



## LA JUSTICE ADMINISTRATIVE VUE PAR...

NACER MEDDAH

Préfet de Seine-Saint-Denis

Si je dois saluer le travail accompli et me féliciter de la qualité de la relation, dans le respect mutuel de nos compétences et responsabilités respectives, avec le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, je dois reconnaître que l'implantation d'un tribunal administratif à Montreuil, qui traitera désormais du contentieux de la Seine-Saint-Denis, est un atout supplémentaire pour valoriser le droit et l'action publics dans le département.

Cette nouvelle implantation de la juridiction administrative ne manquera pas de travail. Je le mesure par exemple aux contentieux auxquels l'État est partie : plus de 300 audiences par an consacrées en première instance aux affaires relevant du droit des étrangers ; plus de 70 déférés préfectoraux et 26 référés ; des audiences tout aussi fréquentes pour le contentieux des expulsions locatives et, dorénavant, celles relevant de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (DALO) ou du revenu de solidarité active (RSA). S'y ajoute aussi, il faut le souligner, un contentieux fiscal parmi les plus délicats de France. Pour adapter les procédures administratives et améliorer la performance publique, la préfecture a besoin d'une relation forte et étroite avec la juridiction administrative. Cette nouvelle proximité ne pourra qu'être profitable à tous et d'abord à nos administrés.

Je souhaite une bonne installation au nouveau tribunal administratif de Montreuil avec qui nous devons, ensemble, améliorer le service public ! ■

## ACTUALITÉ



FRÉDÉRIC TIBERGHEN

Conseiller d'État, Président adjoint de la Section du rapport et des études  
Rapporteur général

Comment loger dignement tous ses habitants ? Malgré l'amélioration tangible des dernières décennies, la France ne construit toujours pas assez de logements ou peut-être pas assez bien. Alors que le juge administratif est désormais le garant pour les citoyens du droit au logement opposable (loi du 5 mars 2007), le Conseil d'État a souhaité prendre la mesure des difficultés d'accès au logement et dresser un bilan d'étape de l'application de cette loi. Premier grand rapport d'ensemble sur le logement depuis les rapports Nora-Eveno et Barre de 1976, le rapport du Conseil d'État met en perspective l'amélioration des conditions de logement des Français mais explique aussi les difficultés que certains d'entre eux continuent à rencontrer pour y accéder.

En partant des insatisfactions rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement et du droit du logement, il fournit analyses, outils et pistes nouvelles pour permettre au Gouvernement et au Parlement d'ouvrir la voie à une reconstruction méthodique et cohérente du droit au logement. Celle-ci permettrait d'articuler mieux qu'aujourd'hui droit et économie, dans un contexte où le marché joue un rôle prédominant mais où l'intervention de l'État reste nécessaire pour l'organiser.

Le rapport du Conseil d'État touche à un sujet qui intéresse tous les Français dans leur vie quotidienne. Il questionne aussi l'efficacité de notre système juridique et le rôle du juge dans notre société. Le droit au logement n'est en effet pas encore devenu une réalité pour tous. Il reste donc à mettre le droit du logement au service du droit au logement : le rapport du Conseil d'État propose des pistes pour approcher ce résultat (voir page 3). ■

## ÉLECTIONS MUNICIPALES : UN CONTENTIEUX EN LÉGÈRE DIMINUTION DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Les élections municipales des 9 et 16 mars 2008 ont donné lieu à 537 contestations devant le Conseil d'État. Ce chiffre est en diminution par rapport aux élections municipales précédentes (666 requêtes introduites après les élections de 2001 et 776 après celles de 1995). Cette légère décline s'explique sans doute notamment par un contexte législatif et réglementaire stable, n'appelant pas de questions d'interprétation sur des textes nouveaux. Le Conseil d'État a appliqué des jurisprudences bien établies, tout en les précisant. Dès le mois d'août 2008, deux tiers des requêtes d'appel avaient été enregistrées, illustrant le respect des délais de jugement impartis aux tribunaux administratifs en dépit de leur brièveté. L'article R. 120 du code électoral prévoit en effet que le tribunal doit statuer dans les deux mois de la saisine, délai porté à trois mois en cas de renouvellement général des conseils municipaux. Plus de 70% des appels ont été rejetés (soit 371 requêtes, auxquelles on peut ajouter 25 désistements et prononcés de non-lieu). Seules six affaires ont donné lieu à modification des résultats électoraux par le Conseil d'État.

## ANNULATION DU DÉCRET AUTORISANT L'EMPLOI DU « TASER » PAR LES POLICIERS MUNICIPAUX



Les fonctionnaires actifs de la police nationale ont été équipés de pistolets à impulsion électrique, autrement appelés « Taser ». L'usage de cette arme a ensuite été étendu par un décret du 22 septembre 2008 aux agents de police municipale. A la suite de la demande d'une association le Conseil d'État a annulé le décret autorisant l'emploi par les agents de police municipale de pistolets à impulsion électrique, sans cependant remettre en cause le principe même de l'emploi de cette arme.

