

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
VUE PAR...

INNOVATIONS

Les télé-procédures devant les juridictions administratives

Mathieu Herondart

Secrétaire général adjoint du Conseil d'État



Jacques Sauret

Directeur de l'Agence pour le développement de l'administration électronique

L'entrée des juridictions administratives dans l'ère des télé-procédures est une excellente nouvelle pour tous, qu'il s'agisse des justiciables, des professionnels du droit mais aussi des administrations, et ce à plusieurs titres. Télé-recours facilite tout d'abord les échanges entre les acteurs concernés par la transmission dématérialisée des requêtes, mémoires et autres pièces liées à une procédure contentieuse. La mise en place d'une telle télé-procédure permet ensuite aux juridictions administratives de s'interroger sur la pertinence des procédures en vigueur devant elles, pour les conforter ou les amender. Elle permet également de sensibiliser le juge administratif aux potentialités, mais aussi aux questions de droit soulevées par les échanges dématérialisés. Enfin, télé-recours est un formidable vecteur de confiance des administrations et des citoyens vis-à-vis de l'administration électronique: si le juge administratif met à profit les potentialités offertes par les technologies de l'information et de la communication dans le cadre de ses missions juridictionnelles, l'usage de ces dernières dans la vie administrative « normale » ne peut qu'en être conforté.

Au-delà de ces considérations générales, l'ADAE ne peut que saluer l'approche retenue par le Conseil d'État pour télé-recours, qui allie ambition et pragmatisme: le passage par une phase expérimentale permet d'offrir un meilleur service à terme sans prendre de risques importants. ●

La première expérimentation des télé-procédures devant les juridictions administratives a commencé avec succès le lundi 6 juin 2005 au Conseil d'État. Elle permet à huit cabinets d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et à l'administration fiscale d'adresser, par voie électronique, leurs mémoires à la haute juridiction dans les affaires fiscales jugées en cassation.

Le Conseil d'État met à disposition des avocats un portail internet, le portail « télé-recours », pour déposer leurs requêtes. Celles-ci sont ensuite transmises par voie électronique à l'administration fiscale, qui adresse son mémoire en défense à l'aide de ce même portail. Les mémoires ultérieurs et les actes d'instruction sont communiqués par le même moyen. Afin de garantir la sécurité et la confidentialité des échanges entre les parties et la juridiction, les liaisons avec le site sont sécurisées et chaque partie reçoit un mot de passe permettant de s'authentifier. En application du décret du 10 mars 2005, qui permet, dans le cadre de l'expérimentation, de déroger au code de justice administrative, les mémoires et les pièces adressés par voie électronique n'ont

pas besoin d'être envoyés sur support papier à la juridiction.

Cette expérimentation marque une nouvelle étape dans la politique menée afin de mettre les technologies de l'information au service des justiciables dans leurs relations avec les juridictions administratives. Les parties pouvaient déjà s'informer de l'état d'avancement de leur affaire devant une juridiction à l'aide d'internet. L'expérimentation en cours permet d'aller plus loin et de tester, en grandeur nature, les incidences d'une dématérialisation de la procédure, depuis l'envoi de la requête jusqu'à la notification de la décision de justice.

Cet essai sera suivi d'autres expérimentations, devant des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Le décret du 10 mars 2005 prévoit qu'un bilan de ces expérimentations sera tiré avant le 31 décembre 2009. Si, comme on peut l'espérer, ce bilan est jugé positif par les usagers de la justice administrative, et notamment par ses usagers réguliers que sont les avocats et les administrations, la dématérialisation des procédures sera alors généralisée à l'ensemble des juridictions administratives. ●



Le Président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, le Président de la section du contentieux, la secrétaire de la section du contentieux.

Présomption d'innocence

La présomption d'innocence compte au nombre des libertés fondamentales protégées par le juge des référés libéré. Si elle doit être conciliée avec l'information du public sur le déroulement des instances répressives, elle peut cependant justifier que le juge des référés ordonne aux autorités administratives de s'abstenir de toute prise de position publique quant à l'issue possible d'instances pénales ou disciplinaires en cours engagées contre un agent public. En revanche, elle n'est pas méconnue par la publication de façon anonyme des décisions et avis rendus par le Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.

(Conseil d'État, juge des référés, 14 mars 2005, *M. G.*, n° 278435, et 14 avril 2005, *M. Z.*, n° 279473) ●

Consultations d'avocats

Les consultations juridiques délivrées par un avocat à une collectivité publique dans l'exercice de ses compétences administratives constituent des documents administratifs entrant dans le champ de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, la collectivité peut légalement invoquer le secret professionnel qui régit les relations entre un avocat et son client pour refuser de les communiquer dans le cadre de la loi de 1978. Seuls les élus peuvent en obtenir communication, à condition que celle-ci soit nécessaire pour qu'ils se prononcent utilement sur les affaires de la collectivité soumise à leur délibération.

