



ACTUALITÉ

Le cinquantième des tribunaux administratifs

Daniel CHABANOL

Conseiller d'État

Président de la cour administrative d'appel de Lyon

BILLET

Par Renaud Denoix de Saint Marc,
Vice-président du Conseil d'État

Pourquoi vous écrire cette « Lettre » ?

On n'imagine pas, habituellement, le juge comme un « communicant ». L'impartialité lui impose de ne pas prendre parti publiquement; son rôle dans le règlement des litiges nécessite qu'il apparaisse comme un sage, hors du tourbillon de la vie politique et sociale. Le juge administratif, fort heureusement, n'a pas été touché par la médiatisation qui affecte certains aspects de la justice judiciaire depuis quelques années.

Pourtant, on peut regretter que la justice administrative soit trop méconnue de nos concitoyens, alors que sa contribution au débat public est fondamentale, sur tous les sujets de société, comme par exemple la laïcité, la bioéthique, les libertés publiques. L'existence même de la justice administrative est perçue comme un particularisme, un des éléments de l'exception française, alors même que la dualité de juridiction a, sous des formes variées, inspiré de nombreux systèmes étrangers, que douze États membres de l'Union européenne la pratiquent, et que de nouvelles juridictions administratives continuent d'être créées à l'étranger.

Le projet de cette *Lettre de la justice administrative* est donc de vous faire découvrir la richesse de ses activités, ses efforts constants de modernisation, son action internationale. J'espère qu'elle vous sera utile dans votre activité professionnelle et qu'elle saura vous intéresser à la vie de la juridiction administrative. ●

Il y a cinquante ans, les conseils de préfecture interdépartementaux étaient remplacés par des tribunaux administratifs, investis du rôle de juges de droit commun du contentieux administratif, qu'abandonnait le Conseil d'État.

Le décret du 30 septembre 1953 opérant cette réforme majeure a procédé d'une longue et laborieuse réflexion, dictée par la nécessité: au seuil de cette mesure, le Conseil d'État, alors juge de droit commun du contentieux, jugeait environ 4500 affaires par an, en enregistrant à peu près 6000, et se trouvait à la tête de 24 510 affaires en instance, le délai de jugement s'établissant ainsi entre cinq et six ans...

Cinq décennies plus tard, le contentieux administratif s'est évidemment développé, dépassant largement 100 000 affaires par an, mais ni devant les tribunaux administratifs, ni devant le Conseil d'État de tels délais ne sont désormais constatés ou envisageables. C'est dire que, au regard de son objectif premier, à savoir remédier à une situation qui confinait au déni de justice, la réforme a réussi.

Là ne peut se borner son bilan. Nombre d'observateurs ou d'acteurs de l'époque ont

redouté que les nouvelles juridictions, dépourvues de l'expérience contentieuse du Conseil d'État, ne mettent à mal l'édifice de l'excès de pouvoir patiemment édifié par le Conseil d'État. Relire ces craintes cinquante ans après laisse rêveur: les membres des tribunaux administratifs ont su assumer leur rôle, en toute indépendance mais dans le respect attentif de la discipline contentieuse, et le système est demeuré parfaitement régulé par les incessants et fructueux échanges d'informations entre juges de première instance et juge suprême. Il est à cet égard notable que le taux d'appel, dont on n'osait rêver qu'il se limitât à 20 ou 25 %, s'est durablement situé autour de 15 %, signe de la confiance que les justiciables ont faite et font à la justice administrative de première instance. La révolution tranquille a réussi, ce ne sera pas la dernière. ●

*Hôtel d'Aumont, façade sud,
Tribunal administratif de Paris.*



Ouvrage public

Le Conseil d'État a mis fin au principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, selon lequel l'« ouvrage public mal planté ne se détruit pas ». Désormais, le juge administratif peut ordonner la démolition d'un ouvrage public construit de façon irrégulière. Mais il ne pourra le faire que si une régularisation est impossible et si la démolition de l'ouvrage public ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général. En l'espèce, le juge a ainsi enjoint à une commune de déposer une ligne électrique.

