



REFLEXIONS POUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DE DEMAIN

**Rapport du groupe de travail présidé par Odile Piérart
Chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives**

Novembre 2015

Introduction	3
Première partie : apporter une réponse adaptée à la demande de justice	8
A.- Réorienter les demandes pour lesquelles la saisine du juge n'est pas justifiée.....	8
1. Pour une présence utile du juge dans les contentieux DALO	8
2. Le recours aux médiateurs internes à l'administration : pour une relance, dans une nouvelle configuration, du recours administratif préalable obligatoire	12
3.- La mise en œuvre de modes alternatifs ou complémentaires à la saisine du juge	14
B.- Répondre rapidement aux demandes dont l'issue est certaine.....	20
1. Clarification des possibilités de rejet par ordonnance (article R. 222-1 7° du CJA) ...	20
2. Recours abusif.....	21
Deuxième partie : garantir une intervention équitable, efficace et utile du juge lorsqu'il est saisi.....	23
A.- Assurer un accès simple et équitable à la justice	23
1. Généraliser la règle de la décision préalable.....	23
2. Conserver une appréciation de l'intérêt donnant qualité pour agir adaptée à chaque domaine contentieux particulier	23
3. Rationaliser les exceptions à l'obligation du recours au ministère d'avocat	24
4. Faciliter l'insertion de la demande d'aide juridictionnelle dans le déroulement du litige.....	26
5. Poursuivre le projet de mise en œuvre d'actions de groupe en reconnaissance de responsabilité et en reconnaissance de droits.....	29
6. Frais de procédure	30
B.- Clarifier le débat contentieux par une instruction dynamique et individualisée des litiges	31
1. Mettre en place un système contraignant imposant un mémoire récapitulatif.....	31
2. Donner au juge la faculté de cristalliser le litige.....	33
3. Rendre plus aisée l'expression d'un désistement lorsque le litige a perdu tout intérêt pour les parties	33
4. Faciliter l'instruction	35
C.- Renforcer l'utilité concrète de l'intervention du juge	36
1. Traitement des illégalités vénielles : la régularisation possible de certaines irrégularités	36
2. Prolonger, lorsque la nature du litige y incite, la dynamique d'atténuation de la frontière entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux.....	37
3. Renforcer la spécificité de l'office du juge d'appel	41
Troisième partie : organiser la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain	45
A.- Améliorer la mutabilité des moyens entre les juridictions.....	45
B.- Approfondir la relation de confiance entre tous les acteurs de la juridiction.....	47
1. Donner un rôle nouveau aux greffes dans le processus d'élaboration de la décision juridictionnelle	47
2. Confier à un « délégué de justice », certaines fonctions de type juridictionnel ou le suivi des litiges faisant l'objet de procédures de règlement alternatif des différends.....	49
C.- Renforcer l'utilisation des nouvelles technologies pour le traitement des dossiers	50
Conclusion.....	52
Récapitulatif des mesures proposées.....	53
ANNEXES	57

Introduction

Quelle place pour le juge administratif dans la société ?

La question est assurément ambitieuse et peut sembler dépasser très largement, de prime abord, le cadre et les compétences d'un groupe de travail créé pour réfléchir aux évolutions à venir de l'office du juge administratif.

Il n'en est rien.

Que l'on songe aux évolutions - que les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1872 rattachent à l'héritage de la Constituante - qui ont conduit à confier au Conseil d'Etat le soin de statuer souverainement « sur les recours en matière contentieuse administrative », à celles, inspirées tant d'une volonté de réduction des délais de jugement que de création d'un authentique ordre de juridictions, qui ont donné lieu à la création des tribunaux administratifs et, plus tard, des cours administratives d'appel ; ou encore, parmi beaucoup d'autres, à celles qui, lointainement inspirées d'un certain Huron, pour lequel la qualité de la justice se mesurait en termes de vie quotidienne, ont conduit à la prise en considération de l'urgence dans le contentieux administratif, il apparaît avec force que l'histoire de la juridiction administrative est celle d'une institution en mouvement, dont l'évolution permanente est dictée, non tant par des préoccupations techniques ou des réactions à des situations de crise, que par une réelle volonté de répondre, en s'efforçant souvent de les anticiper, aux attentes de la société.

Peut-il, d'ailleurs, en aller autrement ?

La justice, administrative notamment, aussi spécifique soit-elle, est un service public ; une activité dont l'objet même, par-delà la résolution quotidienne de conflits entre des justiciables - personnes privées, puissance publique, personnes chargées de missions de service public - contribue à la régulation sociale. Une activité qui, plus largement, au travers de la protection qu'elle assure des droits fondamentaux et de la conciliation qu'elle opère entre les « droits privés » et les « droits de l'Etat », participe de l'idée même d'Etat de droit. Elle doit donc s'adapter de manière constante et permanente aux évolutions de la société et, plus particulièrement, aux attentes des justiciables et des citoyens.

Envisager l'office du juge administratif de demain et proposer des évolutions lui permettant de remplir pleinement sa mission, fussent-elles pour certaines de nature technique, ne pouvait donc aller sans une réflexion plus globale sur ces attentes.

Le groupe de travail s'est ainsi efforcé, en premier lieu, d'identifier les principales caractéristiques de l'évolution de la demande de justice et ensuite, les facteurs particuliers qui, du point de vue de la juridiction administrative, contribuent à la fluctuation du niveau et de la nature des demandes contentieuses.

La première caractéristique de l'évolution de la demande de justice est une tendance générale, sur le long terme, à l'augmentation du contentieux – que révèle le taux moyen de croissance du nombre de requêtes enregistrées de 6 % par an. Si cette progression constante s'explique, en partie, par la confiance qu'accordent les citoyens à la justice administrative et par la meilleure connaissance qu'ils peuvent avoir de son existence, de ses missions et de son utilité – encore cette affirmation mérite-t-elle d'être relativisée avec le rappel du caractère modeste du contentieux administratif par rapport à la réalité de l'activité administrative, elle

révèle aussi une erreur partielle de perspective sur la fonction du juge. De fait, le recours à celui-ci n'est pas la seule forme de résolution des conflits particuliers ou des difficultés systémiques du corps social, ni nécessairement la plus adaptée : le juge contribue certes, par essence, à la régulation de la société, mais il le fait en disant le droit et non en tranchant en équité et son office, qui est de connaître de litiges réels et non de querelles vénielles, revêt en outre un caractère définitif qui exclut en grande partie toute autre forme de conciliation ou de réconciliation.

La deuxième caractéristique est la demande - légitime - de renforcement constant de la qualité de la justice, qui, non seulement se doit de rester irréprochable en ce qui concerne le respect des principes fondamentaux de la fonction de juger - équité du procès, délais raisonnables...- mais que l'on souhaite aussi plus proche et plus transparente, et la mieux adaptée possible à la situation particulière de chaque justiciable, y compris sur le plan de la procédure et de la forme de la réponse qui est donnée au litige.

La troisième caractéristique est que ces tendances à l'augmentation du contentieux et à l'adaptation de la réponse juridictionnelle à la situation particulière de chacun s'inscrivent dans un contexte financier et budgétaire tendu, dans lequel les moyens nécessaires à l'action de ce service public sont alloués d'abord au regard de critères liés à des performances immédiates qui, pour être rationnels, ne sont pas nécessairement pertinents pour le temps long dans lequel agit la fonction de régulation sociale de la justice.

Les facteurs particuliers qui, du point de vue de la juridiction administrative, contribuent à la fluctuation du niveau et de la nature des demandes contentieuses, sont en partie le reflet de ce contexte.

L'analyse de l'évolution des données statistiques nettes dans les tribunaux administratifs au cours des dix dernières années met en effet en évidence une croissance particulièrement forte des entrées (de l'ordre de 50 000 affaires de plus entre 2005 et 2014)¹. Celle-ci n'est néanmoins pas le reflet d'une augmentation structurelle et permanente de la demande de justice. Cette augmentation est en effet le fruit, pour sa quasi-totalité, d'une augmentation forte dans trois domaines seulement qui sont : les contentieux sociaux (20 000 entrées en plus sur la même période), le contentieux des étrangers (18 000 entrées en plus) et le contentieux fiscal (6 000 entrées en plus). L'ensemble des autres contentieux, qui se partagent le surplus de 6 000 requêtes sur les dix années considérées, se caractérisent, en moyenne, par une relative stabilité.

Une analyse plus fine de ces données permet de mieux identifier les aspects structurants de ces évolutions :

- l'essentiel de l'augmentation des contentieux dits « sociaux » procède du contentieux du droit au logement opposable (DALO), qui, entre sa création en 2008 et 2015, a généré 14 000 requêtes en plus, concentrées sur quelques tribunaux, essentiellement ceux de la région parisienne ;
- l'augmentation quasi-continue du contentieux des étrangers, sur l'ensemble de la période, est marquée par deux pics en 2007 et 2011 ;

¹ Les entrées sont passées de 81 672 affaires en 1994, à 148 387 affaires en 2004, et à 201 368 affaires en 2014, en données nettes.

- le contentieux fiscal, qui a connu une décre constante entre 1999 et 2013, a augmenté au cours des deux dernières années (2014 et 2015), même en tenant compte, lorsque l'on analyse les données brutes, de l'effet de « pic » généré par le contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité ;
- si le contentieux de la fonction publique enfin, ne participe pas, sur les dix dernières années, à l'augmentation générale du contentieux, il a connu une évolution récente analogue à celle du contentieux fiscal : après une décre constante entre 2005 et 2013, le nombre de requêtes enregistrées dans ce domaine a augmenté d'environ 3200 unités au cours de la seule année 2014.

Devant les cours administratives d'appel, les entrées ont augmenté d'environ 50 % sur la même période, passant d'environ 20 000 à environ 30 000². Cette augmentation est substantiellement liée à celle du contentieux des étrangers (7 500 requêtes supplémentaires en dix ans), et, dans une moindre part, au contentieux de l'urbanisme, qui a connu une augmentation continue sur l'ensemble de la période (700 requêtes en plus), ainsi qu'au contentieux de la fonction publique, qui a augmenté rapidement au cours de l'année 2014 (700 requêtes en plus entre 2013 et 2014), cette dernière évolution s'expliquant par la réintroduction de l'appel dans cette matière. Si le contentieux fiscal est resté, pour sa part, très stable sur l'ensemble de la période, celui du permis de conduire, en revanche, a connu un pic en 2010 (1445 requêtes enregistrées pour 169 requêtes seulement en 2005), avant de décroître fortement ensuite (124 requêtes enregistrées en 2014).

En croisant l'analyse des données statistiques avec l'expérience et les observations de ses membres et des personnes auditionnées, le groupe de travail a identifié quatre facteurs clés qui lui paraissent contribuer aux fluctuations de la demande de justice :

- les évolutions législatives, soit qu'elles confient à la juridiction administrative le soin de veiller à la mise en œuvre de nouveaux droits (contentieux sociaux et DALO en particulier), soit qu'elles fassent évoluer de manière sensible les procédures et les conditions d'octroi de droits existants (contentieux des étrangers), soit qu'elles génèrent intrinsèquement, du fait de malfaçons externes ou internes, des contentieux de masse ou des contentieux sériels³ ;
- les évolutions de la pratique administrative : leur influence est sensible dans le domaine du droit des étrangers (circulaires de régularisation ou, au contraire, restreignant la marge d'appréciation dans l'octroi de titres de séjour, politiques de quotas de titres ou d'éloignement...) ou dans celui du contentieux fiscal ;
- les aspects économiques et sociaux : s'il paraît évident qu'ils ont contribué au développement des contentieux dits « sociaux », ils ne sont sans doute pas sans incidence, également, sur l'accroissement récemment constaté dans plusieurs autres domaines, tel le contentieux fiscal ou celui de la fonction publique ;
- les facteurs propres à l'activité contentieuse des juridictions administratives, enfin, jouent également un rôle qui, même s'il est sans doute réduit par rapport à ceux précédemment mentionnés, n'est pas négligeable : on peut penser aux modulations des conditions d'accès à la justice (les variations du périmètre des litiges pouvant faire l'objet ou non d'un appel, par exemple, sont le facteur majeur expliquant les évolutions récentes du contentieux en matière de fonction publique ou de permis de

² Les entrées sont passées de 20 196 affaires en 2005, à 29 857 affaires en 2014, en données nettes

³ Voir en annexe les données statistiques sur les principaux contentieux sériels.

conduire devant les cours administratives d'appel...) ou à l'appréciation des conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle (facteur couplé à deux autres qui sont, d'une part, la situation économique et sociale des requérants et, d'autre part, l'investissement, ou non, du domaine contentieux par des avocats spécialisés).

Le groupe de travail a d'emblée souhaité intégrer à sa réflexion la nécessité de poursuivre l'objectif de rendre une justice de qualité. Un tel objectif implique nécessairement l'adaptation de l'office du juge aux enjeux et aux exigences de son temps mais aussi aux évolutions de la procédure suivie devant lui. Il suppose aussi une justice accessible, dont la fonction, les missions, et les décisions qu'elle rend sont comprises et acceptées par la société.

