



VŒUX

JEAN-MARC SAUVÉ
Vice-Président du Conseil d'Etat

En ce début d'année, je suis particulièrement heureux d'adresser mes vœux les plus chaleureux à chacun des lecteurs de la Lettre de la justice administrative.

L'année 2006 aura été marquée par des efforts importants de la juridiction administrative pour stabiliser ses délais de jugement en première instance et continuer de les réduire en appel, malgré une nouvelle augmentation du contentieux, de l'ordre de 6 %. La création d'un nouveau tribunal administratif à Nîmes, en particulier, apporte une très nette amélioration de la qualité du service rendu aux justiciables du sud de la France. Dans le même temps, la justice administrative s'est efforcée, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, de faire le meilleur usage des deniers publics, en assurant notamment la maîtrise de ses frais de justice.

L'année 2007 ne sera pas moins riche de nouveautés et de défis. Elle s'ouvre d'ailleurs sur la publication de plusieurs textes qui intéressent au premier chef la juridiction administrative, dont un décret modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, qui permet l'entrée en vigueur des nouvelles procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière issues de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Elle sera également l'occasion d'une réflexion approfondie sur la modernisation des méthodes de travail du Conseil d'Etat, notamment de ses sections administratives, et d'une mise en œuvre des téléprocédures devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris.

Je souhaite ainsi que la juridiction administrative puisse, grâce aux efforts conjugués de l'ensemble de ses membres et de ses agents, contribuer toujours mieux à rendre visible et effective la garantie de droits qui tirent leur origine de nos textes fondateurs. ■

ACTUALITÉ

Un nouveau tribunal administratif à Nîmes

JEAN-PIERRE PANAZZA
Président du tribunal administratif

La création du tribunal administratif de Nîmes constitue, avec la création de la cour administrative d'appel de Versailles, l'une des deux opérations les plus ambitieuses réalisées, en ce qui concerne la juridiction administrative, en application de la loi d'orientation et de programmation quinquennale pour la justice. L'ouverture de ce 38^e tribunal administratif, le 1^{er} novembre dernier, permet de satisfaire aux deux impératifs de proximité et de célérité qui guident la justice administrative.

Cette nouvelle juridiction compte 15 magistrats répartis en trois chambres, dotées chacune d'un président, de trois rapporteurs et d'un commissaire du gouvernement, 19 agents de greffe et 3 assistants de justice. Son ressort comprend les départements du Gard, de la Lozère et de Vaucluse, qui relevaient auparavant des tribunaux administratifs de Montpellier et de Marseille.

Le tribunal administratif de Nîmes occupe un ensemble immobilier composé de deux bâtiments reliés par une galerie : d'une part, l'hôtel Silhol, bâtiment du XIX^e siècle, qui fait partie du patrimoine nîmois et qui abritait précédemment l'hôtel de police de la ville de Nîmes, et, d'autre part, des locaux neufs destinés à abriter les services du greffe et les dossiers du tribunal. Situé à proximité de la gare, il est d'un accès aisé et à proximité des juridictions judiciaires, de la préfecture et du conseil général du Gard.

Un effort très important a permis de réaliser les travaux de réhabilitation de l'hôtel Silhol en quelques mois, afin de permettre une ouverture à la date prévue. Le pari a été tenu et les premières audiences ont pu avoir lieu dès le début du mois de novembre. A l'heure actuelle, l'extension neuve est en cours d'achèvement et permettra d'accueillir très prochainement les agents du greffe dans des conditions de confort optimales, puis de faire évoluer le tribunal, le cas échéant, jusqu'à cinq chambres.

Un stock d'environ 3 500 dossiers a été transféré par les tribunaux de Montpellier et de Marseille, dont les plus anciens datent du second semestre 2004. L'objectif assigné est de garantir un délai moyen de jugement d'un an, ce qui constitue un objectif réaliste mais exigeant. ■



RECONDUITE À LA FRONTIÈRE ET RISQUE D'EXCISION

Eu égard aux risques élevés d'excision encourus par deux de ses filles en cas de retour au Mali, la reconduite de l'intéressé à la frontière est annulée pour méconnaissance des stipulations de la convention internationale des Nations-Unies du 26 janvier 1990 qui protègent l'intérêt supérieur de l'enfant.

