

Méthodologie illustrée : la fabrication de la fiche de l'arrêt *Jamart*

I. La référence de la décision

C. E. Sect., 7 février 1936, *Jamart*¹

La référence se compose au minimum de trois mentions. La première désigne la juridiction ayant rendu la décision. Les arrêts rendus par le Conseil d'État sont désignés par l'abréviation « C. E. ». Les décisions du Tribunal des conflits sont référencées « T. C. ». La deuxième mention est relative à la date. Chaque décision fait tout d'abord l'objet d'un délibéré puis ensuite d'une « lecture » ; après le délibéré, la décision doit être rédigée pour être rendue publique (affichage au Conseil d'État). La date de l'arrêt est celle de la « lecture ». La troisième mention est celle du nom du requérant ; c'est elle qui donne son identité à l'arrêt. Ainsi, on parlera de l'arrêt *Jamart*, ou de la jurisprudence *Jamart* pour désigner cette décision et la règle qu'elle a posée.

La référence des arrêts du Conseil d'État comporte fréquemment une quatrième mention, avant la date, qui peut être en abrégé soit « Sect. » pour section, soit « Ass. » pour assemblée. Ces mentions désignent la

1. L'arrêt est reproduit dans l'ouvrage cité *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*.

formation de jugement du Conseil d'État ayant rendu la décision. La référence « C. E. Sect. » indique qu'il s'agit d'un arrêt rendu par la Section du contentieux statuant en formation de jugement ; la référence « C. E. Ass. » signifie qu'il s'agit d'un arrêt rendu par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État. Ce sont des décisions importantes, plus importantes par leur portée, leur caractère innovant que les arrêts ordinaires simplement référencés « C. E. » suivi de la date.

Il faut mémoriser au minimum trois éléments : le nom de la juridiction, en faisant attention à ne pas attribuer au Conseil d'État une décision rendue par le Tribunal des conflits (par exemple, l'arrêt *Blanco* !) ; l'année ; le « nom » de l'arrêt. Ainsi, dans une copie, la jurisprudence *Jamart* pourra être citée de la manière suivante : C. E. 1936, *Jamart*.

II. Les mots clefs

Excès de pouvoir – Pouvoir réglementaire du ministre

Ces mots clefs vont permettre de situer l'arrêt dans le droit administratif. Des sept que comporte la fiche d'arrêt, cette rubrique est la plus difficile à concevoir ; elle peut être rédigée en dernier.

Il s'agit tout d'abord de repérer s'il s'agit d'un arrêt faisant partie du contentieux de l'excès de pouvoir ou du contentieux de la responsabilité (ou plein contentieux plus généralement). Les administrés peuvent en effet saisir le juge administratif pour deux raisons essentiellement : 1° lui demander d'annuler une décision administrative qu'ils estiment illégale ; 2° lui demander de dire que l'administration est responsable d'un préjudice qu'ils ont subi et la condamner à les indemniser. Le premier cas (demande d'annulation) correspond au contentieux de l'excès de pouvoir, le second (demande de dommages et intérêts) est relatif au contentieux de la responsabilité. Tous les arrêts faisant l'objet d'une fiche doivent être distribués entre ces deux grandes catégories.

L'arrêt *Jamart* fait partie du contentieux de l'excès de pouvoir.

Depuis la création en 1987 des cours administratives d'appel, le Conseil d'État intervient désormais le plus souvent comme juge de cassation — ce n'est pas le cas dans l'affaire *Jamart* — sur les affaires qui lui sont soumises et qui ont fait l'objet en première instance et en appel soit d'un recours pour excès de pouvoir, soit d'un recours en responsabilité. Ce point est très important et doit être repéré rapidement car il détermine les modalités de l'intervention du Conseil d'État. Cette circonstance doit faire l'objet parmi les mots clefs de la mention supplémentaire : cassation.

Ensuite, il faut indiquer de la manière la plus synthétique possible par quelques mots descriptifs, la question de droit, c'est-à-dire la notion juridique (service public, police, etc.) ou la problématique juridique principale concernée par l'arrêt (la « matière » de l'arrêt), sachant qu'un arrêt peut contenir plusieurs questions de droit.

