

COLLOQUE DU 7 JUIN 2010

« *PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE* »

RAPPORT du CONSEIL d'ETAT de FRANCE

QUESTIONNAIRE'

Pour accélérer le cours de la justice administrative, Il faut distinguer trois axes de réflexion : les techniques pour limiter l'afflux de recours (i), les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance (II) ainsi que les critères éventuels de l'évaluation de l'activité juridictionnelle et leur mise en oeuvre (III).

A titre liminaire, il convient de préciser que la justice administrative française est organisée en trois degrés de juridiction :

- les tribunaux administratifs, juges de droit commun de premier ressort, -
- les cours administratives d'appel,
- et le Conseil d'Etat.

Si le Conseil d'Etat est ainsi principalement juge de cassation des arrêts rendus en appel par les cours administratives d'appel et plus marginalement de jugements de tribunaux administratifs insusceptibles d'appel, il conserve, à titre très résiduel, des compétences d'appel (par exemple pour le contentieux électoral) et de, manière plus significative, des compétences de premier et dernier ressort. Ces dernières viennent, toutefois, d'être réduites par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 pour être recentrées sur les affaires dont la nature ou l'importance justifient effectivement qu'il soit dérogé à la compétence naturelle du juge de première instance et au principe du double degré de juridiction (recours dirigés contre les décrets du Président de la République ou du Premier ministre, par exemple). Ont ainsi été abrogées les dévolutions de compétence héritées du passé qui n'avaient pour justification que l'absence de facilité à déterminer la compétence territoriale d'un tribunal administratif.

¹ Le présent questionnaire a été élaboré par le Prof. Dr. Rusen ERGEC, Université du Luxembourg

Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat ainsi que celles relatives à la procédure contentieuse administrative sont codifiées dans un unique document : le code de justice administrative. Sauf mention contraire, les références données ci-dessous sont celles des articles de ce code.

Ce code s'ouvre par dix principes qui ont été affirmés par la loi, parmi lesquels :

« *Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi* » (article L. 3).

« *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence* » (article L. 5)

« *Les débats ont lieu en audience publique* » (article L. 6)

« *Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* » (article L. 7)

« *Les jugements sont motivés* » (article L. 9)

Nous verrons, au fil des réponses au présent questionnaire, les dérogations, aménagements ou assouplissements qui ont pu être apportés à ces principes, dans le souci, selon les termes consacrés en droit français, d'une « *bonne administration de la justice* ».

I. **Les techniques pour endiguer l'afflux de recours**

1) **La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat ? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence ? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?**

Devant les tribunaux administratifs, le ministère obligatoire d'un avocat n'est imposé que « *lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat* » (art. R. 431-2). En d'autres termes, les litiges qui tendent exclusivement à l'annulation d'une décision administrative (recours pour excès de pouvoir) sont dispensés du ministère d'avocat. De surcroît, même dans le champ du plein contentieux ainsi défini, les exceptions sont nombreuses (art. R. 431-3).

Devant les cours administratives d'appel, l'obligation du ministère d'avocat a été généralisée en 2003, à l'exception principalement des litiges intéressant les fonctionnaires et agents publics (art. R. 811-7).

Devant le Conseil d'Etat, le ministère d'avocat est obligatoire et il doit s'agir d'un avocat au Conseil d'Etat (art. R. 432-1), c'est-à-dire d'un avocat appartenant à l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, spécialisé dans la représentation des parties devant ces deux cours suprêmes. Des exceptions sont néanmoins prévues notamment pour les recours en excès de pouvoir formés en premier et dernier ressort devant le Conseil d'Etat (art. R. 432-2).

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-t-elle aux points de droit (« cassation administrative ») ou statue-t-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

En tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat est juge de la régularité de l'arrêt ou du jugement rendu en dernier ressort. Il est ainsi, tout d'abord, juge de sa régularité externe et, à ce titre, principalement de la procédure suivie devant les juges du fond et de la motivation formelle de leur décision. S'agissant du bien-fondé de la décision rendue en dernier ressort, le contrôle de cassation du Conseil d'Etat ne se limite pas à l'erreur de droit, il s'étend également à l'erreur sur la matérialité des faits ainsi qu'à l'erreur sur la qualification juridique des faits. En revanche, le Conseil d'Etat ne contrôle pas l'appréciation souveraine des faits portée par les juges du fond, sauf dénaturation.

Le partage entre le contrôle de la qualification juridique des faits et leur appréciation souveraine par les juges du fond donne lieu à une jurisprudence subtile du Conseil d'Etat qui lui permet, selon les matières et les enjeux, d'approfondir plus ou moins son contrôle de cassation.