Ainsi, aux analyses portant sur les attentes du justiciable et du corps social, se sont naturellement ajoutées des réflexions, focalisées sur la pertinence de l'intervention du juge pour certains litiges et sur les attentes de l'ensemble des membres de la juridiction administrative - magistrats et agents du greffe - quant aux perspectives d'évolution de leurs missions. Le développement de modes alternatifs de règlement des litiges a pu apparaître ainsi dans certains cas comme un instrument au service de la qualité. Par ailleurs le constat partagé a été celui d'un risque réel que peut faire porter l'augmentation, voire la tendance, lourde dans certains tribunaux, à la massification du contentieux⁴, sur la perception même du métier de rendre la justice. Les évolutions de la structure des contentieux, comme celles des pouvoirs et de l'office du juge administratif, ont certes fait évoluer les métiers de la juridiction administrative dans le sens d'une plus grande prise en considération de la situation individuelle des personnes et, dans le même temps, d'un plus grand impact immédiat sur la vie de celles-ci. Elles peuvent néanmoins avoir pour revers, à partir d'un certain point, une atténuation croissante de ce qui, pour beaucoup, a constitué la motivation principale ayant conduit à exercer des fonctions dans la juridiction administrative, à savoir l'exercice d'un travail d'abord centré sur l'appréhension et l'analyse, en droit, des litiges devant être tranchés.

De l'ensemble de ces réflexions initiales, le groupe de travail a tiré trois lignes principales qui ont orienté les propositions qu'il formule :

- aller dans le sens d'une justice qui, tout en respectant les exigences d'efficacité applicables à tout service public, soit aussi plus proche du justiciable et, surtout, mieux adaptée à la résolution rapide et effective, que le justiciable est en droit d'attendre, des litiges qui lui sont légitimement soumis ;
- concilier cet impératif avec les attentes de l'ensemble des membres de la juridiction administrative, en permettant d'orienter les litiges vers les compétences les plus adaptées à leur nature et à leur complexité ;
- sans prendre parti sur le débat qui, depuis presque les origines du contentieux administratif, oppose ceux qui conçoivent celui-ci comme un moyen de dire le droit et de « tutelle » de l'administration, selon la formule de Romieu, et ceux pour qui il est d'abord orienté vers la résolution d'un litige et la protection des droits des justiciables, ne s'interdire aucune piste de réflexion qui soit de nature à permettre des évolutions souhaitables, en s'appuyant, notamment, sur la capacité particulière d'adaptation dont la juridiction administrative a fait preuve depuis ses origines.

⁴ Voir en annexe les données statistiques sur l'évolution du contentieux de masse.

C'est à l'aune de ces orientations, et tout en étant pleinement conscient, à la fois de l'étendue et des limites de sa légitimité et de la nature des facteurs sur lesquels il lui était directement possible de proposer des évolutions, que le groupe de travail s'est efforcé de dégager des propositions, pour apporter une réponse adaptée à la demande de justice (I), garantir une intervention équitable, efficace et utile du juge lorsqu'il est saisi (II) et organiser la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain (III).

Première partie

Apporter une réponse adaptée à la demande de justice

Si l'accès du plus grand nombre à la juridiction administrative doit être garanti, la réponse juridictionnelle n'apparaît pas forcément adaptée au traitement de tous les litiges ou, plus généralement, à l'apaisement de tous les conflits qui sont portés devant le juge. En fonction de la nature et de l'objet du litige, il peut ainsi apparaître opportun de diriger, au moins en première intention, les justiciables potentiels, voire ceux ayant déjà introduit un recours, vers des personnes ou des organismes tiers, en vue d'un traitement non juridictionnel des différends.

Le groupe de travail a ainsi identifié plusieurs catégories de demandes de justice soit pour lesquelles le recours au juge n'est pas justifié ou pas adapté, soit auxquelles le juge ne doit répondre qu'en deuxième intention ou par un traitement rapide du litige, dès lors que son issue est certaine.

Il formule en conséquence des propositions tendant à trouver une alternative au recours au juge, à ne le prévoir qu'après une tentative de médiation ou à limiter son intervention.

A.- Réorienter les demandes pour lesquelles la saisine du juge n'est pas justifiée

Il est des conflits, aujourd'hui portés devant les juridictions, qui soumettent au juge des questions qu'il n'est pas le mieux à même de traiter. Il est aussi des cas de saisines sans conflit ou sans contestation dans lesquels l'intervention du juge est dénuée de tout effet utile. Ces constats sont particulièrement évidents en matière de contentieux du droit au logement.

1. Pour une présence utile du juge dans les contentieux DALO

Il existe quatre types de contentieux en lien avec le droit au logement opposable⁵ : le contentieux des décisions de la commission départementale de médiation ne reconnaissant pas le caractère prioritaire d'une demande de logement (contentieux DALCOM), le contentieux des demandes d'injonction en vue de la délivrance d'un logement pour les personnes reconnues prioritaires (DALO injonction), le contentieux des liquidations d'astreintes décidées à la suite du prononcé d'injonctions (DALO liquidation) et le contentieux de la mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour non-attribution d'un logement à une personne reconnue prioritaire (DALO indemnitaire).

Le rôle du juge, hormis en ce qui concerne le DALCOM, est très limité. Celui-ci ne porte que rarement une appréciation juridique sur les situations dont il est saisi (ce point est à nuancer pour le DALO indemnitaire). Il s'agit par ailleurs d'un contentieux de masse, notamment en région parisienne. Pour donner un ordre de grandeur, au tribunal administratif

⁵ cf. loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, articles L. 441-2-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

de Paris, le traitement des requêtes DALO injonction mobilise annuellement un total de onze équivalents-temps-plein (ETPT) agents de greffe et de 3 ETPT magistrats, pour un total brut annuel de rémunérations⁶ de 578 328 €, à quoi s'ajoutent des frais d'affranchissement de 35 000 euros (correspondant à 7 000 envois en recommandé avec demande d'avis de réception) et d'aide juridictionnelle de 250 000 euros. C'est ainsi presque un million d'euros (hors cotisations retraites et dépenses de formation pour l'Etat employeur) qui est annuellement consacré au DALO injonction dans cette seule juridiction⁷. Au niveau national, le contentieux du droit au logement correspond à plus de 10 % des affaires enregistrées⁸, tout en étant concentré sur quatre ou cinq juridictions.

Le groupe de travail propose deux pistes permettant de limiter les contentieux DALO portés devant le juge aux hypothèses où son office revêt une véritable utilité.

a) *Déjuridictionnaliser le DALO injonction*

Le DALO injonction constitue sans doute le type même d'un contentieux vide ou « consensuel ». Le juge se borne à prendre en compte une situation de fait : l'absence de relogement dans un délai de six mois (ou trois mois selon les lieux) depuis la reconnaissance du caractère prioritaire du besoin de logement par la commission de médiation, situation dont les parties ne débattent même pas (moins de 2 % de mémoires en défense). Le juge répond aux demandes dont il est saisi de manière stéréotypée en prononçant une injonction avec astreinte dont le montant est normé par un barème indicatif établi au sein des tribunaux dépendant de la taille de la famille à reloger. Une nouvelle intervention du juge est en outre nécessaire afin de procéder à la liquidation des astreintes.

Dans la plupart des départements (et notamment à Paris), le prononcé d'une injonction n'a pas d'effet sur l'attribution du logement, les services se refusant à donner une « prime au recours ». L'intervention du juge ne donne ainsi aux décisions de la commission de médiation aucun surcroît d'efficacité. Elle n'a pas d'autre utilité que l'alimentation du fonds bénéficiaire de l'astreinte (Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement).

Ce dispositif a par ailleurs des effets délétères : il génère un coût en termes d'aide juridictionnelle (demandée dans 15 % des affaires) qui ne se justifie pas, dans la mesure où, dans la très grande majorité des cas, la demande n'a pas à être argumentée, rendant ainsi inutile l'assistance du demandeur par un professionnel du droit. Il donne en outre une image négative de la justice administrative dont les décisions ne sont pas exécutées. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi condamné très récemment la France au motif que le défaut d'exécution du jugement d'injonction en matière de droit au logement constituait une violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la convention après avoir relevé que si une astreinte était prononcée et liquidée, celle-ci n'avait aucune fonction compensatoire (CEDH, 9 avril 2015, *Tchokontio Happi c/ France*).⁹ Au-delà de cette

⁶ Le calcul des rémunérations se fonde sur l'annexe au PLF 2015, *Rapport sur l'état de la fonction publiques et les rémunérations*, tableau p.112.

⁷ Source : évaluation proposée dans le cadre de la mission IGAS - CGEDD sur le DALO menée en 2015.

⁸ Environ 22 000 requêtes sur 200 000.

⁹ La Cour écarte la défense tirée de la pénurie de logements disponibles dès lors « qu'une autorité de l'Etat ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice ».

condamnation, le système mis en place en 2007 fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses¹⁰.

Dans ce contexte, le groupe de travail propose de supprimer le recours au juge pour l'exécution des décisions de la commission de médiation et de faire de cette même commission l'organe de suivi des demandeurs reconnus prioritaires.

Le demandeur reconnu prioritaire pourra se tourner vers la commission départementale de médiation, passé un délai minimal fixé par décret, en l'informant de ce qu'il n'a pas été relogé.

Cette saisine :

- permettra à la commission de médiation d'appréhender à nouveau la situation du demandeur. Celui-ci pourra, par exemple, faire part de l'évolution de sa situation et la commission constatera, le cas échéant, ce changement dans les circonstances de fait, permettant ainsi au juge, saisi d'un recours indemnitaire, de tenir également compte de la dégradation des conditions de logement depuis la première décision. La commission pourra également constater que l'urgence a cessé ou qu'une personne ne remplit plus les conditions pour l'octroi d'un logement prioritaire ;
- pourrait être prise en compte pour déterminer le montant de la dotation budgétaire allouée au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, pour maintenir l'effet incitatif visé par le dispositif actuel.

Il a semblé au groupe de travail que, dans ces conditions, la suppression du recours DALO injonction n'amoincirait pas les droits des demandeurs reconnus prioritaires qui verraient leur dossier suivi d'aussi près qu'aujourd'hui. Par ailleurs, une voie de recours devant le tribunal administratif resterait ouverte contre la décision d'abrogation de la décision initiale, si la commission estime que l'urgence d'une situation a disparu et l'obligation de relogement de l'Etat à leur égard pourrait toujours être sanctionnée par le juge, par l'intermédiaire du recours DALO indemnitaire. Cette suppression devrait en outre permettre d'éviter de nouveaux constats de violation par la Cour européenne des droits de l'homme. Enfin, la transformation proposée de la procédure juridictionnelle en procédure administrative ne devrait pas alourdir pour autant la tâche des commissions départementales de médiation, qui assurent souvent déjà en interne le suivi des demandes déclarées prioritaires.

Si elles étaient suivies, ces propositions devraient se traduire par une modification des dispositions législatives et réglementaires du code de la construction et de l'habitation¹¹ et du code de justice administrative¹² relatives au DALO injonction. S'agissant des dispositions législatives, le projet de loi « Egalité et citoyenneté » en cours de préparation pourrait constituer un vecteur adéquat.

¹⁰ Cf. le rapport n° 2260 de l'Assemblée nationale, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de Finances pour 2015 (n° 2234) « Conseil et contrôle de l'Etat », sur le rapport du rapporteur spécial Ph. Vigier. « De façon générale, dès lorsque l'on veut limiter ou réduire l'effectif des agents de l'Etat, ne faut-il pas aussi s'intéresser à la suppression des tâches inutiles ? L'intervention du juge administratif dans la procédure DALO en est clairement une et le législateur doit sans doute engager une réflexion pour la supprimer. » ; cf. également mission IGAS - CGEDD précitée.

¹¹ Articles L. 441-2-3-1, R. 441-16-1, R. 441-17, R. 441-18 et R.441-18-3.

¹² Articles L. 778-1 et R. 778-1 à R. 778-8.

b) Améliorer le traitement du DALO indemnitaire

Le DALO indemnitaire est générateur de contentieux qui portent principalement sur l'appréciation d'un préjudice, sans débat sur le principe de la faute. En s'inspirant du traitement actuel des indemnisations des refus de concours de la force publique, pour lesquelles 90 % des demandes sont réglées à l'occasion du recours amiable adressé à la préfecture de police, plusieurs voies pourraient être explorées pour éviter le recours au juge en cette matière.

Le groupe de travail formule deux propositions complémentaires.

La première consisterait à **susciter du Conseil d'Etat (au moyen de demandes d'avis) des prises de position sur certaines questions contentieuses** dont la réponse est encore incertaine afin de sécuriser juridiquement les solutions qui pourraient être retenues par l'administration (notamment sur l'étendue du préjudice réparable et les modalités d'appréciation de ce préjudice).