(Tribunal administratif de Paris, 7 novembre 2006, M. Al K. T., n° 0616192)

BAGAGISTES DE ROISSY



Saisi de requêtes demandant la suspension de décisions du préfet de Seine-Saint-Denis retirant à des salariés leur habilitation pour exercer leur activité de bagagistes au sein de la zone réservée de l'aéroport de Roissy, le juge des référés en a rejeté plusieurs en estimant que le comportement et les relations des requérants pouvaient représenter une menace pour la sécurité publique justifiant le retrait d'habilitation. Dans deux cas, en revanche, le juge a estimé qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité des retraits, compte tenu du comportement des intéressés et de la modestie des éléments fournis par le préfet au soutien de sa thèse. La condition d'urgence étant également remplie, dès lors que les décisions conduisaient au licenciement des salariés, ces retraits ont été suspendus.

(Juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 15 novembre 2006, 9 ordonnances)

CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES LYCÉES

Les dispositions de l'article L. 214-6 du code de l'éducation qui confient aux régions la charge des lycées, et notamment leur construction, leur équipement et leur fonctionnement, n'ont ni pour objet ni pour effet d'attribuer aux préfets de région le contrôle administratif de ces établissements. Un déféré d'un préfet de région dirigé contre la délibération du conseil d'administration d'un lycée est donc rejeté pour incompétence.

(Cour administrative d'appel de Bordeaux, 10 octobre 2006, Préfet de la région Aquitaine, n° 04BX00354)

La privatisation des sociétés d'autoroutes validée

CONSEIL D'ETAT, SECTION, 27 SEPTEMBRE 2006, M. B. ET AUTRES, N° 290716 ET AUTRES



Des actionnaires – dont François Bayrou – ainsi que des associations d'usagers demandaient au Conseil d'Etat d'annuler les décrets de février et mars 2006 autorisant la privatisation de trois sociétés d'autoroutes.

Ils invoquaient d'abord les termes de l'article 7 de la loi du 2 juillet 1986, selon lesquels une loi est nécessaire pour autoriser le transfert au secteur privé des entreprises dont, notamment, l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social. Les participations détenues par l'Etat seul dans chacune des sociétés en cause étaient certes toutes inférieures à 50 % du capital mais il était soutenu que ce seuil était atteint en ajoutant à celles de l'Etat les participations de l'établissement public « Autoroutes de France », qui aurait eu un caractère transparent, voire fictif. Le Conseil d'Etat a écarté cette argumen-

tion, en constatant, notamment, que l'établissement tire son existence de la loi et, surtout, qu'il exerce effectivement son rôle d'actionnaire des sociétés d'autoroutes.

Il a également rejeté la thèse selon laquelle les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui imposent la nationalisation des entreprises constituant un service public national, auraient interdit les privatisations contestées. Il a jugé, en effet, qu'une entreprise ne peut avoir le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait que si elle exerce son activité à l'échelon national, ce qui n'est le cas d'aucune des trois sociétés d'autoroutes privatisées. En outre, aucune règle ou principe constitutionnel ni aucune loi n'impose que l'exploitation des concessions autoroutières soit érigée en service public national. ■

Solidaires reconnu représentatif dans la fonction publique

CONSEIL D'ETAT, 21 DÉCEMBRE 2006, UNION SYNDICALE SOLIDAIRES FONCTIONS PUBLIQUES ET ASSIMILÉS, N° 287812

Le Conseil d'Etat a reconnu que l'union syndicale Solidaires, du fait de son activité et de son audience, devait être regardée comme l'une des organisations syndicales de fonctionnaires de l'Etat les plus représentatives. Il a, par conséquent, annulé le décret du 6 octobre 2005 qui procédait aux nominations au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat car l'union syndicale aurait dû être invitée, compte tenu des suffrages obtenus aux élections aux commissions admi-

nistratives paritaires, à proposer la désignation d'au moins un membre titulaire du Conseil supérieur.

Toutefois, compte tenu des conséquences d'une annulation rétroactive sur la régularité de nombreux textes réglementaires et décisions individuelles pris après avis du Conseil supérieur, le Conseil d'Etat a décidé que l'annulation ne prendrait effet qu'à compter du 1^{er} mars 2007. ■

Refus de titre de séjour et obligation de quitter le territoire français : quelle procédure contentieuse ?

PATRICK MINDU

Président du tribunal administratif de Paris

Entré en vigueur le 30 décembre 2006 et faisant suite à la loi du 23 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, le décret du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative définit la procédure contentieuse applicable aux refus de titre de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français que l'administration va désormais pouvoir prendre, alors que disparaissent simultanément les arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale.

