

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
VUE PAR...



Vincent Mazauric

Chef de service à la direction générale des impôts

Le « CG3P » n'est pas seulement la première pierre d'une rénovation importante du droit domanial, c'est aussi un cas exemplaire de collaboration entre l'administration et le Conseil d'État.

Le temps exigé par tout projet de longue haleine s'est révélé un bienfait et a rendu possible une intensité de contact sans précédent entre les fonctionnaires du Domaine et les rapporteurs du Conseil d'État : 62 réunions en 18 mois, soit environ 250 heures de travail.

Ceci a permis de former une pratique, puis de fonder une estime, mutuelle, et, surtout, de faire vivre le débat de fond d'une manière inédite, allant au-delà des précautions que doit prendre le législateur par ordonnance. L'anecdote retiendra que cette sérénité lui aura donné le courage d'abroger sans trembler l'ordonnance de la Marine de Colbert de 1681. L'État, les collectivités territoriales et tous les usagers du domaine public mesureront, à la pratique, les avancées réelles permises par les suggestions et les solutions du Conseil d'État, ici au cœur de son rôle administratif, et les apports du travail interministériel, remarquablement continu et constructif sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement.

Ces quelques lignes ne peuvent se conclure sans un témoignage de vive reconnaissance aux rapporteurs, Christine Maugué et Gilles Bachelier. À l'institution, on dira que, s'il n'est pas d'usage de remercier son juge, le conseil a bien mérité. ●

ACTUALITÉ

Un code général de la propriété des personnes publiques

Christine Maugué et Gilles Bachelier

Conseillers d'État

La publication de l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques illustre la contribution des formations administratives du Conseil d'État à l'exercice de codification.

Cet exercice s'était, jusqu'alors, toujours effectué à droit constant. Le code général de la propriété des personnes publiques est plus ambitieux. En effet, la réécriture du droit existant s'est accompagnée d'innovations importantes. Ainsi, une nouvelle définition générale, plus restrictive, est donnée du domaine public immobilier. Les transferts de propriété entre personnes publiques sont rendus possibles, par voie de cession ou d'échange sans déclassement préalable, de même que sont désormais admis le déclassement par anticipation de certains immeubles demeurant affectés au service public et l'octroi de servitudes conventionnelles sur le domaine public. En outre, le régime des droits réels et celui des redevances sont clarifiés et adaptés.

L'examen de ce code présentait également, pour le Conseil d'État, une double originalité.

D'une part et dès lors qu'il était élaboré à droit non constant, la consultation préalable de la Commission supérieure de codification ne constituait pas une obligation juridique. Le Gouvernement l'avait d'ailleurs jugée d'autant moins nécessaire que son projet reprenait pour l'essentiel celui élaboré par un groupe de travail présidé par M. Max Querrien, conseiller d'État. Toutefois, l'assemblée générale du Conseil d'État a estimé que cette consultation s'imposait en l'espèce, en raison de l'objet du code et de la nécessité de procéder à un examen particulier des techniques de codification.

D'autre part, le plan du projet de code reposait à titre principal sur la distinction entre domaine public et domaine privé. Or cette approche n'a pas été retenue par le Conseil d'État, dès lors que la vocation du code est de régir la propriété des personnes publiques, laquelle obéit, comme celle des personnes privées, aux règles relatives à son acquisition, sa gestion et sa cession. Le code a ainsi été entièrement réécrit au cours de très nombreuses séances de travail conduites au Conseil d'État avec l'ensemble des commissaires du Gouvernement.

Il reste maintenant à faire vivre ce code, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006. ●



Colonne Vendôme

Un fragment de la colonne Vendôme appartient au domaine public de l'État – en tant que bien meuble – et son exportation ne peut donc être autorisée.

