

## LES 60 ANS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS VUS PAR

JEAN-ARNAUD MAZERES

Professeur de droit public,  
Université de sciences  
sociales de Toulouse I

Les tribunaux administratifs, créés en 1953, sont aujourd'hui dans « la force de l'âge ». Le colloque organisé cet automne célébrera ce soixantième anniversaire. Tentons de poser ici quelques jalons.

Ce qui apparaît d'abord, c'est que les tribunaux administratifs ont eu un rôle majeur dans le déploiement d'un contentieux administratif conçu comme un équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits et libertés des citoyens.

Aujourd'hui, il est vrai que la jurisprudence administrative n'est plus seulement une création initiale d'un Conseil d'État souverain instituant des principes destinés à irriguer et à canaliser les décisions des juridictions inférieures. A ce mouvement traditionnel s'est progressivement ajouté un courant plus complexe et ambivalent à la suite duquel les orientations pragmatiquement dégagées par les tribunaux administratifs remontent vers le Conseil d'État et nourrissent une jurisprudence qui en constitue ensuite l'épure.

Cette autonomie relative des tribunaux administratifs s'est trouvée encore renforcée par la complexification d'un système dans lequel le Conseil d'État est en relation avec d'autres juridictions suprêmes, et ce pluralisme au sommet ouvre à coup sûr un champ plus large de référence pour ces tribunaux.

Les tribunaux administratifs ont également l'importante mission de la mise en œuvre de ce que l'on nomme « l'office du juge ». Cette notion « d'office » est complexe et subtile ; elle est cependant traversée par l'idée essentielle de « service » : le service public n'est plus seulement alors une notion jurisprudentielle mais désormais aussi juridictionnelle. Et il est clair que ce sont les tribunaux administratifs qui, à partir des impulsions du Conseil d'État, rendent véritablement effectifs et opératoires les différents aspects de cette nouvelle exigence.

C'est essentiellement aussi à ces juridictions qu'incombe la tâche cardinale de faire comprendre aux citoyens quel est le rôle de la justice administrative face à la complexité de la vie sociale et économique. Juges proches du « terrain », ils doivent paradoxalement assurer cette « justice de loin » selon la formule de Paul Ricœur, c'est à dire une justice qui tranche, mais sait aussi poser les jalons d'une pédagogie de la rationalité, de l'impartialité, et de la légitimité. ■

## ACTUALITÉ



© Eric Fligny, 2011

## TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

# Installés dans la durée

RICHARD MOUSSARON,

président du tribunal administratif de Toulouse

Leur création, il y a soixante ans, fut accueillie avec scepticisme. Le décret du 30 septembre 1953 n'avait pas seulement changé le nom des conseils de préfecture, il avait confié aux juridictions nouvellement créées la lourde charge d'être les juges de droit commun du contentieux administratif.

Aujourd'hui, les tribunaux administratifs, sous une appellation inchangée, investis d'une mission qui, dans ses grandes lignes, est demeurée la même, sont solidement installés dans la durée.

Cette permanence a eu pour contrepartie, le paradoxe n'est qu'apparent, une adaptation constante, qui a notamment permis de relever le défi, particulièrement pressant, du contentieux de masse, sans que, de l'avis général, la qualité d'ensemble des décisions rendues ait été affectée.

Leurs décisions, ainsi progressivement rendues dans des délais maîtrisés, ont aussi vu, grâce au pouvoir d'injonction conféré par la loi du 8 février 1995, leur portée effective renforcée, condition de la confiance des justiciables.

Ils ont aussi relevé le défi de l'urgence. La loi du 30 juin 2000, qui a refondu les procédures de référé, ainsi que, notamment, les lois organisant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et les garanties dont il est assorti, les ont dotés d'outils prévoyant des décisions rapides, dans certains cas dans des délais de 48 heures ou 72 heures, qui, moyennant une forte mobilisation de leurs magistrats et personnels de greffe, permettent d'agir efficacement dans des délais utiles.

Le grand nombre de lois et décrets intéressant les juridictions administratives, notamment au cours des trois dernières décennies, sans oublier des supports moins usuels comme la charte qui énonce les règles déontologiques qui s'imposent aux magistrats, atteste la vitalité de ce mouvement d'adaptation aux attentes de la société.

