### LA LETTRE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

CONSEIL D'ÉTAT - COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL - TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

NUMÉRO 17 - NOVEMBRE 2007 - TRIMESTRIEL



LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR.

JEAN-PAUL DELEVOYE Médiateur de la République

De plus en plus attentifs à leurs droits voire de plus en plus « consommateurs » de droits, les citoyens deviennent plus exigeants face à l'administration. Ils n'hésitent pas à « faire jouer » la Justice comme garante des droits-créances que leur confère le législateur. Et les chiffres sont parlants : entre 2002 et 2006, les requêtes devant les tribunaux administratifs ont augmenté de 48%. Entre un législateur prolixe et un usager soupçonneux, n'y a-t-il pas menace de thrombose judiciaire ? Notre État de droit serait-il devenu un État procédural ?

Le risque existe dans la mesure où le recours quasi systématique au tribunal exprime moins l'insatisfaction de « l'usager » que la volonté de surmonter le sentiment de fragilité, d'incompréhension et d'insécurité face à un système législatif et administratif de plus en plus complexe.

Cependant la justice administrative, loin de se borner à trancher, participe à l'évolution sociale par ses jurisprudences régulatrices. Les jugements de qualité qu'elle rend sont aussi des interprétations du droit permettant au citoyen de mieux comprendre la règle commune. Pour preuve, seulement 17% des jugements de tribunaux administratifs font l'objet d'un appel.

C'est d'ailleurs bien cette pédagogie de la décision que le citoyen recherche avant tout, par le biais du recours juridictionnel ou, d'ailleurs, par celui de la voie amiable qu'est la médiation. De fait, une grande part des 63.000 saisines du Médiateur sont des demandes d'informations et d'explications.

Aussi, loin de s'épier, juge administratif et Médiateur de la République ont aujourd'hui bien tracé les contours de leurs pratiques, mais dans un esprit de mutuelle confiance et de culture commune, celle de l'intérêt général.

### ACTUALITÉ

# Projet pour le Conseil d'Etat et la juridiction administrative

JEAN-MARC SAUVÉ

Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative ont trois missions : concourir à la bonne gouvernance, protéger les droits des citoyens et être les garants de l'intérêt public. Ces missions ne sont pas le fruit de notre créativité. Elles s'imposent à nous avec force. Pour les assumer efficacement, j'ai très vite mesuré, après ma prise de fonctions et au terme d'une très riche consultation, la nécessité d'une adaptation en profondeur de nos méthodes et de notre organisation, et combien un tel projet pouvait puiser aux sources d'une volonté largement partagée par les membres et agents de ces institutions.

J'ai donc mandaté plusieurs groupes de travail relatifs au Conseil d'Etat, d'une part, aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, d'autre part, pour réfléchir à un ensemble de réformes répondant aux exigences de notre temps. Les premiers ont rendu leurs rapports en juin dernier, les seconds doivent finaliser leur contribution, après consultation par voie électronique de la totalité des magistrats et agents concernés, début décembre. D'ores et déjà, ces travaux ont permis la formalisation d'un projet d'ensemble, appuyé sur de nombreuses propositions concrètes et opérationnelles, dont vous découvrirez les grandes lignes dans l'article que la LJA consacre à ce projet. Certaines mesures ne seront naturellement finalisées qu'après que les derniers groupes de travail auront rendu leurs conclusions. Mais tout ce qui peut être mis en œuvre sans attendre le sera, et nous avancerons résolument dans la voie des réformes, avec un double souci d'efficacité collective, d'une part, d'ouverture et de responsabilité, d'autre part.