(Conseil d'État, assemblée, 27 mai 2005, *Département de l'Essonne*, n° 268564, et *Commune d'Yvetot*, n° 265494) ●

Extradition de M. B.

La légalité du décret prononçant l'extradition de M. Battisti est reconnue. En effet, une condamnation pénale fondée sur des charges reposant, pour partie, sur les déclarations de témoins « repentis » n'est pas contraire à l'ordre public français. En outre, lorsque la personne condamnée a renoncé de manière non équivoque, comme en l'espèce, à son droit de comparaître et à se défendre, sa condamnation par défaut ne fait pas obstacle à l'extradition, même si elle ne pourra pas obtenir d'être rejugée en sa présence.

(Conseil d'État, assemblée, 18 mars 2005, *M. Battisti*, n° 273714) ●

Lundi de Pentecôte

Conseil d'État, juge des référés, 3 mai 2005, Confédération française des travailleurs chrétiens, n° 279999 et Tribunal administratif d'Amiens, juge des référés, 28 avril 2005, Préfet de l'Oise, n° 0501068

Les juges des référés du Conseil d'État et du tribunal administratif d'Amiens ont conforté, l'un sur un plan général, l'autre dans un cas particulier, la mise en œuvre de la « journée de solidarité ».

Le premier, saisi par un syndicat dans le cadre d'un référé-liberté, a certes admis que la liberté du travail du salarié, incluant celle de ne pas être astreint à un travail forcé, constituait une liberté fondamentale. Il a toutefois ajouté que l'exercice de cette liberté pouvait être encadré par le législateur, notamment en matière de durée du travail. Ayant relevé que la loi du 30 juin 2004 avait augmenté d'une journée la durée annuelle du travail sans rémunération supplémentaire

et fixé cette journée, à défaut d'accord entre les partenaires sociaux, au lundi de Pentecôte, le juge des référés du Conseil d'État a estimé que la mise en œuvre de cette loi par l'autorité administrative ne portait pas une atteinte manifestement grave et illégale à la liberté du travail.

Quant au juge des référés du tribunal administratif d'Amiens, il était saisi par le préfet de l'Oise à la suite de la décision d'un conseil municipal refusant d'imposer cette journée de solidarité aux agents de la commune. Réaffirmant l'obligation, pour les collectivités territoriales, d'appliquer les dispositions prévues par la loi, l'ordonnance du 28 avril 2005 suspend le refus contesté. ●



Référendum sur la Constitution européenne

La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif a mis fin à la quasi-immunité juridictionnelle dont bénéficiaient jusque là les actes préparatoires à un référendum. Si le Conseil constitutionnel s'est réservé le contrôle des décrets préparatoires, le Conseil d'État n'en a pas moins rendu une quinzaine de décisions relatives à la préparation du référendum du 29 mai 2005, dont une dizaine en référé. Il a ainsi estimé que le ministre de l'intérieur avait pu légalement publier un avis d'appel à la concurrence en vue de la passation du marché d'impression du maté-

riel électoral, écarté les reproches de partialité des campagnes d'information organisées par le gouvernement, ou encore jugé que les interventions du président de la République n'avaient pas à être décomptées dans le cadre du contrôle de l'accès équitable des partis et groupements politiques aux services audiovisuels. Le Conseil d'État a en revanche considéré qu'il ne lui appartenait pas de connaître de la décision du Président de la République de soumettre le traité constitutionnel au référendum, ni de celle de Madame Veil de se mettre en congé du Conseil constitutionnel. ●

Bientôt un tribunal administratif à Nîmes

Après la création de la cour administrative d'appel de Versailles, en 2004, c'est un nouveau tribunal administratif qui devrait prochainement ouvrir ses portes, en septembre 2006.