(CAA de Paris, 4 avril 2006, Mme M, n° 04PA02037) •

Contrats de partenariat

Un décret du 19 octobre 2004 a prévu la création d'une mission d'experts, rattachée au ministre de l'économie et des finances, chargée d'apporter aux personnes publiques qui le demandent un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat institués par l'ordonnance du 17 juin 2004. Le décret n'ayant pas pour effet de permettre à la mission de négocier de tels contrats en lieu et place de personnes publiques autres que l'État, il ne conduit pas cet organisme d'experts à intervenir sur le marché économique du conseil juridique et ne méconnaît ainsi ni le principe de liberté du commerce et de l'industrie ni le droit de la concurrence.

(Conseil d'État, assemblée, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n° 275531) •

Composition des chambres des métiers

Le Conseil d'État annule les dispositions du décret du 27 août 2004 qui privaient les étrangers non communautaires de la qualité d'électeurs et d'éligibles aux chambres des métiers et de l'artisanat. En effet, eu égard à la mission des chambres, qui est de représenter les intérêts généraux de l'artisanat, il n'existe pas de différence de situation entre les artisans résultant de leur nationalité qui justifierait une différence de traitement pour l'attribution du droit de vote aux élections des membres de ces chambres, et aucune nécessité d'intérêt général ne justifie cette privation du droit de vote. De même, s'agissant de l'éligibilité, les prérogatives de puissance publique conférées aux chambres ne sont pas d'une nature et d'une ampleur telles qu'elles justifieraient une différence de traitement des artisans suivant leur nationalité quant à la possibilité d'y être élu.

(Conseil d'État, assemblée, 31 mai 2006, Groupe d'information et de soutien aux immigrés, n° 273638) •

Loi d'habilitation et changement de gouvernement

Sauf si la loi d'habilitation, prise sur le fondement des dispositions de l'article 38 de la Constitution, en dispose autrement, l'autorisation donnée par le Parlement au gouvernement pour prendre des mesures par ordonnance produit effet jusqu'au terme prévu par cette loi. La circonstance que le gouvernement ne soit plus le même que celui qui était en fonction à la date d'entrée en vigueur de la loi d'habilitation ne fait pas obstacle à ce qu'il prenne une ordonnance sur le fondement de cette loi.

(Conseil d'État, section, 5 mai 2006, M. Schmitt, n° 282352) •

La sécurité juridique consacrée

Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, n° 288460

A l'occasion d'une demande d'annulation du décret du 16 novembre 2005 approuvant un nouveau code de déontologie pour la profession des commissaires aux comptes, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a érigé au rang de principe général de notre droit interne l'exigence de sécurité juridique, préoccupation qui, sans avoir reçu jusqu'à présent cette consécration, n'en inspirait pas moins la

Photo : ePhodolic



jurisprudence administrative. Elle en tire en l'espèce la conséquence que le pouvoir réglementaire ne pouvait prévoir l'application du code aux contrats en cours conclus par les commissaires aux comptes sans ménager, par le biais de mesures transitoires, un délai d'adaptation de la profession aux nouvelles règles, plus sévères, en matière d'incompatibilités entre les fonctions de contrôle et celle de conseil. •

L'État et la SNCF condamnés pour la déportation d'une famille juive en mai 1944

Tribunal administratif de Toulouse, 6 juin 2006, M.X et consorts L. c/ Préfet de la Haute-Garonne et Société nationale des chemins de fer français, n° 0104248

A rrêtée à Pau en mai 1944 et acheminée jusqu'au camp de Drancy où elle fut internée durant trois mois, une famille juive a demandé à l'État et à la SNCF réparation des préjudices subis, et a obtenu gain de cause devant le tribunal administratif de Toulouse. Celui-ci n'a pas considéré les faits comme imprescriptibles en tant que crimes contre l'humanité – au motif, implicite, que cette imprescriptibilité ne peut être invoquée que devant les juridictions répressives – mais n'en a pas moins jugé que l'action des requérants n'était pas encore prescrite. Il a en effet estimé que, si s'appliquaient les classiques prescriptions quadriennale s'agissant de l'État et décennale du code civil s'agissant de la SNCF, le délai de ces prescriptions n'avait toutefois pu commencer à courir qu'aux dates auxquelles les requérants ne pouvaient plus ignorer leurs créances. S'agissant



