



## BILLET



## La justice administrative en mouvement

JEAN-MARC SAUVÉ

Vice-Président du Conseil d'État

Dans le précédent numéro de la LJA, je vous faisais part des réflexions engagées dans le cadre du Projet pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. La richesse des propositions des groupes de travail du Conseil d'État et de ceux relatifs aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, témoigne de la qualité de ces réflexions et d'une réelle appropriation par chacun des enjeux auxquels la juridiction administrative est confrontée et des défis à relever. Elle atteste une volonté partagée d'évolution. Elle confirme le bien-fondé des orientations énoncées par ce projet et ouvre la voie à des réformes concrètes importantes à brève échéance.

Un premier ensemble de mesures, concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, vient d'être adopté par décret du 6 mars 2008 (voir focus page 4). Concernant l'activité contentieuse de la juridiction administrative, certains sujets nécessitent une expertise supplémentaire ou, suscitant un légitime débat de fond, appellent un arbitrage. Mais d'ores et déjà, nombre des orientations proposées sont assez consensuelles pour être approuvées dans leur principe, même s'il faut encore préciser les modalités de leur mise en œuvre, en fonction notamment des moyens à mobiliser. Au vu des éclairages complémentaires qui pourront être apportés sur certains sujets, ou des échanges que nous aurons encore, les décisions de principe seront arrêtées à la fin du mois de mai et les textes nécessaires à leur mise en œuvre pratique, finalisés avant l'été.

Ces réformes s'inscriront dans une volonté d'engagement européen et international accru. Elles veilleront aussi à préserver, au cœur de la fonction publique, les spécificités du Conseil d'État et des juridictions administratives, notamment parce que l'exercice de fonctions juridictionnelles impose de garantir sans équivoque l'indépendance de l'institution et de chacun de ses membres.

Notre volonté de réforme est à la mesure des enjeux. Pour encourageants qu'ils soient, les résultats de l'année 2007 soulignent combien la vigilance et l'effort restent de mise. En 2008, la juridiction administrative sera encore fortement sollicitée, à tous les niveaux. Je me réjouis qu'elle s'y prépare collectivement avec ambition et détermination. ■

## ACTUALITÉ

## Les cours administratives d'appel à l'âge adulte

PHILIPPE BELAVAL

Chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives

Créées par la loi du 31 décembre 1987 et mises en place, pour les cinq premières d'entre elles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989, les cours administratives d'appel fêtent le vingtième anniversaire de leur institution. Avec le recul du temps, cette création apparaît bien comme un tournant : en effet, non seulement elle a achevé de faire de la justice administrative un ordre juridictionnel à part entière, mais elle a encore contribué à améliorer la cohésion et l'efficacité de l'ensemble de cet ordre, en favorisant notamment une accélération globale des délais de jugement.

La célébration de l'anniversaire des cours coïncide avec l'échéance des contrats d'objectifs qu'elles ont conclus avec le Conseil d'État sur le fondement de la loi de programmation du 9 septembre 2002. Le bilan de ces contrats s'avère satisfaisant : même si les stocks ont tendance à s'alourdir et les délais de jugement à se rallonger ces derniers mois, sous la pression d'une forte augmentation des entrées, les cours ne sont pas aujourd'hui dans la situation d'engorgement qui était la leur avant 2002. Avec un délai moyen de jugement ramené à 1 an, 1 mois et 3 jours à peine en moyenne et des stocks rajeunis, elles peuvent envisager l'avenir avec confiance.

Grâce aux contrats, les cours ont désormais acquis une plus grande réactivité face aux exigences d'une justice rapide et efficace, ainsi qu'une meilleure maîtrise de la gestion de leur stock de dossiers et de l'établissement de leurs priorités de jugement, faisant bénéficier l'ensemble de la juridiction des résultats ainsi obtenus ; il faut donc souhaiter que ces contrats, s'ils ne peuvent survivre en tant que tels faute d'une programmation pluriannuelle des moyens, puissent se prolonger, sous la forme, par exemple, de « projets de juridiction », par lesquels l'ensemble des acteurs concernés définiraient, le cas échéant au travers de scénarios alternatifs, les voies et les moyens de leur développement : le dialogue de gestion ouvert dans le cadre d'un budget de l'Etat devenu pluriannuel en serait enrichi.

