

N° 439677

Commune de Montpellier

N° 441454

Ordre des avocats du barreau de Montpellier

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 30 avril 2021

Décision du 19 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Le 29 octobre 2018, à l'occasion de l'inauguration du nouveau siège du tribunal administratif de Nice, la garde des sceaux a annoncé¹ la création d'une neuvième cour administrative d'appel dont le ressort territorial aurait vocation à couvrir la région Occitanie, soit les ressorts des tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse, afin de décharger les cours administratives d'appel de Bordeaux et de Marseille qui se partagent le contentieux d'appel de ces tribunaux, et d'assurer une meilleure répartition des cours administratives d'appel sur le territoire.

Deux sites ont été présélectionnés, parmi quatre sites situés à Montpellier et Toulouse, par le vice-président du Conseil d'Etat pour accueillir le siège de cette cour : le site de l'ancien rectorat à Toulouse et le site de l'état-major des armées à Montpellier.

La procédure de sélection a été assurée par le Conseil d'Etat, éclairé par les travaux de la société Vitam Ingénierie. A l'issue de ces travaux, le vice-président en a transmis les résultats à la garde des sceaux en indiquant qu'ils plaidaient en faveur d'une implantation à Toulouse.

Le 19 novembre 2019, le Conseil d'Etat a fait paraître un communiqué de presse annonçant, après avoir rappelé que le Gouvernement avait donné son accord, à la fin de l'année 2018, à la proposition de créer une nouvelle cour administrative d'appel en Occitanie, que la garde des sceaux avait retenu la proposition du vice-président du Conseil d'État de

¹ Discours disponible en ligne : « J'ai donc le plaisir de vous annoncer que j'ai donné mon accord, au nom du Gouvernement, à la création d'une neuvième cour administrative d'appel en Occitanie, dont le siège reste encore à déterminer ». (<https://www.vie-publique.fr/discours/207083-declaration-de-mme-nicole-B...-garde-des-sceaux-ministre-de-la-ju>).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

choisir les anciens locaux du rectorat de l'académie de Toulouse pour l'implantation de cette nouvelle cour administrative d'appel, en vue d'une ouverture à la fin de l'année 2021.

La commune de Montpellier et l'ordre des avocats au barreau de Montpellier ont chacun introduit un recours pour excès de pouvoir contre la décision de choisir d'implanter la nouvelle CAA à Toulouse plutôt qu'à Montpellier, révélée selon eux par ce communiqué. L'ordre a déposé son recours devant le TA de Montpellier qui vous a transmis sa requête en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative.

A supposer que le communiqué de presse contesté révèle bien une décision susceptible de recours, nous pensons que vous êtes compétents pour en connaître en premier ressort sur le fondement du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative visant les « actes réglementaires des ministres ».

Le communiqué de presse litigieux révèle-il une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir ?

Le communiqué le laisse clairement penser. Nulle annonce vague, nulle déclaration d'intention à confirmer ultérieurement : tout dans sa rédaction traduit l'annonce d'une décision ferme de la garde des sceaux.

Or le siège et le ressort des cours administratives d'appel sont fixés par décret en Conseil d'Etat : c'est l'article R. 221-7 du code de justice administrative qui définit le siège et le ressort des huit cours existant aujourd'hui.

Si vous voyez dans le communiqué ce qu'il énonce, c'est-à-dire une décision de la garde des sceaux de fixer à Toulouse le siège de la neuvième cour administrative d'appel, vous ne pourrez qu'annuler cette décision dès lors qu'elle est, ainsi que le soutient l'ordre des avocats au barreau de Montpellier, entachée d'incompétence, seul le Premier ministre ayant compétence pour prendre une telle décision, par décret en Conseil d'Etat.

Mais une telle annulation resterait totalement platonique dès lors qu'elle n'empêchera pas le titulaire du pouvoir réglementaire de prendre le décret modifiant l'article R. 221-7 du CJA pour créer officiellement la neuvième CAA et fixer son siège et son ressort, vraisemblablement quelques mois avant sa date de création effective, quand il sera possible de déterminer avec certitude la date à partir de laquelle elle sera compétente pour connaître des appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs.

Il nous semble que c'est là la traduction d'une réalité, l'absence d'effet de droit s'attachant directement à l'annonce querellée, qui suscite notre gêne face à une telle solution.