La seconde serait de se rapprocher de la commission de médiation du département de Paris ainsi que de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France pour **expérimenter la mise en place d'un traitement précontentieux systématique des litiges indemnitaires**, qui pourrait être confié à un personnel dédié ayant recours à des méthodes de travail adaptées¹³. En pratique, l'indemnisation, qui pourrait ne porter que sur une partie des dommages (dont l'indemnisation ne pose, sur le principe, pas de difficulté), donnerait lieu à la conclusion d'un protocole d'accord transactionnel excluant la possibilité d'un recours devant la juridiction et permettrait à l'administration de faire l'économie des frais non compris dans les dépens.

L'ensemble des propositions du groupe de travail en matière de contentieux du droit au logement est ainsi destiné à recentrer le juge sur les litiges pour lesquels son intervention est justifiée tout en garantissant l'effectivité des droits garantis par le suivi des demandes et, le cas échéant, l'indemnisation du préjudice résultant de la méconnaissance par l'Etat du droit au logement opposable.

Propositions :

- Déjuridictionnaliser le DALO injonction.**
- Expérimenter le traitement précontentieux du DALO indemnitaire.**

¹³ Le secrétariat de la Commission de médiation de Paris, rencontré par certains membres du groupe de travail a semblé ouvert à cette proposition.

2. Le recours aux médiateurs internes à l'administration : pour une relance, dans une nouvelle configuration, du recours administratif préalable obligatoire

Si l'intervention du juge semble parfois dénuée d'intérêt pour le traitement d'un conflit, il est des hypothèses où elle apparaît prématurée. Il en va notamment ainsi lorsque l'administration est en mesure de traiter elle-même le différend que son comportement ou sa décision a suscité.

Unanimement et continûment préconisée au fil des études et des rapports¹⁴, la mise en place d'un recours administratif préalable obligatoire exige, pour être effective, une réelle volonté, une adhésion partagée et une action énergique des administrations concernées. Le succès de cette voie de recours dépend par ailleurs des moyens mis en œuvre par l'administration pour apporter des réponses adaptées et acceptées. Les mécanismes de recours administratifs préalables obligatoires effectivement institués ont connu des succès variables. S'ils ont été efficaces, en termes de prévention du contentieux, dans certains secteurs et notamment, en matière fiscale et de fonction publique militaire¹⁵, aucune généralisation des dispositifs existants n'a été réellement tentée. De ce point de vue, l'occasion a été manquée lors de la mise en œuvre du décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable obligatoire aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'Etat¹⁶. Le champ limité de l'expérimentation n'a pu permettre de mesurer l'efficacité du dispositif. La procédure mise en place était cependant originale en ce qu'elle prévoyait la possibilité pour l'agent de saisir un tiers de référence, afin qu'il se prononce, à titre consultatif, sur le recours avant que l'administration n'en soit effectivement saisie.

Il est vrai que le choix d'un traitement des recours préalables par le même service que celui qui a pris la décision présente le risque de l'inefficacité : l'administration sera naturellement peu portée à remettre en cause sa propre décision et l'agent ne sera pas enclin à admettre qu'une décision confirmative émanant du même auteur a bien été prise à l'issue d'un nouvel examen. Dans ces conditions, le recours administratif préalable peut apparaître comme jouant trop imparfaitement le rôle de filtre du contentieux de nature à soulager le juge mais aussi les administrations du suivi de ces contentieux et il n'apparaît pas nécessairement, en outre, pour les administrations, comme un instrument utile de gestion des ressources humaines.

Pour remplir ce double rôle (filtre contentieux et outil de gestion), il convient d'abord, comme l'attestent les expériences réussies, que les administrations soient en mesure de dégager des effectifs permettant de procéder à un véritable réexamen, autonome (pour être

¹⁴ On citera seulement le rapport de 2008 du Conseil d'Etat sur le recours administratif préalable et le rapport n°2260 de l'Assemblée nationale, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de Finances pour 2015 (n° 2234) « Conseil et contrôle de l'Etat », sur le rapport du rapporteur spécial Ph. Vigier.

¹⁵ Sur la base du décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, pris en application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, notamment son article 23.

¹⁶ Faisaient partie du champ de l'expérimentation les fonctionnaires et agents non titulaires relevant du Secrétariat général du Gouvernement, du ministère de la Justice, y compris les services du Conseil d'Etat, de la CNDA, des TA et des CAA, les services académiques et départementaux de l'académie de Lyon.

crédible), par l'administration des décisions contestées. Il est apparu au groupe de travail, à ce titre, que les médiateurs internes institutionnels, mis en place de manière de plus en plus fréquente¹⁷ pour promouvoir (dans le cadre de procédures simples) le dialogue entre l'administration et les tiers pouvaient jouer un rôle particulier. Leur saisine, pour régler les différends qui naissent entre les administrations et leurs agents (police, éducation nationale) ou les autres usagers (Pôle emploi, éducation nationale), est souvent une voie alternative efficace au contentieux¹⁸. Ce succès tient à la fois à la proximité de ces institutions avec les administrations dont ils traitent les litiges, à leur indépendance (du point de vue de leur positionnement institutionnel), à leur spécialisation dans le traitement des recours administratifs et aux possibilités qu'ils se donnent de procurer des conseils ou de traiter les recours sous un angle qui n'est pas exclusivement juridique et de les traiter rapidement (l'écoulement du temps, en matière de gestion des agents, peut en effet rendre plus difficile une solution amiable ou moins acceptable une solution correctrice).

L'indépendance du médiateur interne, comme du tiers de référence, en ce qu'il est dépourvu de lien hiérarchique avec la personne qui a pris la décision contestée ou avec son supérieur hiérarchique direct (sauf s'il s'agit du ministre lui-même), alliée à sa compétence juridique et à sa connaissance des règles statutaires et des pratiques en vigueur dans l'administration en cause, lui confèrent une légitimité et une autorité à l'égard des deux « parties », demandeur et administration, et sont ainsi essentiels pour l'acceptabilité de ses avis motivés.

Ces instances de médiation, en centralisant le traitement des réclamations, peuvent par ailleurs déceler les pratiques « déviantes » d'un service dans l'application d'un texte, des problèmes d'équité, voire les effets secondaires inattendus d'une norme inadaptée qui requièrent une modification du cadre juridique. Elles peuvent ainsi utilement contribuer à la prévention de contentieux sériels ou à son tarissement.

C'est pourquoi le groupe de travail propose d'encourager le recours aux médiateurs internes pour gérer les recours administratifs, y compris les recours administratifs préalables obligatoires. Leur rôle, comme la procédure suivie, pourrait s'inspirer de l'expérimentation du recours administratif préalable obligatoire avec saisine d'un tiers de référence prévue par le décret, évoqué plus haut, du 10 mai 2012.

D'ores et déjà, à la suite des échanges qu'il a eus avec la direction de l'administration générale de la police nationale ainsi qu'avec le médiateur de la police nationale, **le groupe de travail propose que soit défini, en lien avec la direction générale de la police nationale, le périmètre d'une expérimentation d'une saisine obligatoire du médiateur interne de la**

¹⁷ Par ex. : Pôle emploi. Depuis la loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, un médiateur national, placé auprès du directeur général de Pôle emploi est institué dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de l'institution, sans préjudice des voies de recours existantes ; cf. art. L5312 et L. 5312-12-1 du code du travail. Médiateur de l'éducation nationale : la médiation apparaît au sein de l'Éducation nationale en 1998. Le médiateur acquiert une consécration législative avec la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ; cf. art. L. 23-10-1 du code de l'éducation. Médiateur de la police nationale : fonction mise en place au ministère de l'intérieur, à la direction générale de la police nationale, par arrêté du 27 novembre 2012.

¹⁸ L'exemple de Pôle emploi est assez éloquent : en 2014, 40 % des 25 843 réclamations qui ont été portées devant lui ont reçu une suite « plutôt ou totalement » favorable (cf. Rapport 2014 du Médiateur national).

police nationale, préalablement à l'introduction d'un recours contentieux par les agents relevant de cette administration.

De manière plus générale, le groupe de travail encourage les administrations, notamment celles qui disposent d'un médiateur interne, à mentionner dans les décisions qu'elles prennent la possibilité de recours à celui-ci.

Propositions :

- **Encourager le développement des médiateurs internes.**
- **Expérimenter le recours obligatoire au médiateur interne de la police nationale préalablement à l'introduction d'un recours contentieux par un agent relevant de cette administration.**
- **Mentionner l'existence des médiateurs internes dans les décisions administratives.**

3.- La mise en œuvre de modes alternatifs ou complémentaires à la saisine du juge

Tous les litiges n'ont pas vocation à être portés devant le juge. « Régler les conflits autrement »¹⁹ permet à la fois d'œuvrer contre l'encombrement de la justice, mais aussi de ménager les finances publiques²⁰ et celles, privées, du justiciable, parfois condamné au paiement des frais non compris dans les dépens. Enfin, les modes alternatifs de règlement des litiges peuvent constituer une vraie souplesse en ce qu'ils permettent souvent un traitement rapide du litige, par la voie d'un consensus obtenu entre les parties.

Les dispositifs existants en matière de médiation et de conciliation²¹ sont, en droit administratif français, assez limités. S'agissant des dispositions transversales, seuls deux textes existent aujourd'hui qui régissent, d'une part, la mission de conciliation du juge (art. L. 211-4 du CJA) et, d'autre part, la médiation en matière de litiges transfrontaliers (art. L. 771-3 et suivants du CJA). Ces textes sont néanmoins peu utilisés et le recours à la conciliation (avant ou après la saisine du juge) est de fait assez limité. Ceci s'explique à la fois par leur champ d'application restreint (conciliation sur demande du juge et médiation dans les seuls litiges transfrontaliers) ainsi que par le fait qu'aucune mesure législative ni réglementaire ne vient en préciser la mise en œuvre.

Il est apparu au groupe de travail que les questions de médiation et de conciliation ne se posaient pas de la même manière selon que les processus étaient mis en œuvre en amont

¹⁹ « Régler les conflits autrement : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative ». Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 4 février 1993. Voir aussi : « Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne », étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 29 juillet 2011.

²⁰ Le coût d'une procédure juridictionnelle se mesure en milliers d'euros.

²¹ Il n'existe, en l'état du droit, pas de distinction entre les notions de médiation et de conciliation.

(procédure extra-juridictionnelle) ou à l'ombre de la saisine du juge (procédure para-juridictionnelle).

a) Les modes alternatifs préalables à la saisine du juge

On assiste déjà, en dehors de tout texte, au développement de procédures de règlement amiable plus consensuelles que le recours au juge, plus rapides et moins coûteuses. Ainsi, de nombreuses commissions de règlement amiable ont vu le jour à l'occasion de la réalisation de grands travaux publics urbains (travaux d'ouverture de ligne de tramway, notamment) à l'initiative des maîtres d'ouvrage pour instruire les demandes d'indemnisation des riverains, présentées sur le fondement de la responsabilité sans faute des personnes publiques. Présidées par un magistrat administratif, ces commissions, dès lors qu'elles apportent les garanties du procès administratif (principe du contradictoire, principe de neutralité, égalité des armes, transparence) et satisfont au « droit à une conciliation équitable »²², offrent une véritable alternative à l'introduction du recours contentieux sans pour autant l'exclure. Le bilan des expériences menées dans plusieurs tribunaux administratifs, notamment ceux de Cergy-Pontoise ou de Montpellier²³, est très encourageant et positif.

Au-delà de ces exemples ponctuels, le groupe de travail a identifié deux domaines dans lesquels une expérimentation pourrait être menée afin de rendre la médiation et la conciliation obligatoires avant toute saisine du juge : les contentieux sociaux et les litiges en matière de fonction publique.

S'agissant des contentieux sociaux, les représentants du Défenseur des droits qui ont été auditionnés par le groupe de travail, parmi lesquels le secrétaire général de l'institution, se sont montrés très intéressés à l'idée de participer au développement des processus de médiation et de conciliation, comme alternative ou complément à la saisine du juge administratif. Le Défenseur des droits lui-même a fait part de sa volonté d'être un partenaire « de premier rang » de la justice administrative sur ces questions dans son allocution prononcée lors de l'audience solennelle de la cour administrative d'appel de Paris et du tribunal administratif de Paris du 6 octobre 2015²⁴.

Cette autorité administrative indépendante apparaît comme un relais particulièrement indiqué pour la mise en place de processus de médiation ou de conciliation qui interviendraient dans la sphère de compétence de la juridiction administrative. Le Défenseur des droits bénéficie d'un réseau de délégués particulièrement important, de près de 400 bénévoles (397 au 1^{er} juin 2015) présents dans des structures de proximité connues du public, telles que les préfectures et sous-préfectures, les maisons de justice et du droit, les locaux municipaux ou encore les points d'accès au droit. Par ailleurs, les questions dont

²² « Au droit à un procès équitable doit répondre le droit à une conciliation équitable » Loïc Cadet « Procès équitable et modes de règlement des conflits » in M. Delmas-Marty, H. Muir-Watt et H. Ruiz-Fabri, « Variations autour d'un droit commun ». Premières rencontres de l'UMR de droit comparé de Paris, Société de législation comparée, 2002, pp. 89 et s.

²³ La commission d'indemnisation amiable organisée par la communauté d'agglomération de Montpellier dans le cadre des travaux de construction de la 3^{ème} ligne de tramway, à laquelle participe le président du TA avait examiné 228 demandes en 2012 et le TA n'avait enregistré en janvier 2013 que 7 recours.