Photo : Christophe Château

de la créance sur l'État, ce point de départ devait être fixé au début des années 2000, lorsque le juge administratif a reconnu la responsabilité de l'État pour des faits commis sous le régime de Vichy, et, s'agissant de la SNCF, au milieu des années 1990, lors de la diffusion d'informations historiques incontestables sur son rôle dans les déportations. Le tribunal a ensuite constaté tant la faute de l'État, qui avait facilité une opération qui devait normalement être le prélude à la déportation des personnes concernées, que celle de la SNCF, qui, informée de la nature et de la destination des convois, n'avait jamais émis d'objection, et qui assurait le transport dans des wagons destinés au transport d'animaux, dans des conditions inhumaines, tout en le facturant à l'État au tarif de la 3^e classe. •

Vers un nouveau régime de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière



Photo : ©Photodisc

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, en cours de discussion au Parlement au moment où ces lignes sont rédigées, comporte de nombreuses dispositions qui auront une incidence sur la juridiction administrative. Parmi elles, ce sont les nouvelles modalités d'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui auront les conséquences les plus notables pour les tribunaux administratifs.

Jusqu'à présent, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière repose sur la procédure de la reconduite à la frontière. Les recours contre les arrêtés préfectoraux prononçant une reconduite doivent être jugés, sur le fond, dans un délai de 72 heures, devant un juge unique statuant au terme d'une procédure essentiellement orale et sans conclusions du commissaire du gouvernement. Or les arrêtés de reconduite à la frontière recouvrent deux réalités assez différentes. Dans une première hypothèse, qui a correspondu à environ 10 000 requêtes devant les tribunaux administratifs en 2005, l'étranger qui est interpellé se voit notifier un arrêté et fait aussitôt l'objet d'un placement en rétention ; si son recours est rejeté, la mesure de reconduite sera généralement

exécutée. Dans la seconde hypothèse, qui a correspondu à 8 000 requêtes environ au cours de la même année, l'étranger s'est vu refuser le titre de séjour qu'il demandait, puis a reçu, par la poste, un arrêté de reconduite à la frontière ; même si son recours est rejeté, la probabilité que la mesure soit exécutée est alors extrêmement faible et on perçoit mal l'intérêt d'une procédure d'extrême urgence devant le juge.

Le projet de loi supprime la possibilité de notifier un arrêté par voie postale. En lieu et place, il prévoit que les refus de titre de séjour puissent être assortis d'une obligation de quitter le territoire, susceptible d'exécution d'office passé le délai d'un mois laissé à l'étranger pour regagner de lui-même son pays d'origine. Un recours spécifique est prévu pour permettre aux étrangers de contester utilement la mesure prise : pendant ce même délai d'un mois, ils pourront saisir le tribunal administratif d'un recours dirigé tant contre le refus de titre de séjour que contre l'obligation de quitter le territoire, qui suspendra, jusqu'au jugement, l'exécution de cette dernière mesure. Le juge disposera d'un délai de trois mois pour statuer sur la requête. Le placement en rétention

d'un étranger demeurant possible passé le délai d'un mois imparti pour quitter volontairement le territoire français, une disposition prévoit dans un tel cas le jugement selon la procédure applicable aux arrêtés de reconduite à la frontière, dans le délai de 72 heures.

