



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
VUE PAR...

René Chapus

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Voir la justice administrative, ce peut être, par-delà l'institution, porter son regard sur la fonction qui lui est dévolue et qui, en l'espace des dix dernières années, s'est trouvée renouvelée au point d'apparaître, à des égards essentiels, comme ayant rompu avec son passé et commencé une histoire nouvelle.

A la différence des diverses réformes antérieures, le renouvellement récent intéresse l'essence plus que l'existence de l'institution : en un moins docte langage, on dira que, allant au-delà de l'organisation juridictionnelle, il affecte le pouvoir même de juger.

A ce renouvellement, initialement illustré par les lois des 8 février 1995 et 30 juin 2000, c'est une contribution capitale qu'apporte, conformément aux conclusions de M. Christophe Devys, l'arrêt d'assemblée du 11 mai 2004 (Assoc. AC! et autres) : est désormais inclus dans l'office du juge le pouvoir de déroger (dans les conditions et selon les modalités déterminées par une magistrale motivation) au principe (pour la première fois explicité) de l'effet rétroactif des annulations, de façon qu'elles ne risquent pas de créer plus de maux qu'elles n'ont tendu à en guérir, et cela pour la simple raison que les actes annulés ont, en réalité, existé et produit de non moins réelles conséquences.

Assurant la maîtrise du juge sur l'effet dans le temps des annulations qu'il prononce, l'arrêt du 11 mai contient la promesse d'une meilleure justice. Cependant que, reconnaissant au juge un (sinon le) pouvoir qui lui manquait, il donne au nouveau cours de la justice administrative un accomplissement naturel autant que souhaité. •

ACTUALITÉ

Passé et avenir des annulations contentieuses

Nicolas Boulouis et Anne Courrèges

Maitre des requêtes et auditeur au Conseil d'État

Le Conseil d'État module dans le temps les effets d'une annulation.

Saisie par des associations de défense des chômeurs, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a annulé, le 11 mai dernier, l'agrément ministériel donné en 2003 à différents accords conclus dans le cadre des conventions d'assurance chômage des 1^{er} janvier 2001 et 2004 (décisions *Association AC! et autres*, n°255886 à 255892). Elle a, en effet, jugé que la procédure d'agrément avait été irrégulière et que certaines clauses – autres que celle qui concernait les « recalculés » – étaient illégales.

Ces affaires ont été l'occasion d'un réexamen de la jurisprudence sur les effets des annulations contentieuses. Après avoir solennellement réaffirmé que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, le Conseil d'État a admis qu'il puisse être dérogé, à titre exceptionnel, au principe de l'effet rétroactif de l'annulation, lorsqu'il « est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets ». Le juge met alors en balance les conséquences de la rétroactivité de l'annulation et les inconvénients que présente, eu égard notamment au motif de l'annulation, la limitation dans le temps de ses effets.

En l'espèce, soucieux d'éviter un vide juridique et prenant en considération les graves incertitudes pesant sur la situation des allocataires et des cotisants, ainsi que les risques de profonde désorganisation du régime

d'assurance chômage, le Conseil d'État a différencié les effets de l'annulation prononcée. Pour les clauses illégales, il a décidé de ne pas déroger à l'effet rétroactif de l'annulation. En revanche, pour les autres clau-



ses des avenants à la convention de 2001, il a limité à l'avenir les effets de l'annulation de l'agrément, tout en réservant le cas des actions contentieuses déjà engagées. Enfin, s'agissant des autres clauses de la convention de 2004 et de ses avenants, il a prononcé l'annulation à compter du 1^{er} juillet 2004 seulement, laissant ainsi au gouvernement le temps de prendre les mesures propres à assurer la continuité du régime d'assurance chômage. •

PACS et reconduite

La conclusion d'un PACS entre un Français et un étranger ne donne pas automatiquement à ce dernier le droit d'obtenir un titre de séjour temporaire. En revanche, elle constitue un élément de sa situation personnelle, dont l'autorité administrative doit tenir compte pour apprécier l'existence d'une atteinte excessive au respect de sa vie privée et familiale.