²⁴ Evoquant même son souhait qu'une expérimentation puisse être menée dès 2016 (cf. l'allocution de M. Jacques Toubon, sur le site internet de la Cour administrative d'appel de Paris).

sont saisis ces délégués sont en partie les mêmes que celles que le juge administratif doit résoudre, comme celles relatives au RSA ou à la situation des personnes privées d'emploi.

La mise en place d'une expérimentation permettra de mesurer à la fois la capacité, compte tenu du nombre de dossiers concernés, des services du Défenseur des droits à répondre aux éventuelles demandes et l'utilité pour les justiciables d'une médiation auprès de cette institution.

Celle-ci pourrait concerner les contentieux suivants :

- **RSA (contestation de l'indu, demande de remise gracieuse, opposition à titre exécutoire) ;**
- **APL (contestation de l'indu, demande de remise gracieuse, remise de l'APL, suspension de l'APL, opposition à contrainte) ;**
- **Pôle emploi (qualité de demandeur d'emploi, contestation de l'indu, revenu de remplacement) ;**
- **Travailleurs handicapés (qualité de travailleur handicapé, orientation, carte de stationnement).**

Dans tous ces domaines, dont aucun n'est inconnu du Défenseur des droits et de ses délégués, les questions posées sont avant tout factuelles et la réponse à leur donner implique de prendre en compte une situation très évolutive. L'intervention du juge présente un intérêt discutable.

L'expérimentation consisterait à imposer préalablement à toute saisine du juge une saisine du Défenseur des droits, laquelle - si elle est formulée dans le délai de recours - interromprait le délai de recours contentieux²⁵. Si dans les contentieux concernés, un recours préalable obligatoire a déjà été institué, la saisine obligatoire du Défenseur des droits pour conciliation ou médiation, qui n'est pas un recours de même nature, interviendra dans un second temps. Le délai de recours contentieux recommencera en toute hypothèse à courir une fois que le Défenseur des droits aura émis un avis sur la situation dont il aura été saisi. Les services du Défenseur des droits ont indiqué pouvoir traiter les demandes en un à trois mois.

Au stade des réflexions communes au groupe de travail et aux services du Défenseur des droits, il est prévu une expérimentation sur deux ans organisée dans quelques départements relevant du ressort de trois juridictions. Il pourrait s'agir du département de la Seine-Saint-Denis (Tribunal administratif de Montreuil), de deux départements du ressort du Tribunal administratif de Grenoble, et de deux ou trois départements du ressort du Tribunal administratif de Toulouse. Pendant cette période, les services du Défenseur des droits

²⁵ L'article 6 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits prévoit que « *la saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux* ». Cependant, il ne semble pas que cette disposition interdise de manière absolue que la saisine du Défenseur des Droits ait un effet interruptif sur le délai de recours contentieux. Le recours au Défenseur des Droits dans un processus de médiation qui lui-même prévoirait une interruption des délais de recours contentieux reste tout à fait possible. Ainsi, dès l'exposé des motifs du projet de loi organique relatif au Défenseur des Droits a-t-il été précisé que si « *la saisine du Défenseur des droits (...) n'a pas, par elle-même, d'effet suspensif ou interruptif, il en irait différemment si, par exemple, une médiation était engagée en matière civile à la suite de la saisine du Défenseur, l'article 2238 du code civil prévoyant dans un tel cas la suspension du délai de prescription.* » La même idée a été réitérée au cours des travaux parlementaires relatifs à ce texte.

mettront en place, dans les contentieux en question et sur les territoires concernés, des réseaux de délégués à même de répondre rapidement aux demandes de médiation des particuliers. Pour ce faire, les délégués sensibiliseront leurs interlocuteurs institutionnels (CAF, conseils départementaux, etc.), et tenteront de rapprocher les parties en présence dans l'objectif de trouver un règlement de leur litige. La juridiction administrative s'engage, quant à elle, à proposer aux services du Défenseur des droits des formations adéquates aux contentieux concernés ainsi qu'à répondre, notamment au sein des juridictions participant à l'expérimentation, aux interrogations qui se posent dans la mise en œuvre de celle-ci.

La fonction publique s'avère également constituer un domaine propice à la médiation. Les administrations, comme les agents, peuvent en effet trouver dans la médiation l'opportunité de régler plus rapidement et de manière beaucoup plus complète des différends qui ont un impact délétère sur les relations quotidiennes de travail. Les expériences de médiation menées par le tribunal administratif de Grenoble ont d'ailleurs, pour une part importante, concerné le contentieux de la fonction publique, la plupart du temps pour des demandes indemnitaires, y compris pour des dossiers complexes de harcèlement moral allégué. Le Centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère s'est montré très désireux de participer aux opérations de médiation.

Par ailleurs, le président de l'Association des directeurs de **centres de gestion de la fonction publique territoriale**, également entendu par le groupe de travail, s'est montré très favorable à ce que ces centres de gestion puissent jouer un rôle dans l'organisation de **médiations et conciliations en matière de fonction publique territoriale**. Le Centre interdépartemental de gestion de la grande couronne se propose quant à lui de mener dès maintenant des médiations avec les moyens dont il dispose.

Si la réflexion est sur ce point moins avancée que s'agissant des contentieux sociaux, le groupe de travail recommande que la piste du recours aux centres de gestion soit explorée et, dans un premier temps, qu'une expérimentation soit menée.

Le Centre de médiation et de formation à la médiation²⁶, consulté dans le cadre des travaux du groupe, spécialiste des médiations en matière pénale, s'est également montré ouvert pour mener, au moins à titre expérimental, des actions de médiation et de conciliation dans les domaines de la fonction publique, notamment au sein des collectivités territoriales.

b) Les modes alternatifs mis en œuvre à l'ombre du juge

Certains avocats représentant le requérant et le ou les défendeurs s'adressent au juge pour obtenir la désignation d'un médiateur, parfois même sans introduire parallèlement une requête à titre conservatoire.

Des expériences de médiation – notamment au tribunal administratif de Grenoble – ont par ailleurs montré l'utilité pour les juridictions d'avoir recours à des processus de médiation ou de conciliation dans des contentieux, notamment, délicats. Il apparaît ainsi que certaines des requêtes introduites devant la juridiction administrative peuvent avec profit relever d'une procédure permettant d'envisager la recherche d'une solution amiable et équitable. Une

²⁶ Il s'agit d'une association loi 1901, collaborateur habituel du parquet de Paris pour des missions de médiation pénale. Le CMFM estime être en mesure de mener 250 à 400 médiations par an, principalement à Paris et en région parisienne. Il est affilié à l'Association Nationale des Médiateurs.

médiation ou une conciliation, postérieure à la saisine du juge, devrait donc pouvoir aisément être organisée, sur le fondement du code de justice administrative, à l'initiative du juge. **Un magistrat formé ou familier de ces procédures pourrait être chargé d'identifier les dossiers qui pourraient justifier d'une orientation vers un mode de règlement alternatif : médiation ou conciliation, de même qu'un agent formé aurait la charge de veiller aux conditions de leur mise en œuvre : recueil de l'accord des parties, désignation du tiers, suivi de la procédure amiable et de son articulation avec la procédure contentieuse ...** Il est ainsi essentiel de **constituer un vivier de médiateurs** (magistrats administratifs honoraires, délégués du Défenseur des droits, médiateurs formés relevant de centre de médiation, experts ...) susceptibles d'être désignés pour régler les litiges à titre gratuit ou onéreux à la demande du juge ainsi que de former à ces procédures des magistrats, des agents de greffe et des experts. **Enfin, il pourrait être profitable d'organiser, au sein des juridictions, le suivi de ces procédures et d'élaborer un guide pratique de leur utilisation à l'attention des magistrats et du greffe.**

Par ailleurs, si l'article R. 621-1 du code de justice administrative prévoit, depuis sa modification issue du décret du 22 février 2010, que la mission confiée par une juridiction à un expert peut viser à concilier les parties, il apparaît que cette possibilité ne se traduit dans les faits presque jamais par le règlement effectif du litige au stade de l'expertise. La raison pourrait en être le manque de formation des experts à ce mode de règlement amiable. Si la perspective de conciliation n'inspire pas d'emblée le déroulement de sa mission, et s'il livre les conclusions de son expertise avant d'avoir entamé ce rôle de conciliation, la partie à laquelle ses conclusions donneront tort risque fort de refuser la conciliation, sachant qu'elle a tout à y perdre. **Les juridictions pourraient être incitées à solliciter précisément les experts pour qu'ils mènent des actions de conciliation. Il pourrait même être envisagé de modifier l'article R. 621-2 du code de justice administrative pour permettre à l'expert, au cours des opérations qu'il mène, de prendre l'initiative de concilier les parties si celles-ci en sont d'accord.**

Des propositions, auxquelles souscrit le groupe de travail, figurent dans le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle consistant à étendre la médiation à tous les domaines relevant du contentieux administratif (hors prérogatives de puissance publique), à suspendre les délais de recours contentieux pendant la durée de la procédure de médiation ou de conciliation et à clarifier les champ d'application de la médiation (qui fait intervenir un tiers) et de la conciliation (opérée par le seul juge). **Le groupe serait très favorable à ce que soit prévue par ce texte la possibilité pour le juge de confier à un tiers, à titre bénévole, une mission de conciliation.**

Pour que les parties puissent se saisir pleinement des outils mis à leur disposition devant le juge, il conviendrait également **de faire figurer dans le courrier adressé aux parties pour leur délivrer leur code « sagace » l'existence des processus de médiation/conciliation adéquats.** Les magistrats détermineront les litiges qui doivent être - systématiquement ou ponctuellement - concernés.

Enfin, l'audition du représentant du Conseil national des barreaux a permis au groupe d'aborder la question de la « procédure participative de négociation assistée par avocat », mise en place par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux

experts judiciaires (cf. art. 2062 et suivants du code civil)²⁷. Une telle procédure est récente et le groupe de travail a manqué d'informations et de recul sur sa mise en œuvre pratique. Il a par ailleurs relevé que la procédure participative impliquait l'intervention d'un avocat pour chacune des parties au litige, ce qui semblait peu adapté au contentieux administratif. Elle conduit par ailleurs, assez systématiquement, à une homologation par le juge et n'évite donc pas l'intervention de celui-ci dans le processus de règlement du conflit, ce qui, ici encore, ne correspond pas à la pratique des juridictions administratives²⁸. **Dans ces conditions, le groupe de travail n'a pas formulé de proposition tendant à adopter un dispositif comparable à celui de la procédure participative de négociation assistée par avocat en contentieux administratif.**

Compte tenu tant des attentes en la matière, que du caractère multiple des pistes qui ont été explorées par le groupe de travail, il semble nécessaire de prévoir, à court terme, la mise en place d'un **comité de suivi des différentes propositions formulées en matière de médiation et de conciliation**. Celui-ci, appelé à se réunir périodiquement, serait chargé de coordonner et de mettre en œuvre les actions et propositions formulées dans cette matière. Il prendrait notamment l'attache des administrations concernées par l'élaboration des textes encadrant les expérimentations, ainsi que de celles qui seront parties prenantes de leur mise en œuvre. Le comité de suivi assurerait ensuite le suivi des expérimentations engagées et serait chargé d'en dresser le bilan.

Propositions :

- **Expérimenter le recours obligatoire au Défenseur des droits préalablement à tout recours contentieux dans les contentieux sociaux.**
- **Explorer la piste du recours aux centres de gestion préalablement à tout recours contentieux en matière de fonction publique territoriale.**
- **Mettre en place par le CFJA un module de formation à la médiation et conciliation à l'attention des magistrats et agents de greffe.**
- **Constituer un vivier de médiateurs.**
- **Elaborer un guide pratique de l'utilisation des processus de médiation et de conciliation à l'attention des magistrats et du greffe.**
- **Faire figurer dans le courrier adressé aux parties pour leur délivrer leur code « sagace » l'existence de processus de médiation et conciliation à disposition du juge.**
- **Mettre en place un comité de suivi des propositions formulées en matière de médiation et de conciliation.**

²⁷ Cette procédure avait été proposée lors des travaux de la commission présidée par le recteur Guinchard - « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, » dont elle constituait la quarante-huitième proposition.

²⁸ Telle que guidée par la décision CE, Ass. 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153, p. 433.

B.- Répondre rapidement aux demandes dont l'issue est certaine

Toutes les affaires n'appellent pas le même mode de traitement. Lorsqu'un litige ne soulève aucun débat réel, notamment sur le plan juridique, son traitement ne doit pas mobiliser outre mesure le juge saisi. Partant de ce constat, le groupe de travail a envisagé l'amélioration de deux mécanismes dont disposent aujourd'hui les juridictions administratives : le rejet des requêtes par ordonnances et le traitement des recours abusifs.