En ce moment même, plusieurs réformes sont en cours d'introduction dans leurs procédures. La dématérialisation des échanges, sous le nom de Télérecours, qui permet déjà, dans plusieurs juridictions pilotes, aux administrations, aux avocats, ainsi qu'aux juridictions elles-mêmes, de procéder à des communications « en ligne » sera généralisée à la fin de l'année 2013. Peut aussi être mentionnée l'institution, pour les contentieux sociaux, de modalités spécifiques d'instruction et de jugement qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et qui devraient renforcer le caractère effectif du droit au recours.

On le voit, les tribunaux administratifs, qui trouvent leur origine dans le décret du 30 septembre 1953, se sont profondément transformés. Insérés dans un ordre juridictionnel dont les spécificités sont pleinement conformes aux exigences du procès équitable, engagés dans un processus régulier d'ajustement de leurs modes d'activité, ils peuvent aborder l'avenir avec confiance. ■

## Stockage de feux d'artifices



Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a reporté l'entrée en vigueur d'un arrêté du président de l'assemblée de la province Sud autorisant l'exploitation d'un dépôt d'artifices de divertissement jusqu'à ce qu'il soit remédié aux lacunes et insuffisances qu'il a identifiées dans le dossier. Le tribunal a notamment relevé qu'une analyse du risque d'incendie par la foudre devait être réalisée et que des détecteurs de fumées et des moyens adéquats de lutte contre le risque incendie devaient être mis en place.

TA de Nouvelle-Calédonie, 25 avril 2013, M et Mme M., n° 1200325

## Tabagisme passif



Le tribunal administratif de Lille a condamné le département du Nord à indemniser un de ses anciens agents atteint d'un cancer du larynx et des cordes vocales. La juridiction a constaté que le département du Nord n'avait pris aucune mesure pour faire respecter les lois et règlements interdisant de fumer dans les lieux de travail entre 1991 et 2001. Pendant cette période où il a travaillé dans les services du département, le requérant a été exposé au tabagisme passif, ce qui a contribué à lui faire perdre une chance de ne pas être atteint par le cancer dont il souffre.

TA de Lille, 2 avril 2013, M. R., n° 1201036

## Réserve parlementaire

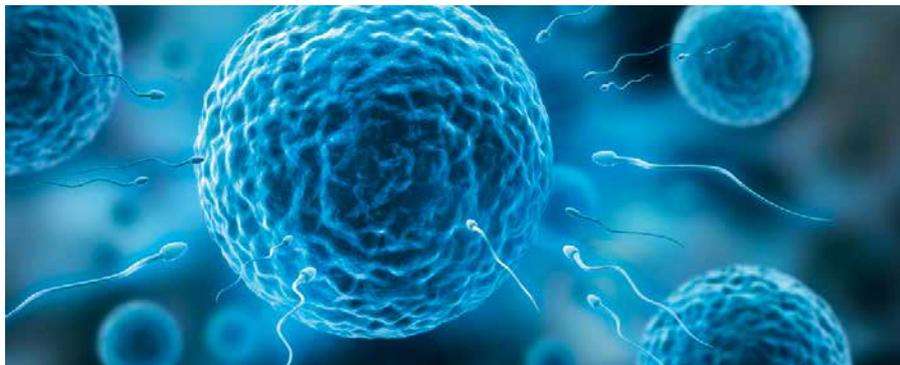


Le tribunal administratif de Paris a jugé que les documents produits ou reçus par l'administration du ministère de l'intérieur et relatifs aux opérations administratives de mise en œuvre des décisions d'utilisation de la « réserve parlementaire » revêtent le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont donc en principe communicables à toute personne qui en fait la demande sous réserve qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire.

TA de Paris, 23 avril 2013, Association pour une démocratie directe, n° 1120921

## Anonymat du donneur de gamètes

CE, 13 JUIN 2013, M. M., N° 362981



Le Conseil d'État a déclaré que la règle de l'anonymat des donneurs de gamètes, qui figure au nombre des principes fondamentaux de la bioéthique proclamés par la loi du 29 juillet 1994 et confirmés par la loi du 7 juillet 2011, n'est pas incompatible avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier son article 8 qui garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. S'agissant notamment de l'accès aux données permettant d'identifier l'auteur d'un don de gamètes, le Conseil d'État a relevé que la règle de l'anonymat du donneur de gamètes répond, tout d'abord, à l'objectif de préservation de la vie privée du donneur et de sa famille. Il a précisé que même si la règle de l'anonymat s'oppose à la

