

*La Lettre de la Justice Administrative vous adresse ses Meilleurs Vœux pour l'Année 2005*

— Numéro 6 — Janvier 2005 — Trimestriel —

## ACTUALITÉ

# Deux années d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice

Patrick Frydman

Conseiller d'État,  
Secrétaire général du Conseil d'État



## LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...

Roland du Luart

Vice-Président du Sénat,  
Rapporteur spécial des crédits de la justice au Sénat

Bien juger, c'est bien administrer. Aussi, l'augmentation continue du contentieux devant les juridictions administratives, qui se chiffre à plus de 20% durant les cinq années précédant la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, a conduit à prévoir, dans ladite LOPJ sur les années 2003 à 2007, la création de 210 emplois de magistrats et de 230 postes d'agents de greffe.

Au cours de chacune des deux premières années de mise en œuvre de la LOPJ (2003 et 2004), le taux d'exécution de cet objectif s'est établi aux environs de 20%, laissant ainsi espérer une réalisation à 100% au terme des cinq années.

Malheureusement, les arbitrages budgétaires ont été, pour 2005, défavorables, puisque les créations de postes seront deux fois moins nombreuses.

Le Sénat, qui apprécie pleinement l'effort accompli par les magistrats et fonctionnaires des juridictions administratives pour réduire les délais moyens de jugement, s'interroge sur la réalisation de l'objectif fixé par la LOPJ consistant à ramener, en 2007, ce délai de jugement à un an devant les tribunaux administratifs. Il faudra au moins pour cela que le « retard » pris en 2005 soit comblé dès 2006. Telle a été l'une des demandes que j'ai formulées au Garde des Sceaux lors du dernier débat budgétaire. ●

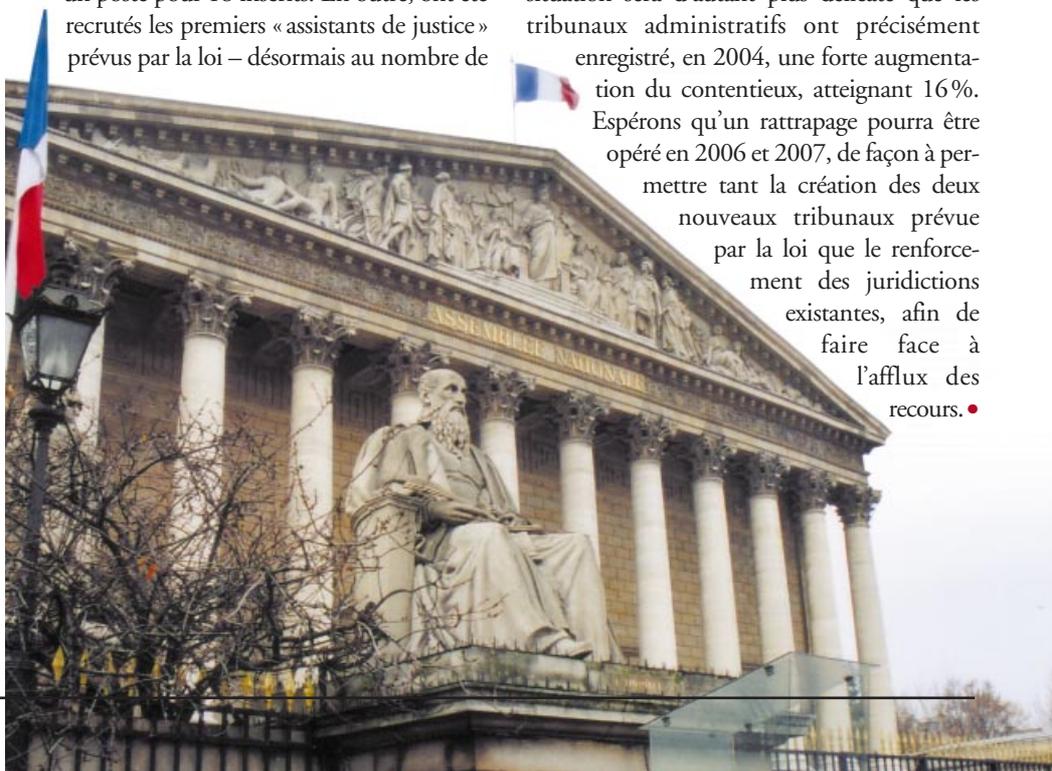
**A**u terme de deux années d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, un premier bilan d'étape est possible. La loi a en effet prévu diverses mesures et programmé des moyens supplémentaires au profit de la juridiction administrative sur une période de cinq ans, avec pour objectif de ramener le délai moyen de jugement à un an à chaque niveau de juridiction.