Dans l'arrêt *Jamart*, le Conseil d'État doit dire si les ministres possèdent un pouvoir réglementaire (problématique juridique). La « matière » de l'arrêt et les mots clefs retenus sont donc : pouvoir réglementaire du ministre.

III. Les faits

Le docteur *Jamart* assiste les anciens militaires titulaires d'une pension lorsque leur droit à pension est examiné par un centre de réforme. À la suite d'incidents avec l'administration, le ministre des pensions lui interdit l'accès aux centres de réforme.

Toute décision de justice correspond à un procès. Le procès met en scène des « parties », notamment l'administré qui saisit la justice administrative, et se rapporte à des circonstances de fait particulières, précises, qui l'ont fait naître. Ce sont ces circonstances qu'il s'agit de résumer. Seuls les faits utiles à la connaissance de la question de droit doivent être retenus et résumés de manière concise ; il faut éliminer les détails inutiles. En particulier, il ne faut pas nécessairement insister sur les détails de la

procédure suivie au cours du procès (détails qui peuvent être seulement anecdotiques).

Il s'agit bien des faits et non du droit.

IV. La demande du requérant

M. Jamart demande au Conseil d'État d'annuler la décision du ministre.

C'est la demande contenue dans le recours adressé au juge par le requérant. Elle lie le juge, qui doit obligatoirement y répondre mais qui, en principe, ne peut répondre qu'à cette seule demande. La demande formulée par le requérant conditionne donc le procès et la décision du juge.

En excès de pouvoir, le requérant doit assortir sa demande (la « conclusion ») d'une argumentation (les « moyens »). Il ne suffit pas en effet de demander au juge d'annuler une décision de l'administration au motif qu'elle serait illégale ; le requérant doit dire en quoi, à ses yeux, la décision qu'il conteste est illégale. Il doit argumenter sa requête et le juge examinera cette argumentation afin de déterminer si elle est fondée. La demande explicite d'annulation de la décision contestée est qualifiée par le juge de *conclusion* ; les arguments avancés par le requérant sont désignés par le juge par le terme de *moyens*. Dans la fiche d'arrêt, la rubrique demande doit identifier, sous une forme toujours concise, les conclusions et les moyens présentés par le requérant.

V. Le(s) problème(s) de droit soulevé(s) par l'affaire

Le ministre possédait-il un pouvoir réglementaire lui permettant d'interdire l'accès des centres de réforme au docteur Jamart ?

C'est le point principal de la compréhension de l'arrêt. Le problème de droit (ou les problèmes de droit) doit être identifié à partir des connaissances générales et théoriques de droit administratif dispensées par le cours et les manuels.

Il faut partir des faits et caractériser en termes juridiques la demande présentée au juge par le requérant en se plaçant intellectuellement à la place du juge, c'est-à-dire en raisonnant comme lui lorsqu'il s'interroge sur la question juridique qui lui est posée.

Dans le cas de l'affaire *Jamart*, un administré demande au Conseil d'État d'annuler une décision prise par un ministre ; l'annulation ne peut être prononcée par le juge qu'en cas d'illégalité. La demande du requérant oblige ainsi le juge à rechercher une illégalité éventuelle. Laquelle ?

Le juge se demande en vertu de quel « pouvoir » le ministre a pu légalement interdire au docteur *Jamart* l'accès des centres médicaux de l'armée. Il s'interroge sur la base légale (le fondement juridique) de cette mesure d'interdiction. La question posée par l'affaire apparaît ainsi comme une question de compétence (le « pouvoir »).

Le ministre a agi pour préserver le fonctionnement des centres de réforme que le docteur *Jamart* était accusé de troubler par sa présence. L'interdiction est une mesure individuelle que le ministre n'a pu prendre légalement que s'il possède la « capacité juridique », c'est-à-dire la compétence de réglementer le fonctionnement de ces centres de réforme. Or la Constitution n'attribue pas de pouvoir réglementaire aux ministres.