satisfaction de certaines demandes d'information, elle n'implique par elle-même aucune atteinte à la vie privée et familiale de la personne conçue à partir du don de gamète, d'autant que les parents peuvent décider de lever ou non le secret sur la conception de cette personne. Il a constaté que, s'agissant de questions morales ou éthiques délicates, et compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose l'État, le législateur avait établi un juste équilibre entre les intérêts en présence. Il a précisé qu'il n'appartient qu'au seul législateur de porter, le cas échéant, une nouvelle appréciation sur les considérations d'intérêt général à prendre en compte et sur les conséquences à en tirer. ■

## Fouilles intégrales des détenus

CE, JUGE DES RÉFÉRÉS, 6 JUIN 2013, SFOIP, N° 368816



Le juge des référés du Conseil d'État a jugé, d'une part, que la fréquence et le caractère répété des fouilles intégrales encourues à l'échelle de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis créent une situation d'urgence. Il a jugé, d'autre part, qu'un régime de fouilles intégrales systématiques ne ménageant aucune possibilité d'en exonérer certains détenus au vu de leur personnalité, de leur comportement en détention et de la fréquence de leur fréquentation des

parloirs, constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux principes de respect de la dignité humaine et de respect de la vie privée. Il a en effet rappelé que si les nécessités de l'ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire peuvent légitimer l'application aux détenus d'un régime de fouilles corporelles intégrales, l'exigence de proportionnalité des modalités d'organisation de ces fouilles implique qu'elles soient strictement adaptées à la personnalité de chaque détenu. Il a, en conséquence, enjoint au directeur de la maison d'arrêt de modifier dans un délai de quinze jours la note de service organisant le régime de fouilles intégrales systématiques applicable à toute personne détenue sortant des parloirs de l'établissement et, dans l'intervalle, d'aménager les conditions d'application de ce régime pour permettre qu'il soit exécuté dans le respect des libertés fondamentales des détenus. ■

# Des réformes majeures pour la juridiction administrative

L'actualité législative et réglementaire concernant les juridictions administratives a été particulièrement dense ces dernières mois. D'importantes réformes confiant au juge administratif de nouvelles compétences ont été adoptées.

## La réforme de la procédure contentieuse administrative

Tout d'abord, le décret n°2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative. Il comporte nombre de dispositions issues des propositions des groupes de travail présidés en 2012 par Jacques Arrighi de Casanova sur « les compétences de premier et dernier ressort des cours administratives d'appel » et André Schilte sur « le magistrat statuant seul et les contentieux sociaux ». Le périmètre de compétence du juge statuant seul en première instance ainsi que les compétences des cours administratives, tant en appel qu'en premier ressort, sont révisés. Par ailleurs, une importante réforme de procédure en ce qui concerne les contentieux dits « sociaux » est mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elle a pour objet de remédier au caractère inadapté de la procédure administrative contentieuse dans ces litiges en interdisant au juge administratif de rejeter par ordonnance une requête insuffisamment motivée sans avoir au préalable invité le requérant à compléter son argumentation et en renforçant l'oralité de la procédure.

## Une compétence nouvelle en matière de plans de sauvegarde de l'emploi

Ensuite, la loi n° 2013- 504 du 14 juin 2013 rela-

tive à la sécurisation de l'emploi. Adoptée dans la foulée de l'accord conclu par les partenaires sociaux le 11 janvier 2013 lors de la « grande conférence sociale », elle attribue désormais compétence à la juridiction administrative pour connaître du contentieux des décisions par lesquelles l'autorité administrative valide l'accord ou homologue le plan de sauvegarde élaboré par l'employeur. Le tribunal administratif qui dispose d'un délai de trois mois pour statuer se substitue ainsi au tribunal de grande instance pour juger la régularité de la procédure de licenciement collectif et le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi.