Les cours entrent à l'âge adulte avec une remarquable maturité, mise au service de l'intérêt général. C'est pour cela qu'au-delà de son impact régional, leur anniversaire est un événement significatif pour la collectivité nationale toute entière. ■



Les 8 présidents de cour administrative d'appel lors de la réunion annuelle des chefs de juridiction le 7 avril 2008. De la gauche vers la droite MM. Roland VANDERMEEREN, Patrick FRYDMAN, Daniel GILTARD, Patrick MINDU, Daniel CHABANOL, Bruno MARTIN LAPRADE, André SCHILTE, Jacques LEGER.

## L'AFFAIRE DE LA « TÊTE MAORIE »

Tribunal administratif de Rouen, 27 décembre 2007, Préfet de la Seine-Maritime.

Le préfet de la Seine-Maritime a déféré au tribunal administratif de Rouen la délibération par laquelle le conseil municipal de cette ville avait autorisé la restitution à la Nouvelle-Zélande d'une tête connue pour être celle d'un guerrier maori, détenue depuis 1875 dans les collections du muséum d'histoire naturelle de la ville, sans qu'ait été recueilli l'avis conforme de la commission scientifique nationale des collections des musées de France exigé par l'article L. 451-5 du code du patrimoine. Le tribunal administratif a annulé, pour ce motif, la délibération litigieuse, en jugeant que la conservation de la tête maorie dans les collections du muséum ne portait atteinte, ni dans son principe ni dans ses modalités, au principe de non-patrimonialité du corps humain posé par l'article 16-1 du code civil et que cette tête faisait partie, au même titre que l'ensemble des collections du muséum, du domaine public de la ville.

## LE « VÉLIB' » EN BANLIEUE

Tribunal administratif de Paris, juge des référés, 2 janvier 2008, Société Clear Channel France.

Par une ordonnance du 2 janvier 2008, le juge des référés précontractuels du tribunal administratif de Paris, saisi par un concurrent de la société JC Decaux, titulaire du marché ayant pour objet la mise en place d'une flotte de vélos en libre service à Paris (connue sous le nom de « Vélib' »), a jugé que l'avenant par lequel la ville de Paris avait entendu étendre ce système à la banlieue parisienne, qui aurait porté de une à trente et une communes le lieu d'exécution des prestations, devait être regardé comme modifiant l'objet même du marché initial et constituait ainsi un nouveau marché. Ce nouveau marché ne pouvant être passé sans publicité ni mise en concurrence, le juge des référés a en conséquence annulé la délibération du conseil de Paris autorisant le maire à signer l'avenant en cause.

## QUI EST JUGE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA SNCF À RAISON DE SA PARTICIPATION À DES TRANSPORTS DE VICTIMES DE LA DÉPORTATION ?

Conseil d'État, 21 décembre 2007, Mme Lipietz et autres.

Saisi d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 27 mars 2007 qui avait décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre la SNCF à raison de sa participation, sous l'Occupation, au transport de victimes de la déportation, le Conseil d'État a rappelé le principe selon lequel le juge administratif n'est compétent pour connaître de conclusions tendant à mettre en jeu la responsabilité pour faute d'une personne morale de droit privé que si le dommage se rattache à l'exercice par cette personne de prérogatives de puissance publique qui lui ont été conférées pour l'exécution de la mission de service public dont elle a été investie. A l'époque des faits, la SNCF était une société d'économie mixte, donc une personne morale de droit privé. Or la cour administrative d'appel avait relevé que cette société, placée à la disposition des autorités allemandes entre 1940 et 1944, avait assuré le transport des victimes de la déportation à la demande et sous l'autorité des forces d'occupation, sans disposer d'aucune autonomie. Elle en avait déduit que la SNCF ne pouvait être regardée comme ayant exercé, pour l'exécution de ces transports, des prérogatives de puissance publique, ce qui, au regard du principe rappelé précédemment, conduisait nécessairement à écarter la compétence de la juridiction administrative. Le Conseil d'État a confirmé ce raisonnement.

