

Janvier 2011



Juris infos



Les informations
juridiques
de la FCPE

Comment saisir utilement le juge administratif ?

Magali Reboul
Avocat à la Cour

Cette deuxième parution de Juris Infos est consacrée à la façon de saisir utilement le juge administratif. Des notions importantes, comme l'intérêt à agir, sont expliquées et illustrées par de nombreux exemples, et vous permettront entre autres d'éviter l'écueil du rejet d'une procédure mal engagée.

Il faut en effet prendre garde aux éventuelles décisions défavorables rendues par le juge, susceptibles de créer une jurisprudence contraire aux intérêts que nous défendons.

Une action au tribunal administratif n'est pas sans inconvénients. Le délai moyen qui sépare le dépôt d'une requête de son jugement est compris entre sept mois et deux ans et demi selon la nature et la difficulté du dossier.

C'est pourquoi il est important d'utiliser dans un premier temps les autres types de recours à notre disposition : recours gracieux, recours hiérarchique, saisie du médiateur académique... Ces démarches sont détaillées dans l'Incollable du parent d'élève.

Le recours au tribunal administratif doit rester avant tout un outil destiné à appuyer nos grandes revendications. Lorsque la FCPE du Rhône gagne en Conseil d'Etat sur l'accès des enfants à la cantine, c'est le principe d'égalité qui progresse ! Et lorsque le juge, à Toulouse, décide que les cahiers de travaux pratiques ne doivent pas être à la charge des familles, c'est la gratuité qui regagne du terrain...

Nous espérons que cette fiche y contribuera, c'est là son objectif. Elle a bien entendu vocation à évoluer et à être enrichie par vos expériences.

*Jean-Jacques HAZAN
Président de la FCPE*

1. QUI DOIT AGIR ?

La requête devant le juge administratif peut être déposée par :

- Un parent seul
- Plusieurs parents

Il est préférable que chaque parent dépose une requête distincte. Ces requêtes pourront ensuite faire l'objet d'une jonction par le juge administratif dès lors qu'elles sont dirigées contre une même décision et présentent à juger de questions identiques.

- La FCPE seule
- La FCPE avec un ou des parents
- La FCPE au soutien de l'action d'un ou de plusieurs parents :

Dans cette hypothèse, la FCPE saisit le juge de conclusions en intervention, postérieurement au dépôt par un parent d'une requête. Le dépôt d'une requête en intervention auprès du juge administratif permet ainsi à la FCPE de participer à un litige déjà engagé par un parent (procédure prévue à l'article R. 632-1 du code de justice administrative).

Les conditions de recevabilité d'une intervention sont moins strictes que celles d'une action intentée à titre principal. Ainsi, une intervention de la FCPE au soutien de l'action d'un parent peut être jugée recevable quand cette même action intentée par la FCPE seule serait déclarée irrecevable.

ATTENTION, l'opportunité de la FCPE d'agir seule ou au soutien de parents doit être examinée avec attention dans la mesure où cela peut avoir une incidence en terme de recevabilité. En effet, la FCPE peut se voir reconnaître un intérêt à agir au soutien de l'action de parents alors que sa requête présentée seule s'exposerait à des risques importants d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt à agir (cf. point 4).

2. DANS QUEL CAS DEPOSER UN REFERE ?

Le juge administratif peut être saisi « en la forme des référés ». Il s'agit de procédures d'urgence, imposant au juge de se prononcer « dans les meilleurs délais ».

- **Intérêt du référé** : l'instruction est accélérée. Le juge fixe la date et l'heure de l'audience, dans un délai qui varie de 48 heures à 1 mois ou plus selon le degré d'urgence. Il rend généralement son ordonnance dans la semaine qui suit l'audience.

Deux **types de référés** sont susceptibles d'être intentés par la FCPE :

- **Le référé suspension** (art. L. 521-1 du CJA) : Il permet d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative.

