

## VŒUX

## ACTUALITÉ

# La juridiction administrative à l'heure de la LOLF

Patrick Frydman

Secrétaire général du Conseil d'État



Renaud Denoix de Saint Marc

Vice-Président du Conseil d'État

L'année 2006 s'annonce, pour les juridictions administratives, de nouveau bien remplie. Notre principal objectif demeure de répondre, par une justice de qualité, à une demande toujours plus forte. Les moyens supplémentaires dont la juridiction administrative sera dotée permettront l'ouverture d'un nouveau tribunal administratif à Nîmes, pour décharger ceux de Marseille et de Montpellier. Mais, face à une augmentation constante du nombre de recours, atteignant 39 % en trois ans en première instance, tous les efforts doivent être conjugués, tant pour prévenir le contentieux que pour accélérer son traitement – au besoin en modifiant la procédure, comme le prévoient des textes récents ou en cours de préparation, sur les ordonnances et sur le juge statuant seul.

Ces efforts sont d'autant plus nécessaires que la juridiction administrative est également très sollicitée dans sa fonction consultative, pour ce qui est du Conseil d'État, de même que dans ses missions administratives et juridictionnelles annexes. C'est ainsi qu'à partir de 2006, les magistrats administratifs présideront les chambres de discipline des ordres des professions de santé.

Dans ce contexte délicat, l'amélioration du service rendu n'est pas en reste : la juridiction administrative a ouvert plusieurs chantiers, au nombre desquels figurent notamment la modernisation de la gestion des greffes, la formation des magistrats administratifs aux questions de déontologie, ou encore l'expérimentation des télé-procédures devant les juges du fond, après un essai très concluant devant le Conseil d'État.

A toutes et à tous, je souhaite une excellente année 2006. ●

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a été l'occasion de reconnaître, sur le plan budgétaire, la mission particulière des juridictions administratives, celle d'assurer le respect du droit par l'administration. S'incarnant dans leur double fonction de conseil de l'État et de contrôle juridictionnel de l'administration, cette mission – au sens usuel du terme – rendait logique l'appartenance du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » à une mission – au sens budgétaire – « conseil et contrôle de l'État », regroupant également le Conseil économique et social, ainsi que la Cour des comptes et les autres juridictions financières, qui constituent d'ailleurs des juridictions administratives spécialisées.

Ce rattachement particulier, qui correspond à la volonté du législateur, au travers de la LOLF, d'identifier les crédits par politique publique et non plus par ministère, va de pair avec la recherche continue d'une amé-

lioration de la performance. Trois objectifs sont assignés au programme : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles, améliorer l'efficacité des juridictions. A chacun de ces objectifs sont associés des cibles et des indicateurs chiffrés : délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock et proportion d'affaires anciennes, taux d'annulation des décisions juridictionnelles par la juridiction supérieure, nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe.

Cette recherche de performance sera d'autant plus nécessaire que l'augmentation du budget de la juridiction administrative pour 2006, bien que sensible, reste très en deçà de celle du contentieux. Le nombre d'« équivalents temps plein » passera de 2 785 à 2 836, soit une augmentation de 1,8 %, qui sera consacrée pour l'essentiel à l'ouverture d'un nouveau tribunal administratif à Nîmes en septembre 2006. Toutes les marges données par la LOLF en termes de gestion des crédits de personnel devront donc être exploitées au mieux. Un second enjeu réside dans la nécessaire maîtrise des frais de justice, et en particulier des frais d'affranchissement, qui croissent proportionnellement au nombre des recours, alors qu'ils seront désormais financés sur crédits limitatifs et non plus évaluatifs. Gageons que la juridiction administrative saura affronter avec succès ces nouvelles exigences. ●



Le Conseil d'État, le Conseil économique et social et la Cour des Comptes.



## Liberté d'expression des étudiants

Un étudiant de l'enseignement supérieur qui, dans le journal qu'il édite, critique sur un mode satirique certains enseignants et conteste les conditions de recrutement de l'un d'entre eux, sans pour autant troubler l'ordre public ou porter atteinte aux activités d'enseignement et de recherche, ne dépasse pas les limites de la liberté d'expression d'un usager du service public vis-à-vis de ce service et ne commet pas de faute de nature à justifier une sanction.

(Conseil d'État, 28 septembre 2005, M., n° 266026) ●

## Exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales

En vertu de la loi du 16 juillet 1980, le préfet doit, en cas de carence d'une collectivité territoriale à exécuter une décision de justice passée en force de chose jugée, se substituer aux organes de la collectivité pour dégager les ressources nécessaires à la pleine exécution de la décision. À ce titre, le préfet peut notamment procéder à la vente de biens de la collectivité, dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge. Son abstention à prendre une telle mesure peut, sous certaines conditions, engager la responsabilité de l'État, même sans faute.

