est efficace pour le règlement des litiges.



ÉCHANGES DE PROFESSEURS FRANÇAIS ET CORÉENS

DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE COOPÉRATION
CONCLU AU TITRE DE L'ANNÉE 2007
ENTRE LE CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES (DGC/GDR 11.99 CNRS)
DE L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE - AIX-MARSEILLE III
ET LA KOREA RESEARCH FOUNDATION

COMPTE-RENDU DU SÉJOUR EN CORÉE

29 mai – 5 juin 2007

par Jean-Marie PONTIER

*Professeur à Paris I - Panthéon Sorbonne,
Directeur du Centre de Recherches Administratives de la Faculté de Droit
Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III*

Le départ pour la Corée a eu lieu le 28 mai 2007 à 8 heures à Marseille-Marignane, avec arrivée à l'aéroport de Séoul-Incheon le 29 mai à 6 h 55. Les professeurs J.-M. Pontier et P.-H. Prélot ont été pris en charge par une doctorante coréenne qui les a conduits jusqu'à Séoul à leur hôtel.

Le 29 mai, une conférence a été donnée par J.-M. Pontier à l'Université Kyung Hee. Le sujet de la conférence était : « L'effet juridique de l'illégalité de l'acte administratif unilatéral ». L'auditoire était composé d'une cinquantaine d'étudiants du Professeur Kyun Sung Park de niveau L2. La conférence a duré, avec la traduction, une heure environ. Elle a été suivie de questions d'étudiants pendant environ une demi-heure.

Le 29 mai dans l'après-midi, les conférences étaient données à l'Université Ehwa, qui présente la particularité d'être une université réservée aux femmes (il y en a d'autres en Corée, mais Ehwa

est l'une des six ou huit premières universités en Corée sur un total d'environ 200). Le sujet traité par J.-M. Pontier était : « Le Conseil d'Etat en tant qu'organe administratif de conciliation entre les ministères ». L'auditoire était composé d'environ une centaine d'étudiantes. L'exposé a été d'une durée d'une heure environ, suivi de questions.

Le 30 mai a eu lieu le départ pour Jinju, ville du sud de la Corée, avec un colloque organisé par l'Université de Gyonsang. L'auditoire était composé d'une centaine de personnes, étudiants de niveau L2 à M1, de chercheurs et de professeurs coréens intéressés. Le sujet traité par J.-M. Pontier a été : « Le changement du droit français sous l'influence du droit communautaire ».

Le 31 mai, départ pour l'île de Jeju et installation dans les chambres de l'Université de Jeju, dans laquelle avait lieu un colloque international organisé par l'Association coréenne

de droit des collectivités locales. Les professeurs ont été reçus longuement par les autorités de l'île de Jeju, qui est régie par un statut dérogatoire par rapport aux collectivités locales coréennes.

Les 1^{er} et 2 juin a eu lieu le colloque sur les collectivités locales. Ce colloque réunissait des professeurs coréens et chinois, ainsi que des représentants de l'État et des collectivités locales, des étudiants de niveau M2 et doctorat assistaient également à ce colloque qui comptait approximativement une centaine de participants. Le sujet traité par J.-M. Pontier était : « Le statut de droit et les statuts particuliers des collectivités territoriales en France. Le cas de la Corse ». Le doctorant français présent dans le cadre du programme d'échanges, M. Gueguen, a également présenté un exposé sur le statut de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie.

Le dimanche 3 juin, retour à Séoul où les professeurs français ont été pris en charge par le président de l'Association coréenne de droit des collectivités locales.

Le 4 juin, les conférences étaient données à l'Université Kuon Min. Le sujet traité par J.-M. Pontier était le même que celui donné à l'Université Ehwa. L'auditoire était composé d'une vingtaine d'étudiants et de quelques professeurs.

Le 4 juin dans l'après-midi, une autre conférence a été donnée par J.-M. Pontier au KLRI, qui est lié au CRA par une convention. En

raison de la situation du KLRI, et de l'étendue de la ville, il faut compter au moins une heure pour s'y rendre, et plus d'une heure pour en revenir. La conférence a été donnée aux chercheurs du KLRI, une vingtaine de personnes environ, de niveau doctorat ou post-doctorat, la traduction étant assurée par le Professeur Kyun Sung Park, sur le sujet suivant : « L'étude de l'impact de la législation et de l'acte réglementaire ». La conférence a été d'une heure, suivie d'une demi-heure de questions.

Le 5 juin, départ de Séoul pour Incheon et retour en France. Les différentes conférences et les contacts avec les universitaires et élus coréens ont montré : 1) Le vif intérêt des intéressés pour les solutions françaises 2) Un intérêt d'autant plus marqué que le droit français, spécifique, représente une alternative par rapport au droit allemand 3) La nécessité pour la France de combler son retard par rapport à l'Allemagne en accroissant son effort en Corée 4) Le lien, que chacun peut vérifier en Corée, entre la promotion du droit français, la promotion de la langue française et le développement des échanges économiques, ces derniers étant la conséquence des précédentes 5) L'utilité de poursuivre le programme de coopération.

