

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
VUE PAR...

ACTUALITÉ

Sécurité juridique et complexité du droit

Josseline de Clausade
Conseiller d'État

Par le thème des considérations générales de son rapport annuel, « Sécurité juridique et complexité du droit », le Conseil d'État revient, en raison de l'aggravation du problème, sur une question déjà abordée il y a quinze ans.

économiques. Elle risque en outre de nuire à l'attractivité économique de la France et de dissuader certains investisseurs étrangers.

En s'inspirant d'expériences étrangères intéressantes et de travaux parlementaires, ce rapport propose au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif quelques remèdes pour infléchir le cours des choses. Au Gouvernement, il incombe, par le respect des disciplines de la Constitution et par un nouveau droit de l'élaboration des textes qui serait inscrit dans une loi organique, de s'astreindre à peser minutieusement les avantages et les inconvénients d'une réforme législative et, si la réforme est décidée, de préparer un projet qui ne transgresse pas les limites du domaine de la loi mais contienne toutes les dispositions nécessaires. Au Parlement, il appartient de revenir à un meilleur usage du droit d'amendement, d'adopter des méthodes de travail allégées pour certains projets de loi et d'apporter son concours à un contrôle plus efficace des modalités d'application de la loi. ●

Le rapport analyse les causes de la complexité croissante du droit. Certaines échappent à la responsabilité directe des pouvoirs publics : développement du droit international et communautaire, décentralisation géographique ou sectorielle, demande de lois par des citoyens qui ne cessent d'en réclamer de nouvelles, en raison des vertus et de la force symbolique qu'ils lui prêtent. La recherche de l'annonce médiatique par les gouvernants vient toutefois aggraver les effets de ces tendances. Elle débouche sur une complexité excessive et sur une instabilité chronique du droit. Le législateur se voit ainsi contraint, submergé, et parfois contourné. L'insécurité juridique inquiète les citoyens, en particulier les plus faibles, et décourage les opérateurs



Pierre Mazeaud
Président du Conseil constitutionnel

Esprit de famille. Voilà comment je qualifierais les relations entre nos deux institutions.

A y regarder de près, l'état civil ne nous fait-il pas naître l'un et l'autre en l'an VIII, puisque les articles 15 à 24 de la Constitution du 22 frimaire créent un organe, certes dénommé « Sénat conservateur », mais qui « maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunal ou par le gouvernement » et que son article 52 instaure un Conseil d'État « chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » ?

Faute de faire ses preuves, le premier disparaîtra très vite. Le second prospérera, se renouvellera en 1872, engendrera les tribunaux administratifs en 1953 et les cours administratives d'appel en 1987 (par une loi dont je suis fier d'avoir été le rapporteur à l'Assemblée nationale).

1958 va les retrouver, siégeant côte à côte au Palais Royal, s'épiant quelque peu dans un premier temps, puis interagissant dans la confiance et une commune culture de l'intérêt général. Le petit frère tirera vite profit de l'expérience de son aîné, lui empruntera une partie de ses méthodes et techniques mais aussi quelques uns de ses membres, lui apportant en retour la reconnaissance constitutionnelle et l'accompagnant dans sa volonté réformatrice.

Que de chemin parcouru depuis l'an VIII ! ●



Photo Muriel Dovic

Règlement de la Coupe de France de football

L'un des articles du règlement de la Coupe de France, élaboré par la Fédération française de football, exige que les matchs mettant en jeu un club de ligue 1 se tiennent dans des stades d'une capacité de 5000 personnes au moins. A l'occasion d'un litige relatif à la détermination du stade devant accueillir une rencontre, le juge des référés estime qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de cet article, en ce que l'exigence ainsi posée est dictée par un objectif exclusivement mercantile, qui ne répond pas à l'objet de la délégation consentie à la Fédération française de football en matière de contrôle des équipements sportifs. (Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 6 janvier 2006, Association olympique Noisy-le-Sec Banlieue 93) •

Responsabilité du fait d'un mineur délinquant

Le Conseil d'État juge que lorsqu'un dommage est causé par un mineur délinquant relevant de l'ordonnance du 2 février 1945, la victime peut se retourner contre l'institution de droit public assurant la garde du mineur, même si celle-ci n'a pas commis de faute. Il laisse toutefois subsister la responsabilité sans faute de l'État, en raison du risque spécial créé par les méthodes libérales retenues par l'ordonnance du 2 février 1945. C'est ainsi une voie d'indemnisation supplémentaire qui est ouverte aux victimes. (Conseil d'État, section, 1^{er} février 2006, Garde des sceaux, Ministre de la justice c/ Mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF), n° 268147) •