- Conditions : l'auteur de la requête doit démontrer :

-> L'urgence avérée à suspendre les effets de la décision en cause ;

-> L'existence d'un doute sur la validité juridique de la décision.

EXEMPLE : *CE, 28 septembre 2009, FCPE du Rhône C/ Commune d'Oullins, n°329076 : référé suspension à l'encontre d'un règlement du service de la restauration scolaire restreignant l'accès au service des enfants dont l'un ou les deux parents ne travaillent pas. La condition relative au « doute sérieux sur la légalité de la décision » a été considérée comme satisfaite en raison de l'illégalité de l'interdiction d'accès au service à une partie des enfants scolarisés au moyen d'un critère discriminatoire sans rapport avec l'objet du service. La condition d'urgence est également remplie en ce que ce règlement « est applicable dès la rentrée scolaire 2009-2010 et qu'[il] a des conséquences importantes pour l'organisation et le budget des familles ». du 2 janvier 1959.*
- août 1985.

Pour aller plus loin : il existe de nombreuses règles de procédure (délai de dépôt de la requête, forme, ...) dont seules certaines ont été ici rappelées. Pour un rappel exhaustif, vous pouvez utilement vous reporter au site du Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/introduire-une-requete-devant-le-tribunal/>

- Règle procédurale particulière : le requérant doit déposer simultanément une requête au fond (recours en annulation) dont il joindra la copie à sa requête en référé.

- **Le référé liberté (art. L. 521-2 du CJA) :**
il permet d'obtenir du juge des référés «toutes mesures nécessaires » à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce en principe dans un délai de 48 heures.

- Conditions : l'auteur de la requête doit démontrer :
-> l'urgence ;
-> l'atteinte portée à une liberté fondamentale (liberté d'expression, liberté d'aller et venir) ;
-> que l'atteinte portée à cette liberté fondamentale est grave et manifestement illégale.

EXEMPLE : *Ont été considérées comme des libertés fondamentales dont les atteintes sont susceptibles de faire l'objet d'un référé liberté :*

- « l'égal accès à l'instruction » concernant la scolarisation des enfants handicapés (CE, 15 décembre 2010, n°344729).

- la liberté d'association (TA Dijon, 2 mars 2001, Assoc. pour les adultes et jeunes handicapés de l'Yonne : AJDA 2001, p. 783, note Y. Laidié).

En pratique, le juge des référés statue en urgence et ordonne à l'administration des mesures provisoires. Il est le juge de l'évidence. Or, certaines affaires nécessitent un examen approfondi que ne permettent pas les procédures d'urgence. Dès lors, le requérant peut parfaitement obtenir gain de cause devant le juge du fond, malgré le rejet de sa requête en référé.

3. FAUT-IL NECESSAIREMENT UN AVOCAT ?

Devant le tribunal administratif, le recours à un avocat est facultatif, sauf dans l'hypothèse où le requérant demande la condamnation de l'État ou de l'un de ses établissements publics au versement de dommages et intérêts (cf. articles R. 431-2 du CJA et suivants).

ATTENTION, le requérant devra veiller au respect des règles de procédure et développer une argumentation au fond suffisante, au risque de voir prononcer un jugement défavorable ou un rejet pour une irrecevabilité qui n'a pas été régularisée, et de se voir empêcher d'intenter une nouvelle action à l'encontre de la décision en cause.

Dans certains cas, **l'APAC**, assurance destinée aux militants de la FCPE, peut vous soutenir dans votre action en justice. Vous devez pour cela déposer au siège national une demande écrite d'assistance juridique, en détaillant bien les motifs, et en nous fournissant tous les éléments susceptibles d'apporter un éclairage au dossier. Attention : il faut solliciter l'APAC avant d'entamer la procédure.

4. LA FCPE A-T-ELLE "INTERET A AGIR" ?

- Avant d'examiner le fond de la requête, le juge va en vérifier la recevabilité. Il vérifie à ce titre que le requérant présente « un intérêt à agir ». Si ce n'est pas le cas, il rejettera sa requête sans même apprécier l'affaire au fond.