## Un meilleur équilibre entre les parties dans le contentieux de l'urbanisme

Enfin, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme qui reprend les propositions du « rapport Labetoulle » remis le 25 avril 2013 à la ministre de l'Égalité des territoires et du logement. Objectif : réduire la durée des procédures et combattre l'instrumentalisation du procès administratif par des requérants dont les mobiles peuvent être étrangers à l'intérêt général. Parmi les dispositions phare, figure désormais la possibilité pour le juge administratif de surseoir à statuer pour demander à l'autorité ayant octroyé le permis, de régulariser celui-ci, dans le délai qu'il détermine, en délivrant un permis modificatif lorsqu'un vice régularisable entraînant l'illégalité de l'autorisation aura été constaté. Le juge pourra également condamner l'auteur d'un recours causant un préjudice

excessif au bénéficiaire du permis à verser à ce dernier des dommages et intérêts.

Le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme complète ce dispositif législatif en donnant compétence aux tribunaux administratifs pour connaître en premier et dernier ressort, pendant une période de cinq ans, des contentieux portant sur les autorisations individuelles délivrées en matière de logements dans des zones géographiques où l'offre de logement est insuffisante pour couvrir les besoins. Il permet également au juge de fixer une date limite au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être soulevés par le requérant.

## Une réforme en préparation relative à la déontologie des magistrats administratifs

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires comprend diverses dispositions destinées à renforcer les règles applicables en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts propres à la juridiction administrative. Ce projet constitue le pendant des dispositions concernant les élus et les magistrats judiciaires et devrait être inscrit à l'ordre du jour des travaux parlementaires dans les mois qui viennent. ■

## COLLOQUE

### COLLOQUE EN HOMMAGE À MARIE-DOMINIQUE HAGELSTEEN

## Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique



Le 24 septembre dernier, le Conseil d'État et l'Autorité de la concurrence ont organisé à l'ENA (Paris) un colloque en hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, ancienne présidente du Conseil de la concurrence et présidente de la section des travaux publics du Conseil d'État, sur le thème « corriger,

équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique ». Après la séance d'ouverture assurée par Jean-Marc Sauvé, une table ronde était consacrée à une réflexion sur l'évolution et la pertinence de l'intervention de la loi en matière d'incitation économique, à travers une variété de cas d'application et autour de 3 thèmes : fiscalité et incitation économique, énergie et environnement, relations entre fournisseurs et distributeurs. La seconde table ronde illustrait le renouvellement de la régulation concurrentielle, au travers d'exemples de communiqués de procédure de l'Autorité de la concurrence, de la mise en œuvre d'engagements et du nouveau rôle du juge dans cette matière.

Les vidéos du colloque sont disponibles sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) ■ (+)

## DÉCISION

## Rapporteur public et procès équitable



Par une décision d'irrecevabilité rendue à l'unanimité, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que

les conclusions du rapporteur public sont de nature à permettre aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier et de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore. Cette particularité procédurale offre ainsi aux parties l'opportunité de reprendre la parole après les conclusions. Dans ces conditions, la communication de la note du rapporteur et du projet de décision au rapporteur public ne porte pas atteinte au caractère équitable du procès, car elle ne place aucune partie dans une situation de désavantage ni ne préjudicie à la défense de leurs intérêts. ■

CEDH, 4 juin 2013, n°54984/09



### Visite d'une délégation ukrainienne

Une délégation de la Haute Cour administrative d'Ukraine (VASU) conduite par son président, M. Temkizhev, a effectué une visite au Conseil d'État les 22 et 23 juillet 2013. Cette rencontre est venue clôturer deux années de jumelage entre les justices administratives française et ukrainienne dont l'objet était de renforcer l'efficacité et les capacités de gestion des cours administratives en Ukraine. La visite a permis de dresser un bilan du jumelage et d'évoquer de futures actions de coopération bilatérale entre les deux hautes juridictions.

### Jumelage entre les cours administratives d'appel de Marseille et Odessa

Liées par une convention de jumelage depuis novembre 2011, les cours administratives d'appel de Marseille et Odessa entretiennent, depuis, des échanges réguliers. Une délégation de la cour d'Odessa a été accueillie en 2012, puis en juillet 2013, dans le cadre de «Marseille 2013 capitale européenne de la culture». A cette occasion, une table ronde s'est tenue à la Cour sur le thème des transitions démocratiques. Au mois de septembre dernier, deux magistrats ukrainiens ont effectué un stage à la Cour.



### Visite prochaine d'une délégation chinoise

Par ailleurs, le Conseil d'État renforce ses liens avec la Cour populaire suprême de Chine. Après une première visite de juges chinois en juin dernier, le Conseil d'État accueillera une nouvelle délégation de la Cour populaire suprême conduite par son président, M. Zhou, du 23 au 26 octobre prochain.