Certes il est indéniable qu'une décision politique a été prise au niveau gouvernemental à l'automne 2019 pour retenir Toulouse plutôt que Montpellier comme siège de la future

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

CAA. Le garde des sceaux a d'ailleurs produit durant l'instruction de cette affaire par votre 4^{ème} chambre un courrier adressé par sa prédécesseure au vice-président du Conseil d'Etat le 19 novembre 2019, soit le jour de la publication du communiqué de presse, dans lequel elle fait part de son accord avec sa proposition d'implanter le siège de la cour à Toulouse. Par qui cette décision a-t-elle réellement été prise ? Nul ne le saura jamais mais elle est présentée, tant par le communiqué de presse que par ce courrier, comme ayant été prise par la seule garde des sceaux. Et il est indéniable qu'elle a été suivie d'actions concrètes pour concrétiser ce choix, dès lors qu'une demande de permis de construire a été déposée auprès de la mairie de Toulouse dès le lendemain, le permis ayant d'ailleurs été délivré le 4 février dernier.

Mais cette « décision » de la ministre n'aura d'effet réel que si le décret créant la CAA et fixant son siège à Toulouse est pris par le Premier ministre. Si, pour une raison ou pour une autre, ce décret n'est pas pris, la cour ne verra jamais le jour et la « décision » de la garde des sceaux fixant son siège à Toulouse restera une annonce sans lendemain. Cette « décision » n'a et ne pourra avoir aucun effet de droit. La délivrance du permis de construire et l'éventuel début des travaux ne changent rien sur ce point : ils sont juridiquement parfaitement indépendants de la création ou non de la neuvième CAA par le pouvoir réglementaire.

Doit-on regarder l'annonce de cette décision politique comme une décision faisant grief et justiciable devant le juge de l'excès de pouvoir ?

Ainsi que le souligne le président Odent, « le critère retenu pour déterminer si un acte ou une décision est de nature à faire grief n'est pas formel : il est matériel : la jurisprudence ne s'attache pas à la présentation extérieure de l'acte (...) D'autre part, ce critère est objectif : une décision fait ou ne fait pas grief en fonction de ses effets, de sa portée, et non pas en fonction de l'intention que ses auteurs en avaient, de l'objectif qu'ils voulaient atteindre » (Contentieux administratif, Tome I, p. 775).

Votre jurisprudence admettant de saisir une décision révélée, notamment par un communiqué de presse ou un discours, est abondante, particulièrement s'agissant de la localisation de services de l'Etat ou d'établissements publics. Elle se veut d'abord **pragmatique et vise à ce qu'une décision prise par l'autorité administrative, même si elle n'est pas formalisée, trouve son juge.**

Votre jurisprudence s'attache en principe à **la portée juridique de l'acte en cause** en distinguant entre **les annonces qui révèlent une véritable décision**, laquelle doit pouvoir être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir, et **celles qui s'assimilent à de simples déclarations d'intention**, insusceptibles de recours en l'absence de concrétisation par des actes juridiques à venir. Avouons toutefois qu'il n'est pas toujours aisé à nos yeux de distinguer dans votre **jurisprudence très casuistique** en la matière une cohérence systématique et de discerner où passe exactement la ligne de partage entre ces deux catégories.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous avez naturellement rangé parmi la seconde catégorie **les décisions indiquant elles-mêmes qu'elles ne constituent qu'une proposition qui sera soumise aux autorités compétentes** : c'est au stade de la décision de ces autorités que se nouera le contentieux et que les intéressés pourront faire valoir leurs droits (10/7 SSR, 25 septembre 1995, *Fédération syndicale unitaire enseignement, éducation, recherche et culture*, n° 162898;162970, aux Tables ; 10/7 SSR, 3 avril 1996, *Syndicat national des personnels administratifs de l'Office national des forêts*, n° 157610, aux Tables). De même pour l'annonce d'une mesure de transfert devant faire l'objet d'une mise en œuvre ultérieure : 10/7 SSR, 2 avril 1997, *Plasse-Fauque*, n° 160732, aux Tables.