- Ni les lois constitutionnelles de 1875 en vigueur à la date de l'arrêt *Jamart*, ni l'actuelle Constitution n'attribuent le pouvoir réglementaire aux ministres. La Constitution de 1958 actuellement en vigueur confère le pouvoir réglementaire au seul Premier ministre, pas aux ministres ;
- En première analyse, la décision du ministre paraît illégale car entachée d'un vice d'incompétence. Mais...

VI. La solution

La décision par laquelle le ministre a interdit sans limitation de durée au docteur Jamart l'accès de tous les centres de réforme est illégale étant excessive. Annulation de la décision du ministre.

Le Conseil d'État annule la décision d'interdiction prise par le ministre en l'estimant excessive, injustifiée. Attention ! Ce n'est pas là le plus important de l'arrêt. Le plus important, c'est la motivation de cette solution.

VII. La motivation de l'arrêt

« Même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité ».

1° La motivation, c'est tout d'abord le *motif*, c'est-à-dire la raison juridique qui, aux yeux du juge, constitue l'illégalité. Ce motif doit être identifié et analysé avec soin par une lecture extrêmement précise et attentive de l'arrêt (chaque mot compte). Dans l'affaire *Jamart*, la décision attaquée est certes jugée illégale et donc annulée mais non pas pour cause d'incompétence, mais parce qu'estimée non justifiée, excessive par ses effets. Ce point est capital dans la compréhension de l'arrêt : le Conseil d'État dit que le ministre des pensions avait le « pouvoir » (la compétence) de réglementer le fonctionnement et donc l'accès aux centres de réforme militaires, mais, qu'en l'espèce, il a pris une mesure inadaptée.

Paradoxalement, alors que la solution est négative (la décision du ministre est annulée), la motivation, elle, est positive dans la mesure où elle reconnaît un pouvoir réglementaire au ministre. Et c'est cela qui « fait

jurisprudence », c'est-à-dire qui fait l'intérêt de l'arrêt *Jamart* : la reconnaissance du pouvoir réglementaire au profit d'un ministre. L'annulation de la décision d'interdiction frappant le docteur Jamart est anecdotique.

2° Tout aussi importante est la rédaction de la motivation, c'est-à-dire les termes précis par lesquels le Conseil d'État l'énonce. C'est la partie de l'arrêt qu'il faut apprendre et connaître quasiment par cœur — elle est souvent concise — pour être en mesure de la citer sans la déformer, ni la trahir. Et aussi pour être capable de l'appliquer à d'autres hypothèses, notamment dans un cas pratique. Il s'agit en effet de la connaissance et de la compréhension du raisonnement suivi par le juge, un raisonnement dont la décision finale n'est pas dissociable.

La fiche de l'arrêt Jamart se présentera ainsi :

Référence : C. E. Sect., 7 février 1936, Jamart.
Mots clefs : Excès de pouvoir - Pouvoir réglementaire du ministre.
Les faits : Le docteur Jamart assiste les anciens militaires lorsque leur droit à pension est examiné par un centre de réforme. À la suite d'incidents avec l'administration, le ministre des pensions lui interdit l'accès aux centres de réforme.
La demande du requérant : M. Jamart demande au Conseil d'État d'annuler la décision du ministre au motif qu'elle serait entachée d'un vice d'incompétence.
Le problème de droit : Le ministre possédait-il un pouvoir réglementaire lui permettant d'interdire l'accès des centres de réforme au docteur Jamart ?
La solution : La décision par laquelle le ministre a interdit sans limitation de durée au docteur Jamart l'accès de tous les centres de réforme, est illégale étant excessive. Annulation de la décision du ministre.
La motivation : Même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité.

La fiche d'arrêt *Jamart* peut s'arrêter là, mais la connaissance de la jurisprudence *Jamart*, elle, se poursuit, se prolongeant par des analyses et

des commentaires relatifs à son sens, à sa portée (« comme à tout chef de service... ») et à son évolution depuis 1936. Toute jurisprudence doit être située dans le droit administratif général. Ce travail ne relève plus de la fabrication de la fiche d'arrêt mais de la connaissance du cours et de la préparation des travaux dirigés.