- Afin de déterminer si une association a ou non intérêt à agir, le juge vérifie que **la décision attaquée porte atteinte aux intérêts défendus par cette association tels qu'ils sont définis dans ses statuts.** Le juge procède donc à un examen de l'objet statutaire de l'association.

Ainsi, la décision attaquée par l'association doit porter une atteinte directe aux intérêts collectifs qu'elle a pour mission de défendre.

EXEMPLE : *l'association ayant pour but la défense des intérêts des étudiants et la défense de formations de l'enseignement supérieur ne justifie pas d'un intérêt à agir à l'encontre de textes relatifs aux contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière (CE, 10 janvier 1992, UNEF et INTERCAPA, req. n°115718).*

L'intérêt à agir de l'association s'apprécie différemment selon que la décision attaquée est :

- Une mesure individuelle c'est-à-dire qui concerne nommément une personne (Ex : exclusion d'un élève d'un établissement).

Le juge opère traditionnellement une distinction entre :

- Une mesure négative c'est-à-dire une mesure défavorable à la personne qu'elle concerne. Ex : Sanction infligée à un élève.

L'intérêt à agir de l'association n'est généralement pas reconnu, quand bien même la décision attaquée affecterait ses intérêts collectifs. Le juge considère en effet que la mesure négative n'est source de préjudice que pour son destinataire et qu'elle est, par conséquent, insusceptible de léser l'intérêt collectif représenté par l'association.

En revanche, **l'association est recevable à intervenir à l'appui de l'action intentée par la personne concernée par la mesure individuelle, dès lors qu'elle justifie d'un « intérêt à intervenir »**. Cet « intérêt à intervenir » est apprécié plus libéralement que l'intérêt à agir à titre principal.

EXEMPLE : *Intervention d'un syndicat à l'appui du recours d'un agent public contre une sanction disciplinaire est recevable « en raison de l'intérêt que peut présenter pour certains de ses membres la solution de la question de droit posée » (CE, 27 mai 1964, Choulet, p. 302).*

Une mesure positive c'est-à-dire une mesure accordant un avantage. Ex : promotion abusive d'élèves (CE, 13 juillet 1948, Sté des amis de l'Ecole Polytechnique : S. 1949, 3, p.37).

Une telle mesure est susceptible de léser l'intérêt collectif défendu par l'association qui peut alors se voir reconnaître un intérêt à agir.

Une mesure réglementaire c'est-à-dire ayant un caractère général et impersonnel (Exemple : délibération d'un conseil municipal arrêtant les tarifs de la restauration scolaire,...).

L'intérêt à agir est reconnu largement, dès lors que la décision attaquée lèse les intérêts que l'association s'est donnée pour objet statutaire de défendre.

EXEMPLE : *« Considérant en premier lieu qu'aux termes de l'article 1er de ses statuts, la LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT a pour objet de défendre et de promouvoir le principe de laïcité, notamment en matière d'enseignement ; qu'un tel objet lui confère un intérêt lui donnant qualité pour contester un texte définissant les modalités de financement d'établissements d'enseignement privé par des personnes publiques ; que dès lors sa requête, à laquelle se sont joints la FEDERATION EDUCATION DE L'UNSA, la FCPE, le SYNDICAT DES ENSEIGNANTS UNSA, et la FEDERATION DES DELEGUES DEPARTEMENTAUX DE L'EDUCATION NATIONALE, dirigée contre une circulaire relative à la participation des collectivités locales aux dépenses de fonctionnement d'établissements scolaires privés, dont les dispositions présentent un caractère impératif, est recevable » (CE, 4 juin 2007, n°289792).*

EXEMPLE : *Le juge a reconnu l'intérêt à agir de la FCPE à l'encontre d'une circulaire à caractère impératif prévoyant la possibilité d'infliger aux élèves des punitions collectives (CE, 14 décembre 2005, FCPE, req. N°275551).*

Seules les circulaires contenant des dispositions impératives à caractère général (qualifiées de « circulaires faisant grief ») peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. A l'inverse, les circulaires « interprétatives » dans lesquelles l'administration se contente de donner une interprétation des lois et règlements, dénuées de caractère impératif, ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

Rappel : l'objet social de la FCPE est défini à l'article 1er de ses statuts.