Ces réformes devront se concrétiser dés le premier semestre 2008. Elles s'inscrivent dans le prolongement de celles menées par mes prédécesseurs, les présidents Marceau Long et Renaud Denoix de Saint Marc, qui en inspirant les lois de 1987, 1995 et 2000, ont rendu possible ce que nous entreprenons aujourd'hui. C'est une œuvre collective, qui fait le lien avec le passé récent du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative, et engage l'ensemble de leurs membres et agents. Son succès passe bien sûr par le soutien du Gouvernement ou du Parlement à diverses mesures que nous proposons, mais aussi et largement par la mobilisation de chacun. Vous pouvez compter sur mon absolue détermination et mon engagement personnel de tous les instants.



Présentation du projet pour le Conseil d'Etat et la juridiction administrative à l'ensemble des membres et agents du Conseil d'Etat. Auditorium du Louvre, 2 octobre 2007. crédit photographique Eric Malemanche

### L'ÉTAT EST RESPONSABLE DES « MARÉES VERTES »

Tribunal administratif de Rennes, 25 octobre 2007, Association « Halte aux marées vertes » et autres n°0400630



Saisi par plusieurs associations de protection de l'environnement qui dénonçaient le phénomène des « marées vertes » en Bretagne, c'est-à-dire la prolifération sur le littoral de l'Ulva Armoricana, dite « algue verte », le tribunal administratif de Rennes a jugé, en se fondant sur divers rapports scientifiques, que ce phénomène trouvait son origine dans la pollution des eaux aux nitrates, laquelle est elle-même en relation directe avec la carence persistante de l'État dans la mise en œuvre des réglementations européenne et nationale en la matière. Cette carence fautive est donc de nature à engager la responsabilité de l'État à raison des conséquences dommageables des « marées vertes ».

### COMBIEN DOIT PAYER L'OLYMPIQUE LYONNAIS POUR OCCUPER LE STADE GERLAND?

Cour administrative d'appel de Lyon, 12 juillet 2007, Ville de Lyon. n°06 LYO 2105

La cour administrative d'appel de Lyon a confirmé l'annulation, par le tribunal administratif de la même ville, saisi par un contribuable, de la décision du maire de Lyon de signer, avec la société anonyme sportive professionnelle (SASP) « Olympique lyonnais », une convention d'occupation temporaire, pour les saisons 2005/2006, 2006/2007 et 2007/2008, du stade Gerland. La cour a rappelé que les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative, et que les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs et la location des emplacement publicitaires, et des charges que la collectivité publique supporte, telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance. Or elle a estimé que la ville de Lyon ne démontrait pas l'adéquation entre le montant de la redevance fixée par la convention litigieuse et les avantages consentis à l'Olympique lyonnais.

### CINÉMA ET SERVICE PUBLIC

Conseil d'État, 5 octobre 2007, Société UGC-Ciné-Cité, n°298773

Faisant application de critères classiques, récemment réaffirmés et clarifiés par sa Section du contentieux, le Conseil d'État juge que, si une société d'économie mixte chargée d'exploiter une salle de cinéma, sans être dotée à cet effet de prérogatives de puissance publique, assure une mission d'intérêt général, son activité ne revêt pas le caractère d'un service public, eu égard notamment à l'absence de toute obligation imposée par la commune d'implantation et de tout contrôle d'objectifs qui auraient été fixés à cette société. Le recours par la commune à la procédure de délégation de service public pour lui confier une telle mission ne s'imposait donc pas.

Recours des tiers contre les contrats administratifs et limitation dans le temps des effets des revirements de jurisprudence :

## la double révolution de l'été 2007

CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE, 16 JUILLET 2007, SOCIÉTÉ TROPIC TRAVAUX SIGNALISATION. N°291545

Le jugement d'un pourvoi en cassation formé par une petite société de travaux publics, qui se plaignait de ne pas avoir bénéficié de l'attribution d'un marché public, contre une ordonnance de référésuspension, a permis à l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État d'enrichir sa jurisprudence de deux innovations majeures.