1. Clarification des possibilités de rejet par ordonnance (article R. 222-1 7° du CJA)

Si l'article L. 222-1 du code de justice administrative pose le principe de la collégialité des jugements des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, il permet également d'y déroger « *en raison de l'objet du litige ou de la nature des questions à juger* ». L'article R. 222-1, pris pour l'application de ces dispositions, énumère les hypothèses dans lesquelles les présidents de juridiction et les présidents de formation de jugement peuvent se prononcer par voie d'ordonnance. Depuis sa modification par le décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006, cet article prévoit, en son 7° de rejeter par cette voie, « au fond », des 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.* »

Si les outils statistiques ne permettent pas de déterminer précisément le nombre d'ordonnances rendues chaque année sur ce fondement, ils permettent néanmoins d'évaluer celui-ci à moins de 8 000, sur les plus de 180 000 affaires traitées chaque année²⁹.

La pratique des ordonnances sur le fondement de ces dispositions a montré les ambiguïtés de la rédaction actuelle, qui n'a pas évité des interprétations maximalistes, créant ainsi une certaine insécurité juridique. Par ailleurs, après presque dix ans de pratique, il apparaît que des hypothèses pour lesquelles la collégialité ne se justifie pas n'entrent pas directement dans le champ actuel du texte. Il en est ainsi par exemple lorsque la solution d'un litige s'impose au vu de la jurisprudence, constante, sur une question de droit ou qu'un moyen manque à l'évidence en fait.

Le groupe de travail a envisagé la modification du champ du 7° de l'article R. 222-1 selon quatre options :

- retenir la formulation qui avait été initialement envisagée lors de l'introduction du 7° de l'article R. 222-1, de requêtes « manifestement mal fondées » ;
- compléter le 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative pour viser les hypothèses non couvertes actuellement par le texte ;
- étendre à l'ensemble des contentieux, et au contentieux de première instance, la formulation actuellement utilisée en appel, dans le domaine du contentieux des obligations de quitter le territoire français, figurant à l'article R. 776-9 du code de justice administrative. Il s'agirait, autrement dit, de modifier le 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative en remplaçant sa formulation actuelle par la notion de « requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée » ;

²⁹ Chiffres pour la période du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2015.

- faire référence, au 7° de l'article R. 222-1 du CJA, à l'article R. 611-8, qui permet une dispense d'instruction lorsque la solution de l'affaire est « d'ores et déjà certaine ».

Les préoccupations du groupe de travail ont été, sur ce sujet, de garantir la lisibilité et l'efficacité du dispositif en encadrant sa pratique. A également été prise en compte l'exigence posée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010 selon laquelle les exceptions à l'article L. 222-1 doivent être définies par le pouvoir réglementaire en retenant des catégories de matières ou questions à juger qui reposent sur des « critères objectifs ».

Les discussions du groupe de travail se sont rapidement concentrées autour **des deux premières options**.

Des échanges nourris ont été engagés sur le point de savoir s'il convenait de compléter la liste actuelle des cas de rejet prévus par le 7° de l'article R. 222-1 du CJA, pour viser les requêtes « *qui ne sont pas manifestement assorties des précisions, étayées par des éléments suffisamment probants, [ou des justificatifs] permettant d'en apprécier le bien-fondé* », « *ne comportant que des moyens manifestement infondés* » ou bien d'englober tous les cas visés par le 7° avec une référence aux termes de « *requêtes manifestement mal fondées* ».

Si les tenants de la première proposition ont mis en avant le fait que celle-ci encadrerait davantage le recours aux ordonnances de l'article R. 222-1, en obligeant notamment à se référer précisément à l'une des catégories qu'il vise, **le groupe a cependant été d'avis de proposer la seconde option, pour revenir à ce qui avait été envisagé initialement en 2006 pour la rédaction de cet article**. Ce choix, qui a le mérite de la simplicité, évite que l'on se heurte au constat qu'une hypothèse qui mériterait de pouvoir figurer au 7° a été omise. Quant aux abus dans l'application du texte, qui existent déjà dans le cadre de la version actuellement en vigueur, ceux-ci devraient continuer à être sanctionnés en appel grâce à l'adverbe « manifestement » qui impose que l'auteur de l'ordonnance ne rejette que ce qui, à l'évidence, n'est pas fondé. Pour attester de la bonne application du texte, les magistrats ne pourront qu'être incités à motiver encore davantage les ordonnances rendues en application de l'article R. 222-1. Cela pourrait se traduire par une référence à l'inopérance de certains moyens, à la circonstance qu'ils manquent en fait (sans qu'il soit nécessaire de préciser pourquoi) ou encore à des éléments généraux d'appréciation (on peut penser ici à la mention d'une « durée de présence sur le territoire insuffisante » pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme).

Parallèlement, s'agissant de **l'instance d'appel, pourrait être généralisée à l'ensemble des contentieux la possibilité, offerte par l'article R. 776-9 du code de justice administrative**, de statuer par ordonnance pour rejeter les « requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée », en précisant par ailleurs que la « décision attaquée » visée par l'article est bien la décision « juridictionnelle » et non la décision administrative en litige. Cette proposition participe à celle, plus générale, de l'instauration d'un « filtre » renforcé des requêtes en appel qui est analysée plus loin.

2. Recours abusif

La saisine inutile du juge administratif, par un requérant ayant conscience du caractère abusif de son action, est sanctionnée, depuis 1956³⁰, par le prononcé d'une amende civile (article R. 741-12 du code de justice administrative). En pratique, les juges ne retiennent pas souvent cette qualification et, par ailleurs, l'amende, dont le montant ne peut excéder 3 000 euros, n'est pas toujours recouvrée par le Trésor public.

Si l'idée a été évoquée d'un assouplissement de la notion de recours abusif, le groupe de travail ne formule pas, à l'issue de ses travaux, de proposition en ce sens. Il apparaît en effet que la notion est suffisamment large aujourd'hui pour que le juge puisse s'en saisir et que l'utilisation mesurée de l'article R. 741-12 n'est pas liée à sa rédaction.

Le groupe propose en revanche de **permettre au juge, pour les cas où il estime devoir y recourir, d'infliger une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 euros, contre 3 000 aujourd'hui**. La dernière réévaluation sensible du montant (le faisant passer de 10 000 à 20 000 francs), date du décret n° 90-400 du 15 mai 1990.

Le groupe de travail s'est également interrogé sur le cas des requérants quérulents, au sens propre du terme. Si ceux-ci se comptent de façon marginale, quelques dizaines de personnes tout au plus, leur activité contentieuse, surtout quand elle se concentre sur une même juridiction, peut représenter un travail significatif pour celle-ci. L'expérience témoigne que le risque d'infliction d'une amende pour recours abusif ne présente aucun caractère dissuasif pour ces personnes et contribue même, dans certains cas, à ajouter du contentieux au contentieux. **Quand une telle quérulence révèle, par le nombre des requêtes présentées et leur objet, les deux critères devant être compris comme cumulatifs, un véritable détournement du droit d'agir en justice, il serait plus conforme à l'intérêt d'une bonne administration de la justice qu'elles puissent être simplement rejetées par voie d'ordonnance ou faire l'objet d'un refus d'enregistrement.**

A cet effet, il est proposé, soit de compléter l'article R. 222-1 d'un 8° visant « *les requêtes qui, par leur objet et leur nombre, révèlent un abus du droit d'agir en justice de la part d'un même requérant* », soit de prévoir une disposition spécifique permettant au président de juridiction de donner instruction au greffe de ne pas enregistrer de telles requêtes.

Propositions :

- **Etendre le champ du 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.**
- **Porter le maximum du montant de l'amende pour recours abusif à 10 000 euros.**
- **Permettre, soit de rejeter par ordonnance, soit de ne pas enregistrer les requêtes qui, par leur objet et leur nombre, révèlent un abus du droit d'agir en justice de la part d'un même requérant.**

³⁰ Article 48 de la loi du 4 août 1956 (CGI, art. 1016), cf. V. Haim, Jurisclasseur Procédure fiscale, Fasc. 493 : « Amende pour recours abusif ».

Deuxième partie

Garantir une intervention équitable, efficace et utile du juge lorsqu'il est saisi

A.- Assurer un accès simple et équitable à la justice

1. Généraliser la règle de la décision préalable

Indépendamment de la perspective de l'instauration de nouvelles procédures de recours administratifs préalables obligatoires, le groupe de travail a estimé qu'il serait opportun, ne serait-ce qu'en termes de clarification du débat contentieux, que tout litige soumis au juge administratif ait fait l'objet d'au moins un examen préalable par l'administration – ou par la personne dont on entend rechercher la responsabilité. **Il propose donc de modifier le code de justice administrative, et notamment son article R. 421-1, afin d'universaliser la règle de la décision préalable**, tant en supprimant l'exception relative aux travaux publics, qui ne possède d'autre justification qu'historique (et en l'adaptant lorsque la personne mise en cause est une personne privée), que, s'agissant du contentieux indemnitaire autre que celui des travaux publics, en ne permettant plus la régularisation, en cours d'instance, de l'absence de saisine préalable de l'administration.

Proposition :

- Généraliser la règle de la décision préalable.

2. Conserver une appréciation de l'intérêt donnant qualité pour agir adaptée à chaque domaine contentieux particulier

Les solutions adoptées dans certains contentieux particuliers, tel que l'urbanisme³¹ ou celui des marchés publics³² ouvrent des perspectives particulièrement intéressantes, dans le sens, notamment, d'une plus grande subjectivisation de la notion d'intérêt à agir, ou d'une appréciation de cet intérêt pour apprécier la recevabilité des moyens susceptibles d'être soulevés, dont le groupe de travail a, un temps, pensé qu'elles pourraient être élargies au-delà de ces domaines.

Après mûre réflexion, il a néanmoins estimé que ces solutions, qui ont été conçues pour résoudre des difficultés propres à certains domaines contentieux, reposent sur un équilibre approprié à chacun d'eux, et tendent à la poursuite d'objectifs auxquels la jurisprudence ou

³¹ Ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

³² CE Ass. 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, Lebon p. 70 ; CE, Sect., 3 octobre 2008, *SMIRGEOMES*, n° 305420, Lebon p. 324.

des évolutions textuelles ciblées sont mieux à même de parvenir. **Le groupe de travail n'a donc pas estimé utile de formuler des propositions, mais appelle de ses vœux la poursuite et l'approfondissement de la dynamique vertueuse des évolutions récentes dans ce domaine.**

3. Rationaliser les exceptions à l'obligation du recours au ministère d'avocat

Le ministère d'avocat présente des atouts indéniables, tant du point de vue du justiciable, que de celui du juge : les requêtes présentées par le concours d'un avocat, en règle générale, identifient mieux les données juridiques du litige, invoquent des moyens et des arguments susceptibles d'avoir une incidence réelle sur l'issue de celui-ci et sont formellement mieux présentées. A l'inverse, le bénéfice, pour le justiciable, de la pratique du « juge-avocat », qui réinterprète largement les écritures des requérants pour leur donner une portée utile doit, à certains égards, être relativisé : la réinterprétation que fait le juge, qui n'est pas en relation directe avec le justiciable, peut sans doute, dans bien des hypothèses, conduire à des interprétations assez éloignées de la signification que ce dernier aurait souhaité donner à ses écritures.

S'il l'a un temps envisagée, le groupe de travail n'a toutefois pas retenu, à titre de proposition, la perspective d'une généralisation à l'ensemble des contentieux, tant en première instance qu'en appel, de l'obligation du recours au ministère d'avocat. D'une part, l'incidence sur le droit au recours d'une telle généralisation pourrait être regardée comme étant disproportionnée, compte tenu notamment des effets de seuil liés aux conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle. D'autre part, eu égard à la pratique ancienne et constante d'ouverture du prétoire du juge de l'excès de pouvoir et dès lors que, dans les faits, à tout le moins en appel et souvent en première instance, les justiciables font effectivement appel aux services d'un avocat dans les contentieux complexes, l'effet symbolique d'une telle mesure pourrait être sans rapport avec ses incidences concrètes.

A l'aune de l'intérêt, tant pour le justiciable, que pour le juge, du recours à un auxiliaire de justice pour l'introduction des requêtes et, tout en tenant compte de considérations d'équité et de cohérence, le groupe de travail a néanmoins estimé opportun de proposer une rationalisation des exceptions existantes à l'obligation du recours au ministère d'avocat dans le domaine du plein contentieux, lorsque celle-ci est prévue. L'exception générale posée pour les recours pour excès de pouvoir n'est pas concernée.

Cette rationalisation se traduirait d'abord, en première instance, par la suppression, de certaines exceptions, figurant à l'article R. 431-3 du code de justice administrative, qui ne constituent que des survivances historiques, mal adaptées à la nature contemporaine des contentieux :

- litiges en matière de travaux publics et de contrats relatifs au domaine public ;
- litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé.

Cela reviendrait, autrement dit, à conserver les exceptions suivantes :

- litiges en matière de contravention de grande voirie ;

- litiges en matière de contributions directes, taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées ;
- litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques ainsi que les agents ou employés de la Banque de France ;
- litiges en matière de pension, d'aide sociale, d'aide personnalisée au logement, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés ;
- demandes d'exécution d'un jugement définitif.