INVITATION DE DEUX CHERCHEURS CORÉENS EN FRANCE

COMPTE-RENDU DU SÉJOUR DE MONSIEUR LE DOYEN PARK ET DE MADAME LAJAUNIE

5-14 DÉCEMBRE 2007

Monsieur le Doyen In Soo Park est arrivé à Paris le 5 décembre à 18 h à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Un doctorant coréen, étudiant à l'Université Paris I, l'a conduit jusqu'à l'hôtel Gay-Lussac près du Luxembourg.

Le 6 décembre au matin, il s'est rendu dans les librairies proches de l'Université pour acheter les nouvelles parutions concernant notamment le droit du numérique et la protection des données personnelles, pour le Centre d'études légales dépendant de la Faculté de droit de Yeungnam.

A midi, il s'est rendu au Centre Malher où se trouve le GRALE (Groupement de recherche sur l'administration en Europe et dont fait partie le Centre de Recherches administratives) où il a passé la journée. Il y a participé à une réunion avec M. Marcou, directeur du GRALE, et quelques-uns de ses collègues.

Ils ont parlé de l'élaboration de la publication d'un ouvrage rassemblant les actes du colloque franco-coréen des 18 et 19 juin 2007 organisé au sein de l'école doctorale de Droit public et de Droit fiscal de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur « La constitution française et la constitution coréenne en devenir ».

Ils ont également mis en place un projet de co-étude entre le GRALE et la Faculté de droit

de Yeungnam sur la régulation de la liberté économique au sein de l'Union européenne, projet qui sera présenté à la Fondation coréenne pour la recherche.

En tant que directeur de l'École doctorale de droit public, M. Marcou a insisté sur la nécessité de renégocier le projet de convention entre l'Université Paris I et l'Université de Yeungnam afin que celui-ci soit mis en place le plus rapidement possible.

En ce qui concerne plus particulièrement la question des données personnelles, M. Park et M. Marcou ont échangé des informations sur la réglementation concernant les caméras de vidéosurveillance en Corée et dans plusieurs pays d'Europe. Les questions d'atteinte aux libertés individuelles engendrées par l'installation de ces systèmes de caméras font l'objet de discussion parmi les juristes coréens et ceux-ci sont à la recherche d'éléments de réflexion puisés dans le droit comparé.

Le samedi 8 décembre, M. Park avait rendez-vous avec M. Prélot, directeur de l'école doctorale droit et sciences humaines de l'université de Cergy-Pontoise. M. Park a rencontré les étudiants coréens de l'Université de Yeungnam actuellement inscrits à l'Université de

Cergy-Pontoise. Cela a été l'occasion pour Messieurs Prélot et Park de faire le point sur les échanges d'étudiants entre universités.

M. Park a donné à M. Prélot des compléments d'information sur le statut particulier de l'île de Jeju (Corée), suite à la participation de M. Prélot, avec le professeur J.-M. Pontier, à un colloque à Jeju en mai 2007.

Dimanche en fin de matinée, M. Park s'est rendu à Aix en TGV, où il a été accueilli par un doctorant coréen à son arrivée vers 16 heures.

Lundi 10 décembre, M. Park accompagné de Mme Lajaunie, ont rencontré des étudiants coréens de l'Université de Yeungnam et poursuivant leurs études à Aix-en-Provence dans le cadre du Centre de Recherches Administratives que dirige le professeur Jean-Marie Pontier.

En début d'après-midi, ils se sont rendus au Service des relations internationales de l'Université Paul Cézanne afin de discuter de l'élargissement de la convention d'échange entre l'Université de Yeungnam et l'Université Paul Cézanne.

Ils ont d'abord eu un entretien avec Agnès Curcio, responsable du secteur Asie au sein du Service des relations internationales où ils ont évoqué la possibilité d'inclure dans les échanges les étudiants de Sciences politiques. Cette question avait été au préalable abordée avec M. Scoffoni, le Directeur du département des relations internationales de L'Institut d'études politiques d'Aix. Ils ont également parlé des différentes matières de cours proposées aux étudiants susceptibles de venir étudier à

l'Université de Yeungnam et plus largement des problèmes d'hébergement et d'encadrement des ces étudiants.

Une réunion a été également organisée avec Mme Théokritoff qui a présenté le nouveau projet de programme d'intégration pour les étudiants internationaux. Ce projet comprend une partie de cours de français général mais également de cours de français et de tutorat en fonction des spécialités des étudiants. M. Park et Mme Lajaunie ont été spécialement intéressés par un programme d'accompagnement en droit : avec l'équipe du département des relations internationales et Mme Théokritoff, chargée de ce programme d'insertion, ils ont discuté de la possibilité d'établir des prix préférentiels pour les étudiants venant à Aix dans le cadre de l'échange entre les deux universités.