(Conseil d'État, Section, 18 novembre 2005, Société fermière de Campoloro et autre, n° 271898) ●

## Contrats de mobilier urbain

La cour administrative d'appel de Paris avait jugé qu'un contrat par lequel une société fournit à une commune du mobilier urbain qu'elle est autorisée, à titre exclusif, à exploiter à des fins publicitaires était un marché public, soumis dès lors aux règles de passation propres à ces contrats. Cet arrêt est confirmé par le Conseil d'État, qui décèle dans ce type de contrats les deux éléments caractéristiques d'un marché public : l'existence d'une prestation en faveur de la commune et la conclusion du contrat à titre onéreux.

(CAA de Paris, Plénière, 26 mars 2002, Société Jean-Claude Decaux, n° 9703073, Conseil d'État, Assemblée, 4 novembre 2005, Société Jean-Claude Decaux, n° 247298) ●

## État d'urgence

**Conseil d'État, Juge des référés, 14 novembre 2005, H., n° 286837 et, même jour, R., n° 286835 ; 21 novembre 2005, B., n° 287217 ; 9 décembre 2005, Mme A. et autres, n° 287777**

Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté plusieurs requêtes demandant la suspension des décrets portant déclaration et mise en œuvre de l'état d'urgence. Il a considéré notamment que la loi du 3 avril 1955 n'avait pas été implicitement abrogée par la Constitution de 1958, dès lors qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre les deux textes. Il a également jugé que le champ d'application territorial de l'état d'urgence n'était pas excessif, compte tenu des risques de propagation des violences urbaines, et que les mesures autorisées n'étaient pas disproportionnées à l'état de la situation, eu égard aux garanties dont continuent d'être assorties les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre de ce régime d'exception. Saisi ensuite, le 5 décembre, d'une requête en référé-liberté tendant à ce

qu'il soit mis fin à l'état d'urgence ou, à tout le moins, enjoint au Président de la République de réexaminer la situation, le juge des référés s'est estimé en droit de contrôler les modalités d'application de l'état d'urgence. Après avoir rappelé la position adoptée par le législateur, il a jugé qu'en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines, de la soudaineté de leur propagation, des risques de recrudescence à l'occasion des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative, le chef de l'État n'avait pas pris une décision manifestement illégale en s'abstenant de mettre fin, dès à présent, à l'état d'urgence. ●

## Contrat « nouvelles embauches »

**Conseil d'État, Section, 19 octobre 2005, CGT et autres, n° 283471 et autres ; n° 283892 et autres ; 23 novembre 2005, CGT-FO, n° 286440**



© Photodisc

Plusieurs syndicats ont déféré au Conseil d'État l'ordonnance du 2 août 2005 créant un contrat « nouvelles embauches » susceptible, au cours de ses deux premières années, d'être rompu par l'employeur sans « cause réelle et sérieuse » ni procédure contradictoire. Ils invoquaient l'article 4 de la convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail qui prohibe tout licenciement dénué de « motif valable lié à l'aptitude ou à la conduite du tra-

vailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ». Le Conseil d'État a toutefois estimé que l'article 2 de cette convention, qui prévoit que l'article 4 n'est pas applicable pendant la période au cours de laquelle le travailleur se constitue l'ancienneté nécessaire pour prétendre au bénéfice de la convention, autorisait les auteurs de l'ordonnance à déroger, pendant deux ans, à la pro-

hibition prévue par l'article 4.

Il a en revanche saisi la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle quant à la conformité au droit communautaire d'une autre ordonnance du même jour, excluant les salariés de moins de 26 ans du calcul des seuils d'effectifs qui déclenchent la constitution d'institutions représentatives du personnel. Dans l'attente de la réponse de la Cour, l'exécution de l'ordonnance a été suspendue. ●

# La vidéo-audience au service des justiciables

Avec la création, en 2004, du tribunal administratif de Mata-Utu, dans les îles Wallis et Futuna, chaque collectivité d'outre-mer dispose désormais de son tribunal administratif. Toutefois, eu égard au petit nombre d'affaires à juger dans certaines d'entre elles, le code de justice administrative a prévu la possibilité de magistrats communs à plusieurs juridictions. C'est ainsi que les tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Mata-Utu ont les mêmes magistrats, en résidence à Nouméa, et que les audiences du tribunal administratif de Saint-Pierre, à Saint-Pierre-et-Miquelon, sont assurées par des magistrats qui viennent de Fort-de-France, de Basse-Terre ou de Cayenne. Malgré un nombre plus élevé d'affaires, le même dispositif a été prévu pour le tribunal administratif de Mamoudzou, à Mayotte, dont les magistrats résident à Saint-Denis de la Réunion.