D'une part, en effet, abandonnant une jurisprudence plus que séculaire qui, hormis quelques exceptions bien cantonnées, déniait aux tiers à un contrat administratif le droit de saisir le juge de l'excès de pouvoir d'un recours contre celui-ci, la décision du 16 juillet 2007 ouvre aux concurrents évincés de la conclusion d'un tel contrat une nouvelle voie de droit permettant d'en contester directement la validité devant le juge. Ce dernier, s'il constate l'existence d'un vice entachant la validité du contrat contesté, pourra, afin de proportionner son intervention à

la nature et à la gravité de ce vice, faire usage d'une très large palette de pouvoirs incluant, non seulement l'annulation, totale ou partielle, du contrat, mais aussi sa résiliation, la modification de certaines de ses clauses, la poursuite de son exécution sous réserve de mesures de régularisation ou encore, le cas échéant, l'indemnisation des droits lésés.

D'autre part, et pour des motifs de sécurité juridique, le Conseil d'État s'est reconnu le pouvoir, à titre exceptionnel, de priver d'effet rétroactif, sous réserve des actions en justice déjà engagées, le revirement de jurisprudence ainsi accompli : afin de ne pas porter une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours, le nouveau recours ouvert par la décision du 16 juillet 2007 ne pourra être exercé qu'à l'encontre des contrats dont la procédure de passation a été engagée postérieurement à la date de lecture de cette décision.

# Les parents étrangers d'enfants apatrides protégés contre l'éloignement

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION, 9 NOVEMBRE 2007, MME C., N°261305

Le recours formé contre l'arrêté de reconduite à la frontière pris à son encontre par une ressortissante étrangère mère d'un enfant auquel le statut d'apatride avait été reconnu par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a donné l'occasion au Conseil d'État de se pencher sur ce statut très particulier, fixé par une convention internationale du 28 septembre 1954.

Par sa décision rendue le 9 novembre 2007, la Section du contentieux a estimé qu'eu égard aux obligations de protection des apatrides imposées par cette convention, à l'objectif d'intégration qu'elle définit et au droit au séjour particulier reconnu à la personne apatride, non seulement celle-ci ne peut légalement faire l'objet d'une mesure d'éloi-

gnement que pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public, mais, sous réserve des mêmes motifs, une telle mesure ne peut davantage être prise à l'encontre des parents d'un enfant mineur reconnu apatride qui vit auprès d'eux, dès lors qu'elle aurait pour effet, soit de priver l'enfant du bénéfice des droits et garanties attachés au statut d'apatride, s'il accompagne ses parents en exécution de la mesure d'éloignement, soit de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale de ces derniers, en méconnaissance des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si l'enfant demeure en France séparé de ses parents.

# Présentation du projet pour le Conseil d'Etat et la juridiction administrative

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS QUI STRUCTURENT LE PROJET POUR LE CONSEIL D'ETAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE PEUVENT SE RÉSUMER AUTOUR DE DEUX AXES : RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ COLLECTIVE, D'UNE PART, OUVERTURE ET RESPONSABILITÉ, D'AUTRE PART.



#### Renforcer l'efficacité collective

La juridiction administrative doit maintenir, en dépit de la croissance soutenue des contentieux, l'objectif de délais moyens de jugement satisfaisants, sans rien céder sur l'exigence de qualité des décisions rendues. Sachant que l'augmentation des effectifs de magistrats ne saurait suivre mécaniquement celle du contentieux, cela passe par la poursuite de l'adaptation des procédures et des méthodes, favorisant notamment une meilleure hiérarchisation du traitement des requêtes, le développement de l'aide à la décision, ou encore le renforcement de l'information et de l'implication des justiciables, afin de proportionner le travail du juge aux exigences variables d'un contentieux de plus en plus diversifié, tout en améliorant encore les garanties d'un procès équitable. Une réflexion est par ailleurs engagée sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de la juridiction administrative. Plusieurs propositions visent enfin à limiter les flux contentieux, en particulier par le développement du recours administratif préalable obligatoire, qui a fait la preuve de son efficacité dans les domaines où il a été institué (contentieux fiscal, fonction publique militaire, refus de visas...).