Lorsqu'il prononce l'annulation d'un arrêt ou d'un jugement, le Conseil d'Etat peut soit renvoyer l'affaire devant les juges de fond, « *soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie* » (art. L 821-2). En pratique, après avoir assez généralement usé de son pouvoir d'évocation, le Conseil d'Etat cherche désormais à privilégier davantage le renvoi devant les juges du fond.

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

Si la voie de l'appel devant les cours administratives d'appel a fait l'objet de limitations pour les litiges de faible portée ou aux enjeux réduits, il n'existe, en revanche, aucune limitation, en droit français, de la possibilité de soumettre toute décision juridictionnelle rendue en dernier ressort par une juridiction administrative au contrôle de cassation du Conseil d'Etat. Consacrée par les textes, l'universalité du contrôle de **K** cassation est, du reste, regardé comme un principe de valeur constitutionnelle.

En revanche, alors qu'il n'existe pas, en droit français, de procédure d'admission devant les cours administratives d'appel, une telle procédure existe devant le Conseil d'Etat (cf. question 1.5).

4) Existe-t-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?

En application de l'article R. 741-12 : « *le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros* ». Cette disposition est applicable devant les trois degrés de juridiction : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat.

C'est un pouvoir propre du juge compétent pour connaître du litige à titre principal. Il peut donc s'agir, selon le cas, d'une formation collégiale ou d'un juge unique. Par ailleurs, les conclusions présentées, à cet effet, par l'une des parties à l'encontre d'une autre sont, en tant que telles, irrecevables.

L'infliction de l'amende n'appelle pas de procédure contradictoire spécifique, ni une motivation autre que l'affirmation du caractère abusif de la requête.

Le juge administratif français fait un usage très parcimonieux de ces dispositions lesquelles fixent, au demeurant, le montant maximal de l'amende pour recours abusif à un niveau très modéré.

5) Existe-t-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation (« *leave of appeal* ») du recours.

Les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat font l'objet d'une « *procédure préalable d'admission* » qui permet d'écartier les pourvois irrecevables ou qui ne sont fondés sur aucun moyen sérieux (art. L. 822-1 et R. 822-1 et s.). Cette procédure est mise en œuvre au sein de chacune des formations contentieuses existant au sein du Conseil d'Etat, dites « sous-section », entre lesquelles les dossiers sont répartis selon la matière dont ils relèvent.

La décision sur l'admission préalable du pourvoi est prise, avant instruction du dossier, c'est-à-dire avant toute communication du pourvoi à la partie ou aux parties adverses.

Le président de la sous-section dispose de la possibilité de décider lui-même d'instruire le pourvoi s'il estime d'emblée que le sérieux des moyens invoqués justifie son admission.

Compte tenu des pouvoirs qui lui sont, par ailleurs, dévolus pour rejeter par ordonnance notamment les « *requêtes manifestement irrecevables* » et « *les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* » (art. R. 122-12), le président de la sous-section peut également rejeter le pourvoi, sans audience publique, ni conclusions du rapporteur public, s'il estime qu'il relève de telles hypothèses.

En dehors de ces hypothèses, et en particulier dans le cas où il s'agit d'apprécier le sérieux des moyens invoqués, sans pour autant qu'ils puissent être qualifiés dans les termes susmentionnés, l'admission préalable du pourvoi est examinée par une formation collégiale, en audience publique, après conclusions du rapporteur public.

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. Existe-t-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond).

Il existe quelques procédures d'urgence, voire d'extrême urgence, devant le juge administratif français qui ne sont pas des procédures de référé. Il s'agit notamment du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière (art. L. 776-1 et R. 776-1 et s.), du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire français opposées à des demandeurs d'asile (art. L. 777-1 et art. L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), du contentieux du stationnement des gens du voyage (art. R. 779-1 et s.) ou encore du contentieux du droit au logement (art. L. 778-1 et R. 778-1 et s.). Dans les trois premiers cas, le juge est appelé, en première instance, à statuer dans un délai de 72 heures, ce qui nécessite évidemment des aménagements procéduraux. Dans le quatrième cas, il est appelé à statuer dans un délai de deux mois et des aménagements procéduraux ont également été prévus (cf. ci-dessous).