La décision juge que les particularités de cette arme d'un type nouveau et potentiellement dangereuse imposent que son usage soit précisément encadré et contrôlé, condition satisfaite pour son utilisation par les agents de la police nationale. Mais, faute d'un dispositif comparable pour les agents de police municipale, le décret autorisant l'équipement de ceux-ci en « Taser » est annulé.

Conseil d'État, 5<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> sous-sections réunies,  
n° 318584 – 321715 – (+)

## Assistance aux étrangers dans les centres de rétention

**Le Conseil d'État rejette la demande d'annulation du décret du 22 août 2008 modifiant les modalités de l'assistance apportée aux étrangers placés en rétention administrative.**

CONSEIL D'ÉTAT, 2<sup>e</sup> ET 7<sup>e</sup> SOUS-SECTIONS RÉUNIES,  
3 JUIN 2009, N° 321841 - CIMADE ET AUTRES (+)

La CIMADE et d'autres requérants avaient demandé l'annulation du décret n° 2008-817 du 22 août 2008 modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en matière de rétention administrative. Le Conseil d'État a écarté les différentes critiques présentées par les requérants à l'encontre de ce décret. Il a jugé notamment que la nécessité que les droits des étrangers placés en centre de rétention soient garantis dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire n'implique pas que les missions d'assistance à ces étrangers soient assurées par la ou les mêmes personnes morales sur l'ensemble du territoire national. Le décret pouvait donc décider de confier, par la voie d'un marché public, les missions d'assistance à des personnes morales différentes pour chaque centre de rétention administrative.

Le Conseil d'État a formulé cependant certaines réserves dans l'interprétation

des dispositions du décret. Il a relevé qu'aux termes mêmes du décret, la convention passée avec la personne morale sélectionnée doit permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers et que la mission confiée par la convention ne se limite pas à l'information des étrangers mais comprend également l'aide à l'exercice de leurs droits. Le Conseil d'État en a déduit que le décret doit être compris comme prévoyant que la convention doit porter non seulement sur l'information mais aussi sur l'accueil et le soutien effectif de leurs droits. Il a ajouté qu'il doit également être entendu comme impliquant que l'État ne peut conclure une telle convention qu'avec des personnes morales présentant des garanties d'indépendance et de compétences suffisantes. ■

## Accès des demandeurs d'asile à des conditions d'accueil décentes

**Les étrangers qui demandent l'asile en France ont droit, jusqu'à ce que leur demande ait été examinée, à des conditions matérielles d'accueil décentes sans lesquelles le droit d'asile serait dépourvu de toute substance.**

CONSEIL D'ÉTAT, SOUS SECTIONS RÉUNIES, 6 AOÛT 2009, M. ET MME Q..., N°S 330536-330537 ; 17 SEPTEMBRE 2009, MIN. C/ MLLE S..., N° 331950, 22 SEPTEMBRE 2009, M. ET MME S..., N° 332003

Le droit des demandeurs d'asile à des conditions d'accueil décentes est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (Juge des référés du Conseil d'État, 23 mars 2009, Min. c/ M. et Mme G..., n°s 325884-325885). Le « référé-liberté » prévu par cet article constitue donc une voie de droit qui peut être efficacement utilisée par les demandeurs d'asile s'estimant victimes, de la part de l'administration, d'une atteinte à leur droit à des conditions d'accueil décentes. Le juge des référés du Conseil d'État a été amené à se prononcer, en appel, sur plusieurs demandes de cette nature, qui ont connu des issues différentes en fonc-

tion des circonstances de chaque espèce. Les solutions adoptées illustrent la préoccupation d'assurer une protection effective des droits des demandeurs d'asile, tout en prenant en compte les contraintes particulières qui s'imposent à l'administration, notamment le manque de places dans les structures d'hébergement temporaires ou d'urgence auquel elle peut être confrontée en cas de brusque afflux de demandeurs d'asile. ■

## « Droit du logement, droit au logement » : les orientations du Conseil d'État +

Dans son rapport, le Conseil d'État suggère des pistes de solutions tirées des expériences étrangères, des avis d'experts, des leçons apprises des succès et échecs passés, du bon sens, des auditions auxquelles il a procédé...

Les premières sont d'ordre structurel et visent à rendre effectif à terme le droit au logement. Le rapport fait des propositions concrètes pour développer des outils d'évaluation et d'aide à la décision performants, pour passer d'une politique du logement à une politique de l'habitat, pour concentrer les commandes publiques, les programmes d'accession sociale et les acquisitions foncières dans les phases de retournement du cycle immobilier, pour maîtriser les coûts de la construction et du logement, ou encore pour optimiser la fiscalité du logement.