Vous rangiez traditionnellement aussi dans cette catégorie **les annonces que vous regardiez comme de simples déclarations d'intention dépourvues par elles-mêmes d'effet juridique alors même que l'annonce portait sur une décision déjà prise sur un plan politique et exerçant en fait une impulsion décisive**. Comme l'expliquait le président Daël, « cette négation par le juge de la portée de positions qui ont en fait un caractère décisoire très accusé se justifie par la circonstance que leur mise en œuvre suppose des mesures qui pourront être attaquées au contentieux et au travers desquelles il sera possible de contester le principe même de la décision »².

Ainsi l'annonce, par un communiqué de presse publié à l'issue du conseil des ministres, selon laquelle le Gouvernement avait décidé d'engager la procédure de transfert du chef-lieu du département du Var de Draguignan à Toulon a été vue, selon les mots de la présidente Latournerie dans ses conclusions sur l'affaire, comme une déclaration d'intention, malgré les directives qu'elle impliquait nécessairement à l'égard du ministre de l'intérieur et du préfet de conduire à son terme la procédure de transfert, dès lors qu'aucun acte comportant les effets juridiques du transfert n'était intervenu, seul un décret pouvant concrétiser cette intention (Assemblée, 26 novembre 1976, *Soldani et autres*, n° 97328, au Recueil). De même pour le communiqué du Premier ministre rendant public le tracé retenu pour une ligne de TGV (6/2 SSR, 9 décembre 1988, *Ville d'Amiens*, n° 97746, aux Tables).

Vous avez en revanche rangé dans la première catégorie **les décisions révélées ayant des effets de droit sans qu'une décision formalisée ne soit appelée à les concrétiser**. Une telle jurisprudence vise à éviter les angles morts contentieux, en rendant justiciables des décisions non formalisées. Il s'agit en réalité d'éviter tout déni de justice : quand une autorité

² Conclusions sur : Assemblée, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, n° 74361, au Recueil). Voir aussi les conclusions d'Emmanuel Guillaume sur votre décision *Ville d'Amiens* : « cette solution, qui consiste à nier toute portée juridique à des prises de position qui en fait exercent bien souvent une impulsion décisive, se justifie fort logiquement par le fait qu'elles sont normalement suivies de décisions administratives prises au titre de législations ou réglementations diverses ; ces actes administratifs, qui s'insèrent dans notre organisation juridique en aval des orientations fixées à l'échelon politique, peuvent, eux être déférés au juge de l'excès de pouvoir et c'est à cette occasion que le principe même de la décision, exprimé par la déclaration initiale, pourra être discuté ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

administrative prend une décision, celle-ci doit pouvoir être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir.

C'est naturellement le cas **lorsque la décision administrative est révélée par une attitude ou une action de l'administration, l'exécution d'une action révélant la décision préalable de l'entreprendre**. Ainsi de la décision du maire de Paris lançant une campagne d'affichage (2/6 SSR, 25 juillet 1986, *D...*, n° 55064, au Recueil), de celle du Président de la République de faire fleurir la tombe du maréchal Pétain chaque année à l'occasion de la commémoration du 11 novembre (9/10 SSR, 27 novembre 2000, *Association Comité Tous frères*, n° 188431, au Recueil³) ou encore des décisions, n'ayant fait l'objet d'aucune publicité et révélées par les faits eux-mêmes, par lesquelles le gouvernement a, d'une part, provoqué une augmentation du capital de la société française d'équipements pour la navigation aérienne dans laquelle les actionnaires publics étaient majoritaires, d'autre part, renoncé à souscrire à cette augmentation de capital et, enfin, invité les autres actionnaires publics à n'y pas souscrire (Assemblée, 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne*, n°34252, 34798, au Recueil ; les conclusions du président Bacquet justifiant la solution notamment par l'intérêt d'éviter qu'il n'y ait aucun moyen de former un recours en annulation). Vous avez également accepté de connaître des décisions non formalisées du ministre de la culture d'effectuer des travaux dans la cour d'honneur du Palais Royal et d'y réaliser le projet de Daniel Buren (10/1 SSR, 12 mars 1986, n° 76147, *Ministre de la culture c/ Mme C...*, n° 76147, aux Tables⁴), révélées par le début des travaux, alors même que plusieurs décisions administratives sont ensuite intervenues, postérieurement au début des travaux, pour autoriser l'installation des fameuses colonnes dans la cour du Palais Royal⁵.