Parmi ces exceptions, l'actuelle mention des litiges en matière « d'aide sociale » et « **d'aide personnalisée au logement** » **pourrait être remplacée par une liste cohérente visant l'ensemble des contentieux sociaux**, c'est-à-dire les litiges en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Si le groupe de travail a, un temps, envisagé l'hypothèse de création d'une nouvelle exception à l'obligation du ministère d'avocat pour les litiges indemnitaires inférieurs à un certain montant (qui aurait pu être, par exemple, de 3 000 euros), il n'a finalement pas retenu une telle proposition : l'appréciation de tels seuils pourrait être malaisée et l'introduction d'une nouvelle exception ne lui a pas semblé aller dans le sens de la rationalisation recherchée des règles dans ce domaine.

Le groupe de travail propose, en deuxième lieu, de maintenir l'exemption générale de l'obligation de ministère d'avocat pour l'Etat, et de l'étendre de fait aux autres personnes publiques, le plus souvent défenderesses, en supprimant toute obligation de ministère d'avocat en défense, en première instance comme en appel, sauf lorsque des conclusions reconventionnelles sont présentées.

Il propose également, enfin, de généraliser, en appel (à l'exception de la défense), l'obligation de représentation pour les litiges en matière de fonction publique. Cette proposition repose sur un souci de symétrie et d'équité par rapport aux contentieux du travail : la dispense de ministère d'avocat en appel, pour les litiges en matière de fonction publique, se justifiait en effet par le fait que le contentieux du travail est également, en appel, dispensé du ministère d'avocat. Néanmoins, le projet de décret relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail pris pour l'application des articles 258, 259 et 267 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit une représentation obligatoire, en appel, en matière prud'homale et consacre le rôle des défenseurs syndicaux dans cette mission, au même titre que les avocats. Il n'est pas interdit d'envisager qu'une telle piste soit également explorée si la proposition du groupe de travail était retenue.

Propositions :

- **Supprimer les exceptions suivantes à l'obligation du recours au ministère d'avocat en première instance figurant à l'article R. 431-3 du code de justice administrative : litiges en matière de travaux publics et de contrats relatifs au domaine public ; litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé.**

- **Remplacer, parmi ces exceptions, l'aide personnalisée au logement par une liste cohérente visant l'ensemble des contentieux sociaux, c'est-à-dire les litiges « en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ».**
- **Maintenir l'exemption générale de l'obligation de ministère d'avocat pour l'Etat et supprimer l'obligation de ministère d'avocat en défense, en première instance comme en appel, sauf lorsque des conclusions reconventionnelles sont présentées.**
- **Généraliser, en appel (à l'exception de la défense), l'obligation de représentation pour les litiges en matière de fonction publique.**

4. Faciliter l'insertion de la demande d'aide juridictionnelle dans le déroulement du litige.

Deux considérations de principe, qui nécessitent d'être conciliées, ont guidé la réflexion menée par le groupe de travail sur l'aide juridictionnelle. La première est le fait que celle-ci participe à la mise en œuvre effective et concrète du droit au recours et, parce qu'elle permet aux requérants qui en remplissent les conditions de se voir octroyer le concours d'un avocat, elle contribue également à la qualité de la justice. La seconde considération résulte de ce que les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle peuvent, dans certaines hypothèses, conduire les requérants ou leurs conseils à ne pas s'efforcer de mesurer de manière suffisamment approfondie les chances de succès de la procédure. L'on peut penser à la relative automaticité de l'octroi de l'aide lorsque les conditions de ressources sont remplies ou, en appel, à l'octroi automatique de l'aide à l'intimé, lorsque celui-ci en bénéficiait en qualité de demandeur en première instance. On peut aussi évoquer, en contentieux DALO-injonction, le fait que les chances de succès de la procédure sont de 100 % et que, dans cette hypothèse, le recours à l'aide juridictionnelle ne présente manifestement aucun intérêt.

A cela convient-il d'ajouter que des contraintes politiques, juridiques et administratives fortes pèsent sur les propositions qui peuvent être faites en matière d'aide juridictionnelle : la législation³³ et la réglementation³⁴ de l'aide juridictionnelle sont, en l'état des textes, essentiellement conçues comme d'application universelle à toutes les procédures contentieuses, parmi lesquelles celles en matière administrative ne représentent qu'un îlot numériquement modeste. En outre, dans plusieurs domaines contentieux (celui des obligations de quitter le territoire français notamment), l'accès des ressortissants étrangers à l'aide juridictionnelle est, dans son principe, garanti par la législation européenne.

Dans ce contexte, plusieurs pistes ont été explorées par le groupe de travail.

a.- Renforcer la possibilité d'une appréciation portée, à l'occasion de l'examen des demandes d'aide juridictionnelle pour les litiges d'appel, sur les perspectives de succès de la démarche devant le juge.

³³ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

³⁴ Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

Une telle évolution présente, il est vrai, plusieurs difficultés. Elle pourrait avoir pour effet d'allonger la durée totale de la procédure. Elle est en outre dépendante des compétences et des effectifs des bureaux d'aide juridictionnelle, qui ne disposent pas nécessairement, en fonction de leur organisation, des moyens matériels et humains pour se livrer à une analyse plus approfondie qu'à l'heure actuelle des chances de succès d'une requête.

Le groupe de travail a néanmoins estimé qu'une telle évolution pourrait être envisagée en matière de contentieux d'appel, soit par la transposition de la règle, actuellement applicable au juge de cassation, prévoyant que l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen sérieux ne peut être relevé³⁵, soit en adaptant cette règle aux modalités de mise en œuvre du filtre d'appel qu'il propose d'instituer (cf. *infra*) ; cela impliquerait, notamment, de prévoir que la demande d'aide juridictionnelle soit accompagnée d'un exposé succinct des moyens d'appel.

b.- Réduire le montant total de l'aide juridictionnelle accordée en cas de demandes multiples faites par un même requérant.

Cette solution implique une modification de texte, dans la mesure où l'article 109 du décret du 19 décembre 1991 ne prévoit la réduction de la part contributive de l'Etat, selon les coefficients prévus, que lorsqu'un avocat assiste plusieurs personnes (et non la même personne pour de multiples demandes).

c.- Mettre en œuvre la possibilité pour la juridiction saisie, prévue par les articles 50 et 51 de la loi du 10 juillet 1991, de prononcer le retrait de l'aide juridictionnelle « lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive. »

Cette faculté n'est, en l'état, utilisée que de manière exceptionnelle par les juridictions administratives, alors qu'elle paraît immédiatement applicable à la situation de demandes manifestement irrecevables, ou de requêtes qui ne sont que le décalque d'autres requêtes, sans adaptation à la situation particulière du requérant. Sa mise en œuvre pourrait être facilitée, le cas échéant, par une clarification textuelle de niveau réglementaire, prévoyant que le retrait de l'aide juridictionnelle peut être prononcé par une simple mention sur l'attestation de fin de mission.

d.- Engager une réflexion, en lien avec la Chancellerie, pour prévoir que la demande d'aide juridictionnelle ne puisse être présentée après l'introduction de l'instance ou après un certain délai suivant celle-ci.

Cette solution, qui serait une généralisation de la règle qui existe déjà dans le contentieux des refus de titres de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français, impliquerait une évolution législative dans la mesure où l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit, en l'état que « l'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance ». Elle ne peut donc être envisagée que dans le cadre d'une réflexion commune avec la Chancellerie.

³⁵ Article 7 de la loi du 10 juillet 1991.

A tout le moins conviendrait-il de permettre la notification par tout moyen ayant force probante des décisions d'admission à l'aide juridictionnelle. Celles-ci sont aujourd'hui notifiées par courrier simple du fait de restrictions des crédits budgétaires, ce qui autorise les dépôts tardifs de mémoires.

e.- Clarifier les conditions de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle en appel

Le groupe de travail a constaté que, dans un nombre trop élevé de cas, des demandeurs représentés par un avocat en première instance au titre de l'aide juridictionnelle n'étaient pas informés de ce que leur conseil sollicitait également l'octroi de l'aide juridictionnelle en leur nom pour déposer une requête d'appel. Cette pratique est rendue possible par la combinaison de l'article 19 de la loi du 10 juillet 1991, qui prévoit que l'avocat peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle « en lieu et place de la personne qu'il assiste ou a assistée », et du principe selon lequel l'avocat est cru « sur sa robe » qui conduit le Conseil d'Etat à juger que la dispense de justification du mandat des avocats s'applique, tant devant la juridiction administrative elle-même³⁶, que devant les administrations publiques³⁷.

Afin de remédier à cette pratique, qui n'est, du reste, pas en pleine conformité avec les règles déontologiques régissant la profession d'avocat, le groupe de travail propose d'introduire, par voie réglementaire, un nouvel alinéa à l'article 33 du décret du 19 décembre 1991, ouvrant la possibilité aux bureaux d'aide juridictionnelle de demander aux avocats la communication du mandat les autorisant à former appel contre un jugement.

Propositions :

- Renforcer la possibilité d'une appréciation portée, à l'occasion de l'examen des demandes d'aide juridictionnelle pour les litiges d'appel, sur les perspectives de succès de la démarche devant le juge.**
- Réduire le montant total de l'aide juridictionnelle accordée en cas de demandes multiples faites par un même requérant.**
- Mettre en œuvre la possibilité pour la juridiction saisie de prononcer le retrait de l'aide juridictionnelle « lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive ».**
- Engager une réflexion avec la Chancellerie pour prévoir que la demande d'aide juridictionnelle ne puisse être présentée après l'introduction de l'instance ou après un certain délai suivant celle-ci.**
- Clarifier les conditions de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle en appel.**

³⁶ Avis CE section 29 novembre 1991 n° 129441, *Syndicat des commerçants non sédentaires de la Savoie*, Lebon p. 414.

³⁷ CE 5 juin 2002, *Brandeau*, n° 227373, Lebon p. 206.

5. Poursuivre le projet de mise en œuvre d'actions de groupe en reconnaissance de responsabilité et en reconnaissance de droits

Le groupe de travail souscrit pleinement aux propositions formulées dans le rapport du 5 mai 2009 du groupe de travail présidé par le président Bélaval, tendant à la création, devant les juridictions administratives, d'une procédure d'action collective en reconnaissance de responsabilité ou de droits, organisée, ainsi que le suggérait ce rapport, selon des modalités proches du droit commun des actions collectives, en matière de consommation notamment.

Il salue l'insertion dans le projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire de dispositions prévoyant la création d'une telle action devant le juge administratif³⁸ permettant de faire cesser le manquement reproché à une personne morale de droit public ou à un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ou de statuer sur la responsabilité de cette personne ou de cet organisme en vue d'obtenir la réparation des préjudices subis.

Le groupe de travail se félicite, en outre, que le Sénat ait adopté, en première lecture³⁹, en sus de ces dispositions créant une action de groupe en reconnaissance de responsabilité, de nouvelles dispositions créant une procédure d'action collective en reconnaissance de droits, qui, ainsi que l'avait souligné le rapport du groupe de travail présidé par le président Bélaval, est pleinement adaptée à la nature d'une part substantielle du contentieux administratif.

Il appelle de ses vœux l'adoption définitive de l'ensemble de ces dispositions législatives.

Il souligne en outre, en relation avec ce sujet, que **deux évolutions de niveau réglementaire, lui paraîtraient opportunes** à l'aune des questions posées par plusieurs affaires de série qui ont été portées devant la juridiction administrative au cours des dernières années : la première serait de **prévoir, en cas de requête collective, que le jugement rendu soit notifié au seul représentant de requérants**. La seconde serait **d'étendre les dispositions du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui permettent de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série à l'hypothèse d'un arrêt définitif de la cour administrative d'appel dont relève le tribunal devant lequel sont enregistrées ces requêtes**.

Propositions :

- **Soutenir le projet de loi tendant à la création de procédures d'actions de groupe en reconnaissance de responsabilité et en reconnaissance de droits.**
- **Prévoir, en cas de requête collective, que le jugement rendu soit notifié au seul représentant de requérants.**
- **Etendre les dispositions du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui permettent de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série à l'hypothèse**

³⁸ Projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire, article 43.

³⁹ Projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire adopté par le Sénat en première lecture le 5 novembre 2015, article 46 bis.

d'un arrêt définitif de la cour administrative d'appel dont relève le tribunal devant lequel sont enregistrées ces requêtes.

6. Frais de procédure

En l'état actuel, l'introduction d'une action en justice devant les juridictions administratives ne requiert pas l'exposition de frais particuliers (hormis, le cas échéant, les frais d'avocat). En outre, si l'article L. 761-1 du code de justice administrative permet le remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens, les pratiques des juridictions conduisent souvent à ne mettre ces frais à la charge que de l'administration (et plus rarement des requérants personnes physiques ou morales) et à n'en décider le remboursement que sur des bases forfaitaires, souvent très éloignées de la réalité de ceux qui ont pu être occasionnés. A cela convient-il d'ajouter que l'interprétation faite par la jurisprudence des dispositions de cet article conduit à exclure que les administrations puissent obtenir le remboursement des frais engagés pour assurer leur défense, à l'exception de l'hypothèse dans laquelle elles ont recours à un avocat, ou de celle dans laquelle elles justifient d'un surcroît de travail⁴⁰. En pratique, cela conduit les juridictions à ne décider le remboursement de ces frais aux administrations que dans l'hypothèse où elles ont recours aux services d'un avocat et freine en outre toute prise en considération *ex ante*, par celles-ci, du coût réel d'une procédure juridictionnelle.

