

Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion

Audience solennelle du 1^{er} décembre 2011

Intervention de Mlle Florence DUENAS, rapporteur public de la 1^{ère} chambre

Il est possible d'illustrer l'activité du Tribunal administratif qui vient de vous être présentée de manière factuelle, à travers 8 affaires dont le Tribunal a eu à connaître au cours des dernières années. Affaires qui vous feront faire un tour rapide des compétences dévolues à la première chambre du TA. Et qui vous feront appréhender l'office et les pouvoirs du juge administratif.

Vous vous souvenez sans difficulté de l'affaire du Tram-Train, qui occupe certainement, après les élections municipales de Saint-Paul de 2008, la seconde position en termes de médiatisation.

Le TA a répondu à la demande d'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP) concernant le tracé du Tram-Train de manière originale. Il a annulé partiellement le tracé aux motifs de sa dangerosité avérée sur une portion déterminée et du manque de prise en compte de cette dangerosité au niveau des études préalables. Devant le silence de l'étude préalable, concernant toute réplique appropriée qui aurait pu pallier cet inconvénient du tracé retenu, le Tribunal a retenu l'illégalité de la DUP contestée et a prononcé son annulation partielle.

Ce jugement, rendu en avril 2009, vient d'être sanctionné, en juin dernier, en appel, sur un tout autre terrain, non moins original. Celui de l'évaluation préalable du coût du projet. La CAA de Bordeaux a considéré que cette évaluation aurait dû intégrer, fût-ce à grands traits, les modalités financières du contrat de partenariat devant être conclu pour la réalisation du projet, leurs contreparties et la durée d'engagement... Autant d'éléments qui auraient permis, à son sens, une réelle information du public sur les modalités de financement des composantes

du projet. Or, lors de l'examen de cette question, le Tribunal avait retenu une solution différente.

Une véritable question de droit est ainsi posée. Dont la solution a pour l'instant été arrêtée net au stade de l'appel. Aucune des parties n'ayant saisi le CE.

Le TA a donc participé, modestement mais activement, à l'écriture des règles en matière d'articulation entre DUP et contrat de partenariat public-privé... Règles qui demandent toutefois confirmation solennelle...

Compte tenu de la tendance actuelle visant à trouver des solutions de transport collectif, permettant une alternative efficace à la voiture, cette contribution apparaît utile bien au-delà de nos frontières îliennes, au niveau de l'ensemble du territoire national.

Dans un tout autre domaine, le Tribunal contribue à définir des règles qui malgré leurs répercussions à l'intérieur de frontières géographiques plus resserrées se révèlent tout aussi utiles. Il s'agit du domaine de la défiscalisation.

Tout d'abord en matière d'investissements productifs agricoles. Le Tribunal a admis, cette année, que la replantation de cannes à sucre compte au nombre de tels investissements ouvrant droit à défiscalisation.

Cette solution, au premier énoncé, peut surprendre.

Elle est toutefois justifiée, au sens du Tribunal, au regard des règles communautaires qui doivent gouverner l'interprétation des règles à appliquer en interne.

Or, les instances communautaires ont exclu du champ d'application de ce dispositif fiscal de faveur les investissements visant au simple remplacement des moyens de production.

La localisation du Tribunal l'a conduit à être saisi de la question de savoir si la replantation de cannes à sucre était enserrée ou non dans cette notion d'investissement visant au simple remplacement des moyens de production.

La solution n'était pas évidente. Replantation pouvant légitimement être assimilée à remplacement.

Mais les instances communautaires elles-mêmes ont écarté la replantation de canne à sucre du périmètre de la notion d'investissement visant au simple remplacement d'un moyen de production. De sorte que, dans le sillage communautaire, le Tribunal n'a pu que considérer, par jugement prononcé cette année, que la replantation de cannes à sucre était éligible au régime de défiscalisation en question.

Bien que moins médiatisée que l'affaire du Tram-Train, cette solution n'en présente pas moins un réel intérêt pratique.

En effet, quel domaine de compétence du TA autre que le fiscal est susceptible d'intéresser l'ensemble des citoyens ? Même s'il faut l'avouer, le champ d'application de ce régime de défiscalisation dans le domaine agricole demeure marginal par rapport au régime similaire en vigueur dans le secteur immobilier.

Ce qui nous conduit à vous présenter l'affaire suivante.