(Conseil d'État, Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, requête n° 245239). •

Responsabilité

La responsabilité de l'État est engagée par la défaillance des autorités de police. Un pharmacien a ainsi obtenu la condamnation de l'État à l'indemniser du préjudice subi du fait des actes de délinquance répétés commis à l'encontre de sa pharmacie. L'importance de ces infractions et leur persistance montraient que la défaillance des forces de l'ordre était constitutive d'une faute lourde.

(Cour administrative d'appel de Paris, 22 janvier 2003, *M. V.*, requête n° 99PA00298). •

Droits des fonctionnaires

Le responsable d'un service des archives, qui avait accepté de témoigner à un procès en diffamation intenté à un historien, s'était vu retirer l'ensemble de ses responsabilités par décision de son supérieur hiérarchique. Celui-ci avait cantonné l'intéressé dans des fonctions subalternes de dépouillement et de classement. Il justifiait cette mesure par les besoins de l'organisation du service. Le juge administratif a considéré qu'il s'agissait en réalité d'une sanction déguisée, et a constaté que cette sanction avait été prise en violation de toute garantie disciplinaire. Le juge a donc procédé à son annulation.

(Tribunal administratif de Paris, 20 mars 2003, *L.*, requête n° 01011191/5). •

Droit de la concurrence

Conseil d'État, Assemblée, 16 mai 2003, Fédération des employés et cadres (CGT-FO) et autres, requête n° 255482.

Le Conseil d'État a, par une décision du 16 mai 2003, annulé les conditions posées à la fusion entre le Crédit agricole et le Crédit Lyonnais, qui avaient été fixées par une décision du 14 mars 2003 du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI). L'autorisation donnée par le CECEI à la fusion n'a, en revanche, pas été remise en cause. Saisi par un syndicat et deux salariés le 27 mars 2003, le Conseil d'État a rendu sa décision sur cette affaire en moins de deux mois.

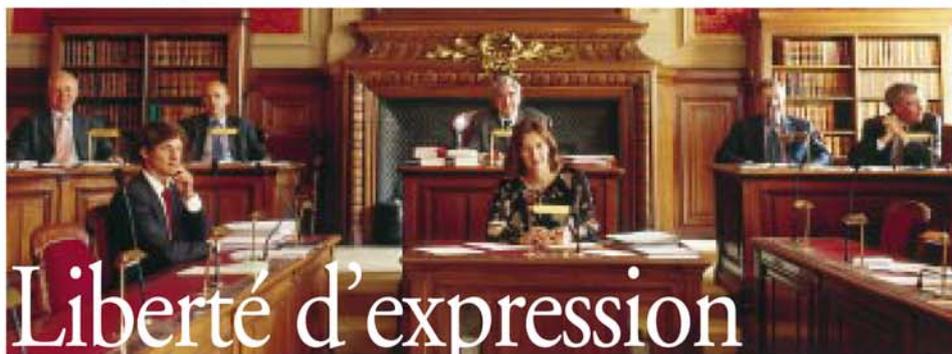
Cette contestation posait une question de principe : quelle est l'autorité compétente pour exercer le pouvoir de contrôle des concentrations dans le secteur bancaire, qui est régi par le code monétaire et financier ? Dans les autres secteurs, ce pouvoir est exercé, en règle générale et en vertu du code de commerce, par le ministre de l'économie et des finances et par le conseil de la concurrence.

Après avoir examiné l'articulation entre le code de commerce et le code monétaire et financier, le Conseil d'État a jugé que le ministre ne tient d'au-

cun texte la compétence pour autoriser, interdire ou soumettre à conditions des opérations de concentration dans le secteur bancaire. Le CECEI, quant à lui, est compétent pour donner son agrément à des opérations de rapprochement et peut, à ce titre, prendre en considération le bon fonctionnement du système bancaire. Mais il n'a pas le pouvoir d'assortir l'autorisation qu'il donne à une fusion bancaire de conditions tenant au respect des règles de concurrence.

En conséquence, le Conseil d'État a annulé les conditions imposées à la fusion entre le Crédit Agricole et le Crédit Lyonnais, qui obligeaient le groupe à céder des agences et à ne pas en augmenter le nombre dans certains départements et communes.