Ce dispositif, qui se rapproche du droit allemand, devrait présenter l'avantage, pour l'administration et le juge, d'éviter l'édition successive de deux actes, le refus de titre de séjour et l'arrêté de reconduite à la frontière, et le jugement de deux recours présentés contre ces deux actes. Aux étrangers, il devrait permettre d'être fixés sur leur sort dans des délais brefs, tout en bénéficiant de plus de garanties que devant le juge de la reconduite à la frontière, lorsque l'urgence n'est pas telle qu'il faille statuer en 72 heures. Il reste toutefois à organiser une procédure permettant le jugement de très nombreux litiges dans le délai de trois mois, avec une instruction écrite et le double examen du rapporteur et du commissaire du gouvernement. Cette tâche incombera au décret d'application auquel renvoie la loi, et supposera une organisation particulièrement rigoureuse de la part des tribunaux administratifs. ●

RÉSULTATS

La commission des recours des réfugiés



Photo : CRR

La Commission des recours des réfugiés, juridiction chargée de juger les recours formés contre les décisions de l'OFPRA statuant sur l'asile, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État, a vu son activité croître de façon spectaculaire dans les années récentes : le nombre de recours dont elle a été saisie, qui était de 13 500 par an entre 1996 et 1998, a augmenté jusqu'à atteindre 51 700 en 2004 – les recours les plus nombreux émanant de ressortissants de la Turquie et de la République démocratique du Congo. Cette explosion du contentieux, faisant de la Commission la première juridiction administrative de France par le nombre des saisines, a rendu nécessaire le recrutement d'un grand nombre de juges et collaborateurs en 2004. C'est ainsi

que plus de 140 formations de jugement ont fonctionné en 2005, chacune étant composée d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs, nommés l'un par le haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés et l'autre sur proposition d'un ministre, les trois juges exerçant ces fonctions en sus de leur activité principale. Cet effort exceptionnel a permis à la juridiction de rendre 62 300 décisions en 2005, soit 59 % de plus qu'en 2004. Dans le même temps, un certain tassement des entrées était enregistré, avec « seulement » 38 600 nouveaux recours en 2005. Au total, le stock des affaires en instance a pu être ramené à 21 300 dossiers en fin d'année, représentant 4 mois d'activité de la juridiction.

L'année 2005 aura été l'occasion pour la Commission de mettre en œuvre certains des aspects majeurs de la réforme du droit d'asile, et notamment de définir les agissements à l'origine de menaces graves donnant lieu à l'octroi de la protection subsidiaire. Elle lui aura également permis de considérer que le refus de se soumettre à un mariage imposé engendrant le risque de subir un « crime d'honneur » justifiait la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de l'appartenance à un certain groupe social. ●



Colombie

La justice administrative colombienne a compétence pour contrôler l'ensemble de l'activité administrative et pour connaître du contentieux électoral. Les requérants peuvent en outre exercer des actions en « tutela », dérivée de l'amparo, pour faire constater la méconnaissance d'un droit constitutionnellement garanti, et des actions en rétablissement de leurs droits, pour obtenir du juge administratif qu'il condamne l'administration à appliquer la loi.

Les tribunaux administratifs jugent en premier ressort ; le Conseil d'État est juge d'appel, et juge de premier et dernier ressort des actes administratifs de portée nationale. Enfin, lorsqu'un justiciable estime qu'une décision du Conseil d'État – ou de la Cour suprême judiciaire – méconnaîtrait un de ses droits constitutionnels, il peut saisir la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'État comprend également une chambre consultative. Il peut être consulté par le Gouvernement sur toute affaire administrative et il prépare les projets de révision constitutionnelle. ●



Mexique

Les litiges fiscaux, le contentieux de la responsabilité et des travaux publics et celui des pensions civiles et militaires relèvent du Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative. Celui-ci compte 68 membres, dont la nomination est prononcée par le Président de la République et ratifiée par le Sénat, et se compose d'une chambre supérieure, chargée de trancher certaines affaires et d'assurer l'unité de la jurisprudence, et de 25 chambres régionales. En outre, quelques États disposent d'un tribunal du contentieux administratif.

Les décisions rendues peuvent faire l'objet, de la part des autorités administratives, d'un recours en révision devant les tribunaux judiciaires, tandis que les particuliers peuvent faire usage de la procédure de protection (*juicio de amparo*), en cas de violation de leurs droits fondamentaux. Lorsqu'il n'existe pas de juridiction administrative, le *juicio de amparo* devant les tribunaux judiciaires est ouvert directement.