(Conseil d'État, 9 février 2004, *Préfet de police c/ M. D.*, n° 243514).•



Violences après un match de football

Les destructions de véhicules par des supporters d'équipes de football sortant d'un match déjà émaillé d'incidents sont de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des propriétaires des véhicules. Une telle situation, en effet, entre dans le champ de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, qui fait peser sur l'État la charge des dégâts résultant des crimes et délits commis, de façon violente, par des attroupements ou des rassemblements.

(CAA Marseille, 20 octobre 2003, *Ministre de l'intérieur c/ Société Borgo Voyages*, n° 99MA02354).•

Médaille de la famille française

Un décret ne peut réserver l'attribution de la médaille de la famille française aux seuls parents de nationalité française. En effet, l'objet de cette décoration est de récompenser les mérites des personnes ayant dignement élevé de nombreux enfants français et la nationalité des parents ne constitue donc pas un critère de nature à justifier une différence de traitement.

(Conseil d'État, 17 décembre 2003, *GISTI*, n° 248238).•

Valeur de l'embryon congelé

Tribunal administratif d'Amiens, 9 mars 2004, *Époux T.*, n° 021451.

Par un jugement du 9 mars 2004, le tribunal administratif d'Amiens s'est prononcé sur la réparation du préjudice résultant pour un couple de la perte d'embryons congelés. La responsabilité du centre hospitalier ne faisait aucun doute compte tenu de la défaillance avérée du matériel de conservation. L'existence d'un préjudice n'était pas plus douteuse, eu égard aux risques que présente l'utilisation d'ovocytes mal conservés. La question de la réparation était, en revanche, nettement plus délicate.

Le tribunal a d'abord estimé que l'article 16-1 du code civil, qui dispose que le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial, s'opposait à

la réparation en argent du préjudice matériel résultant de cette perte. Il a ainsi classé l'embryon parmi les biens inestimables. Il a écarté ensuite l'existence d'un préjudice moral résultant de la perte d'êtres chers, en rappelant que les ovocytes surnuméraires conservés dans le cadre d'une procréation médicale assistée ne sont pas des personnes. En revanche, il a reconnu le droit des requérants à la réparation des troubles divers dans leurs conditions d'existence. Enfin, il a considéré que, dans cette affaire particulière, la destruction des embryons ne constituait pas une perte de leur chance d'être parents, compte tenu de leur âge et de la possibilité qui s'offre dès lors à eux de réaliser une nouvelle procréation assistée.•



Responsabilité du fait de la justice

Conseil d'État, Section, 27 février 2004, *Mme P.*, n° 217257.

Par une décision rendue le 27 février 2004, le Conseil d'État a jugé que l'État doit lui-même réparer le préjudice né de l'exercice de la fonction juridictionnelle, y compris lorsque la justice a été rendue par un autre que lui.

Professeur des universités, la requérante avait été sanctionnée par le conseil de son université réuni en formation disciplinaire. Le Conseil d'État ne s'est pas arrêté à la circonstance que cet organe relevait de l'université, établissement public distinct de l'État. Il a au contraire estimé que, la justice étant rendue au nom de l'État, seule la

responsabilité de ce dernier pouvait être engagée.

La décision s'inscrit ce faisant dans une tradition philosophique classique, selon laquelle la fonction de juger, qui est l'une des expressions de la souveraineté, appartient de façon indivisible à l'État, quand bien même le législateur a confié à des instances relevant d'autres personnes morales compétence pour connaître, en premier ressort ou en appel, de certains litiges.•