### Un lexique juridique franco-anglais

Enfin, la délégation aux relations internationales du Conseil d'État a élaboré un lexique juridique franco-anglais qui contribuera à l'harmonisation des termes juridiques employés et pourra servir de support aux personnes amenées à intervenir en anglais sur la justice administrative française devant des publics étrangers. ■



SUIVEZ LE  
CONSEIL D'ÉTAT  
SUR TWITTER :  
@CONSEIL\_ETAT



## La juridiction administrative et les journées européennes du patrimoine

9000 visiteurs au Conseil d'État, 2300 à la cour administrative d'appel de Paris, 1500 au tribunal administratif de Paris, 300 au tribunal administratif de Poitiers, 250 au tribunal administratif d'Orléans, 170 à la cour administrative d'appel de Douai, 75 au tribunal administratif d'Amiens... Cette année encore, les journées européennes du patrimoine ont permis d'ouvrir les portes de certaines juridictions administratives. Une occasion privilégiée de mettre des images sur ces institutions.

Architecture, histoire, rénovation mais également fonctionnement de la juridiction administrative et présentation du déroulement de la procédure étaient à l'honneur. Certaines juridictions présentaient des panneaux d'exposition pour guider les visiteurs, d'autres proposaient des films pédagogiques sur la justice administrative. Ces initiatives, particu-



© Conseil d'État

lièrement appréciées du public au regard du nombre de visiteurs, permettent également des échanges intéressants avec les citoyens grâce à la mobilisation de membres du Conseil d'État, de magistrats, d'agents de greffe et d'agents du Conseil d'État. Rendez-vous l'an prochain les samedi 20 et dimanche 21 septembre 2014 ! ■

➤ <http://www.conseil-etat.fr/jep2013> ⊕

### AGENDA

- **L'étude annuelle 2013 du Conseil d'État sur « Le droit souple », disponible depuis début octobre**, atteste de l'utilité du droit souple et propose 25 préconisations destinées à établir une doctrine d'emploi de cette normativité dont l'usage est grandissant. Elle est disponible à La documentation Française. ⊕
- **« L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique », première conférence du nouveau cycle de conférences « Où va l'État ? » se tiendra le mercredi 16 octobre 2013** de 17h00 à 19h30 au Conseil d'État. La seconde conférence « L'État de droit : constitution par le droit et production du droit » est prévue le 27 novembre 2013. Ce 5<sup>e</sup> cycle de conférences du Conseil d'État porte sur l'avenir de l'État à la lumière des nouveaux défis auxquels il doit faire face avec notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la « globalisation ». Il proposera 15 conférences de 2013 à 2015.
- Dans le prolongement du colloque d'octobre 2011 « Santé et justice : quelles responsabilités ? », **le Conseil d'État et la Cour de cassation organiseront le 13 décembre prochain une nouvelle manifestation commune sur le thème de « La sanction »**. Il s'agira de débattre de la finalité et des formes de la sanction, quelle soit pénale ou administrative. Le contrôle de la sanction par les juges et les droits de la personne seront au cœur des échanges. ■

### NOMINATIONS

#### AU CONSEIL D'ÉTAT

ALAIN CHRISTNACHT, conseiller d'État, président de la 8<sup>e</sup> sous-section depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013

JEAN-MARC ANTON, maître des requêtes, délégué aux relations internationales du Conseil d'État depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013

#### DANS LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

GILLES BACHELIER, conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Nantes depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013

#### DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

JEAN-FRANÇOIS DESRAMÉ, président du tribunal administratif de Bordeaux depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013

GILLES HERMITTE, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013

MARC HEINIS, président du tribunal administratif de Dijon depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013

BRIGITTE VIDARD, présidente du tribunal administratif de Grenoble depuis le 18 août 2013

PHILIPPE COUZINET, président du tribunal administratif de Montreuil depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013

JEAN-FRANÇOIS MOUTTE, président du tribunal administratif de Nîmes depuis le 18 août 2013

BÉNÉDICTE FOLSCHÉID, présidente du tribunal administratif de Fort-de-France depuis le 28 août 2013

JEAN-YVES TALLEC, président du tribunal administratif de Polynésie française depuis le 3 août 2013