Hormis ces hypothèses, le législateur a, dans certaines matières, enserré le juge administratif dans un délai déterminé de quelques semaines ou de quelques mois pour statuer, sans, pour autant, qu'il ait été prévu des aménagements procéduraux particuliers. Bien entendu, les délais de l'instruction sont, de fait, adaptés à ce délai de jugement. Dans la plupart des cas, la méconnaissance du délai de jugement ainsi prescrit n'est pas sanctionnée. Plus rarement, il est sanctionné par le dessaisissement du juge de première instance au profit du niveau de juridiction supérieure : c'est, par exemple, le cas du contentieux des élections municipales et cantonales que les tribunaux administratifs sont supposés trancher dans un délai de deux mois, à peine de dessaisissement au profit du Conseil d'Etat qui est, en l'espèce, juge d'appel (art. R. 117 et R. 121 du code électoral).

Hors procédures de référé, aucun délai n'est imparti aux cours administratives d'appel ou au Conseil d'Etat, en tant que juge d'appel ou de cassation, sous réserve des nouvelles dispositions qui vont entrer en vigueur le 1^{er} mars 2010 sur l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité.

2. Si oui, décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à Juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).

Dans les trois hypothèses susmentionnées où le juge administratif français de première instance est appelé à statuer dans un délai de 72 heures, il s'agit de procédures relevant d'un juge statuant seul, après audience publique, mais sans conclusions du rapporteur public.

S'il n'est pas dérogé au caractère contradictoire de la procédure, en revanche, il est dérogé au droit commun de la procédure administrative contentieuse qui est, en principe, exclusivement écrite pour permettre aux parties d'invoquer, par oral, lors de l'audience, des moyens qu'elles n'auraient pu développer par écrit (cf. par ex. art. R. 776-13).

Les délais de l'instruction écrite sont évidemment adaptés à la célérité de la procédure et le code autorise le juge administratif à procéder aux communications aux parties « par tous moyens » (cf. par ex. art. R. 776-10).

Pour le contentieux du droit au logement, il s'agit également d'une compétence dévolue à un juge statuant seul, après audience publique, sans conclusions du rapporteur public (art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation).

3. Existe-t-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous 1.

Ainsi que cela a déjà été évoqué à la question 1.5, les présidents de formation de jugement peuvent par ordonnances :

- 1° *Donner acte des désistements ;*
- 2° *Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;*
- 3° *Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;*
- 4° *Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;*
- 5° *Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 (frais exposés par l'une des parties et non compris dans les dépens qui peut être mise à la charge de l'autre partie) ou la charge des dépens ;*
- 6° *Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1;*
- 7° *Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. » (art. R. 122-12 et R. 222-1).*

Ces ordonnances sont donc prises par un juge statuant seul, sans audience publique et sans conclusions d'un rapporteur public. Elles peuvent être prises sans instruction préalable si le motif qui les justifie est révélé dès la présentation de la requête.

Ces prérogatives sont réservées aux présidents des formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (art. R. 222-1) comme du Conseil d'Etat (art. R. 122-12).

4. Existe-t-11 des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Il n'existe pas, à proprement parler, de « *procédures accélérées pour des affaires réputées simples* ». A ce titre, on peut simplement mentionner deux procédures particulières.

D'une part, la dispense d'instruction qui permet « *lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine* » de ne pas procéder à sa communication à la partie ou aux parties adverses (art. R. 611-8). Cette procédure est applicable devant les trois degrés de juridiction : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat. Bien que le code ne le précise pas explicitement, cette procédure ne peut être mise en oeuvre que, pour autant qu'elle ne préjudicie pas aux droits des parties vis-à-vis desquelles le principe du contradictoire n'est pas respecté. En fait, elle ne peut donc être utilisée que si le rejet de la requête apparaît certain.

Cette procédure se limite à dispenser la requête d'instruction mais l'affaire est, en revanche, jugée dans des conditions de droit commun, c'est-à-dire par une formation collégiale, à moins qu'elle ne relève, eu égard à sa matière, de la compétence d'un juge statuant seul (cf. question 11.5), après audience publique et conclusions d'un rapporteur public.

D'autre part, ainsi que l'énumération des compétences dévolues aux présidents de formation de jugement pour statuer par ordonnance l'a révélé (cf. question 113), l'un de ces chefs de compétence leur permet de traiter des affaires qui peuvent être réputées simples, sans être manifestement irrecevables ou manifestement infondées, dès lors que la question à trancher a été déjà jugée. Les présidents de formation de jugement peuvent ainsi, par ordonnance (donc sans audience publique, ni conclusions du rapporteur public), « *statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat* » (6° des art. R. 122-12 et R. 222-1).