C'est aussi le cas **lorsqu'un communiqué de presse révèle une décision entrant en vigueur directement sans appeler d'autre acte qui pourrait être attaqué** : ainsi du communiqué modifiant le mode de calcul des index nationaux de prix du génie civil (3/5 SSR, 6 février 1981, *Société générale d'entreprises et autres*, n° 14836, au Recueil) ou du communiqué du ministre de la recherche indiquant qu'il a décidé « immédiatement et définitivement » l'interruption des travaux en cours des diverses instances du CNRS et notamment des jurys et concours de recrutement (4/1 SSR, 13 février 1987, *Syndicat des chercheurs scientifiques*, n° 79813, au Recueil), dès lors qu'ainsi que le soulignait le président Daël dans ses conclusions sur cette décision, la décision de principe de suspension des réunions des instances n'appelait pas d'autre décision formalisée et se traduisait ensuite seulement par une succession d'abstentions difficile à saisir au contentieux.

³ Aux conclusions contraires du président Courtial, qui estimait qu'il s'agissait d'un geste symbolique, totalement discrétionnaire et purement gracieux qu'il convenait de traiter du point de vue contentieux comme les vœux émis par les assemblées délibérantes des collectivités locales.

⁴ Conclusions du Président Massot, AJDA 1986 p. 258.

⁵ Dont l'arrêté du 13 février 1986 du Préfet de Paris autorisant l'installation de l'œuvre au titre de la législation sur les monuments historiques, sur laquelle statue également la décision du 12 mars 1986. Voir également, pour la suite du feuilleton contentieux : 10/7 SSR, 28 décembre 1992, *Mme C... et autres*, n° 85549, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans le même sens, vous avez jugé justiciable la décision de lancer une campagne d'information sur la contraception dans les collèges et lycées révélée par une lettre adressée par la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire aux chefs d'établissement (1/2 SSR, 6 octobre 2000, *Association Promouvoir*, n° 216901, au Recueil) ainsi que la décision du Premier ministre, révélée par ses déclarations, de ne mettre en œuvre le dispositif d'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR que dans les agglomérations de Paris et Lille (5/4 CHR, 15 mars 2017, *Association "Bail à part, Tremplin pour le logement"*, n° 391654, aux Tables)⁶.

Au-delà, vous avez aussi regardé comme susceptible de recours, la décision, révélée par une lettre adressée par le Premier ministre au président du conseil général de l'Isère, lui faisant connaître qu'il avait retenu le site de Grenoble et *a contrario* écarté celui de Strasbourg comme site français à proposer aux partenaires européens pour l'implantation du laboratoire européen de rayonnement Synchrotron (Assemblée, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, n° 74361, au Recueil). Bien sûr, l'implantation concrète du Synchrotron allait nécessiter d'autres actes administratifs mais, ainsi que l'expliquait le président Daël dans ses conclusions sur cette décision, entre la décision de proposer Grenoble et ces actes s'intercalait la décision des états européens de choisir le site proposé par la France, décision insusceptible de recours devant le juge administratif, les actes administratifs permettant ensuite la mise en œuvre du projet ne pouvant être contestés qu'en raison de leurs vices propres sans que puisse être contestée le choix du site grenoblois.

Mais, dans les années 1990, **votre jurisprudence a semblé aller plus loin en jugeant recevables des requêtes dirigées contre des décisions gouvernementales révélées alors même que leur mise en œuvre nécessitait d'autres actes administratifs ultérieurs**. Pour reprendre les mots du président Massot, s'avisant que dans bien des cas l'administration était passée à l'exécution de la prétendue déclaration d'intention sans attendre qu'un acte juridique plus formel ait été pris, le juge administratif a admis que puissent lui être déférées les décisions révélées par l'affichage d'une résolution politique sans attendre d'hypothétiques actes de facture plus classique⁷.

Par quatre décisions rendues en 1993, vous avez ainsi jugé justiciable l'annonce du transfert du siège de divers organismes dans le cadre de la politique de déconcentration. Ainsi pour l'annonce de la décision du Premier ministre de transférer à Angoulême le siège de la SEITA (Assemblée, 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*, n° 132993, au Recueil), à Sarcelles le siège de la Caisse centrale de coopération économique et à Arras celui du Centre d'études financières, économiques et bancaires (10/7 SSR, 14 mai 1993, *Comité d'établissement de la Caisse centrale de coopération économique*, n° 135839, au Recueil), du

⁶ Aux conclusions contraires de Laurence Marion.