En conformité avec cette programmation, le Parlement a autorisé en 2003 et 2004 la création de 191 postes dans la juridiction administrative, dont 84 de magistrats. Pour permettre le recrutement de ces derniers en nombre suffisant, la loi a d'ailleurs prorogé le recrutement complémentaire à celui de l'ENA, par voie de concours spécifique; l'abaissement à 25 ans de la limite d'âge inférieure a permis d'attirer un plus grand nombre de candidats et de maintenir le caractère très sélectif de ce concours, avec un poste pour 18 inscrits. En outre, ont été recrutés les premiers « assistants de justice » prévus par la loi – désormais au nombre de

183 – qui apportent un concours précieux aux magistrats.

Les moyens supplémentaires ont été, durant ces deux premières années, concentrés sur les cours administratives d'appel, juridictions les plus encombrées. En vertu de contrats d'objectifs conclus avec chacune d'elles, des engagements réciproques ont été pris pour la période 2003-2007, en termes d'attribution de moyens et de nombre d'affaires jugées. En outre, une nouvelle cour a été créée à Versailles, au 1<sup>er</sup> septembre 2004. Ces efforts portent leurs fruits, puisqu'en deux ans le taux de couverture des entrées par les sorties est passé de 92% à 139%, ce qui permet aux cours de réduire de façon spectaculaire leur stock et donne à penser qu'en 2007 le délai de jugement aura bien été ramené à un an.

Pour 2005, la rigueur budgétaire conduira malheureusement à un décalage dans le rythme d'exécution de la loi d'orientation. La situation sera d'autant plus délicate que les tribunaux administratifs ont précisément enregistré, en 2004, une forte augmentation du contentieux, atteignant 16%. Espérons qu'un rattrapage pourra être opéré en 2006 et 2007, de façon à permettre tant la création des deux nouveaux tribunaux prévue par la loi que le renforcement des juridictions existantes, afin de faire face à l'afflux des recours. ●



## Soutien à la production cinématographique



Le soutien financier à la production d'œuvres cinématographiques, accordé au vu d'un agrément délivré par le Centre national de la cinématographie, est réservé par le décret du 24 février 1999 aux films dont l'ensemble des producteurs est européen.

En conséquence, sont annulés les agréments accordés à « L'ex-femme de ma vie » et à « Un long dimanche de fiançailles », films co-produits par la société 2003 Productions créée dans le seul but de faire bénéficier de ce soutien sa société actionnaire, elle-même directement contrôlée par une société de droit américain. (Tribunal administratif de Paris, 5 novembre 2004, *Association des producteurs indépendants et Syndicat des producteurs indépendants*, n°s 0405992/7 et 0405946/7; 10 novembre 2004, *mêmes requérants*, n°s 0319703 et 0320429) •

## OGM et pouvoirs du maire

La cour administrative d'appel de Bordeaux confirme la suspension de plusieurs arrêtés de maires interdisant, pour des durées plus ou moins longues, les essais et cultures en plein champ d'espèces végétales génétiquement modifiées. En l'absence d'urgence à faire cesser des risques graves et caractérisés, il existe en effet un doute sérieux sur la possibilité pour un maire, en vertu de sa compétence de police générale, d'édicter légalement une telle interdiction. (notamment Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 octobre 2004, *Commune de Cerizay*, n° 04BX01698) •

## Télévision numérique terrestre

A la demande de TF1, six des 23 autorisations délivrées par le CSA en vue du lancement de la télévision numérique terrestre sont annulées. Examinant les liens financiers existant entre les sociétés titulaires de ces autorisations, le Conseil d'État a en effet constaté que Canal + se trouvait détentrice de sept autorisations, alors que la loi limite à cinq le nombre d'autorisations de diffusion qu'une même personne peut détenir, directement ou par l'intermédiaire de sociétés contrôlées par elle. Seule l'autorisation détenue en propre par Canal + est confirmée. (Conseil d'État, 20 octobre 2004, *Société TF1*, n°s 260898 et autres) •

## Polynésie française

**Conseil d'État, 15 novembre 2004, Élections à l'assemblée de la Polynésie française, n° 268543, et 10 décembre 2004, Élection du président de la Polynésie française, n°s 273662 et 273679**