Cette juridiction, implantée à Nîmes, aura vocation à décharger les tribunaux administratifs de Marseille et de Montpellier, qui sont parmi les plus importants et les plus encombrés de France, avec plus de 400 dossiers en stock par magistrat à la fin de l'année 2004. Son ressort comprendrait, au minimum, le Gard, la Lozère et le Vaucluse, représentant à eux trois en 2004 près de 3 600 requêtes déposées – chiffre d'ailleurs en augmentation de 30 % par rapport à l'année précédente. A son ouverture, la juridiction pourrait compter trois chambres, soit environ quinze magistrats, dix-huit agents de greffe et trois assistants de justice, appelés à être renforcés progressivement si l'augmentation du contentieux se poursuivait. Cette création prend la suite des efforts faits il y a quelques années en Ile-de-France, pour décharger les tribunaux administratifs de Paris et Versailles, avec l'ouverture de nouvelles

juridictions à Melun en 1996 et à Cergy-Pontoise en 2000. Elle portera le nombre de tribunaux administratifs à 38, dont 29 en métropole et 9 outre-mer, et constituera la deuxième des trois créations de juridictions administratives prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, la dernière étant envisagée à Toulon, pour décharger essentiellement le tribunal de Nice. Il faut dire que la propension à faire du contentieux devant la juridiction administrative est particulièrement élevée dans le sud-est de la France, la plupart des départements des régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur enregistrant un taux de recours par habitant sensiblement supérieur à la moyenne nationale.

Pour l'heure, le Conseil d'État prépare la nouvelle implantation à Nîmes, par la réhabilitation et l'aménagement d'un ancien hôtel particulier du XIX^e siècle proche de la cour d'appel et à proximité immédiate de la préfecture et de la gare. Le choix de l'équipe d'architectes est, au moment où ces lignes sont rédigées, immi-



ment, de même que la désignation du président « pressenti », appelé à donner son avis au fur et à mesure de l'avancement du projet. Dans quelques mois, celui-ci sera rejoint par une petite équipe de préfiguration, puis, à l'occasion de l'examen, au premier semestre 2006, du mouvement annuel de mutation, l'ensemble des magistrats et agents de greffe seront choisis. Enfin, avant l'été 2006, devra être adopté le décret créant la juridiction, qui définira notamment la part du stock des tribunaux de Marseille et de Montpellier transférée à la nouvelle juridiction. ●

RÉSULTATS

Les référés d'urgence

L'année écoulée a été marquée par une nouvelle progression des référés d'urgence, issus de la loi du 30 juin 2000 et décidément très prisés des justiciables.

Le référé suspension, qui permet au juge de suspendre l'exécution d'une décision administrative en attendant le jugement au fond, a fait l'objet de 12 504 requêtes devant les tribunaux administratifs en 2004, en augmentation de 39 % par rapport à l'année précédente. Les demandes ont été jugées dans un délai moyen de 22 jours et leurs auteurs ont obtenu satisfaction dans 22 % des cas.

Le référé liberté, quant à lui, permet au juge d'intervenir très rapidement – dans un délai moyen de 4 jours – pour ordonner à l'administration toutes les mesures nécessaires lorsque celle-ci a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Cette hypothèse, fort heureusement, se rencontre assez rarement, ce qui explique que le nombre de requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2004 se soit élevé à 1 274 – en augmentation, toutefois, de 12 % – et que les demandeurs aient obtenu satisfaction dans 11 % des cas seulement. ●

L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le départ des ministres dans le secteur privé

Le gouvernement a saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis, afin de savoir si l'article 432-13 du code pénal interdisait à un ancien ministre d'être recruté par une entreprise exerçant une activité dans un secteur sur lequel il exerçait une autorité. Cet article prévoit, en effet, qu'un fonctionnaire public, un agent ou un préposé d'une administration publique qui, en raison de ses fonctions, assure la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, ne peut travailler dans cette entreprise avant l'expiration d'un délai de cinq ans. Le gouvernement s'interrogeait sur la portée de ce texte, alors que M. Aillagon, ancien ministre de la culture et de la communication, s'appretait à être nommé à la présidence de TV5.

La section de l'intérieur du Conseil d'État a répondu à cette demande par un avis du

22 mars 2005. Cette réponse, comme tous les avis des formations consultatives du Conseil, est donnée sous réserve de l'interprétation que pourraient adopter les juridictions compétentes et, en premier lieu, s'agissant d'une disposition pénale, la Cour de Cassation.

La section a estimé qu'un ministre n'était ni un « fonctionnaire public » ni un « agent ou préposé d'une administration publique » au sens de l'article 432-13 du code pénal. L'avis s'appuie sur une analyse de l'origine de cet article, issu d'une loi du 6 octobre 1919, et de ses évolutions successives, qui montre que le législateur n'a pas entendu donner à l'expression « fonctionnaire public » un sens général visant tous les citoyens participant à l'exercice d'une fonction publique. ●



Espagne

En Espagne, la justice administrative repose sur les tribunaux administratifs, statuant à juge unique, sur les hautes cours de justice, comprenant une division administrative, et sur la Cour suprême, dont l'une des cinq chambres est spécialisée en contentieux administratif. Cette chambre, au sein de laquelle siègent 36 des 85 juges de la Cour, traite 8000 affaires par an environ, dont elle connaît soit par la voie de la cassation, soit en premier et dernier ressort, s'agissant notamment des actes du Gouvernement. La plupart des juges qui connaissent des litiges administratifs sont spécialisés en droit public.