Exportation du Clemenceau

Le Conseil d'État suspend la décision d'exportation vers l'Inde de la coque désaffectée de l'ancien porte-avions Clemenceau en vue de son désamiantage final. Il a en effet estimé, d'une part, que l'urgence était établie et, d'autre part, qu'il existait un doute sérieux sur la légalité de la décision, au motif que cette coque aurait le caractère d'un déchet, au sens du règlement du Conseil des Communautés européennes du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne et de la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets, et que son exportation à destination de l'Inde serait ainsi interdite par ces textes. (Conseil d'État, 15 février 2006, Association Ban Asbestos France et autres, n°s 288801 et 288811) •

Droits d'inscription à l'université et « frais pédagogiques »

Tribunal administratif de Grenoble, 16 décembre 2005, Association Aide juridique étudiante et UNEF, Recteur de l'académie de Grenoble, n°s 0504273, 0504803 et 0505371

Le tribunal administratif de Grenoble a précisé les conditions dans lesquelles une université peut faire payer certaines prestations aux étudiants. Il a jugé qu'en vertu du code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur peuvent percevoir des étudiants, en sus des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme national, des rémunérations pour services rendus, à condition que les

prestations correspondantes soient facultatives et clairement identifiées. Par conséquent, il a considéré qu'en adoptant par délibération des tarifs de « prestations pédagogiques » applicables par année d'étude sans énumérer les prestations concernées ni donner la possibilité aux étudiants de refuser certaines d'entre elles, le conseil d'administration de l'université Pierre Mendès-France de Grenoble avait pris une décision illégale. •



Fabrication des passeports « biométriques »

Conseil d'État, 3 mars 2006, Société François-Charles Oberthur Fiduciaire et Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, n°s 287960, 287964 et 288809

Le tribunal administratif de Paris, saisi en référé par le comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale, avait suspendu les décisions du ministre de l'intérieur écartant la candidature de l'Imprimerie nationale, au profit de celle de la société Oberthur, pour la fabrication des futurs passeports sécurisés par le recours à la biométrie. Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi en cassation dirigé contre l'ordonnance de référé. Il a, tout d'abord, confirmé que le comité central d'entreprise de l'Imprimerie nationale est recevable à

contester devant le juge administratif les mesures qui peuvent affecter les conditions d'emploi et de travail du personnel de l'entreprise. Il a ensuite estimé que le premier juge, eu égard à son office, avait pu considérer à bon droit qu'il existait un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées, au motif qu'elles méconnaîtraient le champ du monopole que la loi du 31 décembre 1993 a conféré à l'Imprimerie nationale, lequel ne se limiterait pas à la fourniture de documents vierges. •

La juridiction administrative en 2005

En matière contentieuse, l'année 2005 a été marquée à la fois par la poursuite de l'augmentation du nombre de recours et par celle des efforts fournis par les juridictions pour réduire les délais de jugement.

Devant les *tribunaux administratifs*, les entrées ont encore progressé de 5 %, après deux années exceptionnelles marquées par un taux d'augmentation de 14 puis 16 %. Au cours de cette même année 2005, le nombre d'affaires jugées a augmenté de plus de 13 % par rapport à l'année précédente, ce qui a permis de retrouver un quasi-équilibre entre les entrées et les sorties. Le stock des affaires en instance en fin d'année reste ainsi stable, et correspond à un délai prévisible moyen de jugement d'un an et quatre mois, en diminution par rapport à 2004. Toutefois, les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, tels les référés ou les recours dirigés contre des arrêtés de reconduite à la frontière, pèsent de plus en plus lourd dans l'activité des tribunaux, au détriment des autres affaires, dont le délai de jugement dépasse deux ans en moyenne.

Devant les *cours administratives d'appel*, le nombre des affaires enregistrées a connu une hausse spectaculaire, de 41 % en 2005. Cette progression s'explique très largement par le transfert, du Conseil d'État à ces juridictions, de l'appel de la reconduite à la frontière, depuis le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, le nombre d'affaires jugées a continué de progresser, de 19 %, ce qui permet aux cours de conserver un taux de couverture des entrées par les sorties très favorable, puisqu'il atteint 117 %.

Par conséquent, le stock des affaires en instance continue de diminuer et correspond à un délai prévisible moyen de jugement d'un an et quatre mois, en amélioration sensible. La poursuite de l'effort entrepris devrait permettre d'atteindre l'objectif d'un délai d'un an à la fin de l'année 2007, qui a été fixé par les contrats d'objectifs

et de moyens conclus entre le Conseil d'État et les cours en 2002. Devant le *Conseil d'État*, le nombre d'affaires enregistrées a diminué

de 7 % ; les effets du transfert aux cours de l'appel de la reconduite à la frontière ont été en grande partie contrebalancés par l'augmentation du nombre des pourvois en cassation. Le nombre d'affaires jugées augmente de 2 %, ce qui permet d'obtenir un taux de couverture des entrées par les sorties très légèrement supérieur à 100 % et de stabiliser le nombre des affaires en instance. Le délai prévisible moyen de jugement des affaires s'établit aux alentours d'un an.