D'autres mesures, plus ponctuelles, visent à améliorer dès à présent le droit du logement. Le rapport propose par exemple de mettre en place la garantie universelle des risques locatifs, d'imposer une proportion minimale de logements sociaux dans tout programme de plus de 10 logements. Il suggère également de substituer provisoirement l'État au locataire défaillant de bonne foi dans ses rapports avec le propriétaire pour accélérer le relèvement des locataires et tarir à la source d'une part le contentieux des expulsions porté devant le juge judiciaire, d'autre part le contentieux, en forte augmentation, porté devant le juge administratif en cas de refus de concours de la force publique.

Le rapport se conclut par la nécessité de revoir les droits du logement et au logement en encourageant la construction de



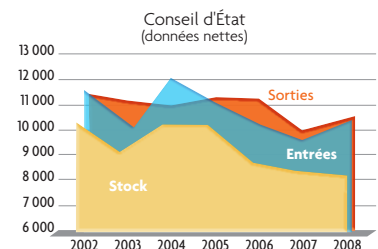
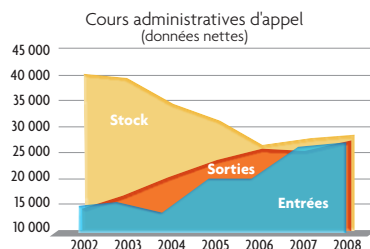
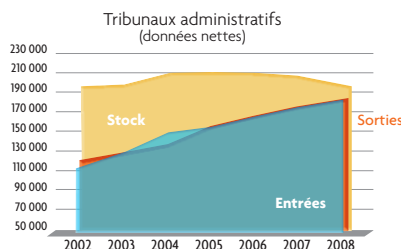
© Fotolia / Sculpin

logements, en justifiant l'intervention publique face aux défaillances du marché, en pourchassant la complexité des dispositifs et des procédures, en conservant une certaine plasticité aux notions et définitions juridiques, en favorisant l'innovation sociale et juridique, enfin, en renforçant la stabilité et la prévisibilité de ces droits. ■

› Présentation détaillée du rapport sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

« **Droit au logement, droit du logement** »  
459 pages - Documentation française.

## Bilan d'activité de la juridiction administrative : des progrès qui se confirment mais de nouveaux contentieux s'engagent +



Avec 176 313 affaires enregistrées en 2008, l'activité des **tribunaux administratifs** augmente de 3,79%, près de deux fois plus vite que l'année précédente. Toutefois, la hausse est relative par rapport aux 8,60% d'augmentation observée en moyenne sur la période 2002-2007.

Pour la deuxième année consécutive, les efforts déployés par les tribunaux administratifs ont permis d'atteindre un taux de couverture des entrées supérieur à 100% et de diminuer ainsi de près de 4% le stock des affaires en instance. Le délai prévisible moyen de jugement a été réduit de plus d'un mois : il se situe à 12 mois et 29 jours au 31 décembre 2008.

Ces résultats encourageants ne doivent pas masquer une réalité plus contrastée selon les contentieux ou les tribunaux.

Le délai constaté de traitement des affaires au fond demeure en effet, pour certains,

relativement long, notamment en matière fiscale où le délai moyen de 2 ans 4 mois et 25 jours peut atteindre 4 ans dans certains tribunaux. De même, les dossiers enregistrés depuis plus de deux ans représentent toujours 25% du stock au 31 décembre 2008.

Devant **les cours administratives d'appel**, après la hausse spectaculaire de 26% enregistrée en 2007, les entrées ont progressé de 4,7% en 2008, pour atteindre le nombre de 27 802 affaires. Dans le même temps, le nombre des décisions rendues s'est accru de 6%. Les cours ont ainsi jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistré, sauf pour ce qui concerne le contentieux de la police et celui des étrangers dont les entrées ont progressé respectivement de 54% et 19%. Cette évolution favorable de la capacité de jugement des cours a permis une amélioration sensible du délai prévisible moyen de jugement, ramené de 13 mois et 3 jours en 2007 à 12 mois et 21 jours en 2008, ainsi que l'assainissement notable de l'état du stock (les affaires de plus

de deux ans ne représentent plus que 6,3% en 2008, contre 10% en 2007).

Après une légère baisse constatée en 2007, le nombre de requêtes enregistrées devant le **Conseil d'État** a augmenté de 6,5% en 2008, avec 10 250 affaires. Pour autant, la progression de 3,3% des sorties (10304) a permis de maintenir un taux de couverture des entrées supérieur à 100%. Le volume des affaires en instance se réduit ainsi de 0,73%, dont notamment celles enregistrées depuis plus de deux ans (qui représentent 7,3% du stock au 31 décembre 2008, contre 8,4% un an auparavant).