## L'accès des détenus au juge administratif : nouvelle avancée

CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE, 14 DÉCEMBRE 2007, GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE C/ MM. BOUSSOUAR, PLANCHENAUT ET M. PAYET.

Par trois décisions rendues en Assemblée du contentieux, le Conseil d'État a apporté, en ce qui concerne les détenus, une nouvelle restriction au champ des mesures dites « d'ordre intérieur », qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif sauf si elles mettent en cause des libertés et des droits fondamentaux. À cette occasion il a précisé sa grille d'analyse, en relevant qu'il convient, pour savoir si une mesure prise à l'encontre d'un détenu est susceptible de recours, de s'attacher à sa nature ainsi qu'à l'importance de ses effets sur la situation de l'intéressé. Faisant application de cette grille, il a ainsi jugé que sont désormais susceptibles d'être contestées devant le juge administratif une décision de changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt, compte tenu des différences substantielles qui distinguent ces deux régimes de détention, une décision de déclassement d'emploi, c'est-à-dire une décision par laquelle l'administration pénitentiaire prive un détenu de l'emploi

qu'il exerce au sein de l'établissement dans lequel il est incarcéré, ou encore une décision soumettant un détenu à des « rotations de sécurité », c'est-à-dire à des changements d'affectation fréquents d'un établissement à un autre afin de prévenir toute tentative d'évasion. Le champ des mesures d'ordre intérieur ne s'en trouve toutefois pas réduit à néant : dans un souci d'équilibre entre l'exercice par les détenus de leurs droits et les contraintes particulières de l'administration pénitentiaire, l'Assemblée a en effet pris soin de préciser que, notamment, les décisions d'affectation consécutives à une condamnation, les décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ou encore les décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature ne sont pas, sauf si elles mettent en cause des libertés et des droits fondamentaux, susceptibles d'être soumises au juge administratif. Il en va de même des refus opposés à une demande d'emploi ou encore des décisions de classement d'emploi. ■

## Quelle est la valeur d'une chance perdue ?

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION, 21 DÉCEMBRE 2007, CENTRE HOSPITALIER DE VIENNE.

Dans le cas où une faute imputable à un hôpital public – qu'il s'agisse d'une faute médicale, comme une erreur de diagnostic, ou d'une mauvaise organisation du service – a eu pour effet d'empêcher l'application en temps utile à un patient, de la thérapeutique appropriée, et que ce patient a subi un dommage corporel, il est souvent impossible d'affirmer avec certitude que, si cette faute n'avait pas été commise, le dommage ne se serait pas produit. Tout au plus, avec l'aide des experts, le juge est-il parfois en mesure d'affirmer que la faute a privé le patient d'une chance de guérison ou d'une chance d'éviter une aggravation de son état. Faut-il alors considérer que, en l'absence d'un lien de causalité certain entre la faute et le dommage subi, le patient ne peut mettre en cause la responsabilité de l'hôpital ?

A cette délicate question, la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État répondait en distinguant selon que la chance perdue était suffisamment sérieuse ou non. Dans l'affirmative, la victime pouvait demander l'indemnisation de l'ensemble des consé-

quences du dommage subi par elle ; dans la négative, elle n'avait droit à aucune indemnité. Par une décision du 21 décembre 2007, la Section du contentieux, se rapprochant de la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux établissements d'hospitalisation privés, a adopté une approche plus nuancée, consistant à indemniser, non pas le dommage corporel effectivement subi par la victime, mais la valeur de la chance qu'elle a perdue d'éviter ce dommage, cette valeur devant être évaluée à une fraction du dommage corporel déterminée en fonction de l'ampleur de la chance perdue. Ainsi, en l'espèce, le patient, à qui une erreur de diagnostic avait fait perdre une chance, évaluée par l'expert médical à une probabilité de trois sur dix, d'éviter la cécité d'un œil, s'est vu octroyer une indemnité égale à trois dixièmes des conséquences dommageables de la perte de son œil. Ce mode de raisonnement permet de mieux prendre en compte à la fois le légitime souci d'indemnisation des victimes et la réalité des incertitudes qui affectent l'art médical. ■