Les distances font que, en pratique, les affaires qui doivent être jugées sont regroupées au cours d'un petit nombre d'audiences – d'une à Saint-Pierre en 2005, pour juger 23 dossiers, à six à Mamoudzou, pour juger 396 dossiers – et qu'il est extrêmement difficile de traiter dans l'urgence les requêtes qui le mériteraient.

C'est pour remédier à cette situation que, sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, l'ordonnance du 8 juin 2005 a modifié le code de justice administrative pour permettre aux membres de la formation de jugement de siéger et au commissaire du gouvernement de prononcer ses conclusions dans un autre tribunal que celui où se tient l'audience, ce tribunal étant relié en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle. Ce dispositif est réservé aux hypothèses dans lesquelles la venue des magistrats à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire. Il permettra d'assurer un jugement rapide des affaires urgentes, soit que les textes aient imposé des délais brefs, notamment en matière de référé-liberté ou en matière électorale, soit que l'urgence résulte de la nature de l'affaire elle-même.

Les précisions nécessaires, quant à la répartition des tâches de greffe et aux caractéristiques techniques des moyens de communication audiovisuelle, ont été apportées par un décret du 10 août 2005 et un arrêté du 9 septembre 2005. L'installation des matériels requis a été achevée en décembre 2005 et la première vidéo-audience pourra ainsi se tenir en janvier 2006. ●



Premiers essais entre Fort-de-France et Saint-Pierre.

## L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

# La responsabilité des AAI

Par un avis rendu le 8 septembre 2005, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État a été amené à déterminer la personne responsable en cas de contentieux en responsabilité dirigé contre une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale. En effet, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à la sécurité financière, qui a créé la commission de contrôle des assurances, mutuelles et institutions de prévoyance (CCAMIP), a qualifié cette nouvelle instance d'« autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale ». Le gouvernement souhaitait savoir si la responsabilité de l'État pouvait être mise en cause en cas de recours contre les décisions de la commission ou bien si celle-

ci devait directement assumer les conséquences d'une éventuelle condamnation.

Le Conseil d'État a estimé que la capacité juridique attribuée à la CCAMIP implique qu'elle supporte les conséquences des actions en responsabilité qui pourraient être engagées contre elle. Cette conclusion résulte de la règle générale selon laquelle nul n'est responsable que de son fait, à laquelle il n'y a pas lieu de déroger, dès lors que les missions confiées à la commission ne relèvent pas de l'exercice d'une fonction juridictionnelle et que la commission ne peut être considérée, au regard des modalités selon lesquelles elle exerce ses missions, comme un simple prolongement de l'État.

En revanche, le Conseil d'État a précisé que la

responsabilité de l'État pouvait, à titre subsidiaire, être mise en jeu par les victimes des fautes commises par la CCAMIP dans l'exécution de sa mission de service public, en cas d'insolvabilité de celle-ci. A cet égard, il a relevé que la nature des missions confiées à la CCAMIP s'oppose à ce que celle-ci souscrive un contrat d'assurance, auprès d'une société susceptible de relever de son contrôle, pour couvrir les risques relatifs à d'éventuelles condamnations. Et si elle peut constituer des provisions pour y faire face, cette faculté dépend en pratique étroitement de ressources provenant d'une contribution dont le taux est, dans les limites prévues par la loi, laissé à la libre appréciation du gouvernement. ●



## Finlande

La juridiction administrative finlandaise se compose de cours administratives régionales, en première instance, et d'une Cour administrative suprême. Elle a compétence pour connaître de la légalité des décisions administratives, qui peuvent être annulées et, dans certains cas, réformées ; en revanche, la plupart des affaires de responsabilité relèvent de la compétence des juridictions judiciaires.

La Cour se compose d'un président, nommé par le président de la République, et de vingt-quatre membres, nommés par le président de la République sur proposition de la Cour. Elle statue en appel, ou en premier et dernier ressort pour les décisions des autorités administratives nationales.