Téléprocédures

Célia Vérot

Secrétaire général adjoint du Conseil d'État

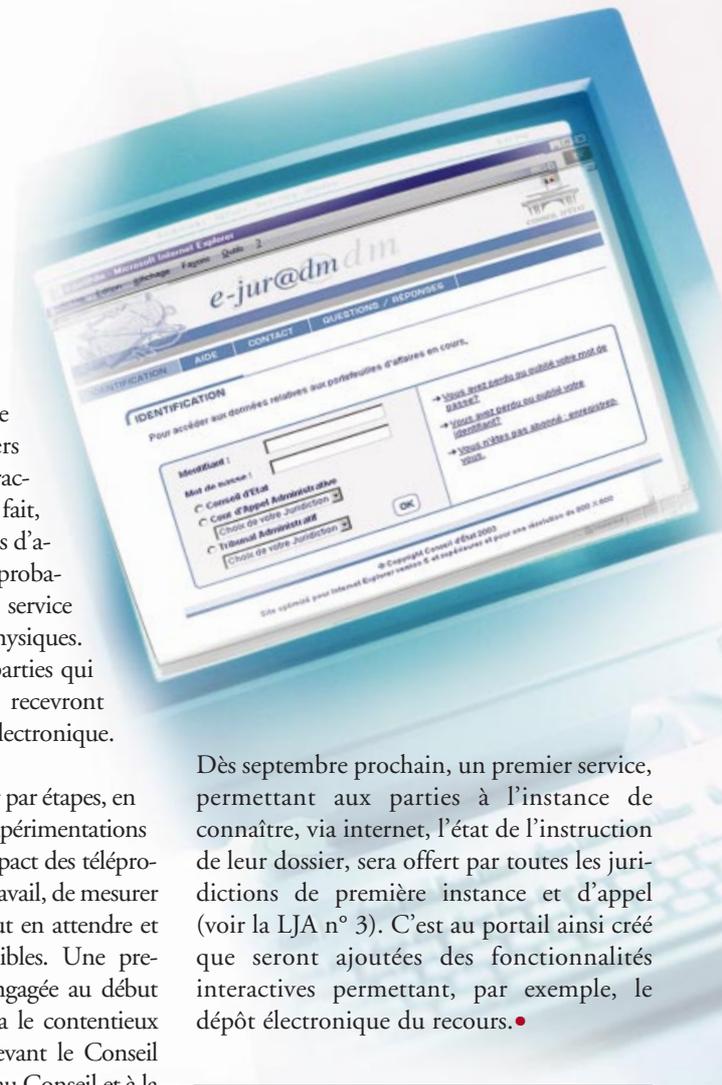
Les nouvelles technologies au service des usagers

Dans le cadre du Plan stratégique pour l'administration électronique (PSAE) lancé par le secrétariat d'État à la réforme de l'État, la juridiction administrative a décidé de s'engager sur la voie de la dématérialisation des échanges avec les usagers et les administrations. Les caractéristiques de l'instruction devant le juge administratif – une procédure essentiellement écrite et dirigée par la juridiction elle-même – en font un terrain privilégié de la dématérialisation : ce sont en effet plusieurs millions de courriers et documents qui sont échangés chaque année entre les juridictions, les requérants et les administrations. On peut ainsi attendre des téléprocédures des économies importantes sur les frais de duplication et d'expédition et une plus grande rapidité des échanges. Les portails internet peuvent en outre servir à mieux informer sur le déroulement de la procédure.

Deux principales difficultés sont à résoudre. En premier lieu, il est nécessaire de créer un niveau de confiance aussi élevé que dans l'univers papier ; le code de justice administrative devra d'ailleurs être modifié pour conférer aux envois électroniques un statut équivalent aux envois papier. En second lieu, il faut prendre en compte la « fracture numérique », c'est-à-dire le fait que le taux d'équipement des ménages

reste limité, même s'il progresse fortement (29% des foyers disposent aujourd'hui d'un raccordement à internet). De ce fait, les administrations, les cabinets d'avocats et les entreprises seront probablement plus intéressés par le service proposé que les personnes physiques. Bien évidemment, seules les parties qui le souhaitent enverront ou recevront recours et mémoires par voie électronique.

Le choix a été fait de progresser par étapes, en mettant en œuvre plusieurs expérimentations qui permettront d'évaluer l'impact des téléprocédures sur l'organisation du travail, de mesurer les bénéfices réels que l'on peut en attendre et d'identifier les obstacles possibles. Une première expérimentation sera engagée au début de l'année 2005 et concernera le contentieux fiscal présenté en cassation devant le Conseil d'État. Des cabinets d'avocats au Conseil et à la Cour de cassation spécialisés en matière fiscale, la direction générale des impôts et le Conseil d'État pourront ainsi échanger par la voie électronique les recours, mémoires, pièces et courriers nécessaires à l'instruction des affaires. Quelques mois plus tard, une seconde expérimentation concernera les tribunaux administratifs.