Le Conseil d'État a été saisi de l'ensemble des opérations électorales qui se sont succédé en Polynésie française depuis les élections à l'assemblée de cette collectivité le 23 mai 2004. Constatant les irrégularités commises dans une commune des Îles du Vent, où l'ensemble des bureaux de vote avaient été décorés aux couleurs du parti de M. Temaru, et compte tenu du très faible écart de voix entre les deux principales listes concurrentes, il a annulé ces élections dans la circonscription, qui est la plus importante de la collectivité. Saisi ultérieurement, en référé

puis au fond, de la motion de censure votée le 9 octobre 2004 par l'assemblée de la Polynésie française à l'encontre du gouvernement de M. Temaru issu des élections du 23 mai, il a au contraire rejeté les protestations. Enfin, il a estimé que l'assemblée avait pu valablement, compte tenu du risque de paralysie des institutions, procéder, à l'initiative de la 3<sup>e</sup> vice-présidente de l'assemblée, le 22 octobre suivant, à l'élection du nouveau président de la Polynésie française et désigner ainsi M. Flosse à la tête de l'exécutif de la collectivité, en remplacement de M. Temaru. •

## Représentativité de l'Union nationale des syndicats autonomes

**Conseil d'État, Assemblée, 5 novembre 2004, Union nationale des syndicats autonomes, n° 257878**

L'Union nationale des syndicats autonomes, organisation constituée en 1993 par le regroupement de quatre fédérations dont la Fédération de l'éducation nationale, demandait à figurer sur la liste des organisations syndicales de salariés les plus représentatives au niveau national, établie par arrêté du 31 mars 1966, au même titre que la CGT, FO, la CFDT, la CFTC et la CGC, pour bénéficier, en conséquence, des mêmes prérogatives. L'Assemblée du contentieux a d'abord, compte tenu de l'objet des dispositions du code du travail relatives à la représentativité des organisations syndicales, considéré que cette représentativité devait être appréciée en fonction du champ d'application des

conventions collectives, tel qu'il est défini par ce code; par conséquent, s'il faut faire abstraction de la fonction publique, il convient cependant de prendre en considération tant les salariés du secteur privé que ceux du secteur public relevant du code du travail. Appliquant ensuite les critères classiques de la représentativité, elle a constaté que l'implantation de l'UNSA, essentiellement concentrée sur la fonction publique, et le caractère récent de la progression de son audience électorale ne lui permettaient pas encore de revendiquer sa place parmi les organisations les plus représentatives, même si les suffrages recueillis aux dernières élections prud'homales révélaient une progression certaine. •

# La juridiction administrative et la LOLF

Jean-Noël Bruschini

Directeur des services financiers du Conseil d'État

La loi organique relative aux lois de finances constitue une réforme majeure de l'organisation budgétaire et financière de l'État et, plus largement, de la gestion publique. Pour la juridiction administrative, la mise en œuvre de cette réforme, qui s'est d'abord traduite par la définition d'une nouvelle organisation budgétaire, devrait également entraîner une modernisation des modes de gestion.

Le budget des juridictions administratives fait l'objet d'un programme unique, rattaché à la mission « justice ». Ce programme, intitulé « justice administrative », est décliné en actions, qui recouvrent les quatre missions principales du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs : la fonction juridictionnelle, individualisée par niveau de juridiction, la fonction consultative, la fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités et la fonction soutien. Les objectifs du programme sont au nombre de trois : « réduire les délais de jugement », « maintenir la qualité des décisions juridictionnelles » et « améliorer l'efficacité des juridictions ». La réalisation de ces objectifs sera contrôlée, degré de juridiction par degré de juridiction, à l'aide d'indicateurs permettant de mesurer l'évolution des délais de jugement, l'ancienneté du stock, les taux d'annulation des déci-

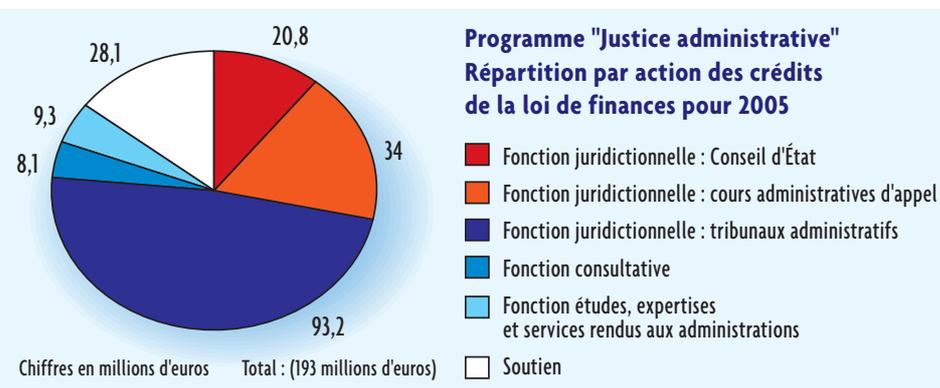
sions rendues et le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou magistrat.