Les juridictions administratives n'ont pas de compétences consultatives. ●

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction : Bernard Stim -
Directeur de publication : Pascale Fombeur -
Comité de rédaction : Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Gisèle Avoie, Isabelle Schwartz.
Secrétaire de rédaction : Xavier Catherine
Conseil d'État : 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel. : 01 40 20 80 00 - Mèl : lja@conseil-etat.fr
Conception et Réalisation : Desgrandchamps
N° ISSN : 1760-4915.

Prévention des durées excessives de procédure

Par décret du 19 décembre 2005, des pouvoirs nouveaux ont été reconnus au chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives pour prévenir les difficultés liées à des durées excessives de procédure devant la juridiction administrative.

En vertu de l'article R. 112-2 du code de justice administrative, le chef de la mission d'inspection, qui est un conseiller d'État, peut désormais être saisi par tout justiciable qui estime pâtir de la durée excessive d'une procédure juridictionnelle à laquelle il est partie devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Il dispose d'un pouvoir de recommandation qui lui permet, notamment, d'appeler l'attention du chef de la juridiction intéressée sur une telle situation.

En outre, l'article R. 112-3 prévoit que le chef de la mission d'inspection est destinataire de toutes les décisions administratives ou juridictionnelles allouant une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée de procédure excessive devant les juridictions administratives. Il avise le président du tribunal ou de la cour dont le fonctionnement a été mis en cause, peut faire des recommandations pour remédier à cette situation et peut saisir les autorités compétentes de toute proposition de mesure en ce sens. ●

Rémunération au mérite

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les magistrats perçoivent une prime variable pouvant aller de 0 à 20 % de leur traitement, modulée en fonction de « l'importance et de la valeur des services rendus ». La détermination du taux, qui intervient une fois par an, relève de la compétence de chaque chef de juridiction. En 2005, 18 % des magistrats ont perçu une prime modulée à la baisse, le minimum étant de 0 %, tandis que 39 % ont perçu la prime au taux moyen de 10 % et 43 % ont bénéficié d'une prime modulée à la hausse, le maximum s'établissant à 13 %.

Au Conseil d'État, les primes des membres sont entièrement variables et sont fixées en fonction du nombre et de la qualité des dossiers qu'ils déposent. Leur travail est évalué chaque trimestre, à l'occasion d'une « réunion de primes » réunissant, pour la section du contentieux, les différents présidents de formation de jugement, et leur taux de prime varie en fonction des résultats obtenus. ●

NOMINATIONS

Au Conseil d'État

Yannick MOREAU

*Président de la section sociale
à compter du 25 avril 2006*

Lucienne ERSTEIN

*Président du tribunal administratif de Bastia
à compter du 1^{er} septembre 2006*

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Daniel RICHER

*Président du tribunal administratif de Nancy
à compter du 1^{er} juillet 2006*

Jean-Pierre PANAZZA

*Président du tribunal administratif de Nîmes
à compter du 1^{er} septembre 2006*

Jacqueline SILL

*Président du tribunal administratif de Rouen
à compter du 1^{er} septembre 2006*

AGENDA

En France

- > Les 15 et 16 juin 2006 : Conférence nationale des présidents des juridictions administratives, à Lyon, occasion de réunions de travail internes et d'un colloque consacré aux procédures d'urgence, organisé dans les grands salons de l'Hôtel du Département.
- > Le 29 juin 2006 : Visite du Premier Ministre, Dominique de Villepin, au Conseil d'État.

A l'étranger

- > Les 4 et 5 juillet 2006 : Congrès international à Bogota à l'occasion du 15^e anniversaire de la Constitution colombienne de 1991, organisé par l'ambassade de France, la Maison franco-andine du droit, la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature.
- > Du 16 au 20 juillet 2006 : 3^e conférence internationale régionale de l'Institut international des sciences administratives, au Mexique, sur le thème de la transparence pour une meilleure gouvernance. ●