Tous les actes de niveau inférieur à la loi peuvent être déferés au juge, qui peut les annuler, reconnaître les droits subjectifs des citoyens et accorder des dommages et intérêts.

Par ailleurs, il existe un Conseil d'État, qui remplit une mission de conseil du Gouvernement et joue également un rôle pré-contentieux important. ●



Lituanie

La juridiction administrative lituanienne comprend cinq cours administratives régionales, en premier ressort, et une Cour administrative suprême, qui statue en appel ou, notamment pour les actes pris par l'administration centrale, en premier et dernier ressort. La Cour se compose de quinze juges nommés par le président de la République après avis du Conseil judiciaire, parmi les personnes remplissant certaines conditions de diplôme et d'expérience.

Les juridictions administratives enregistrent les plaintes contre les actes administratifs adoptés par les personnes publiques ou contre leur inaction, et reçoivent également les demandes de mise en conformité des actes administratifs à la loi. Elles peuvent annuler l'acte contesté, enjoindre à l'administration de réformer sa décision ou de prendre certaines mesures et accorder des dommages et intérêts. Le plus souvent, quand un acte est jugé illégal, il est déclaré inapplicable à compter de la décision de la cour ; toutefois, dans certaines circonstances, l'annulation peut également être rétroactive.

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

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction : Bernard Stirn -
Directeur de publication : Pascale Fombeur -
Comité de rédaction : Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Odile Piérart, 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.

Sagace

L'application Sagace, mise en service en octobre 2004, permet aux avocats et, lorsqu'ils ne sont pas représentés, aux requérants eux-mêmes, de connaître en ligne l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier. En se connectant au site sagace.juradm.fr et en saisissant le code confidentiel qui leur est attribué, les parties peuvent en effet consulter l'historique des mesures prises pour l'instruction et le jugement de leur affaire : enregistrement de la requête, communication des mémoires, invitation à régulariser, clôture de l'instruction, avis d'audience... Ces renseignements peu-

vent ainsi être obtenus même en dehors des horaires d'ouverture du greffe, dont les agents demeurent, bien entendu, disponibles pour répondre aux questions des requérants. Au 31 mai 2005, après une période de montée en charge progressive, 233 000 affaires, soit 91 % des dossiers en instance devant les tribunaux administratifs de métropole et les cours administratives d'appel, avaient fait l'objet de l'attribution d'un code d'accès, et 157 000 consultations de l'application avaient été enregistrées. ●

NOMINATIONS

André SCHILTE

Président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise à compter du 6 octobre 2005

Benoît RIVAUX

Président du tribunal administratif d'Amiens à compter du 6 octobre 2005

Claire JEANGIRARD-DUFAL

Président du tribunal administratif d'Orléans à compter du 7 octobre 2005

SUR LE NET

Les fiches de la justice administrative, disponibles à l'accueil des juridictions, sont également accessibles en format pdf sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr), rubrique « la justice administrative en pratique ».

Parmi les questions traitées :

Quel juge pour quoi faire,

L'introduction d'une requête devant le tribunal administratif,

L'avocat et l'aide

juridictionnelle,

L'examen des

requêtes par

le juge administratif,

L'exécution des

décisions du juge

administratif... ●



LE SAVIEZ-VOUS ?

Le huis clos

La publicité des audiences du Conseil d'État remonte à une ordonnance de 1831 et celle des audiences des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à leur création. Ce principe ne souffrait plus d'exception depuis la suppression du huis clos en matière fiscale, en 1983, et avait été érigé au niveau législatif par le nouveau code de justice administrative, en 2000.

Toutefois, dans quelques hypothèses, le caractère public de l'audience peut soulever des difficultés, eu égard à la nature du litige. C'est pourquoi la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit a introduit dans le code de justice administrative un nouvel article L. 731-1, qui prévoit que « le président de la formation de

judgement peut, à titre exceptionnel, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public,

si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige ».

Cette disposition permettra au juge administratif de statuer à huis clos dans les quelques affaires, par exemple de responsabilité médicale, qui le justifient. ●

AGENDA

Colloques

> Le rôle du Conseil d'État dans la politique de la France à l'égard de ses territoires d'outre-mer de 1945 à 1962 : colloque organisé par le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative le 10 septembre 2005 au Conseil d'État.

> Responsabilité et socialisation du risque : colloque organisé par le Conseil d'État le 30 novembre 2005 au Conseil économique et social. ●