Or, indépendamment des coûts « naturels » de la justice que l'Etat prend en charge, il est assez fréquent que l'introduction d'une procédure juridictionnelle puisse occasionner des frais importants pour les parties, que ce soit des frais d'avocat ou d'expertise (indépendamment de l'expertise judiciaire), mais aussi des frais de toute nature liés, par exemple, aux retards dans la mise en œuvre d'un projet. Par ailleurs, l'anticipation du coût réel d'une procédure juridictionnelle peut avoir, le cas échéant, des effets positifs sur les stratégies de résolution des litiges qu'adoptent les justiciables, personnes privées comme administrations.

L'on constate en outre que, dans de nombreux Etats européens, les juridictions n'hésitent pas à octroyer des sommes élevées en remboursement des frais d'avocat et qu'existent des systèmes de cautionnement préalable.

Si le groupe de travail n'a pas retenu, y compris en ce qui concerne les contentieux comportant des enjeux financiers importants, l'hypothèse de création de tels dispositifs de cautionnement, il estime néanmoins que le montant des frais exposés par la partie gagnante qui sont mis à la charge de la partie perdante devrait, sauf considérations tenant à l'équité, refléter de manière plus exacte le montant réel de ces frais.

Il propose ainsi, de modifier, soit l'article L. 761-1 du code de justice administrative, soit l'interprétation de celui-ci, d'une part, pour **introduire une corrélation entre la somme allouée au titre des dispositions de cet article et les frais effectivement exposés par la partie gagnante, qui devront être dûment justifiés** et, d'autre part, pour **permettre que**

⁴⁰ Notamment CE 3 octobre 2012, *Ministre de la défense c. société Arx*, n° 357248, Lebon p. 344

soient remboursés aux collectivités publiques, y compris lorsqu'elles n'ont pas recours aux services d'un avocat, les frais effectivement exposés par elles, même si le traitement du litige n'a pas occasionné un surcroît de travail particulier.

Par ailleurs, dans un souci de clarification des dispositions de cet article et de plus grande équité dans sa mise en œuvre, il propose également, d'une part, de substituer à l'expression de « *frais exposés et non compris dans les dépens* » celle de « *frais de procédure* », et, d'autre part, de ne plus faire supporter aux parties de tels frais lorsque la solution du litige résulte, en appel ou en cassation, d'une irrégularité procédurale commise par le juge précédent, en ne les accordant qu'à la partie gagnante sur le fond à l'issue de l'ensemble de la procédure.

Propositions :

- **Introduire une corrélation entre la somme allouée au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les frais, dûment justifiés, exposés par la partie gagnante.**
- **Permettre que soient remboursés aux collectivités publiques, y compris lorsqu'elles n'ont pas recours aux services d'un avocat, les frais effectivement exposés par elles, même si le traitement du litige n'a pas occasionné un surcroît de travail particulier.**
- **Substituer à l'expression de « frais exposés et non compris dans les dépens » celle de « frais de procédure ».**
- **N'accorder les frais qu'à la partie gagnante sur le fond à l'issue de l'ensemble de la procédure.**

B.- Clarifier le débat contentieux par une instruction dynamique et individualisée des litiges

1. Mettre en place un système contraignant imposant un mémoire récapitulatif

Le mécanisme du mémoire récapitulatif présente, de l'avis du groupe de travail, comme, d'ailleurs, de celui d'une partie des représentants des avocats qu'il a entendus, d'indéniables atouts dans la mesure où il permet une clarification du débat contentieux, en particulier mais pas seulement, dans les affaires complexes comportant un grand nombre de parties. L'article R. 611-8 du code de justice administrative, qui ne prévoit aucune sanction à l'absence de production d'un tel mémoire, ne permet néanmoins pas de donner à ce mécanisme toute sa portée.

Deux options ont ainsi été envisagées.

La première aurait consisté à insérer dans le code de justice administrative des dispositions analogues à celles du code de procédure civile (deuxième alinéa de l'article 753⁴¹ et 954⁴²) prévoyant de manière générale que les conclusions et les moyens non repris dans le dernier mémoire sont réputés abandonnés et que le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières écritures déposées. Le groupe de travail a néanmoins estimé qu'elle était trop complexe à mettre en œuvre et pouvait conduire à des résultats nuancés : elle ne concerne que les litiges pour lesquels la représentation des parties est obligatoire, son application n'est pas automatique, elle peut inciter à produire des mémoires de plus en plus longs au cours de la procédure, en agrégeant les écritures précédentes. Il aurait certes été envisageable de coupler cette mesure avec une limitation de la longueur des mémoires produits devant les juridictions, ainsi que le pratique le Tribunal de l'Union⁴³. Néanmoins, outre que l'évolution culturelle induite par la mise en place d'un tel dispositif, profondément différent des pratiques actuelles de la juridiction administrative et des parties, introduirait, pendant un temps non négligeable, des incertitudes et incompréhensions, l'objectif de simplicité ne serait pas atteint.

Le groupe de travail a, par conséquent, choisi de préconiser une évolution du dispositif actuellement prévu par l'article R. 611-8 du code de justice administrative, afin d'aboutir à ce que la production du mémoire récapitulatif ne soit plus soumise à l'accord préalable des parties, mais puisse être imposée par le juge. Elle présente l'avantage de conduire le juge à utiliser un outil qu'il connaît et lui offre une certaine marge de manœuvre dans la conduite de l'instruction dès lors que l'obligation faite de produire un mémoire récapitulatif ne présente aucun caractère automatique.

Le juge donnerait aux parties un délai pour produire le mémoire récapitulatif. Les moyens et conclusions non repris seraient (comme dans le dispositif actuel) réputés abandonnés – la sanction de l'absence de production du mémoire récapitulatif serait, pour le requérant, le désistement d'office et, pour le défendeur, le désistement de l'ensemble de ses conclusions reconventionnelles (des membres du groupe de travail ont néanmoins exprimé des hésitations sur le désistement d'office, du fait de son caractère radical). Le dispositif, subordonné à un premier échange de mémoire et qui nécessitera une information claire des parties sur la sanction encourue en cas d'absence de réponse à la demande⁴⁴, **serait applicable en appel.** Il pourra en outre utilement être articulé avec celle de clôture à effet immédiat issue du décret du 22 février 2010, régie par l'article R. 611-11-1 du code de justice administratif.

Proposition :

- Permettre au juge d'imposer la production d'un mémoire récapitulatif, en prévoyant que l'absence de réponse à la demande tendant à cette production constitue un cas de désistement d'office.

⁴¹ « Les parties doivent reprendre dans leurs dernières conclusions les prétentions et moyens présentés ou invoqués dans leurs conclusions antérieures. A défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ne statue que sur les dernières conclusions déposées ».

⁴² Idem, en appel.

⁴³ Article 30 du règlement de procédure/paragraphe 10 des instructions pratiques aux parties : limitation d'une requête (fond) à 50 pages - 20 pages en matière de propriété intellectuelle - ; 15 pages pour un pourvoi et pour le mémoire en réponse ; 25 pages pour la réplique.

⁴⁴ CEDH, 15 janvier 2009, *Guillard c/ France*, requête n° 24488/04.

2. Donner au juge la faculté de cristalliser le litige

L'article R*. 600-4 du code de l'urbanisme permet au juge, saisi d'une demande des parties en ce sens, de fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués. Cet article a été spécifiquement créé pour le droit de l'urbanisme, afin notamment de permettre, à la demande d'une partie, de mettre fin à un débat dilatoire, reposant sur de nombreux échanges de mémoires comportant chacun un ou plusieurs moyens nouveaux. Si une telle pratique dilatoire n'est sans doute pas fréquente dans d'autres domaines, le dispositif semble néanmoins pouvoir constituer un instrument utile, quel que soit le contentieux. Sous réserve qu'il soit mis en œuvre à l'initiative du juge, il peut constituer pour celui-ci, en fonction de l'appréciation qu'il a de l'évolution de l'instruction d'un dossier, un instrument utile pour circonscrire le débat contradictoire, en le limitant aux moyens déjà invoqués, sans pour autant clore l'instruction.

Il est également apparu au groupe de travail que **la création d'un tel dispositif, de même que, de manière générale, le renforcement des pouvoirs dont dispose le juge pour limiter l'instruction ferait perdre son intérêt à la jurisprudence dite « Intercopie »**, dont la limitation qu'elle introduit à la possibilité d'invoquer de nouveaux moyens, à tout le moins en ce qui concerne l'instance au fond, est devenue, avec l'évolution du contentieux, à peu près dépourvue d'effet, voire contreproductive. Elle serait remplacée, en première instance, par la possibilité d'invoquer tous moyens nouveaux jusqu'à la clôture de l'instruction et, en appel, par un système plus strict de cristallisation du litige (cf. *infra*).

Le groupe de travail propose ainsi d'introduire dans le code de justice administrative un article, applicable aux tribunaux administratifs, permettant au juge, dans tous les contentieux, de fixer une date au-delà de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués et, parallèlement, de permettre à l'ensemble des parties, en dehors de la mise en œuvre de ce pouvoir, de faire valoir tout moyen nouveau jusqu'à la clôture de l'instruction.

Propositions :

- Permettre au juge de première instance, d'office et dans tous les litiges, de fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués.
- Permettre à l'ensemble des parties, en première instance, en dehors de la mise en œuvre de ce pouvoir, de faire valoir tout moyen nouveau jusqu'à la clôture de l'instruction.

3. Rendre plus aisée l'expression d'un désistement lorsque le litige a perdu tout intérêt pour les parties

Le groupe de travail s'est interrogé de manière approfondie sur la situation dans laquelle les parties, à tout le moins le requérant, après un ou deux échanges de mémoires, semblent se désintéresser de l'instance qu'ils ont engagée. Cela se traduit, par exemple, par une absence

complète de réponse aux mémoires produits par l'autre partie et aux communications qui peuvent être faites par la juridiction, ainsi qu'un désintérêt pour l'audience publique, voire même une certaine surprise au moment de la réception des avis d'audience.

Il a estimé que cette situation pouvait traduire, dans de nombreuses hypothèses, une situation dans laquelle le litige, à défaut de perdre son objet au sens strictement juridique, perd néanmoins tout intérêt pour les parties, soit, par exemple, qu'un premier échange de mémoires ait conduit à un apaisement du conflit, soit du fait de l'intervention d'un accord ou de l'évolution d'une situation qui intervient hors la présence du juge. Cela peut aussi résulter, par exemple, de l'exercice d'un référé-suspension.

Le groupe de travail a ainsi envisagé, dans un premier temps, une option tendant à institutionnaliser de manière systématique, devant le juge, une phase préalable non contentieuse consistant en un premier échange de mémoire, permettant, le cas échéant, la résolution du litige, sur le modèle, en quelque sorte, de la procédure applicable en matière d'exécution avec l'existence d'une phase administrative précédant l'ouverture éventuelle d'une phase juridictionnelle. Il est toutefois apparu qu'une telle procédure serait délicate à mettre en œuvre et brouillerait l'image du juge pour les parties.

Il a néanmoins estimé, à titre de proposition, que, pour résoudre ce type de difficulté, il convenait de **formaliser la pratique actuelle des juridictions de faire parvenir aux requérants un courrier du juge leur demandant s'ils souhaitent maintenir leur requête. Dans le dispositif envisagé, une absence de réponse à cette demande conduirait à un désistement d'office.**

Le groupe de travail, après avoir débattu, mais finalement écarté, une proposition qui aurait consisté à ne plus exiger qu'une demande en référé-suspension soit assortie du dépôt d'une requête au fond, a néanmoins estimé opportun de proposer que, **lorsque la demande a été assortie d'un référé - suspension, la notification du rejet de la demande en référé peut être assortie d'une obligation de confirmation du maintien de la requête au fond** dans un délai compatible avec l'exercice des voies de recours. Selon la même logique, une absence de réponse devrait être regardée comme équivalant à un désistement.

Propositions :

- **Permettre aux juridictions de faire parvenir aux requérants un courrier du greffe leur demandant s'ils souhaitent maintenir leur requête et prévoir un désistement d'office en cas d'absence de réponse.**
- **Prévoir que le courrier de notification de l'ordonnance rejetant une demande en référé - suspension peut inviter les parties à confirmer le maintien de leur demande au fond, à peine de désistement d'office.**

4. Faciliter l’instruction

Il peut être utile, dans certaines hypothèses, de différer la clôture d’instruction après l’audience, afin par exemple de prendre en compte des pièces éclairant la formation de jugement. Pour autant, la tenue d’une nouvelle audience ne se justifie pas toujours.