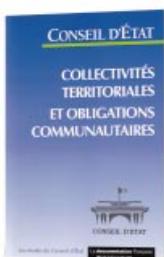
Dès septembre prochain, un premier service, permettant aux parties à l'instance de connaître, via internet, l'état de l'instruction de leur dossier, sera offert par toutes les juridictions de première instance et d'appel (voir la LJA n° 3). C'est au portail ainsi créé que seront ajoutées des fonctionnalités interactives permettant, par exemple, le dépôt électronique du recours. ●

RÉSULTATS

L'issue du procès devant le juge administratif

En 2003, les tribunaux administratifs ont donné satisfaction aux requérants, en tout ou partie, dans près d'une affaire sur quatre (24%). Ils ont clos le dossier par un non-lieu ou un désistement dans 17% des cas, soit que le litige ait perdu son intérêt, soit que les requérants aient obtenu satisfaction en cours de procédure. Enfin, ils ont rejeté 56% des requêtes, jugées soit irrecevables, soit non fondées, et ils ont transmis à la juridiction compétente les 3% restant, qui leur avaient été adressées à tort.

Le litige est le plus souvent réglé de façon définitive en première instance, puisque le taux d'appel est de 16% seulement, et le taux de réformation en appel de 17%. Quant au taux de pourvoi en cassation sur les arrêts des cours administratives d'appel, il est de 13%, et le taux de réformation en cassation de 11%. Enfin, le taux de réformation des jugements de tribunal administratif qui relèvent directement du contrôle de cassation du Conseil d'État atteint 14%. ●



ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT

Collectivités territoriales et obligations communautaires

Devant les institutions de l'Union européenne et les autres États membres, l'État est le seul à répondre des manquements au droit communautaire commis sur son territoire. Chaque État doit ainsi pouvoir garantir que les collectivités publiques qui le composent respectent ce droit. Or des risques existent, notamment en matière d'aides aux entreprises, de marchés publics ou d'environnement. En outre, le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales a pour corollaire le transfert des risques de manquement à des obligations communautaires.

Élaborée à la demande du Premier ministre et publiée à la Documentation française, l'étude du Conseil d'État est consacrée à l'analyse des risques et des causes de tels manquements. Elle examine le droit et la pratique chez nos différents partenaires et formule des propositions pour renforcer les moyens de prévenir et, le cas échéant, faire cesser ces manquements, ainsi que, plus généralement, pour mieux identifier les incidences du droit communautaire sur les collectivités territoriales. ●

Thaïlande

Le système juridique thaïlandais est un système mixte, civiliste et de common law; en matière d'organisation de la justice administrative, il s'est inspiré des modèles français et allemand.

Profondément réformée et dotée d'un statut constitutionnel par la Constitution du Royaume de Thaïlande du 11 octobre 1997, la justice administrative repose sur une Cour administrative suprême et des tribunaux administratifs de première instance, la constitution autorisant en outre la création de cours administratives d'appel.

Composées de magistrats membres d'un corps autonome, les juridictions administratives se prononcent, notamment, sur les litiges opposant les particuliers aux autorités administratives centrales agissant au nom du Gouvernement, aux collectivités territoriales et aux entreprises publiques. La Cour suprême administrative se prononce sur la légalité des décrets royaux et sur toutes les affaires pour lesquelles la loi lui confère une compétence déterminée. Enfin, c'est une autre institution, le Conseil d'État, à vocation exclusivement consultative, qui remplit la fonction de conseil du gouvernement sur les projets de lois et de décrets. •

Chypre

A Chypre, la Cour suprême est à la fois cour constitutionnelle et cour administrative. En tant que cour constitutionnelle, elle est compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois. En tant que cour administrative suprême, elle est juge d'appel, en dernière instance, des jugements rendus par les cours de première instance. En revanche, ses attributions sont exclusivement juridictionnelles, aucune compétence consultative ne lui étant reconnue.

Les juridictions administratives disposent uniquement du pouvoir d'annuler les actes illégaux. Elles ne peuvent par exemple octroyer des dommages-intérêts, les requérants devant, après avoir obtenu l'annulation d'un acte, engager une action devant les juridictions civiles de première instance. •

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction: Bernard Stim -
Directeur de publication: Pascale Fombeur -
Comité de rédaction: Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, André Schilte, Odile Piérart -
Secrétaire de rédaction: Xavier Catherine
Conseil d'État: 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel.: 01 40 20 80 00 - Mél: lja@conseil-etat.fr
Conception et Réalisation: Desgrandchamps

LE SAVIEZ-VOUS ?