En application des ces dispositions, il peut être recouru à la procédure d'ordonnance non seulement pour rejeter une requête mais également pour donner satisfaction au requérant si la solution déjà acquise est en ce sens. Dans ce cas, toutefois, l'ordonnance ne peut intervenir qu'après instruction de la requête, c'est-à-dire qu'après que la partie ou les parties adverses aient été mises en mesure de faire valoir leurs observations.

5. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-t-Il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-t-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?

Devant les tribunaux administratifs, il a été dérogé, depuis 1995, au principe de la collégialité, pour permettre à des formations de juge unique de connaître de certaines requêtes. Le champ de compétences du juge statuant seul a été défini, en raison de l'objet du litige, par référence à des matières ou à des types de litige, qui, compte tenu de leur enjeu et de leur nature, étaient réputés ne pas soulever de difficultés particulières.

Dans la rédaction actuelle du code, cette liste s'établit ainsi (art. R. 222-13) :

- les litiges relatifs aux déclarations préalables prévues par le code de l'urbanisme (NB : ces dispositions visent les constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas la délivrance d'un permis de construire délivré par l'autorité administrative mais font l'objet d'une simple déclaration préalable du maître d'ouvrage auprès de cette dernière) ;
- les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires ou agents de l'Etat et des collectivités publiques, à l'exception de ceux concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service ;
- les litiges en matière de pensions, d'aide personnalisée au logement, de communication de documents administratifs, de service national ;
- les litiges relatifs à la redevance audiovisuelle ;
- les recours relatifs aux taxes syndicales et aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;
- les litiges tendant à la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- les actions indemnitaires, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur à 10 000 € ;
- les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;
- les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ; -

les litiges relatifs au permis de conduire.

Les magistrats qui peuvent ainsi statuer sont désignés par le président du tribunal administratif : ils doivent avoir une ancienneté minimale de deux ans.

Ils statuent en audience publique, après audition du rapporteur public.

Le principe demeure qu'à tout moment de la procédure, le président de la juridiction ou le magistrat compétent peuvent, de leur propre initiative ou sur proposition du rapporteur public, renvoyer une affaire relevant de la liste ainsi énumérée devant une formation collégiale, si la difficulté ou l'enjeu de l'affaire le justifie (article R. 222-19).

Devant les cours administratives d'appel, la compétence d'un juge statuant seul est limitée, hors procédures de référé et d'ordonnance, aux seuls appels dirigés contre des jugements ayant statué sur un arrêté de reconduite à la frontière d'un étranger en situation irrégulière (art. R. 776-19).

Devant le Conseil d'Etat, des formations de juge unique n'existent que dans le cadre des procédures de référé, d'ordonnance ou d'admission des pourvois en cassation. Dans tous ces cas, le renvoi à une formation collégiale est possible. Le président de la section du contentieux dispose, en outre, de pouvoirs propres pour statuer par ordonnance notamment sur la désignation de la juridiction administrative

pour connaître d'un litige et sur les recours contre les décisions de refus d'aide juridictionnelle opposées par le bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'Etat.

6. Existe-t-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations ; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).

Tout d'abord, la jurisprudence a traditionnellement admis que le juge administratif n'était pas tenu de répondre à des moyens dits inopérants c'est-à-dire des moyens insusceptibles d'exercer une influence sur la solution du litige. Il s'agit, en particulier, de moyens invoqués par le requérant qui seraient sans rapport avec l'objet ou le fondement du litige.

Tout aussi traditionnellement, l'office du juge administratif français a été conçu, de façon prétorienne, comme lui permettant de circonscrire la motivation de ses décisions au seul besoin de l'explicitation de la solution qu'il retient.

Ainsi le « principe de l'économie de moyens » l'autorise, s'il décide d'annuler une décision administrative, à ne motiver son jugement ou son arrêt que par référence à un seul des moyens invoqués qui justifie cette annulation sans, selon la formule usuelle, « *qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête* », que ceux-ci aient été ou non également fondés. Une exception à ce principe jurisprudentiel a, toutefois, été posée par le législateur en contentieux de l'urbanisme. Ainsi l'article L 600-4-1 du code de l'urbanisme dispose expressément que : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ».

De même, et a contrario, si le juge décide de rejeter une requête, il peut écarter les moyens de fond invoqués par le requérant, sans être tenu de statuer préalablement sur la ou les fin(s) de non recevoir opposée(s) à cette requête par le défendeur sur des questions de recevabilité.

De façon plus spécifique, il est également admis que le juge d'appel puisse motiver ses arrêts par simple adoption de la motivation des premiers juges, s'il entend s'approprier entièrement cette motivation.