Le mardi matin, M. Park et Mme Lajaunie ont passé la matinée avec M. le professeur Frayssinet, directeur de l'IREMIC, partenaire du Centre de Recherches Administratives : M. Frayssinet a communiqué les derniers articles parus dans le domaine de la protection des données personnelles et du droit de l'internet. Les problèmes liés à la vidéosurveillance en général et dans le cadre de l'entreprise en particulier ont été également soulevés : M. Frayssinet a expliqué son opinion sur l'élaboration d'une législation particulière dans ce domaine.

M. Frayssinet a rejoint l'opinion de Mme Georges de la CNIL et a souligné l'importance d'organiser un colloque en Corée avec des représentants de la CNIL de

l'organisme coréen et des professionnels français et coréens travaillant sur le thème de la protection des données personnelles. M. Park, M. Frayssinet et Mme Lajaunie ont discuté des modalités d'organisation d'un tel colloque.

Le 13 décembre, M. Park a pris le TGV et est arrivé à 17 h à la gare de Lyon : en début de soirée, il a rencontré M. Pontier, Directeur du Centre de Recherches Administratives de l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III qui dirige les thèses de doctorat de plusieurs étudiants coréens et s'est déjà rendu à Yeungnam et Jeju dans le cadre de ce même accord. Ensemble, ils ont parlé d'un nouveau projet de co-étude entre la Faculté de droit d'Aix en Provence et celle de Yeungnam.

Il apparaît ainsi que le projet de recherche a permis de renforcer les liens entre les Universités

Paul Cézanne et Yeungnam en ce qui concerne les échanges d'étudiants.

Il a plus largement contribué à un échange de documentation et de points de vue concernant la réglementation dans le domaine des données personnelles. Au moment où la Corée envisage de se doter d'une législation visant à renforcer la protection des libertés individuelles et plus spécifiquement à encadrer l'utilisation des données personnelles, les échanges avec des professeurs français apparaissent primordiaux. La loi informatique et libertés fêtant en France ses 30 ans, l'expérience de la France dans ce domaine semble extrêmement enrichissante pour l'élaboration de la future législation coréenne dans ce secteur.



ACTUALITES

Pour améliorer l'efficacité de ses services juridiques, la Communauté du pays d'Aix (CPA) a fait appel à la Faculté de Droit. Plus précisément, à son Centre de Recherches Administratives (CRA) afin d'assurer la pérennité d'un nouveau diplôme universitaire, le DU « Management de l'achat public ».

Cette formation destinée aux personnels des différents services publics locaux (communes, hôpitaux, tribunaux...) met principalement l'accent sur la conciliation entre droit et efficacité économique en matière de gestion de la commande publique : procédures d'achat, exécution des marchés publics, etc. Ce diplôme a pour objectif de sécuriser les marchés publics et de développer un métier d'avenir. Les collectivités manquent en effet de bons acheteurs publics alors qu'un quart de l'activité économique du pays passe par ces procédures et que l'achat public représente 30 % du budget de la CPA. La formation se déroule en deux ans (cours, stages, mémoire) et se doit d'accueillir en son sein cinq agents de la CPA.



DISTINCTIONS

THÈSES

- Prix Gabriel de BONNECORSE

Attribué à l'étudiant ayant excellé dans une réflexion fondamentale sur l'évolution du droit décerné à : **Monsieur Florent BLANCO**

Thèse : « *Pouvoirs du juge et contentieux administratifs de la légalité : contribution à l'étude de l'évaluation et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir* »

- Médaille du Conseil général

Attribuée à l'étudiant ayant rédigé la meilleure thèse traitant des collectivités territoriales décernée à : **Mlle Chinwen WU**

Thèse : « *La coopération entre les personnes publiques en droit public français* »

- Prix de droit comparé et droits étrangers

décerné à : **Monsieur Yahya OULD KEBD**

Thèse : « *Nouakchott, entre la déconcentration et la décentralisation, des origines à nos jours* »



MASTERS

MENTION DROIT PUBLIC

- Prix EDF

Attribué au Major du Master Recherche Droit administratif et collectivités territoriales

décerné à : ***Monsieur Nicolas GABAYET***

- Prix du Master Professionnel Conseil juridique au commandement

Attribué au Major du Master Professionnel Conseil juridique au commandement

décerné à : ***Monsieur Bastien GAYRAUD***

TABLE DES MATIÈRES

● D'une norme à une autre, et de la diversité des préoccupations des pouvoirs publics	
par Jean-Marie PONTIER.....	3
● Quelques brèves observations relatives à la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958	
par Urbain NGAMPIO.....	21
● Consistance et protection des phares et balises	
par Frédéric COLIN.....	31
● Pour une meilleure déontologie des médias	
par Marie-Béatrice de CÉROU.....	35
● La réforme du contentieux administratif en Corée	
par Kyun Sung PARK.....	47
● Compte-rendu du séjour en Corée du 29 mai au 5 juin 2007	
par Jean-Marie PONTIER.....	55
● Compte-rendu du séjour en France du 5 au 14 décembre 2007	
par M. le Doyen PARK In Soo et Mme Claire LAJAUNIE.....	57
● Actualités du C.R.A.	61
● Distinctions	63