Le Conseil d'État, à qui il n'appartient pas de se substituer au législateur, n'a pu que prendre acte de ce que la législation nationale avait écarté le secteur bancaire des règles de droit commun sur les concentrations sans pour autant fixer des règles spécifiques à ce secteur. La loi sur la sécurité financière, votée le 17 juillet 2003, est venue depuis lors remédier à cette situation. •



(Conseil d'État, 7 février 2003, Groupe d'information et de soutien des immigrés, requête n° 243634).

Un décret du 6 mai 1939 donnait au ministre de l'intérieur le pouvoir d'interdire la circulation, la distribution ou la mise en vente de toute publication rédigée en langue étrangère ou considérée comme de provenance étrangère. Une association avait demandé au Premier ministre d'abroger ce décret. Le Premier ministre ayant refusé, cette association a saisi le Conseil d'État. Celui-ci a constaté tout d'abord que ce décret de 1939 permettait d'interdire ces publications de manière générale et absolue, sur l'ensemble du territoire français et sans limitation dans le temps. En outre, le décret n'indiquait pas les motifs pour lesquels une telle interdiction pouvait être prononcée.

Comparant l'étendue des pouvoirs confiés par le décret de 1939 au ministre de l'intérieur avec le droit à la liberté d'expression, le Conseil d'État a jugé qu'un tel pouvoir d'interdiction pouvait porter au droit à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion une atteinte disproportionnée. Selon une jurisprudence classique, il est possible en effet d'apporter des restrictions à une liberté individuelle, dans le but d'assurer la sauvegarde de l'ordre public, mais de telles restrictions doivent rester proportionnées au but poursuivi.

Le décret de 1939 a ainsi été jugé illégal et le Conseil d'État a enjoint au Premier ministre de l'abroger. •

Réforme de l'appel

Sophie Boissard

Maître des requêtes

Commissaire du gouvernement

Un décret du 24 juin 2003 supprime la possibilité d'appel dans un certain nombre de petits litiges, et généralise l'obligation de recourir à l'assistance d'un avocat.

Lors du vote de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, le Parlement a souhaité que les délais moyens de jugement devant les cours administratives d'appel soient ramenés à un an d'ici 2005, contre trois ans aujourd'hui. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement s'est donc résolu à prendre des mesures propres à enrayer la progression du contentieux d'appel. A cette fin, il a modifié, par un décret en date du 24 juin 2003, la procédure applicable devant les cours administratives sur deux points importants.

En premier lieu, la voie de l'appel est désormais supprimée pour les litiges de faible importance, c'est-à-dire pour la plupart des litiges qui ressortissent à la compétence d'un juge unique en première instance.

Sont ainsi concernés un certain nombre de litiges fiscaux (par exemple: redevance audiovisuelle, taxe d'habitation), une partie du contentieux de la fonction publique et tout le contentieux des actions indemnitaires lorsqu'il porte sur des sommes inférieures à 8 000 €.

Outre ces trois blocs principaux, la suppression de l'appel porte aussi sur des contentieux plus ciblés, tels que déclarations de travaux, aide personnalisée au logement (pour les litiges inférieurs à 8 000 €), service national, communication de documents administratifs.

Pour toutes ces affaires, seul le pourvoi en cassation est désormais ouvert. La réforme rapproche

ainsi la situation des juridictions administratives de celle des juridictions judiciaires; en effet, devant la quasi-totalité des juridictions judiciaires, les jugements concernant les litiges mineurs sont rendus en dernier ressort. On peut relever, en outre, qu'il s'agit d'affaires simples, mettant en jeu des intérêts limités, et de matières dans lesquelles la jurisprudence est bien établie.

En second lieu, le recours à un avocat devient dorénavant obligatoire pour toutes les affaires portées devant les cours, sauf pour les litiges d'excès de pouvoir formés par les agents publics et assimilés, le contentieux des contraventions de grande voirie et les demandes d'exécution des décisions de justice. On peut noter qu'avant la réforme, la moitié des requêtes d'appel présentées sans avocat étaient rejetées par ordonnance, pour des raisons de procédure et avant même tout examen au fond, alors que cette proportion tombait à un cinquième pour les requêtes présentées par un avocat. La systématisation de l'intervention de cet auxiliaire de justice, assortie de la possibilité d'obtenir l'aide juridictionnelle, permettra ainsi aux justiciables de mieux faire valoir leurs droits et évitera l'introduction de requêtes vouées à l'échec. Elle constitue également, pour le juge, la garantie de requêtes mieux présentées, qui devraient être de nature à faciliter son travail.

Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2003. Il reste maintenant à souhaiter qu'elles produisent les effets attendus. •

RÉSULTATS

Le référé en chiffres

En 2002, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi de 364 affaires, contre 355 en 2001. Ces 364 affaires ont été jugées dans un délai moyen de 10 jours, et certaines d'entre elles en moins de 36 heures. Sur ces affaires, 197 étaient des demandes de «référé suspension», procédure qui permet au juge de suspendre temporairement l'exécution d'une décision administrative, en attendant que le recours au fond soit jugé; 66 étaient des demandes de «référé liberté fondamentale», référé qui autorise le juge à

ordonner toutes les mesures qui seraient nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une administration aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

Toujours en 2002, les tribunaux administratifs ont examiné 7500 demandes de référé, contre 7150 en 2001. Le délai moyen de jugement est de 28 jours pour le «référé suspension» et de 5 jours pour le «référé liberté fondamentale». •

Le mandat d'arrêt européen

Le Premier ministre a saisi le Conseil d'État de la question de savoir comment transposer en droit interne la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne instituant un mandat d'arrêt européen. Cette décision-cadre entend substituer à la procédure d'extradition une procédure entièrement judiciaire. Par un avis du 26 septembre 2002, l'Assemblée générale du Conseil d'État a répondu au Premier ministre que la transposition en droit interne de cette décision-cadre se heurte à un obstacle constitutionnel.

Le Conseil d'État a rappelé qu'il existe un principe constitutionnel selon lequel l'État doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme ayant un caractère politique. Or il n'y a pas de principe général de l'ordre juridique communautaire qui aurait la même portée. La décision-cadre instituant le mandat d'arrêt européen ne pouvait donc être interprétée comme garantissant le respect de ce principe.

Le Conseil d'État a ainsi été d'avis de répondre au Premier ministre que la transposition en droit interne de cette décision-cadre du Conseil de l'Union européenne nécessite, au préalable, une modification de la Constitution. Celle-ci a été introduite par la loi constitutionnelle du 25 mars 2003, qui a modifié l'article 88-2 de la Constitution. •

AGENDA

Un colloque sur la Fonction publique

Pour prolonger la réflexion engagée par son rapport public 2003, qui a étudié les « Perspectives pour la fonction publique », le Conseil d'État organise le 27 octobre 2003 un colloque international. Celui-ci rassemblera élus, responsables administratifs, représentants syndicaux, universitaires et experts français et étrangers, pour débattre par exemple du développement du dialogue social, ou de la place du contrat dans le droit de la fonction publique. •

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS LE MONDE

La justice administrative est - de loin - le modèle le plus répandu en Europe : 12 des 15 États membres de l'Union européenne disposent d'un Conseil d'État ou d'une juridiction administrative spécialisée, séparée des tribunaux judiciaires.

Italie

En Italie, la justice administrative se divise en deux niveaux : les tribunaux administratifs régionaux et le *Consiglio di Stato*. Ce dernier statue en dernier ressort sur les appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux. Le contrôle s'exerce à l'égard de toutes les décisions prises par les autorités administratives centrales ou locales.

Le Conseil d'État possède également des attributions consultatives. Les avis sont rendus par quatre sections administratives. Ils sont obligatoires notamment pour les projets de règlements ministériels ou présidentiels, les accords et conventions préparés par les ministres, ainsi que les recours extraordinaires au Président de la République. En cas de désaccord avec le Conseil d'État, le ministre compétent doit en référer au Conseil des ministres, qui seul peut décider de ne pas suivre l'avis. •

Allemagne

En Allemagne, la juridiction administrative est organisée en trois niveaux : aux tribunaux administratifs de premier ressort et aux cours d'appel des Länder s'ajoute un *Bundesverwaltungsgericht* ou Cour administrative fédérale. Des juridictions spécialisées traitent, par ailleurs, du contentieux fiscal et social.