⁷ *Décisions non formalisées et contrôle du juge de l'excès de pouvoir*, J. Massot in *Mélanges en l'honneur du président Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 521-540.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

transfert de l'ENA à Strasbourg (Assemblée, 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA*, n°138672, au Recueil) et de l'Union des groupements d'achats publics à Melun-Sénart (Assemblée, 4 juin 1993, *UGAP*, n° 135836, au Recueil) dès lors que le Premier ministre n'avait pas subordonné la réalisation effective de ces transferts à l'intervention d'une autre décision. Dans toutes ces décisions, vous avez estimé que dès lors que le Premier ministre avait « entendu décider » ces transferts, il fallait bien voir dans ces annonces des décisions faisant grief, que vous avez annulées faute pour le Premier ministre d'être compétent pour les prendre. Vous semblez vous être alors attachés à la portée décisive donnée à ses annonces par le Premier ministre lui-même, alors même que le transfert n'aurait pas pu être effectif sans que des décisions ultérieures interviennent, par exemple pour modifier les statuts des établissements en cause. Voir dans ces annonces des décisions ne pouvait que conduire à leur annulation dès lors que les annonces de décisions politiques respectent rarement les règles de forme, de procédure et de compétence qui président normalement à l'édiction des actes les traduisant juridiquement.

En 1996, le président Massot⁸ résumait ainsi votre jurisprudence telle qu'issue de cette série de décisions : « il existe une décision susceptible de recours chaque fois que l'administration a commencé à transformer l'ordonnancement juridique sans attendre l'intervention d'un acte formalisé, soit que cet acte ne soit prévu par aucun texte, soit que l'administration prétende à tort n'avoir pas besoin de prendre cet autre acte, soit enfin qu'elle l'annonce mais qu'elle ait anticipé sur son intervention ».

Il nous semble cependant que vous avez, ces dix dernières années, dessiné un tableau plus nuancé encore, en rendant des décisions qui nous semblent discrètement mais non moins réellement retenir une conception plus stricte s'agissant des annonces qui, pour avoir parfois une traduction concrète immédiate, nécessaire à la préparation de la mise en œuvre des décisions politiques prises, n'en nécessitent pas moins un acte juridique formalisé pour se traduire *in fine* en actes.

Alors même qu'il révélait une décision ferme du Premier ministre de déménagement de l'INRIA de son site de Rocquencourt, vous avez considéré que le compte rendu d'une réunion interministérielle ne révélait pas l'existence d'une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir dès lors qu'il précisait également que le Premier ministre avait demandé aux ministres chargés de la tutelle de cet établissement, « en vue de préparer une décision sur la nouvelle implantation », d'établir les divers scénarii d'implantation possible, si bien que le document était dépourvu par lui-même de tout effet juridique direct (7/2 CHR, 17 mai 2017, *Département des Yvelines*, n° 398064). En l'absence de destination déterminée, il est certain que le déménagement ne pouvait se concrétiser mais il n'en reste pas moins qu'une décision entérinant le principe du déménagement avait bien été prise.

⁸ Dans sa contribution aux mélanges Braibant déjà citée.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans un cas pourtant très similaire à ceux tranchés par vos décisions d'Assemblée de 1993, vous avez jugé que le discours par lequel le Premier ministre avait entendu confirmer la décision de transfert du siège social de l'IFREMER à Brest déjà annoncée par son prédécesseur se réduisait à des annonces dépourvues par elles-mêmes de tout effet juridique direct et ne révélait pas une décision susceptible de recours dès lors que son discours précisait qu'il s'agissait d'un engagement à concrétiser et que les ministres de tutelle de cet établissement public, par un courrier adressé la veille à son directeur général, lui avaient demandé de préparer ce transfert (7/2 SSR, 5 octobre 2015, *Comité d'entreprise du siège de l'IFREMER et autres*, n° 387899, aux Tables⁹).