## ACTIVITÉ CONTENTIEUSE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN 2007

# Des résultats globalement satisfaisants, mais contrastés et qui restent à consolider

En 2007, les tribunaux administratifs ont enregistré 170 014 affaires nouvelles, soit 1,95% de plus par rapport à 2006. Cette progression apparaît exceptionnellement modérée au regard de la tendance observée sur l'ensemble de la période 2002-2007, caractérisée par une augmentation annuelle moyenne de 8,6%. Les tribunaux ayant poursuivi leur effort, ils ont rendu 175 011 jugements en 2007, soit une progression de 6,5% sur un an. Pour la première fois depuis 2002, les « sorties » excèdent les « entrées ». Le délai prévisible moyen de jugement accélère ainsi sa décline : au 1<sup>er</sup> janvier 2008 il s'établit à 14 mois et 5 jours contre 15 mois et 13 jours un an plus tôt. Ces moyennes doivent être interprétées avec prudence, car elles intègrent toutes les catégories de procédure. Le délai constaté pour les affai-

res au fond est plus important notamment en matière fiscale et peut même atteindre 4 ans dans certains tribunaux. Et les dossiers enregistrés depuis plus de 2 ans représentent encore 25% des affaires en stock dans les tribunaux administratifs. Quant à elles, les cours administratives d'appel ont été confrontées à une hausse spectaculaire des « entrées » (+26%), enregistrant 26 554 affaires nouvelles en 2007. Leurs « sorties », après avoir progressé de 79% de 2002 à 2006, se sont stabilisées, les cours ayant rendu 25 716 arrêts (-0,67%). Il en résulte une légère dégradation du délai prévisible moyen de jugement, qui après avoir diminué de 22 mois de 2002 à 2006, où il avait atteint 12 mois et 19 jours, est repassé en 2007 à 13 mois et 3 jours. Mais la part des affaires de plus de deux ans dans les stocks

a été encore réduite et passe sous les 10%. En effet, les cours ont jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistré dans la totalité des matières, sauf une, le contentieux des étrangers, où les entrées ont progressé de 43% et où l'écart entre « entrées » et « sorties » est de près de 4 000 affaires. Si l'assainissement global permis par les efforts menés depuis 2002 dans le cadre des contrats d'objectifs n'est pas remis en cause, ces résultats soulignent que la vigilance reste de mise. Le Conseil d'Etat a enregistré 9 627 requêtes en 2007, soit une légère baisse par rapport à 2006 (-0,63%). Dans le même temps, il en a jugé 9 973. En conséquence, le stock des affaires en instance est en légère diminution, se situant désormais à 8 201 (-4,3%). Les dossiers enregistrés depuis plus de 2 ans représentent 8,4% de ce stock. Le délai prévisible moyen de jugement du Conseil d'Etat est aujourd'hui inférieur à 9 mois, pour la première fois depuis trois décennies.

## Juridiction administrative Entrées, sorties et stocks pour l'année 2007

DONNÉES BRUTES ET DONNÉES NETTES POUR LES TROIS DEGRÉS DE JURIDICTION

	ENTRÉES		SORTIES		STOCK	
	brut	net	brut	net	brut	net
Tribunaux administratifs	175 165	170 014	182 645	175 011	220 616	206 676
Cours administratives d'appel	26 908	26 554	26 473	25 716	28 495	28 062
Conseil d'Etat	11 745	9 627	12 527	9 973	9 072	8 201

Ces résultats sont globalement encourageants. Mais l'augmentation du contentieux en première instance, qui devrait notamment être alimentée, en 2008, par le contentieux électoral et celui du droit opposable au logement, se traduit inévitablement par une augmentation des appels et des pourvois en cassation. La juridiction administrative restera donc, à tous les niveaux, fortement sollicitée. ■