Afin de satisfaire la soif de précisions de l'ensemble des contribuables de l'île, le Tribunal s'est également prononcé sur la notion de programme immobilier visé par le régime de défiscalisation applicable au secteur précité de l'immobilier. Saisi de la question, il a eu l'occasion de préciser, le mois dernier, que programme immobilier ne rimait pas avec permis de construire mais davantage avec unité de construction... Dès lors, plusieurs constructions autorisées par un seul et même permis de construire peuvent être regardées comme constitutives de plusieurs programmes immobiliers au sens des dispositions instituant le régime de défiscalisation visé.

Malgré l'importance du poids de la défiscalisation dans l'économie des territoires d'outre-mer, cette question n'avait, semble-t-il, jamais explicitement donné lieu à interrogation contentieuse... Dans ce domaine également, le Tribunal est saisi de questions juridiques inédites.

L'affaire suivante nous conduit de la défiscalisation dans le secteur immobilier à la construction, son préalable nécessaire...

Une partie non négligeable du contentieux traité par le Tribunal relève du domaine de l'urbanisme.

La question tranchée dans la première affaire que nous souhaitons vous exposer demeure empreinte de technicité. Le domaine fiscal n'a pas l'exclusivité de la technicité des questions posées.

Afin de ne pas vous assommer de termes techniques, l'énoncé juridique de la solution retenue vous sera épargné.

Sauf pour les plus téméraires. Le Tribunal a eu l'occasion de préciser les modalités de dissociation des questions de recevabilité des recours en annulation dirigés à l'encontre d'autorisations de construire.

Plus précisément, le CE a jugé que, faute de mention sur le terrain d'assiette du projet de construction litigieux, les obligations de notification prescrites à peine d'irrecevabilité de la requête en annulation ne sont pas opposables au requérant. Et, dans son sillage, le Tribunal a précisé que cette position emporte des conséquences sur la computation du délai de recours contentieux. En l'absence de toute mention sur le terrain, relative à l'obligation de notifier le recours gracieux, le délai de recours contentieux peut être regardé comme valablement prorogé par l'exercice d'un tel recours gracieux. Et ce, alors même que le recours gracieux n'aurait pas été adressé en copie au destinataire de l'autorisation de construire. Solution conforme, selon le Tribunal, au sens de l'avis du Conseil d'Etat. Il s'agit, à notre connaissance, de la première affirmation de cette solution par une juridiction de premier ressort.

Le Tribunal a ainsi eu l'occasion de se prononcer sur une question de recevabilité inédite en matière d'urbanisme, largement discutée par les différentes parties en présence... L'occasion lui a alors été offerte de se présenter comme la juridiction de premier ressort ayant affirmé, en début d'année, la solution que nous venons de vous présenter.

Toujours en matière d'urbanisme, une solution moins procédurale mérite également d'être exposée. Une solution susceptible d'intéresser tout constructeur, en herbe ou expérimenté, désireux - ou pas, d'ailleurs - de profiter d'un des programmes de défiscalisation institués sur le territoire réunionnais.

Le Tribunal sanctionne de manière constante, depuis maintenant 3 ans, les autorisations de construire délivrées pour des projets ne comportant pas de système d'assainissement autonome. Bien entendu, comme toujours, à condition que le moyen soit soulevé...

L'insuffisance des réseaux publics d'assainissement de l'île ne constitue un secret pour aucun de ses habitants. De sorte que tout nouveau raccordement à l'un de ces réseaux est de nature à entraîner d'importantes nuisances en termes de salubrité publique. Et ce même après prétraitement des eaux usées, dans la mesure où ce prétraitement n'est pas de nature à supprimer l'intégralité des impuretés ainsi rejetées dans le réseau public. Nuisances importantes, donc, que l'article R.111-2 du code de l'urbanisme permet de prévenir. Les dispositions de cet article peuvent être utilement invoquées, dans le cadre d'un recours en annulation, pour critiquer une autorisation de construire accordée à un projet prévoyant son raccordement au réseau public d'assainissement.

La position constante du Tribunal a conduit à un tarissement du nombre des contestations de permis de construire édifiées sur ce moyen.

Ce qui n'implique pas nécessairement une baisse du dynamisme de l'activité « urbanistique » du Tribunal, au sens contentieux du terme, bien entendu. Des permis de construire en zone agricole continuent en effet d'être délivrés...

Ainsi, le Tribunal ne cesse de connaître d'affaires impliquant la construction d'espaces toujours plus étendus, ainsi que le commande, entre autres, l'évolution démographique... Et ce, pas seulement dans le domaine de l'urbanisme...