L'organisation financière interne, qui sera mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, s'appuiera, quant à elle, sur un « budget opérationnel de programme » unique, placé sous la responsabilité du Secrétaire Général du Conseil d'État, et sur des « unités opérationnelles » gérées, au niveau local, par les présidents des juridictions et, au niveau central, par les chefs de services gestionnaires de crédits.

La mise en œuvre de la loi organique va bien au-delà d'une simple réforme budgétaire. Elle se prolonge, au sein du Conseil d'État, par une réflexion plus globale sur le mode de fonctionne-

ment interne, qui devrait aboutir, dans le courant de l'année 2005, à la création d'outils de pilotage permettant d'optimiser, en fonction des priorités retenues et des objectifs fixés, l'utilisation des moyens, humains, matériels et financiers, affectés à la justice administrative.

Loi de ne concerner que les seuls services financiers, le véritable enjeu de la LOLF réside donc dans la capacité de tous les services à se moderniser et à mobiliser leurs personnels pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Rappelons que le Conseil d'État, qui a signé des contrats d'objectifs avec les cours administratives d'appel dès 2002, est d'ores et déjà largement engagé dans cette voie. •



## L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

# Non bis in idem

Assemblée générale, avis du 29 avril 2004

Le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'un projet de décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative à l'application du principe « non bis in idem » entre les États membres et lui a demandé quelles étaient les exceptions à ce principe qui devaient nécessairement être prévues par cette décision pour éviter que sa transposition porte atteinte à des principes ou exigences de nature constitutionnelle.

Le Conseil d'État estime, en premier lieu, que la décision-cadre, qui ne porte que sur les infractions pénales, ne fait pas obstacle à ce qu'un agent public français fasse l'objet d'une condamnation pénale dans un autre État membre et d'une sanction disciplinaire en France. L'avis indique, en second lieu, qu'en acceptant de ne pas sanctionner pénalement une personne déjà condamnée dans un autre État membre à raison de faits commis sur le terri-

toire de la République, la France ne consent qu'une limitation de sa souveraineté, permise par la Constitution, sans remise en cause des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il admet donc que le principe « non bis in idem » puisse s'appliquer au sein de l'Union européenne sans réserve du cas où les infractions auraient été commises en France. En revanche, le Conseil d'État estime que le principe doit pouvoir être écarté en cas d'infraction concernant les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation : la possibilité pour les juridictions nationales de réprimer ces infractions doit être maintenue, alors même qu'une juridiction d'un autre État membre aurait déjà rendu sur ces faits un jugement définitif. Dans un tel cas, le juge national doit seulement prendre en considération la condamnation déjà intervenue, pour respecter le principe de proportionnalité des peines. •

## AU SERVICE DU PUBLIC

### Les avis du Conseil d'État sur internet

Le Conseil d'État, dans son activité de conseiller du gouvernement, peut être consulté par le Premier ministre et les ministres sur « les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » (article L. 112-2 du code de justice administrative). Ces avis sont rendus par les sections administratives ou l'assemblée générale du Conseil d'État, au rythme de quelques dizaines par an, sur des questions le plus souvent délicates ou sensibles. Ces avis sont publiés au rapport annuel du Conseil d'État, lorsque le Gouvernement accepte d'en lever le caractère confidentiel. Afin de rendre plus aisément accessible cette source d'information juridique et historique de première importance, tous les avis publiés à partir de 1976 sont consultables, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sur le site internet du Conseil d'État ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)). Après un travail d'inventaire permettant notamment de déterminer les avis communicables ou non, des avis plus anciens seront également mis en ligne. •

## Pologne

La Pologne dispose d'une juridiction administrative spécialisée, composée d'une Cour administrative suprême et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de 16 tribunaux administratifs. La Cour statue donc désormais en appel en non plus en premier et dernier ressort. Le juge administratif peut être saisi de recours dirigés contre les actes administratifs et contre l'inaction des autorités administratives; il dispose d'un pouvoir d'annulation des actes illégaux et d'injonction en cas d'inaction de l'administration. La réforme récente a également créé devant les nouveaux tribunaux administratifs une procédure de médiation et une procédure simplifiée, sans audience publique, dans certaines hypothèses. Enfin, la Cour administrative suprême tranche les conflits de compétence qui s'élèvent entre les organes de l'autogestion locale et les organes locaux de l'administration gouvernementale; elle peut aussi adopter des résolutions visant à clarifier les dispositions applicables en cas de jurisprudence divergente des tribunaux administratifs. •