La prévention du contentieux passe aussi par un droit de meilleure qualité. Les aspects du projet relatifs à la fonction consultative du Conseil d'Etat visent à lui permettre, dans un contexte d'inflation normative sans précédent, et dans des conditions de délai contraignantes, de jouer pleinement son rôle de garant de la sécurité juridique et de la qualité du droit. Pour y parvenir, il est notamment prévu de réduire le champ des décrets en Conseil d'Etat, de hiérarchiser le traitement des textes en fonction de leur difficulté, en formalisant notamment l'existence, dans les sections administratives, d'une formation ordinaire à effectif restreint, de créer une nouvelle section consacrée à la fonction publique et à la gestion publique à même de contribuer efficacement au processus de réforme de l'Etat, et d'ouvrir davantage le travail consultatif du Conseil d'Etat sur son environnement, par un recours accru aux expertises et avis extérieurs.

### Ouverture et responsabilité

Le projet souligne la nécessité d'un recrutement dont la diversité et la qualité soient à la mesure des enjeux nouveaux que doit relever la juridiction administrative. Des propositions sont ainsi formulées concernant l'accès accru au Conseil d'Etat pour les membres des cours et tribunaux administratifs, la création d'une nouvelle filière d'accès au grade de maître des requêtes pour les rapporteurs en mobilité, l'institution de rapporteurs en service extraordinaire exerçant des activités contentieuses au Conseil d'Etat comme dans les cours et les tribunaux administratifs, ou encore l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de nomination au tour extérieur.

La légitimité de la juridiction administrative passe aussi par une capacité accrue à présenter son action et à en rendre compte. Dans cette perspective, les propositions visent une meilleure communication publique du juge administratif et le renforcement du dialogue avec ses principaux interlocuteurs (administrations, professions juridiques, universitaires...); une plus grande implication dans les échanges européens et internationaux, indispensable pour favoriser la convergence des droits publics au sein de l'Union européenne et défendre leur spécificité dans le concert mondial; une démarche d'évaluation renforcée à l'aune des standards internationaux, que ce soit par le regard d'un groupe de personnalités indépendantes, ou en engageant avec des économistes une étude sur la mesure du coût et de l'efficacité de la justice, par exemple.

Enfin, pour affermir la confiance des justiciables, le besoin s'impose, dans un contexte d'exigences accrues, de formaliser des règles déontologiques précises et publiques, valant pour l'ensemble des membres de la juridiction administrative. Consignées, si possible, dans un document unique, ces règles porteront sur quatre thèmes: la prévention des conflits d'intérêts et les règles de déport; le régime des activités extérieures à la juridiction; le devoir de réserve et, notamment, l'exercice d'activités politiques; et enfin, les obligations professionnelles et le secret du délibéré.





Si le principe veut que la justice américaine ignore le dualisme juridictionnel, on y observe depuis le milieu du XX° siècle une montée en puissance de juridictions spécialisées en matière administrative. Le contentieux administratif est réparti entre les tribunaux propres aux Etats et les tribunaux fédéraux. Pour s'en tenir à ceuxci, les litiges administratifs sont portés selon leur nature:

- soit devant les juges composant les tribunaux de première instance de droit commun (federal district courts);
- soit devant des juges spécialisés siégeant auprès d'une trentaine d'agences fédérales intervenant dans des domaines variés et qui, dans notre typologie, mêleraient des attributions d'administrations, d'établissements publics ou d'autorités indépendantes.

Le Congrès a en outre institué des tribunaux fédéraux compétents dans certaines matières telles que les douanes (Court of International Trade) les impôts (Tax Court) et les contentieux indemnitaires engagés en matière contractuelle ou quasi-délictuelle contre les autorités fédérales (Court of Federal Claims).