En matière consultative, l'activité du Conseil d'État a été particulièrement soutenue en 2005, puisque celui-ci a dû examiner 238 projets de loi, ordonnance ou loi de pays et 839 projets de décret réglementaire, soit respectivement 23 % et 25 % de plus qu'en 2004. Beaucoup de ces textes revêtaient une grande importance, comme le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme ou le projet d'ordonnance relatif au contrat « nouvelles embauches ». •

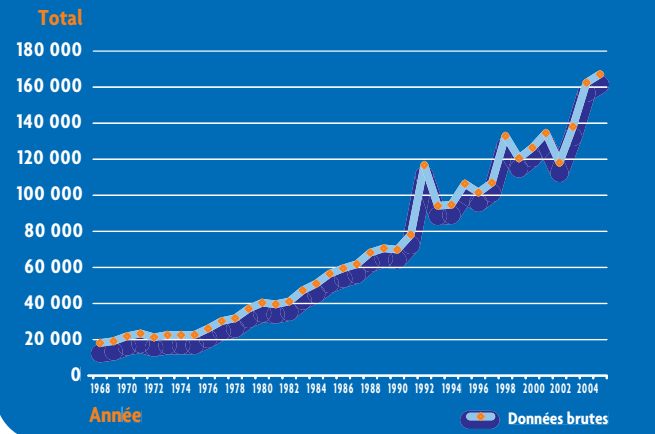
Sur longue période, la progression du contentieux administratif est impressionnante. Le nombre total d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs (« données brutes »), qui était voisin de 20 000 par an au début des années soixante-dix, a doublé tous les dix à douze ans. La barre des 40 000 entrées a été ainsi franchie en 1980, celle des 80 000 en 1991 et celle des 160 000 en 2004. En 2005, le nombre total d'affaires enregistrées a atteint 167 150. Abstraction faite des séries de requêtes comportant une argumentation identique, par exemple en matière de fonction publique, ce nombre est de 156 994 (« données nettes »). Le graphique montre d'ailleurs qu'à partir de 1992, le développement des séries entraîne une progression par à-coups, ce qui a conduit à suivre les statistiques, sur la période récente, également en « données nettes ».

Chiffres clés de l'année 2005

	Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel	Conseil d'État
Affaires enregistrées	156 994	20 208	11 196
Affaires réglées	155 562	23 553	11 222
Affaires en instance au 31.12	210 043	31 861	10 089

Tous les chiffres sont en données nettes, c'est-à-dire abstraction faite des séries de requêtes comportant une argumentation identique.

Évolution du nombre d'affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs



L'ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le droit de la communication

À la demande du Gouvernement, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'opportunité de reprendre, après deux tentatives infructueuses, le travail de codification du droit de la communication.

Il a d'abord procédé à un inventaire méthodique de ce droit, qui a pour fil directeur le parcours de l'information. Il touche ainsi des domaines aussi divers que le droit applicable aux entreprises de communication, le droit des communications électroniques, le droit de la protection du secret et des infor-

mations relatives aux personnes, ainsi que le droit de l'information dans son rapport à la décision publique.

Dans un second temps, l'étude formule trois préconisations relatives au périmètre d'un éventuel code de l'information et de la communication.

Tout d'abord, la spécificité croissante du droit des infractions de presse plaide en faveur d'une codification autour du droit des médias.

Ensuite, la convergence numérique pose la

question nouvelle du droit d'un support de communication – les communications électroniques – désormais largement indifférent à la distinction entre communication au public et correspondance privée. Une codification du droit des médias avec le droit des communications électroniques est ainsi envisagée.

Enfin, en l'absence de toute codification formelle, les technologies numériques pourraient être utilisées pour améliorer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit, notamment par l'usage d'un portail Internet. •



Luxembourg

Au Luxembourg, le Conseil d'État remplissait, jusqu'en 1996, une double mission, juridictionnelle et consultative.

La révision constitutionnelle du 12 juillet 1996 a transféré le contentieux administratif au Tribunal administratif et à la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg. Le premier, composé d'une dizaine de membres, est juge de première instance ; la seconde, composée de cinq membres, est juge d'appel, mais aussi, pour certains actes, juge de premier et dernier ressort. Le juge administratif peut, selon les cas, annuler ou réformer les décisions administratives ; en revanche, les recours indemnitaires relèvent des juridictions civiles.

Le Conseil d'État, quant à lui, est saisi pour avis de tous les projets et propositions de loi, ainsi que des amendements, des projets de règlement et de toute autre question qui lui est déférée par le Gouvernement ou par une loi. •



Algérie

En Algérie, les litiges opposant les citoyens à l'administration relèvent de la compétence, en première instance, des tribunaux administratifs.