Si ces résultats sont globalement satisfaisants, ils restent précaires. En particulier l'apparition de nouveaux contentieux, tels que celui du droit opposable au logement et celui du revenu de solidarité active, est susceptible de relancer fortement la croissance des entrées devant la juridiction administrative. ■



## Contrat de partenariat : coopération juridique avec la Tunisie

Dans le cadre des programmes de coopération juridique et judiciaire financés par l'Union européenne, le Conseil d'État a remporté au début de l'année un appel d'offres de la Commission européenne pour un partenariat avec la Tunisie.

Ce partenariat a pour objet le renforcement des capacités institutionnelles du tribunal administratif de Tunisie, exerçant des fonctions consultatives et juridictionnelles comparables à celles du Conseil d'État. Du côté français, ce projet est coordonné par la délégation aux relations internationales du Conseil d'État. Des membres du Conseil d'État et des magistrats du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont mobilisés pour des missions de conseil ou de formation. De son côté, le Conseil d'État accueille des magistrats tunisiens en formation.

Pour la juridiction administrative française, ce partenariat revêt une importance toute particulière : il lui donne l'occasion d'établir des échanges fructueux et pérennes de nature à faire progresser la compréhension mutuelle de l'organisation de la justice administrative des deux pays. Alors que la Tunisie souhaite aujourd'hui réformer son système de contrôle de l'administration, la modernisation de l'organisation et du fonctionnement de la justice administrative en France crée les conditions d'un dialogue fructueux. ■

## Un nouveau contentieux : le revenu de solidarité active (RSA)

Les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin dernier. A compter de cette date, les décisions prises en cette matière par les présidents de conseil général relèvent de la compétence des tribunaux administratifs, et non de la compétence des commissions départementales d'aide sociale qui traitaient jusqu'alors du contentieux du revenu minimum d'insertion (RMI). Ces dossiers seront traités par les tribunaux administratifs dans les conditions de droit

commun, selon la procédure spécifique prévue au code de l'action sociale et des familles (articles L. 262-45 et R. 262-87 et suivants). Pour l'essentiel, celle-ci prévoit un recours administratif préalable obligatoire et permet aux « associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour œuvrer dans les domaines de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté » d'être mandatées pour agir au nom et pour le compte du bénéficiaire, sous réserve de son accord écrit. ■

## Un nouveau tribunal administratif en Ile-de-France

Un nouveau tribunal administratif a ouvert ses portes à Montreuil (Seine-Saint-Denis). Cette création, qui s'accompagne d'un rééquilibrage des ressorts des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Versailles, devrait permettre de soulager efficacement et durablement les tribunaux administratifs franciliens. Ces derniers enregistrent en effet depuis 5 ans une forte augmentation du contentieux (le nombre de nouvelles affaires enregistrées a doublé à Cergy et triplé à Versailles).

Le ressort de la nouvelle juridiction s'étend sur le département de la Seine-Saint-Denis et

sur l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome Paris-Charles-de-Gaulle. La cour administrative d'appel de Versailles est compétente pour connaître en appel des jugements rendus par le nouveau tribunal administratif de Montreuil.

Le bâtiment abritant cette nouvelle juridiction accueillera également le Centre de formation de la juridiction administrative et la direction des systèmes d'information de la juridiction administrative. ■

Pour d'information sur <http://montreuil.tribunal-administratif.fr>

## SUR LE NET

## Une exposition multimédia sur les « coulisses » du Conseil d'État

Le site internet [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) vous propose jusqu'à la fin de l'année une exposition multimedia sur les « coulisses » du Conseil d'État : panneaux pédagogiques, films courts et interview radio vous feront (re)découvrir les missions, l'organisation, les activités, les personnes qui composent l'institution. ■



> [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

## NOMINATIONS

### Dans les cours administratives d'appel :

**Anne GUÉRIN**,  
conseiller d'État nommée présidente de la Cour administrative d'appel de Bordeaux à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009

### Dans les tribunaux administratifs :

**Marc HEINIS**,  
président du tribunal administratif des Antilles-Guyane à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009

**Michèle de BARDON DE SÉGONZAC**,  
présidente du tribunal administratif de Paris à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009

**Benoit RIVAUX**,  
président du tribunal administratif de Versailles à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009

**Philippe COUZINET**,  
président du tribunal administratif d'Amiens à compter du 15 octobre 2009

**Henri DUBREUIL**,  
président du tribunal administratif de Marseille à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010

**Jean-Paul JULLIÈRE**,  
président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010