Si, comme les recours dirigés contre un arrêté de reconduite à la frontière, les recours tendant à l'annulation d'un refus de titre assorti d'une obligation de quitter le territoire ont un effet suspensif de la mesure d'éloignement, la similitude s'arrête là. Contrairement au contentieux de la reconduite, en effet, le contentieux des refus de titre obéit pour l'essentiel aux règles de droit commun. La procédure est ainsi écrite et non orale et l'audience ne pourra donc pas être un moment privilégié de l'instruction ni le lieu d'un dialogue singulier entre les parties et le juge comme en matière de reconduite à la frontière. Par ailleurs, le juge est encouragé, dès l'enregistrement d'une requête, à arrêter un calendrier de procédure en fixant la date de clôture de l'instruction et celle de l'audience, ce qui peut faciliter le respect du délai de trois mois imparti au tribunal pour statuer.

Ce dernier se prononce en formation collégiale, l'idée un moment avancée d'étendre aux refus de titre de séjour la procédure dite du « juge statuant seul » après audition d'un commissaire du gouvernement ayant en définitive été écartée.



A défaut de juge statuant seul et dans le souci louable d'une utilisation appropriée des moyens des juridictions, le décret du 23 décembre 2006 a toutefois élargi très sensiblement le pouvoir des présidents de formation de jugement, en première instance comme devant les juridictions supérieures, de statuer par voie d'ordonnance. Au-delà des cas classiques d'irrecevabilité, ces derniers peuvent désormais, et c'est bien cela la nouveauté, rejeter par voie d'ordonnance des requêtes qui, compte tenu de l'argumentation développée, ne sont manifestement pas susceptibles de prospérer. Alors même que cette facilité nouvelle n'est pas réservée au contentieux des étrangers, elle pourrait s'avérer très utile en

ce domaine où les requêtes d'emblée vouées à l'échec peuvent être relativement nombreuses. Enfin, lorsque l'étranger ayant introduit un recours contre un refus de titre assorti d'une obligation de quitter le territoire est placé en rétention avant que le juge ait statué, la procédure de jugement spécifique au contentieux de la reconduite redevient applicable. Reste maintenant aux juridictions à s'organiser au mieux afin de relever efficacement le nouveau défi qui les attend. ■

Un budget en augmentation

Le budget de la justice administrative, qui fait l'objet du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « conseil et contrôle de l'Etat », augmente de 5,3 % en 2007, pour s'établir à 251 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse concerne essentiellement les crédits de personnel et s'accompagne de l'attribution de 62 équivalents temps plein travaillés supplé-

mentaires, portant ainsi le plafond du programme à 2898 ETPT.

L'augmentation des effectifs de magistrats et d'agents de greffe permettra d'honorer la dernière tranche des contrats d'objectifs conclus avec les cours administratives d'appel et d'atteindre l'objectif d'un délai moyen de jugement d'un an à la fin de l'année 2007. Elle permettra en outre de renforcer certains des

tribunaux administratifs les plus sollicités par l'augmentation du contentieux, notamment en Ile-de-France, et de faire face en partie à la charge nouvelle que représente la présidence par des magistrats administratifs des chambres disciplinaires des professions de santé. ■



Maroc

MICHEL ROUSSET

Professeur émérite à la Faculté de droit de Grenoble

Depuis 1991, la juridiction administrative marocaine reposait sur des tribunaux administratifs, dont les décisions relevaient, par la voie de l'appel, de la Cour suprême. La loi 80-03 promulguée le 14 février 2006 complète cette organisation en instituant des cours d'appel administratives. Elle a été suivie d'un décret créant deux cours, l'une à Rabat et l'autre à Marrakech. Ces cours sont compétentes pour connaître en appel des jugements et ordonnances rendus par les tribunaux administratifs. Par voie de conséquence, la Cour suprême perd sa compétence de juge d'appel des tribunaux administratifs, pour connaître désormais des recours en cassation formés contre les décisions des cours d'appel administratives, à l'exception des décisions rendues en matière électorale et en appréciation de la légalité des décisions administratives. La Cour suprême conserve par ailleurs la compétence que la loi 41-90 créant les tribunaux administratifs lui a donnée pour trancher en appel les conflits de compétence à raison de la matière.

Les nouvelles cours sont des juridictions collégiales dont les magistrats sont soumis au statut de la magistrature ; elles peuvent être divisées en chambres. Les audiences publiques sont tenues à trois membres. Le commissaire royal à la loi et au droit, dont la présence est obligatoire, présente ses avis à la formation de jugement ; il les explicite éventuellement oralement mais ne prend pas part aux délibérations.



Grèce

La juridiction administrative grecque comprend des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et un Conseil d'Etat. Les tribunaux administratifs ont compétence pour connaître des recours de plein contentieux en matière fiscale et sociale et des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes individuels, autre que disciplinaires, intéressant les agents publics. Le Conseil d'Etat statue, selon les cas, soit comme juge de cassation, soit comme juge d'appel, soit comme juge de premier et dernier ressort ; il connaît directement des recours pour excès de pouvoir dirigés contre la plupart des actes administratifs. Il comprend 148 membres et examine environ 5 000 affaires par an.