Enfin, les décisions du Conseil d'Etat portant refus d'admission d'un pourvoi en cassation font l'objet d'une motivation sommaire qui se borne à énumérer les moyens invoqués et à indiquer qu'aucun d'entre eux n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi.

7. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience

Hors certaines procédures de référé, seule la procédure des ordonnances, examinée aux questions 11.3 et 11.4, est exclusivement écrite et donne pas lieu à une audience publique.

8. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

En premier lieu, il convient d'indiquer que le code permet au juge administratif, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, de prononcer la clôture de l'instruction d'une requête. Il peut être précisé que si le juge ne le fait pas par un acte ad hoc (art. R. 611-11 et R. 613-1), l'instruction sera close automatiquement « *trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience* » (art. R. 613-2). Quand l'instruction est close et sous réserve des nécessités imposées par le respect du principe du contradictoire, le juge n'est tenu de prononcer sa réouverture, selon la jurisprudence, que dans les cas où l'une des parties invoque soit une circonstance de fait dont elle n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office. Toutefois, si le juge n'est tenu de prononcer la réouverture de l'instruction que dans ces circonstances, il dispose toujours de la faculté de le faire, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Jusqu'à présent, les parties étaient nécessairement informées préalablement de la date de la clôture de l'instruction, ce qui autorisait des comportements dilatoires, par la production de nouvelles écritures la veille de la clôture, contraignant ainsi le juge, pour assurer le caractère contradictoire de la procédure, à prononcer la réouverture de l'instruction afin de permettre aux autres parties de répliquer à ces écritures. Depuis le décret n° 2010-164 du 22 février 2010, le juge a la possibilité de donner à la clôture d'instruction un effet immédiat, à une date qui sera ainsi déjà acquise lorsque les parties en auront connaissance. Le recours à de tels mécanismes ne sera possible que pour autant que les parties auront été préalablement informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et des délais dont elles disposent pour produire leurs propres écritures.

Il convient de noter que ces mécanismes de clôture de l'instruction n'existent pas devant le Conseil d'Etat, l'instruction n'étant close que, lors de l'audience « *soit après que les avocats au Conseil d'Etat ont formulé leurs observations orales, soit, en l'absence d'avocat, après appel de l'affaire à l'audience* » (art. R. 613-5).

Hormis les conséquences qui peuvent être tirées d'une clôture d'instruction, le seul vrai mécanisme de sanction qui existe aujourd'hui, dans le code, est celui dit de l'acquiescement aux faits. Ainsi, « *si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant* » (art. R. 612-5).

Ces dispositions sont applicables devant les trois degrés de juridictions : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat. Il faut, toutefois, relativiser son intérêt, en première instance, en précisant que la partie qui est ainsi réputée avoir acquiescé aux faits demeure recevable à les contester en appel.

Enfin, il peut être indiqué qu'il est envisagé de faire adopter par le Parlement des dispositions qui permettront au juge administratif français de prononcer « *une astreinte contre la partie qui n'a pas, sans justifier d'un motif légitime, déféré dans le délai qui lui avait été imparti à une demande de production d'une pièce ou d'un élément utile à la solution du litige* ». Mais, il ne s'agit encore que d'un projet.

9. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à Ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

Le code fait obligation au juge « *lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office* » d'en informer préalablement les parties et de les mettre en mesure de présenter leurs observations (article R. 611-7).

Ces dispositions prévoient explicitement que la clôture éventuelle de l'instruction ne saurait faire obstacle à cette communication.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures d'ordonnance (cf. questions 11.3 et **11.4**), de dispense d'instruction (cf. question **11.4**) et d'admission préalable des pourvois en cassation (cf. question 1.5).

10. La procédure autorise-t-elle l'abrègement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Le code ne prévoit pas, d'une manière générale, les délais accordés aux parties pour produire leurs mémoires, au cours de l'instruction. Il appartient au juge de les fixer (art. R. 611-10, R. 611-17 et R. 611-26). Il peut donc, s'il y a lieu, ainsi que l'y autorise l'article L. 5, ajuster précisément ces délais aux impératifs de l'urgence.

11. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Il convient, à titre liminaire, de préciser que, dans la procédure contentieuse administrative française, tous les échanges entre les parties, sauf très rares exceptions, se font par l'intermédiaire du greffe de la juridiction.

Hors la possibilité offerte aux parties, à titre expérimental, de dématérialisation de la procédure devant certaines juridictions pour certains contentieux², le code ne prévoit pas explicitement la possibilité de communication des mémoires et des pièces par voie électronique.