En outre, une loi organique de 1998 a créé un Conseil d'État, qui a notamment hérité des compétences précédemment dévolues à la chambre administrative de la Cour suprême. Le Conseil d'État connaît en premier et dernier ressort des recours formés contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant des autorités administratives centrales, des institutions publiques nationales et des organisations professionnelles nationales ; il connaît en appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs ; enfin, il est juge de cassation de certaines juridictions administratives spécialisées.

Le Conseil d'État dispose également d'une compétence consultative. A ce titre, il donne notamment son avis sur les projets de lois qui lui sont soumis. •

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.

Premières vidéo-audiences



Les tribunaux administratifs de Mata-Utu (Wallis-et-Futuna) et de Mamoudzou (Mayotte) ont tous deux tenu leur première vidéo-audience le mercredi 25 janvier 2006, permettant ainsi aux magistrats en poste respectivement à Nouméa et à Saint-Denis de la Réunion de juger des référés dans les délais les plus brefs. Dans le cas du tribunal de Mamoudzou, le juge du référé pré-contractuel a ainsi suspendu, 13 jours après avoir été saisi, la procédure de passation du marché des bacs à ordures ménagères de Mayotte, faute de réunion de la commission d'appel d'offres. •

SUR LE NET

Actualité jurisprudentielle

Plusieurs cours administratives d'appel et tribunaux administratifs mettent en ligne sur leur site internet une sélection jurisprudentielle, souvent par le biais de « lettres de jurisprudence ». Sont de ce nombre, parmi les cours : Bordeaux, Marseille, Nantes et Paris (www.caa-paris.juradm.fr) ; et parmi les tribunaux : Amiens, Lille, Paris (www.ta-paris.juradm.fr), Rennes et Strasbourg. Quant au Conseil d'État, il met en ligne le jour même sur son site (www.conseil-etat.fr) les décisions d'assemblée et de section, de même qu'une sélection de décisions intéressant plus particulièrement le grand public, assorties de communiqués presse. •

AGENDA

CONFÉRENCES DU COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

> Lundi 29 mai 2006, à 18 heures : La procédure contentieuse devant le Conseil d'État napoléonien (1799-1814), par M. Marc Bouvet, professeur à l'université d'Angers,

> Lundi 26 juin 2006, à 18 heures : Les réformes du second empire et la procédure devant les conseils de préfecture. L'exemple du Morbihan (1862-1889), par Mme Fabienne Audran, doctorante à l'université de Rennes I.

Lieu : Conseil d'État, place du Palais-Royal, 75001 Paris.

CYCLE « REGARDS CROISÉS : DROIT PUBLIC ET DROIT PRIVÉ », organisé par l'EFB

> Jeudi 18 mai 2006, à 18 heures : Les autorités administratives indépendantes et la Convention européenne des droits de l'homme.

Lieu : Auditorium de la Maison du Barreau, 2-4 rue de Harlay, 75001 Paris. Inscriptions par mèl à ifc@efb-paris.avocat.fr. •

Les frais de justice

Devant les juridictions administratives, l'essentiel des « frais de justice » est constitué des frais d'affranchissement exposés par les juridictions pour assurer la communication des mémoires entre les parties et la notification des mesures d'instruction. En effet, l'instruction est entièrement dirigée par la juridiction, sur laquelle pèsent toutes les communications.

Ces frais ont plus que doublé en dix ans, pour atteindre 7,4 millions d'euros en 2005, sous la double influence de l'accroissement du contentieux et de l'augmentation des tarifs postaux.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, le 1^{er} janvier 2006, ces dépenses sont désormais financées sur crédits limitatifs et non plus évaluatifs. Cette réforme, qui s'est accompagnée de l'octroi d'une dotation calculée au plus juste, a conduit la juridiction administrative à lancer une réflexion approfondie sur les modalités de notification des mémoires et décisions. C'est ainsi qu'un décret du 19 décembre 2005 a supprimé l'obligation de recourir à la lettre recommandée dans certaines hypothèses, pour lui substituer soit la lettre simple, soit une formalité de simple remise contre signature. A plus long terme, les juridictions entendent également tirer le bénéfice du développement des téléprocédures, expérimentées depuis juin 2005 au Conseil d'État, qui ont porté sur 218 pourvois en sept mois. •

NOMINATIONS

Gérard COROUGE

*Président du tribunal administratif de Versailles
à compter du 1^{er} avril 2006*

Michèle de BARDON de SEGONZAC

*Vice-président du tribunal administratif de Paris
à compter du 1^{er} avril 2006*

Bernard MADELAINE

*Président du tribunal administratif de Nantes
à compter du 1^{er} mai 2006*