En outre, le Conseil d'Etat est obligatoirement consulté sur tous les projets de décrets réglementaires, à l'exception de ceux qui se bornent à fixer la date d'entrée en vigueur d'une loi. Ces avis, purement consultatifs, portent sur la conformité des décrets aux normes supérieures.

L'accueil au tribunal administratif de Lyon

Au tribunal administratif de Lyon, l'élaboration de la version locale de la « Charte Marianne » a été l'occasion d'une concertation interne approfondie et s'est accompagnée d'un véritable audit de la fonction d'accueil du public. S'est ainsi imposée l'idée de mettre à la disposition du public, sur le site internet du tribunal, le dépliant « Charte Marianne », ainsi qu'un questionnaire de satisfaction et des renseignements sur les délais de jugement par types de contentieux :

on peut espérer que, mieux informés, les requérants comprendront que leur affaire ne soit pas jugée aussi vite qu'ils le souhaiteraient.

Ce souci d'information a conduit parallèlement le tribunal à s'engager dans une opération pilote à partir de l'application « Sagace », qui permet aux parties de consulter l'historique de leur dossier : les requérants se voient proposer, en lien, une adresse de messagerie dédiée qui leur permet d'interroger le tribunal sur

l'instruction de leur affaire. Cette démarche a des effets positifs sur la qualité des réponses apportées, alors que la charge de travail ainsi occasionnée reste raisonnable.

L'intérêt d'un regard extérieur a enfin conduit le tribunal à s'engager dans le dispositif de labellisation « Marianne » mis en place par la direction générale de la modernisation de l'Etat, en faisant partie de la quarantaine de sites pilotes retenus sur le territoire. ■

LE SAVIEZ-VOUS ?

Les règles de déport au Conseil d'Etat

L'article 20 de la loi du 24 mai 1872 sur l'organisation du Conseil d'Etat prévoyait déjà que : « les membres du Conseil d'Etat ne pourront participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections administratives auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération ». Cette disposition a été suspendue en 1939 puis abrogée en 1940, par crainte qu'elle ne paralyse le fonctionnement de l'institution au moment où les nécessités de la guerre risquaient de limiter le nombre de ses membres en mesure de siéger. Toutefois, une pratique bien établie veut que les membres du Conseil d'Etat s'abstiennent de participer au jugement d'une requête s'ils ont pris part, en formation administrative, à une délibération sur un texte ou un avis relative à la même affaire. Elle conduit au déport de la personne qui a participé soit à l'examen du décret ou de l'ordonnance dont la légalité est contestée – directement ou par la voie de l'exception – dans le cadre de la requête, soit à l'examen d'une demande d'avis posant une question de droit soulevée directement par la requête, soit enfin à l'examen d'un projet de loi lorsque la requête soulève un moyen tiré de la non-conformité de la loi à des engagements internationaux ou à des règles du droit communautaire dérivé.

Le Conseil d'Etat proposera par ailleurs le rétablissement dans le code de justice administrative d'une règle écrite, susceptible d'être mieux connue des justiciables. ■

NOMINATIONS

Au Conseil d'Etat
Bernard STIRN
Président de la section du contentieux
à compter du 14 décembre 2006

AGENDA

Colloque du Conseil d'Etat et du Centre national d'études spatiales : Pour une politique juridique des activités spatiales, le 31 janvier 2007, à la Cité des sciences et de l'industrie à Paris (renseignements et inscriptions sur le site internet du Conseil d'Etat, www.conseil-etat.fr).

Colloque organisé par la Mission de recherche Droit et justice et l'Université de Limoges, avec la participation de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne : La justice administrative en Europe, le 16 mars 2007, à la Maison du Barreau à Paris (renseignements et inscriptions sur le site internet de la Mission, www.gip-recherche-justice.fr).

SUR LE NET

Guide de l'expert devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

Fruit du travail collectif de plusieurs chefs de juridiction, en lien avec le Conseil d'Etat, le Guide de l'expert devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel est accessible sur le site internet de chaque tribunal et de chaque cour. Il présente les principes et les dispositions à respecter en cas d'expertise devant les juridictions administratives, en abordant la désignation de l'expert, la conduite de la mission, la rédaction du rapport ou encore le règlement des frais et honoraires de l'expert, ce collaborateur du service public de la justice appelé à éclairer la juridiction, grâce à ses compétences techniques, sur des questions de fait controversées ou délicates. ■