## Liban

Au Liban, la juridiction administrative s'organise autour du Conseil d'État, qui dispose d'attributions tant juridictionnelles que consultatives. Au titre des premières, le Conseil d'État est à la fois juge de droit commun en premier et dernier ressort, juge d'appel en matière fiscale et juge de cassation des décisions rendues en matière disciplinaire et des arrêts de la Cour des comptes. Le juge administratif est compétent pour connaître des recours contre les actes administratifs et des demandes d'indemnisation des dommages causés par l'activité de l'administration; il peut annuler, voire réformer, la décision, et accorder des indemnités. Les fonctions consultatives, quant à elles, sont exercées par la chambre administrative du Conseil d'État, qui a des compétences similaires aux sections administratives du Conseil d'État français. Ses avis sont très généralement suivis par le Gouvernement et les autres autorités administratives. •

### LA LETTRE

**Président du Comité de rédaction:** Bernard Stirn -  
**Directeur de publication:** Pascale Fombeur -  
**Comité de rédaction:** Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, André Schilte, Odile Piérart -  
**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.

## Le référé-provision

Le référé-provision, régi par les articles R. 541-1 et suivants du code de justice administrative, permet aux créanciers de l'administration d'obtenir une avance sur les sommes qui leur sont dues en attendant que le montant exact de leur créance soit déterminé. Il leur revient seulement d'établir que l'obligation de leur débiteur n'est pas sérieusement contestable. Si le juge des référés en est convaincu, il pourra alors accorder une provision d'un montant voisin des sommes susceptibles d'être accordées par un juge-

ment au fond. En outre, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la voie du référé-provision est ouverte alors même qu'aucune instance au fond n'a été engagée. Cette procédure devrait ainsi permettre de purger plus rapidement un certain nombre de contentieux financiers, même si l'administration a la possibilité, lorsqu'elle a été condamnée au paiement d'une provision dans une telle hypothèse, de saisir elle-même le juge du fond d'une requête tendant à la fixation définitive du montant de sa dette. •

### COLLOQUE

## Le Conseil d'État et le Code civil

Année du bicentenaire du Code civil, 2004 a été l'occasion, le 26 novembre, d'une journée d'étude sur « le Conseil d'État et le Code civil » au Palais Bourbon.

Consacrée au rôle du Conseil d'État dans l'élaboration initiale et l'évolution contemporaine du Code civil, la matinée a tout d'abord montré que le code, étudié au cours de 102 séances, dont plus de la moitié directement présidées par Bonaparte, avait permis au Conseil de mettre au point ses techniques modernes d'examen des textes. Techniques qui ont ensuite été présentées, à travers l'examen par les sections administratives de la plupart des quarante réformes subies par le code depuis 1945 – dont certaines suscitées par les rapports et études du Conseil d'État, comme pour la bioéthique, la signature électronique ou l'entrée en vigueur des textes.

L'après-midi a montré la relation subtile qu'entretiennent le juge administratif et le Code civil, tantôt écarté, tantôt source d'inspiration, voire directement appliqué, avant que le débat ne soit élargi par des regards étrangers, notamment britannique et belge.

Cette journée d'étude a suivi celle consacrée par l'Institut français des sciences administratives, la Commission supérieure de codification et la section française de l'Institut international du droit d'expression et d'inspiration françaises au « rayonnement du droit codifié ». Les deux journées ont rassemblé au total plus de 300 personnes. Leurs travaux, ainsi que des contributions inédites, seront rassemblés dans un ouvrage publié en mars 2005 par la Direction des Journaux officiels. •

### NOMINATIONS

#### M. Guy LAPORTE

*Président des tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Mata-Utu  
à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005*

#### M. Henri DUBREUIL

*Président du tribunal administratif de Caen  
à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005*

### SUR LE NET

A la demande de plusieurs lecteurs abonnés par voie électronique, des liens hypertextes ont été insérés dans la version électronique de la Lettre de la justice administrative, de façon à permettre de trouver rapidement les décisions de justice et sites internet cités. Il est possible de recevoir chaque trimestre la Lettre de la justice administrative en format PDF, en s'abonnant à partir de la page d'accueil du site internet du Conseil d'État ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)). •