Plus nette encore est la décision par laquelle vous avez considéré que le communiqué de presse du ministre de la culture, qui se présentait pourtant comme tout à fait décisoire en annonçant qu'à partir du 4 avril 2009 l'accès aux collections permanentes des musées et aux monuments nationaux serait gratuite pour les jeunes âgés de moins de 26 ans ressortissants de l'un des 27 pays européens, se bornait à exposer les orientations de la politique gouvernementale en matière de gratuité dans les musées et monuments nationaux, mises en œuvre par les établissements placés sous sa tutelle, et n'avait ainsi pas le caractère d'une décision faisant grief (Section, 18 janvier 2013, *Association SOS Racisme*, n° 328230, 332624, au Recueil sur d'autres points).

Quelles conclusions tirer de ce panorama jurisprudentiel ?

Nous faisons nôtre la synthèse qu'en a tirée notre collègue Alexandre Lallet à ce pupitre¹⁰ en distinguant deux paramètres essentiels fondant votre appréciation pour admettre la justiciabilité d'une décision révélée par une annonce politique :

- Sur la forme, les déclarations publiques doivent exprimer une position ferme, pas une vague déclaration d'intention ;
- Sur le fond, elles ne doivent pas être la simple confirmation ou explicitation de décisions antérieures et ne doivent pas avoir vocation à être concrétisées, au moins à brève échéance, par une décision ultérieure, seules ces décisions formalisées étant alors susceptibles de recours.

La première condition est ici satisfaite : le communiqué de presse n'annonce pas une vague déclaration d'intention mais une décision.

Mais pas la seconde : ce choix du siège de la future neuvième cour administrative d'appel ne deviendra une décision définitive et juridiquement opposable que lors de la prise du décret modifiant l'article R. 221-7 du CJA. Jusque-là il s'agit d'un arbitrage révocable, une sorte de mesure préparatoire ou une plutôt une instruction de prendre les mesures qui

⁹ Aux conclusions contraires du président Dacosta.

¹⁰ Conclusions sur 10/9 CHR, 24 juillet 2019, *LDH, CGT et autres*, n° 427638 428895 429621, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

s'imposent pour préparer le décret en question et pour lui permettre de produire ses effets en temps voulu.

Ce décret aura exactement le même contenu que les deux décisions politiques déjà annoncées fixant, d'une part, le ressort de la neuvième cour et, d'autre part, son siège. Sa seule plus-value réelle sera de définir la date exacte de création de la cour. Il y a quasi identité de contenu entre l'annonce de l'arbitrage politique et l'acte juridique qui traduira cette annonce en actes. Il n'y a donc aucun angle mort contentieux : l'ensemble des moyens mettant en cause la légalité interne de la décision pourront être soulevés à l'encontre du décret. La légalité de la décision de principe que contestent les requérants pourra bien être mise en cause à l'appui du recours contre le décret. Or, ainsi qu'un de nos prédécesseurs à ce pupitre le souligna, il paraît délicat de concilier le contrôle de la décision politique de principe et ensuite celui de l'acte pris pour son insertion dans l'ordre juridique¹¹.

Il nous semble qu'au regard des principes qui inspirent votre jurisprudence, il n'y a pas de raison de retenir la justiciabilité de l'annonce politique faite dans le communiqué litigieux.

Trois considérations pourraient certes vous faire hésiter :

- Vous pourriez désirer ne pas donner la désagréable impression d'être dupes, alors que nul ne conteste que la décision de principe de choisir Toulouse plutôt que Montpellier a bien été prise. Dire qu'un communiqué annonçant très fermement une décision ne révèle pas de décision susceptible de recours présente certes un indéniable aspect contre-intuitif. Mais il n'est guère plus intuitif de contrôler la décision supposément révélée par ce communiqué de presse, pour inévitablement l'annuler comme prise par une autorité compétente, sans que cette annulation n'ait aucun effet de droit. Au lieu de trancher un véritable litige, vous vous livreriez ainsi à un exercice très formaliste. Car cette annulation n'empêcherait nullement de poursuivre les travaux d'aménagement du site toulousain qui ont probablement commencé depuis la délivrance du permis de construire.
- Vous pourriez être sensibles à l'intérêt de statuer en temps utile sur la décision querellée, plutôt que d'attendre la publication du décret. Nous pensons d'ailleurs qu'une telle préoccupation a joué un rôle dans vos décisions sur les transferts d'organismes du début des années 1990, à une époque où vos délais de jugement étaient plus considérables qu'aujourd'hui et où les référés d'urgence n'existaient pas. Mais précisément, cette circonstance nous semble nettement moins décisive aujourd'hui : vous pourrez statuer sur les requêtes introduites le cas échéant contre le décret créant la CAA dans un délai inférieur à un an ou n'excédant guère cette durée et les requérants pourront demander la suspension de son exécution avant que la cour ne soit créée en pratique.