Le juge administratif et les procédures d'urgence

La réforme des procédures d'urgence opérée par la loi du 30 juin 2000 permet au juge administratif des référés, juge unique, de prendre très rapidement les mesures provisoires nécessaires pour priver d'effet des décisions ou des comportements illégaux de l'administration. Les éléments phares en sont le référé-suspension et le référé-liberté.

Sur le fondement de la procédure de référé-suspension, le requérant peut obtenir du juge des référés qu'il suspende les effets d'une décision administrative jusqu'au jugement de la requête en annulation. Le requérant doit justifier de l'urgence de la situation et de l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée. La suspension est plus généreusement accordée que le sursis à exécution qu'elle a remplacé; elle peut ainsi concerner une décision de rejet, ou encore une décision dont les conséquences sont

exclusivement financières. En 2003, les tribunaux administratifs ont ainsi suspendu les effets de près de 2200 décisions, en examinant les demandes en 26 jours en moyenne. A ces chiffres, il convient d'ajouter les cas dans lesquels la suspension est décidée directement par le Conseil d'État, en raison de l'importance ou du champ d'application de la décision litigieuse.

Le référé-liberté, procédure entièrement nouvelle, permet de faire cesser toute atteinte grave et manifestement illégale portée par une administration à une liberté fondamentale. Le juge des référés peut, dans ce cadre, ordonner toutes les mesures nécessaires et notamment prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration. En 2003, c'est ainsi dans un peu plus d'une centaine de cas que le juge des référés, statuant dans un délai moyen de quatre jours, a ordonné des mesures destinées à protéger des libertés fondamentales gravement mises en cause, qu'il s'agisse de la liberté d'aller et venir, du droit d'asile, du droit de consentir à un traitement médical, de la libre expression du suffrage, de la liberté syndicale, de la liberté d'entreprendre ou encore du droit de propriété. •

AGENDA

Création d'une nouvelle cour à Versailles

Le 1^{er} septembre prochain, une nouvelle et huitième cour administrative d'appel ouvrira ses portes à Versailles. Elle sera compétente pour juger les appels des jugements rendus par les tribunaux administratifs de Versailles et Cergy-Pontoise et déchargera la cour de Paris, qui a à ce jour plus de 10 000 dossiers en stock.

A la même date du 1^{er} septembre 2004, le contentieux des Hauts-de-Seine sera transféré du ressort du tribunal administratif de Paris à celui de Versailles, de façon à rééquilibrer les flux de requêtes nouvelles devant ces deux juridictions. •

NOMINATIONS

Boleslaw LUKASZEWICZ

Président du tribunal administratif de Marseille à compter du 1^{er} juillet 2004.

Philippe BÈLE

Président du tribunal administratif de Nantes à compter du 1^{er} juillet 2004.

Michelle JOLLY

Président du tribunal administratif de Grenoble à compter du 15 juillet 2004.

Henri CHAVRIER

Président du tribunal administratif de Bordeaux à compter du 15 juillet 2004.

Philippe BELAVAL

Président de la cour administrative d'appel de Versailles à compter du 1^{er} septembre 2004.

Gérard COROUGE

Président du tribunal administratif de Rouen à compter du 1^{er} septembre 2004.

SUR LE NET

Comment retrouver les décisions et études citées dans cette Lettre ?

- > Retrouver les décisions et arrêts du Conseil d'État et des cours administratives d'appel: sur Légifrance, le service public de la diffusion du droit (www.legifrance.gouv.fr), > la jurisprudence nationale > des juridictions administratives, puis taper le n° de la décision).
- > Retrouver le jugement du tribunal administratif d'Amiens: sur le site du tribunal (www.ta-amiens.juradm.fr), > les feuillets du tribunal).
- > Lire l'étude consacrée à la mise en œuvre des téléprocédures dans la juridiction administrative: sur le site du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr), > rapports et avis > rapports et études publiés > rapports et études 2003).
- > Consulter et commander l'étude du Conseil d'État sur les collectivités territoriales et les obligations communautaires: sur le site de la Documentation française (www.ladocumentationfrancaise.fr), > bibliothèque des rapports publics, puis rechercher par mots-clés, par exemple en tapant « obligations communautaires ») ou bien par le lien existant sur la page d'accueil du site du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr). •