En pratique, dans l'hypothèse où l'intérêt à agir de la FCPE risque de ne pas être reconnu par le juge, il est préférable d'agir au soutien de parents (dépôt de conclusions en intervention). En effet, dans ce cas, la recevabilité d'une telle action par la FCPE est appréciée de manière plus libérale par le juge.

5. LA FCPE A-T-ELLE LA CAPACITE POUR AGIR ?

Une association doit avoir la personnalité morale pour introduire une action devant le juge administratif.

Les **associations déclarées (conseils départementaux et conseils locaux constitués en vertu de la loi de 1901)** peuvent exercer toutes actions devant les diverses juridictions administratives.

Quant aux **associations non déclarées (conseils locaux, sections du conseil départemental)**, elles n'ont que la faculté de demander au juge l'annulation de décision administrative faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour objet de défendre.

6. QUI EST HABILITE A ENGAGER UNE ACTION EN JUSTICE ?

Le juge administratif se réfère aux statuts de l'association pour déterminer l'organe habilité à le saisir. Dans le silence des statuts sur l'action en justice, seul l'organe délibérant est habilité à engager une telle action (CE, 16 février 2001, DA 2001, n°121). Dans le cas d'une association non déclarée, et de la même manière que pour une association déclarée, le juge se réfère aux statuts de l'association ou à son règlement intérieur (CE, 21 avril 1997, Mme Karrich, n°156370)

Attention :

- *Le délai d'appel est de 2 mois. Au-delà, le jugement devient définitif.*
- *La juridiction devant laquelle la requête a été déposée est susceptible d'adresser au requérant une demande de régularisation. S'il n'y est pas satisfait dans les délais impartis, la requête peut être rejetée pour irrecevabilité. La décision ne pourra alors plus être attaquée.*

7. OPPORTUNITE ET RISQUE

La saisine du juge administratif permet, lorsque la FCPE obtient gain de cause, d'obtenir des décisions sur lesquelles d'autres pourront s'appuyer.

Différents critères permettent d'identifier une décision qui « fait jurisprudence » : la nature de la juridiction qui a rendu la décision (une décision émanant d'un tribunal administratif a moins de poids que celle rendue par le Conseil d'Etat), le nombre de décisions similaires, la constance de la décision, la formulation employée par le juge (abstraite et générale ou, à l'inverse, paraissant spécifique au cas d'espèce), la publication de la décision,...

Il convient toutefois de mesurer le risque de décisions défavorables susceptibles d'être rendues par le juge administratif, non pour des raisons de fond, mais parce que la requête a été mal rédigée ou que les règles de procédure n'ont pas été respectées.

Attention l'opportunité de saisine du juge :

Sauf procédure particulière prévue par les textes, toute décision émanant de l'administration est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. En revanche, les avis, propositions, vœux, recommandations ne sont généralement pas considérées par le juge comme des décisions dans la mesure où elles ne produisent généralement pas d'effet à l'égard des administrés et sont donc insusceptibles de recours. Ex : le conseil de classe émet des propositions d'orientation qui ne constituent pas des décisions attaques.

La question de l'opportunité de la saisine du juge peut difficilement être traitée sous un angle purement juridique. Le juge administratif est compétent pour connaître de nombreux litiges. Toutefois, pour certains d'entre eux, le requérant a peu de chances d'obtenir gain de cause, le juge n'exerçant sur certaines décisions de l'administration qu'un contrôle minimum.

Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE)

108, avenue Ledru-Rollin

75544 Paris Cedex 11

Tél. 01 43 57 16 16

www.fcpe.asso.fr / e-mail : fcpe@fcpe.asso.fr