Il prévoit, parfois, pour des procédures d'urgence, le principe d'une communication « *par tous moyens* » (cf. par ex. art. R. 775-7 ou R. 778-4) visant ainsi implicitement mais nécessairement des communications sous une autre forme qu'une transmission postale.

La jurisprudence a, toutefois, admis, à l'instar de ce qu'elle avait fait pour une transmission par télécopie, la validité d'une transmission par courrier électronique mais sous réserve que la communication ainsi faite par l'une des parties soit ultérieurement authentifiée par la transmission d'un écrit.

Eu égard aux résultats très positifs enregistrés lors de l'expérimentation partielle de dématérialisation de la procédure, il est envisagé de pérenniser et d'étendre l'usage de la voie électronique, dès que les systèmes d'information dont sont dotées les juridictions administratives le permettront. Ce pourrait être à l'échéance de l'année 2011.

² . décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique

12. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Seule la production de la requête elle-même est assujéti au respect de délais de rigueur prescrits à peine d'irrecevabilité. La production des mémoires et des pièces par l'ensemble des parties au cours de l'instruction de la requête n'est pas, quant à elle, frappée par des règles d'irrecevabilité. Ainsi qu'on l'a vu, il appartient au juge de fixer les délais ainsi accordés aux parties (cf. question 11.10) et leur méconnaissance éventuelle ne peut être sanctionnée que dans les conditions examinées à la question 11.8.

13. Le nombre de mémoires est-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

Le code ne fixe aucune prescription contingentant le nombre des mémoires et de pièces qui peuvent être produits. Seul le recours au mécanisme de la clôture de l'instruction (cf. question 11.8) permet, le cas échéant, au juge de limiter, dans une affaire, le nombre des mémoires déposés.

14. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Le code n'impose pas la production d'un mémoire de synthèse ou mémoire récapitulatif.

Toutefois, depuis le décret n° 2010-164 du 22 février 2010, **le juge** dispose de la faculté, devant les trois degrés de juridiction, de « *demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir* » (art. R. 611-8-1).

15. Peut-on déposer *in extremis*, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

Il est possible, pour les parties, de déposer, après la clôture de l'instruction, de nouvelles écritures et même, après l'audience, une « note en délibéré ».

En vertu de la jurisprudence, le juge est tenu d'en prendre connaissance et de viser, sans les analyser, ces écritures dans sa décision mais, comme on l'a vu précédemment (question 11.8), il n'est tenu de prononcer la réouverture de l'instruction, pour lui permettre, le cas échéant, de prendre en considération ces éléments nouveaux que dans les cas où la partie intéressée invoque soit une circonstance de fait dont elle n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office.

Toutefois, si le juge n'est tenu de prononcer la réouverture de l'instruction que dans ces circonstances, il dispose toujours de la faculté de le faire, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

En vertu d'un principe jurisprudentiel (CE, section, 20 février 1953, Sté Intercopie, Rec. p. 88), les parties ne disposent de la possibilité d'invoquer, à tout moment, au cours de l'instruction, des moyens nouveaux que pour autant que ces moyens relèvent de la ou des même(s) cause(s) juridique(s) que celle(s) invoquée(s) dans le délai du recours.

En excès de pouvoir c'est-à-dire dans le contentieux objectif de légalité des décisions administratives, il est considéré que les moyens relatifs, d'une part, à la légalité externe de la décision, soit sa régularité procédurale et formelle, et, d'autre part, à sa légalité interne, soit le bien fondé de ses motifs, relèvent de deux causes juridiques distinctes. Ainsi, si le requérant a d'emblée fondé sa requête sur des moyens de légalité externe et interne, il pourra, jusqu'à la clôture de l'instruction, invoquer, à tout moment, tout moyen nouveau relevant de l'une ou de l'autre de ces deux causes. S'il n'a, en revanche, fondé sa requête que sur des moyens de légalité externe ou interne, il ne pourra, le cas échéant, la compléter par des moyens relevant de l'autre cause juridique, qu'avant l'expiration du délai de recours contentieux.

17. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

L'appel est conçu, en droit administratif français, comme une voie d'achèvement et pas seulement comme une voie de réformation du jugement. L'exercice de cette voie de recours est donc destiné à permettre un véritable rejugement du litige.

En conséquence, la possibilité pour les parties d'invoquer des moyens nouveaux en appel s'inspire du même principe que celui de la jurisprudence dite Sté Intercopie examinée à la question précédente.

Une partie dispose ainsi de la faculté de soulever des moyens nouveaux en appel s'ils relèvent de la même de la ou des même(s) cause(s) juridique(s) que celle(s) invoquée(s), en première instance, dans le délai du recours contentieux.