Elle peut donner des avis sur les projets de loi à la demande du Conseil des ministres, ainsi que sur des lois votées, avant leur promulgation, à la demande du Président de la République. Elle peut aussi proposer des modifications législatives à ce dernier. De façon plus informelle, divers ministères lui demandent un avis sur des projets de loi. Ses avis et propositions sont rendus publics. ●



En Égypte, l'ensemble des juridictions administratives, qui comptent 1100 membres, sont regroupées au sein du Conseil d'État, dont elles forment la section du contentieux. En première instance, les tribunaux administratifs n'ont compétence que pour une partie du contentieux de la fonction publique ; la plupart des litiges sont donc directement portés devant les cinq cours du contentieux administratif. La cour administrative suprême, quant à elle, se compose de sept chambres, ayant chacune deux formations : l'une chargée de filtrer les recours, l'autre qui juge les affaires au fond. Le juge administratif peut annuler les actes attaqués et condamner l'administration à payer des dommages-intérêts.

Les deux autres sections du Conseil d'État disposent d'attributions consultatives. La section d'avis étudie les questions qui lui sont soumises par les ministres et les hauts administrateurs du Gouvernement et du secteur public ; la section de législation est obligatoirement saisie de tout projet de loi. ●

## LA LETTRE

**Président du Comité de rédaction :** Bernard Stirn -  
**Directeur de publication :** Pascale Fombeur -  
**Comité de rédaction :** Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Odile Piérart, Isabelle Schwartz.  
**Secrétaire de rédaction :** Xavier Catherine  
**Conseil d'État :** 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel. : 01 40 20 80 00 - Mèl : lja@conseil-etat.fr  
**Conception et Réalisation :** Desgrandchamps  
N° ISSN : 1760-4915.

## L'accueil du public dans les juridictions administratives

Dans la perspective de l'application de la charte de l'accueil des usagers, ou « Charte Marianne », aux juridictions administratives, un groupe de travail a élaboré, pour faciliter la tâche des agents de greffe, des mémentos de l'accueil, devant les tribunaux administratifs, devant les cours administratives d'appel et devant le Conseil d'État.

Ils donnent un certain nombre de conseils pratiques et précisent la frontière entre les demandes qui relèvent de l'information générale ou du renseignement sur le déroulement de la procédure, auxquelles il est possible de répondre, et celles qui relèvent du conseil juridique, qui n'entrent pas dans la mission des agents de greffe ni d'ailleurs des magistrats. Ils comportent également toute une série d'exemples de réponses aux questions fréquemment posées : dois-je prendre un avocat ? pouvez-vous m'aider à rédiger ma requête ? comment faire pour récupérer des pièces dans mon dossier ? etc.

Cet effort s'inscrit dans une démarche plus large d'amélioration de l'accueil des requérants, avec notamment la mise à disposition des « fiches de la justice administrative » dans les juridictions et sur internet, et la possibilité donnée, avec l'application « Sagace », de suivre en ligne l'état d'avancement de la procédure dans son affaire. ●

## NOMINATIONS

Hervé SALUDEN

*Président du tribunal administratif de Rennes  
à compter du 5 décembre 2005*

Philippe BÈLE

*Président du tribunal administratif de Lille  
à compter du 1er avril 2006*

## L'ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT

### Le cadre juridique de la coopération décentralisée

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont autorisées à nouer des relations avec des collectivités publiques étrangères. Le temps n'est plus où le président de l'exécutif local partait faire du tourisme administratif avec son équipe. Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont engagées pour des montants importants dans des actions précises et de longue haleine : près de 3 250 collectivités entretiennent ainsi des relations de coopération dans 115 pays pour un budget de 230 millions d'euros, dont la moitié est dirigée vers des pays en développement.

Les enjeux de cette coopération ont conduit le Premier ministre à interroger le Conseil d'État sur la pertinence du cadre juridique des actions entreprises. Sur la base des conclusions d'un groupe de travail présidé par Philippe Marchand, le Conseil d'État, dans une étude qui sera prochainement publiée à la Documentation française, analyse un dispositif législatif qui s'est enrichi de nombreux instruments (groupement local de coopération transfrontalière, district européen...), dont l'empilement justifiait qu'une présentation claire et à jour en soit faite.

En particulier, un jugement du tribunal administratif de Poitiers du 18 novembre 2004 avait fait l'effet d'un électrochoc en censurant pour défaut d'intérêt local des actions de coopération décentralisée. Le Conseil d'État souligne l'incertitude juridique que ce jugement révèle et propose une nouvelle rédaction de la loi pour lever cette hypothèque. C'est quasiment au mot près cette rédaction que le Sénat a retenue, en adoptant en première lecture, le 27 octobre 2005, une proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée. ●