En principe, la Cour administrative fédérale est juge de cassation. Dans certains cas, elle juge en premier et dernier ressort : par exemple dans les litiges de droit public entre la Fédération et les Länder. Elle peut annuler les actes administratifs individuels, les règlements, et adresser des injonctions à l'administration. La Loi Fondamentale prévoit une clause générale d'ouverture des voies de recours contre toute décision administrative. A la différence de ses homologues français et italien, la Cour allemande n'a aucune fonction consultative. •

LA LETTRE

Président du Comité de rédaction : Bernard Stirn -
Directeur de publication : Pascale Fombeur -
Comité de rédaction : Pierre-François Racine, Francis Donnat, Célia Vérot, André Schilte, Odile Piérart -
Conseil d'État : 1, Place du Palais Royal 75100 Paris cedex 01 - Tel. : 01 40 20 80 00.
Conception et Réalisation : Desgrandchamps

LE SAVIEZ-VOUS ?

L'autonomie de gestion de la justice administrative

C'est le Conseil d'État qui assure la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

En son sein, cette mission incombe, sous l'autorité du Vice-Président, au secrétaire général. Ainsi, le Conseil d'État négocie directement le budget de la justice administrative avec le ministère des finances. L'ordonnateur de ce budget est le Vice-Président du Conseil d'État. Celui-ci est responsable de la répartition des crédits et des emplois de magistrats et d'agents de greffe entre les différentes juridictions administratives. Les services du Conseil d'État assurent la conduite des opérations immobilières ou des projets d'équipement informatique des cours et tribunaux administratifs. Enfin, la gestion des carrières des magistrats administratifs relève de la compétence du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA), organe présidé par le Vice-Président du Conseil d'État.

Cette autonomie de gestion est tout à la fois une garantie d'organisation rationnelle et d'indépendance de la justice administrative. •

AU SERVICE DU PUBLIC

Un nouveau site internet

L'ensemble de la jurisprudence administrative est accessible, depuis le mois de septembre 2002, sur le site internet Légifrance (www.legifrance.fr). Depuis cette date, le Conseil d'État dispose également d'un nouveau site internet (www.conseil-etat.fr) dont la présentation a été rendue plus attrayante et le contenu substantiellement enrichi. On y trouve ainsi une sélection des décisions les plus récentes et les plus importantes, accompagnées de fiches d'analyse qui en expliquent la portée jurisprudentielle. Sont également présentés les « grands arrêts » du Conseil d'État et du Tribunal des conflits qui, depuis 1873, ont façonné le droit administratif français.

De nombreuses fiches pratiques expliquent le fonctionnement et les missions des juridictions administratives, et donnent des réponses concrètes aux questions que tout un chacun peut se poser sur le déroulement d'une instance devant le juge administratif.

Enfin, le site propose de découvrir l'histoire du Conseil d'État et de faire une visite guidée illustrée du Palais-Royal. •



NOMINATIONS

Au Conseil d'État

Raphaël HADAS-LEBEL

Président de la Section sociale
à compter du 10 septembre 2003

Marc DURAND-VIEL

Chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives
à compter du 27 août 2003

Jean-Ludovic SILICANI

Président de la 4^{ème} sous-section
à compter du 1^{er} septembre 2003

Pascale FOMBEUR

Secrétaire général adjoint, chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
à compter du 1^{er} septembre 2003

Dans les cours et tribunaux administratifs

Jean-Michel MARCHAND

Président du tribunal administratif de Rennes
à compter du 1^{er} juin 2003

Jacqueline SILL

Président du tribunal administratif de Besançon
à compter du 1^{er} juillet 2003

José THOMAS

Président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise
à compter du 1^{er} juillet 2003

Jean BRENIER

Président du tribunal administratif de Basse-Terre, Fort de France et Cayenne,
à compter du 1^{er} juillet 2003

Bernard FOUCHER

Président du tribunal administratif de Limoges
à compter du 1^{er} septembre 2003

Ghislaine FRAYSSE

Président du tribunal administratif de Poitiers
à compter du 1^{er} septembre 2003

Anne GUERIN

Président du tribunal administratif de Montpellier
à compter du 1^{er} septembre 2003 •

SUR LE NET

- Site du Conseil d'État : www.conseil-etat.fr
- Site de l'Association internationale des hautes juridictions administratives : www.aihja.org.

- Site de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne : www.raadvst-consetat.be (renvoi sur le site du Conseil d'État belge). •