18. Existe-t-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt *Kudla a Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Il n'existe pas, en droit français, à proprement parler, de voies de recours pour imposer l'accélération du cours d'une procédure contentieuse. Néanmoins, le code prévoit que le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives peut être saisi par toute partie qui fait état de la durée excessive d'une procédure engagée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Le chef de la mission permanente d'inspection peut, à cette occasion « *faire des recommandations visant à remédier à cette situation* » (art. R. 112-2)

En revanche, le dépassement du délai raisonnable peut être « sanctionné » dans le cadre d'une action mettant en cause la responsabilité de l'Etat. (cf. CE, 28.06.2002, Garde des Sceaux, ministre de la justice cf M. Magiera, Rec. p. 247). Une telle action peut être introduite dans les conditions de droit commun des actions en responsabilité, étant précisé que la jurisprudence a admis que le fonctionnement défectueux du service public de la justice révélé par le dépassement d'un délai raisonnable était constitutif d'une faute simple engageant la responsabilité de l'Etat. Ainsi, lorsque la longueur d'une procédure juridictionnelle la mettant en cause a excédé une durée raisonnable et lui a causé de ce fait un préjudice, une partie peut obtenir la réparation du dommage ainsi

provoqué par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. L'action en responsabilité engagée par le justiciable doit permettre la réparation de l'ensemble des dommages directs et certains qui ont pu lui être causés et dont la réparation ne se trouve pas assurée par la décision rendue sur le litige principal. Il peut ainsi, notamment, obtenir réparation du préjudice causé par la perte d'un avantage ou d'une chance ou encore par la reconnaissance tardive d'un droit. En outre, le dépassement du délai raisonnable est présumé entraîner, par lui-même, un préjudice moral excédant les préoccupations habituellement causées par un procès, sauf circonstances particulières en démontrant l'absence (CE, 19.10.2007, M. Blin, Rec. T. p. 1066).

Il a simplement été prévu, par le code, que « *les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative* » relèverait de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat (5° de l'article R. 311-1).

19. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelques affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.

La jurisprudence apprécie le caractère raisonnable du délai d'une procédure en tenant compte de la complexité de l'affaire, des conditions de son déroulement et, en particulier, du comportement des parties tout au long de la procédure et enfin, dans la mesure où la juridiction saisie a connaissance de tels éléments, de l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre partie, compte tenu de sa situation particulière et notamment son âge ou son état de santé, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement. Enfin, le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire s'apprécie de manière à la fois globale pour l'ensemble de la procédure et pour chacune des instances (CE, 17.07.2009, Ville de Brest, à publier au Rec.).

Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, ont été reconnues comme constitutif d'un fonctionnement défectueux de la justice :

- une durée de sept ans et six mois pour une action indemnitaire introduite devant un tribunal administratif (cf. CE, 28.06.2002, Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. Magiera, préc.) ;
- une durée de deux ans et un mois pour une action tendant à l'annulation du refus de communication d'un dossier médical introduite devant un tribunal administratif, qui, par sa nature même, appelait un jugement rapide, ainsi qu'en témoigne le délai de six mois fixé au juge par le législateur (CE, 19.10.2007, M. Blin, préc.)
- ou encore un délai de quatre ans et trois mois pour une action en révision d'une pension introduite devant un tribunal départemental des pensions militaires (CE , 19.06.2006, M. Loupiac et Mme Joncquières, Rec. T. p. 1064).

III. Critères de performance

1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la « performance » de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?

La loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances a prévu que la présentation du budget de l'Etat devant le Parlement devait être assortie d'objectifs et d'indicateurs de performance permettant d'évaluer, pour chaque programme de politique publique, l'efficacité de la dépense publique.

S'agissant des juridictions administratives, ces objectifs et les indicateurs de performance qui leur sont associés sont les suivants :

objectif 1 : réduire les délais de jugement

indicateur 1.1 : délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock

indicateur 1.2 : proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans

indicateur 1.3 : délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat

indicateur 1.4: nombre de juridictions pour lesquelles le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à deux ans

objectif 2 : maintenir la qualité des décisions juridictionnelles :

indicateur 2.1 : taux d'annulation par les cours administratives d'appel des jugements des tribunaux administratifs

indicateur 2.2: taux d'annulation par le Conseil d'Etat des arrêts des cours administratives d'appel

indicateur 2.3: taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des tribunaux administratifs

objectif 3 : améliorer l'efficacité des juridictions

indicateur 3.1 : nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

indicateur 3.2 : nombre d'affaires réglées par agent de greffe.