¹¹ Conclusions d'Emmanuel Guillaume sur votre décision *Ville d'Amiens* déjà citées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- Vous pourriez attacher de l'importance aux vertus pédagogiques que présentent les censures pour incompétence.

Ces considérations ne nous arrêtent pas : ce qui compte, c'est que vous rendiez justice, que vous ne laissiez pas hors de contrôle du juge une décision de l'administration. La décision qui intéresse les requérants sera tout entière contenue, ou pas, dans le décret qui seul fixera le siège et le ressort de la neuvième CAA, sous le contrôle du juge.

Précisons enfin que vous ne pourrez juger justiciable le communiqué de presse contesté en tant qu'il aurait des effets notables sur les droits ou la situation de personnes, dans le sillage de vos jurisprudences *Numericable / Fairvesta*¹², *Le Pen*¹³ et *GISTI*¹⁴. Votre jurisprudence ouvrant votre prétoire à la contestation d'actes de droit souple vise légitimement à tenir compte des effets notables d'actes qui ne sont pas des décisions administratives classiques et qui ne seront suivis d'aucune décision de la sorte. Rien de tel ici s'agissant de l'annonce de l'arbitrage du contenu d'un futur décret.

Si vous ne suivez pas et considérez que le communiqué de presse contesté révèle une décision susceptible de recours, nous sommes convaincu que vous devrez l'annuler.

Il vous faudra pour cela reconnaître l'intérêt pour agir de la commune de Montpellier comme de l'ordre des avocats du barreau de cette ville, qui nous semble devoir être admis¹⁵.

Ecarter le moyen d'incompétence en voyant dans le communiqué la seule décision de la garde des sceaux de retenir, au titre de son pouvoir de cheffe de service, les locaux de l'ancien rectorat à Toulouse pour aménager la nouvelle CAA, la décision fixant le siège de cette cour à Toulouse ayant été prise préalablement par le Premier ministre, nous semble une reconstruction artificielle impossible.

Retenir ce moyen vous évitera de vous prononcer sur les autres moyens des requêtes, qui nous semblent tous pouvoir être aisément écartés à l'exception de celui tiré de la

¹² Assemblée, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n° 390023, au Recueil et Assemblée, 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, n°s 368082 368083 368084, au Recueil.

¹³ Assemblée, 19 juillet 2019, *Mme Le Pen*, n° 426689, au Recueil.

¹⁴ Section, 12 juin 2020, *Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI)*, n° 418142, au Recueil.

¹⁵ Une telle reconnaissance ne découle certes pas nécessairement de votre jurisprudence sur l'intérêt pour agir des communes et des ordres des avocats des barreaux locaux contre les décrets supprimant une juridiction dont le siège était situé dans la commune (pour un tribunal de commerce : 6/1 SSR, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges*, n° 314236, au Recueil ; pour un tribunal d'instance ou un tribunal de grande instance : 6/1 SSR, 19 février 2010, *Molline et autres*, n° 322407, au Recueil) et contre le décret fixant la liste des pôles de l'instruction en tant qu'il ne crée pas de pôle de l'instruction dans le TGI sis dans la commune, qui ne connaîtra donc plus l'instruction et le jugement des affaires criminelles (6/1 SSR, 19 décembre 2008, *Kierzkowski-Chatal et autres*, n°312553, au Recueil), qui avaient pour effet de supprimer une activité juridictionnelle dans la commune, alors qu'il s'agit ici de la privation d'une nouvelle activité juridictionnelle espérée.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

méconnaissance du principe d'impartialité en raison des liens d'intérêts unissant Mme B... à la ville de Toulouse, qui nous semble poser de plus délicates questions.

PCMNC au rejet des requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.