Une affaire jugée il y a moins de 5 mois peut appuyer notre propos : la ZALM - pour zone d'aménagement lié à la mer - de Grande-Anse.

Là encore, l'activité du Tribunal a été retranscrite dans les colonnes de vos lectures quotidiennes.

Faisant pleinement usage des pouvoirs qui lui étaient accordés en tant que juge du plein contentieux, la formation collégiale de jugement a abrogé l'arrêté préfectoral contesté, qui autorisait la réalisation de l'opération d'aménagement du territoire critiquée par les riverains. Et, se substituant au préfet, ladite formation de jugement a enjoint à la CIVIS de déposer une nouvelle demande d'autorisation détaillant ses projets de modification tels qu'exposés devant le Tribunal.

Ce jugement est un bon exemple de la diversité des pouvoirs du juge administratif qui s'exprime pleinement en matière de plein contentieux. Cette catégorie de litiges offre au juge administratif un choix plus large que celui de simplement annuler la décision contestée. Il peut abroger une décision. C'est-à-dire, la faire disparaître pour l'avenir et non de manière rétroactive comme lorsqu'il prononce une annulation. Mais le juge administratif peut également et surtout adresser des injonctions aux parties. C'est d'ailleurs la solution principale qui a été retenue dans cette affaire de la ZALM de Grande-Anse.

Après le fiscal et l'aménagement du territoire, un autre domaine est de nature à intéresser l'ensemble des citoyens. Surtout en période de crise. L'emploi. Et le Tribunal administratif peut être amené à se prononcer en cette matière.

A travers par exemple la question de savoir si des assistants d'éducation peuvent bénéficier d'un CDI au-delà de 6 années de bons et loyaux services au sein des établissements scolaires qui les emploient.

Le Tribunal a coupé court, il y a maintenant 2 ans, aux tentatives des assistants d'éducation qui ont essayé de bénéficier des dispositions de la loi du 26 juillet 2005, portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Les dispositions de cette loi imposent le recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique pour une durée maximale de 6 ans, au-delà de laquelle les CDD doivent être transformés en CDI... Mais le Tribunal a jugé, en relevant la volonté du législateur de 1984, que les emplois d'assistants d'éducation étaient exclus du champ d'application de cette loi. Les contrats des assistants de justice justifiant de 6 ans d'ancienneté ou plus, n'ont ainsi pu ni être prolongés, ni être transformés en CDI.

La mission du Tribunal de dire le droit ne se confond pas nécessairement avec celle de participer à la résorption de la crise de l'emploi précaire dans le secteur public. A chacun sa mission. A la justice de dire le droit, le reste relève du domaine politique.

Une autre affaire peut être citée pour illustrer l'activité du Tribunal en matière d'emploi. Une affaire qui revient sur le devant de la scène médiatique, un an après la lecture du jugement rendu par le Tribunal.

Il ressort de la compétence de la juridiction administrative de se prononcer sur la légalité des autorisations de licenciement des salariés protégés, délivrées par l'inspecteur du travail. Le licenciement de 52 des 65 salariés protégés de l'Association Régionale d'Accompagnement Social Territorialisé (ARAST), prononcé en 2010, illustre pleinement cette compétence.

Si la solution adoptée peut paraître, cette fois, favorable à la résorption de la crise de l'emploi, ce n'est qu'en apparence. En effet, les 23 autorisations de licenciement des requérants ont été annulées parce que motivées de manière discriminatoire par rapport aux 13 rejets prononcés simultanément par l'inspecteur du travail. Le Tribunal a jugé que l'inspecteur du travail ne pouvait pas fonder le sens de sa décision sur l'acceptation ou non par le salarié concerné d'une convention de reclassement personnalisé. Une telle manière de procéder entraînant une rupture d'égalité dans le traitement des salariés protégés. Et par suite l'illégalité de la décision.

De sorte que, en l'état des dossiers soumis au Tribunal, et donc en l'état des moyens soulevés, seule cette discrimination opérée entre personnels protégés ayant souscrit à une convention de reclassement personnalisé et ceux n'y ayant pas adhéré a été de nature à justifier les annulations des autorisations de licenciement attaquées.

Il appartiendra à la CAA de Bordeaux, saisie de ces dossiers de se prononcer à son tour sur la légalité des décisions contestées.

Nous espérons que ce rapide tour d'horizon de l'activité du Tribunal aura permis de vous faire appréhender de manière concrète son activité juridictionnelle. Tant en termes d'illustration de différents contentieux relevant de la compétence des juridictions administratives, qu'en termes de pouvoirs du juge administratif.