Ces objectifs et ces indicateurs de performance font l'objet lors du vote de la loi des finances, d'un engagement prévisionnel, et il est rendu compte de leur réalisation effective devant le Parlement, lors du vote de la loi dite de règlement qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget d'une année.

Au-delà de ces indicateurs officiels, le Conseil d'Etat, en sa qualité de gestionnaire de l'ensemble des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, cherche à développer une appréhension plus fine de l'activité juridictionnelle en distinguant notamment les statistiques par type de requête, par matière ou par nature de la procédure suivie.

2. Existe-t-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?

Le délai moyen de jugement d'une instance devant le Conseil d'Etat a été de 11 mois en 2009. Il était de 11 mois en 2008 et de 12 mois en 2007. Limité aux seuls

pourvois en cassation, le délai moyen d'une instance a été de 13 mois et 18 jours en 2009. Il était de 13 mois et 11 jours en 2008 et de 12 mois et 13 jours en 2007.

L'outil statistique de la juridiction administrative ne permet pas de calculer la durée moyenne de jugement d'une instance, en assurant le suivi d'une cohorte de décisions rendues successivement en première instance, en appel et en cassation.

Toutefois, le rapprochement du délai moyen de jugement d'une instance, au niveau de chaque degré de juridiction, offre une vision approximative du délai moyen de jugement global.

Ainsi, au niveau des tribunaux administratifs, le délai moyen de jugement d'une instance a été de 15 mois et 2 jours en 2009. Il était de 14 mois et 27 jours en 2008 et de 15 mois et 12 jours en 2007.

Au niveau des cours administratives d'appel, le délai moyen de jugement d'une instance, a été de 13 mois et 24 jours en 2009. Il était de 14 mois et 8 jours en 2008 et de 17 mois et 10 jours en 2007.

En conséquence, si l'on additionne ces trois indicateurs (il s'agit, encore une fois, d'un calcul purement théorique), le délai moyen de jugement global s'établirait donc à 42 mois et 14 jours en 2009 (42 mois et 16 jours 2008 et 45 mois et 5 jours en 2007).

3. Existe-t-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?

Le délai moyen de jugement d'une instance est effectivement une véritable moyenne statistique qui recouvre des écarts à la moyenne très significatifs.

En premier lieu, les procédures d'urgence pour lesquelles le code impose des délais de jugement particulier et, on l'a vu, parfois d'une extrême brièveté (72 heures) contribuent à fausser cette moyenne pour les affaires dites ordinaire.

En deuxième lieu, au sein même de ces procédures, des politiques juridictionnelles peuvent être conduites pour assurer un traitement plus diligent d'affaires qui justifient un enrôlement plus précoce, en raison des enjeux du litige sur la situation particulière du requérant ou de l'administration. A contrario, des difficultés d'instruction, notamment dans des dossiers qui nécessitent le recours à une expertise, peuvent conduire à un allongement très significatif de ce délai.

4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?

Une procédure de demande d'avis a été introduite dans le droit français, en 1987, pour les juridictions administratives. Elle permet aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel « *avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges* » de soumettre au Conseil d'État une demande d'avis sur cette question (art. L 113-1 et R. 113-1 et s.).

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année?

Le nombre d'affaires contentieuses réglées par membre du Conseil d'Etat s'élève, en 2009, à 80,4.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

Le ratio du nombre de collaborateurs compris comme les personnels de greffe et les assistants chargés d'assurer une aide à la décision par rapport au nombre des juges s'élève, en 2009 :

- pour les tribunaux administratifs, à 1,08
- pour les cours administratives d'appel, à 0,95
- pour le Conseil d'Etat, à 0,87

Limité aux seuls assistants chargés d'assurer une aide à la décision, ce ratio s'élève à :

- pour les tribunaux administratifs, à 0,18
- pour les cours administratives d'appel, à 0,23
- pour le Conseil d'Etat, à 0,38

7. Existe-t-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

Le code ne prévoit aucune spécialisation des membres du Conseil d'Etat pas plus d'ailleurs que des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Au sein du Conseil d'Etat, la spécialisation thématique de chacune des dix sous-sections obéit à une répartition fonctionnelle purement interne. Chaque sous-section connaît de plusieurs spécialités. En outre, certains contentieux sont affectés indistinctement à l'ensemble des sous-sections (étrangers, fonction publique, expropriation). Enfin, les membres du Conseil d'Etat passent, durant leur carrière, d'une sous-section à une autre. Aussi sont-ils plutôt des généralistes. La spécialisation, en tout cas, n'est que partielle et relative.