Dans un but d'harmonisation de la jurisprudence a été instituée en 1982 la United States Court of Appeals for the Federal Circuit, siégeant à Washington. Elle joue le rôle de juridiction fédérale d'appel pour la quasi-totalité des jugements rendus en matière administrative. Les arrêts rendus par cette cour d'appel peuvent être contestés devant la Cour suprême des Etats-Unis, mais les conditions posées par celle-ci pour accepter d'examiner une affaire sont très restrictives.

### Le péril d'immeubles



Les communes sont souvent confrontées au danger présenté par des immeubles privés dont l'état de vétusté menace la sécurité des occupants ou des passants, qualifiés juridiquement «d'immeubles menaçant ruine». Les procédures destinées à prévenir

ce danger ont été rendues plus efficaces. La nouvelle procédure de péril «ordinaire» qui résulte d'une ordonnance du 15 décembre 2005, a mis fin à une exception notable du droit administratif: alors que l'arrêté du maire nécessitait auparavant une homologation du tribunal administratif, désormais cet arrêté est exécutoire et peut même être exécuté d'office passé un certain délai, le propriétaire pouvant cependant introduire une requête en référé.

Moins sollicité dans la procédure ordinaire, le tribunal administratif est en revanche dorénavant compétent pour désigner un expert dans la procédure de péril «imminent». La nécessité d'une nomination très rapide de l'expert a conduit à utiliser le référé constat, généralement ordonné le jour même sans procédure contradictoire, celle-ci étant organisée par l'expert avant ses constatations. L'expert doit déposer ses conclusions dans le délai de 24 heures et ne peut proposer que des mesures conservatoires.

#### LE SAVIEZ-VOUS-?

## Un recours suspensif pour les étrangers en zone d'attente

Les étrangers qui se présentent à la frontière sans visa et qui souhaitent déposer une demande d'asile font l'objet, si cette demande est manifestement infondée, d'un refus d'entrée sur le territoire français. La loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile leur ouvre une voie de recours spécifique : comme pour les arrêtés de reconduite à la frontière, le refus d'entrée doit être examiné, dans un délai de 72 heures, par un magistrat désigné par le président du tribunal administratif. Pour mettre le droit français en conformité avec les exigences du droit au recours effectif protégé par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 26 avril 2007, G.), ce recours est suspensif de l'exécution de toute mesure d'éloignement contre l'étranger placé en zone d'attente. Désormais, l'étranger ne peut plus être rapatrié dans son pays d'origine avant d'avoir pu faire valoir devant le juge administratif le bien-fondé de sa demande d'asile.

### NOMINATIONS

### Au Conseil d'Etat :

Serge DAËL, président adjoint de la section du contentieux depuis le 1° septembre 2007

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel :

Bruno MARTIN-LAPRADE, président de la Cour administrative d'appel de Paris depuis le 12 juillet 2007 André SCHILTE, président de la Cour administrative d'appel de Douai depuis le 15 octobre 2007

Anne GUÉRIN, président du Tribunal administratif de Paris depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007

Ghislaine FRAYSSE, président du Tribunal administratif de Montpellier depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2007 Henri DUBREUIL, président du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008

Françoise SICHLER-GHESTIN, président du Tribunal administratif de Caen à compter du 1° janvier 2008



LA LETTRE
DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
NUMÉRO 17 - NOVEMBRE 2007

Président du Comité de rédaction: Sylvie Hubac - Directeur de publication: Stéphane Verclytte - Comité de rédaction: Bruno Martin-Laprade, Julien Boucher, Célia Vérot, Thomas Andrieu, Jacqueline Sill, Gisèle Avoie, Isabelle Schwartz. Secrétaire de rédaction: Xavier Catherine

Conseil d'État: 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel.: 01 40 20 80 00 - Mél: lja@conseil-etat.fr - Conception et Réalisation: Desgrandchamps - N° ISSN-: 1760-4915