Afin de clarifier les possibilités offertes à la formation de jugement, qui résultent actuellement de solutions jurisprudentielles, et en s’inspirant des dispositions du code de justice administrative en matière de référé (article R. 522-8 du CJA), **le groupe de travail a envisagé que le juge puisse rouvrir l’instruction à l’issue de l’audience et que l’instruction soit à nouveau close, le cas échéant, sans qu’une nouvelle audience soit programmée.** Dans cette dernière hypothèse, la procédure s’achèverait, après échanges éventuels de mémoires, par la lecture du jugement.

Le groupe de travail a toutefois estimé, après réflexion, que trois motifs s’opposaient à une telle évolution :

- celle-ci ne va pas dans le sens de l’importance accrue donnée à l’audience publique au cours des dernières années, ni de la légitime attente des justiciables d’une justice toujours plus ouverte et transparente ;
- les conditions dans lesquelles une telle procédure pourrait être mise en place sont particulièrement délicates à préciser ;
- cela, alors que la jurisprudence relative aux obligations du juge, lorsque sont présentées des écritures postérieures à la clôture de l’instruction, présente une dimension pleinement cohérente et aboutie.

Il a néanmoins considéré que la proposition, dont il a débattu, de prévoir la possibilité, avant l’audience, de rouvrir de manière limitée une instruction déjà close, ainsi que le prévoient à l’heure actuelle les dispositions relatives à la communication des moyens d’ordre public, pouvait constituer un instrument utile. Il appartiendra au juge d’informer précisément les parties de l’objet et du champ de cette réouverture, ainsi que du délai de réponse.

Proposition :

- Permettre au juge d’adresser aux parties une mesure d’instruction à l’objet et au champ limités, à laquelle celles-ci puissent répondre sans qu’y fasse obstacle la clôture de l’instruction.

C.- Renforcer l'utilité concrète de l'intervention du juge

1. Traitement des illégalités vénielles : la régularisation possible de certaines irrégularités

Si la jurisprudence *Danthony* est un instrument d'une très grande utilité, la règle qu'elle a réaffirmée, tirée de ce qu'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie, ne porte que sur les aspects de procédure, mais pas sur les questions de forme, ni de compétence de l'auteur de l'acte.

Le groupe de travail a estimé qu'il était opportun de se demander s'il fallait éventuellement aller plus loin que l'état actuel du droit. En effet, indépendamment des aspects relatifs à la procédure, les annulations pour excès de pouvoir résultant, de manière générale, d'illégalités que l'on qualifie habituellement de « vénielles » sont en règle générale mal perçues et mal comprises de la part des requérants, celles-ci impliquant seulement que l'administration reprenne une décision qui, bien souvent, ne diffère en rien sur le fond de la première. Il a également été sensible au fait que l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme prévoit aujourd'hui, pour certaines autorisations d'urbanisme, que le juge peut, d'office, surseoir à statuer afin de permettre aux parties de régulariser un vice qu'il a constaté susceptible d'entraîner l'irrégularité de l'acte.

Le groupe de travail a ainsi envisagé la possibilité d'une extension de la solution résultant de la décision *Danthony* aux irrégularités formelles. Mais la portée d'une telle innovation, notamment sur le respect par l'administration de ses obligations en matière de motivation, a paru trop incertaine pour qu'il suggère une évolution à cet égard.

Si, en revanche, la compétence de l'auteur de l'acte occupe une place à part dans le contentieux administratif, l'importance qui lui est accordée peut aujourd'hui être perçue, à certains égards, lorsque celle-ci revêt une dimension purement formelle, comme procédant d'un héritage issu des origines de la création du recours pour excès de pouvoir. Or, dans les faits, aujourd'hui, nombreux sont les cas d'annulation fondée sur un vice d'incompétence qui résultent, par exemple, d'un simple « oubli » par l'administration de l'édiction d'une délégation de signature en temps utile, ou encore de délégations de signatures mal rédigées, mais qui ne remettent pas fondamentalement en cause la compétence intrinsèque de l'auteur de l'acte. L'exemple, il y a quelques années, dans le Val-d'Oise, de l'annulation de plusieurs centaines d'arrêtés de reconduite à la frontière et de décisions de refus de titre de séjour, du fait d'une délégation de signature consentie huit jours après un changement de préfet à la directrice des étrangers de la préfecture, pourtant en poste depuis de nombreuses années, en est une illustration. De telles questions de compétence risquent en outre d'être particulièrement fréquentes dans le cadre de la réforme territoriale des services de l'Etat.

Si, s'agissant d'un sujet qui relève d'une appréciation jurisprudentielle, **le groupe de travail n'a pas estimé approprié d'émettre de propositions formalisées, il appelle néanmoins de ses vœux des évolutions sur ce point, qui permettraient l'identification des vices de compétence revêtant un caractère véniel (tel que le simple retard dans l'édiction d'une délégation de signature au sein d'une même personne morale ...) et de déterminer les modalités selon lesquelles ceux-ci pourraient, soit être régularisés en cours d'instance, soit ne pas conduire à l'annulation de l'acte attaqué.**

2. Prolonger, lorsque la nature du litige y incite, notamment en matière de contentieux des titres de séjour et de contentieux sociaux, la dynamique d'atténuation de la frontière entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux

2.1. Contentieux des titres de séjour

Le contentieux dit « des étrangers », qui recouvre, notamment, celui des visas d'entrée en France, des titres de séjour et des mesures d'éloignement occupe une place à part dans le panorama général de l'évolution de l'office du juge administratif.

Le principal constat fait par le groupe de travail est qu'une part sans doute déterminante des causes de l'évolution de ce contentieux a une origine totalement externe à la juridiction administrative et que les évolutions que cette-dernière peut proposer ne sauraient, par suite, avoir qu'un effet réduit sur ses causes. Il en va ainsi, bien évidemment, de la réalité des flux migratoires, mais aussi des évolutions de la législation sur le séjour et l'éloignement des ressortissants étrangers, qui apparaît, de l'avis de tous les acteurs, du fait de sa volatilité et de la complexité croissante des règles de procédure administrative et contentieuse qui la caractérise, comme contribuant par elle-même à l'encombrement des juridictions.

S'agissant des aspects qui relèvent plus directement de son office, le groupe de travail a estimé qu'il était opportun d'aboutir à une proposition d'évolution construite et cohérente concernant le contentieux des étrangers, tout en ayant à l'esprit que la plupart des évolutions qu'il propose par ailleurs ont également en principe vocation à s'appliquer à celui-ci.

L'une des réflexions approfondies menées dans ce domaine a été d'envisager **de faire du recours en matière de droit au séjour un recours de plein contentieux objectif**.

Une telle extension du plein contentieux aurait, potentiellement, un double avantage, selon la configuration retenue :

- d'une part, permettre au juge de statuer non pas sur la légalité d'un acte mais sur l'existence d'un droit au séjour, en se plaçant à la date à laquelle il statue, ce qui pourrait avoir pour effet, à tout le moins pendant le temps de l'instance, de réduire le nombre de demandes successives sur des fondements différents – et donc le nombre de requêtes ;
- d'autre part, permettre au juge de se concentrer sur le droit au séjour, le cas échéant en jugeant inopérants tout ou partie des moyens de légalité externe, soit sur le modèle du plein contentieux applicable à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, dans lequel le juge ne se prononce pas sur les vices propres des décisions administratives, alors même que la loi a prévu des procédures spécifiques préalables et prévoit explicitement que celles-ci doivent être motivées⁴⁵, soit sur le modèle du contentieux de l'asile qui juge par principe inopérants les moyens de légalité externe, sauf en cas de méconnaissance d'une garantie essentielle, eu égard à la nature et à la portée de celle-ci⁴⁶.

⁴⁵ Avis CE *Mme Fiot*, 12 avril 2013, n° 364239, Lebon p. 93.

⁴⁶ CE 10 octobre 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ M. Yarici*, n° 362798 Lebon p. 254.

Plusieurs inconvénients à cette évolution sont, il est vrai, apparus au groupe de travail au cours de ses réflexions sur cette orientation et au travers des auditions qu'il a menées.

D'une part, l'inopérance complète des moyens de légalité externe qui résulterait d'une conception maximaliste du plein contentieux pourrait, en matière de droit des étrangers, inciter l'administration à ne plus se préoccuper du respect des obligations qui sont les siennes en la matière et qui sont également parfois, lors de l'examen par le juge, la seule manifestation tangible d'un examen réel du dossier. D'autre part, en pratique, la nécessité dans laquelle se trouverait alors le juge de statuer sur le droit au séjour impliquerait une instruction renforcée, plus complexe, qui pourrait conduire le juge à se prononcer sur des éléments de fait, des documents, voire même une situation entière qui n'aurait pas au préalable été examinée par l'administration. Il existe ainsi de nombreuses démarches procédurales auxquelles procède l'administration en l'état actuel de la législation, et dont il a paru peu opportun de transférer la charge à la juridiction administrative. Pour ne mentionner que quelques-unes d'entre elles, on peut citer l'examen systématique de la réserve de l'ordre public, qui conduit les services préfectoraux à demander la production du bulletin n° 2 du casier judiciaire national automatisé du demandeur. On peut également évoquer la vérification de l'authenticité des documents produits, à partir des originaux produits par l'intéressé (et non des copies produites devant la juridiction), ce qui permet de détecter certaines falsifications, dès lors notamment que les agents sont régulièrement formés à cette fin et reçoivent du ministère de l'intérieur des alertes sur ces questions.

Si, s'agissant du premier point, sans exclure que des évolutions mesurées soient envisageables, **le groupe de travail a finalement considéré qu'il serait délicat en termes de respect des droits fondamentaux, de rendre inopérants les moyens de légalité externe dans le contentieux des étrangers, il lui semble qu'une évolution mesurée vers un contentieux du droit au séjour pourrait être envisageable**, sous réserve qu'elle fasse l'objet au préalable d'un dialogue approfondi avec le ministère de l'intérieur.

Les grandes lignes d'une telle évolution pourraient être les suivantes :

- **la demande de titre de séjour présentée en préfecture par l'étranger le serait sur l'ensemble des fondements applicables à la situation de celui-ci.** Ceux-ci seraient déterminés, au regard, notamment des documents qu'il produit et de la situation dont il se prévaut, ce qui, en l'état, correspond peu ou prou à la pratique. Il conviendrait néanmoins d'uniformiser et de systématiser les formulaires de demandes à l'ensemble des préfectures, qui pourraient permettre au juge, ultérieurement, de s'assurer avec certitude du fondement de la demande ;
- **le juge statuerait, ensuite, en tant que juge du droit au séjour, sur l'ensemble des fondements examinés par l'autorité administrative** et seulement ceux-ci ;
- dans cette limite, **le juge pourrait tenir compte d'éléments de fait ou de droit intervenus postérieurement à la date de la décision attaquée.**

Propositions :

- **Faire évoluer de manière mesurée le contentieux des titres de séjour vers un contentieux du droit au séjour, en prévoyant que le juge statue sur l'ensemble des fondements du droit au séjour examinés par l'autorité administrative, en tenant compte**

d'éléments de fait ou de droit intervenus postérieurement à la décision attaquée, la demande de titre de séjour présentée en préfecture par l'étranger l'étant sur l'ensemble des fondements applicables à la situation de celui-ci, tels qu'ils ressortent du formulaire de la demande présentée en préfecture par l'étranger.

2.2 Contentieux sociaux

A la complexité de la compétence juridictionnelle dans les contentieux dits sociaux (ici entendus comme regroupant les contentieux du revenu de solidarité active, de l'aide personnalisée au logement, des personnes handicapées et des travailleurs sans emploi), s'ajoute celle des règles de détermination de l'office du juge, qui peut être illustrée par la seule description des différents pouvoirs du juge en fonction de la nature des litiges qui lui sont soumis :

a.- Dans le contentieux du RSA

- lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'une décision du président du conseil départemental (RSA « socle ») ou du directeur de la CAF (RSA « activité ») rejetant une demande de remise gracieuse présentée sur le fondement de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, le juge, non seulement apprécie la légalité de la décision, mais se prononce aussi sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait existant à la date de sa propre décision, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise ou une réduction supplémentaire⁴⁷ ;
- lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne à l'allocation de RSA, le juge ne se prononce pas sur les vices propres de la décision, mais examine seulement les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction⁴⁸ ;
- lorsqu'il est saisi d'une contestation du bien-fondé d'une décision remettant en cause des paiements déjà effectués et ordonnant la récupération de montants d'allocation de RSA que l'administration estime avoir été indûment versés, le juge examine les vices propres de la décision et l'annule le cas échéant mais, dans le cas où aucun vice propre n'est de nature à justifier l'annulation de la décision, il examine lui-même les droits de l'intéressé⁴⁹ ;
- lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'une décision de suspension totale ou partielle du versement du RSA sur le fondement de l'article L. 262-37 du CASF, qui revêt sans doute la nature d'une sanction, le juge statue en tant que juge de plein contentieux⁵⁰.

⁴⁷ CE 23 mai 2011, *Mme Popin et M. El Moumny*, n° 344970, 345827, Lebon p 253.

⁴⁸ CE 27 juillet 2012, *Mme Labachiche épouse Beldjerrou* n° 347114, Lebon p. 299.

⁴⁹ CE 27 juillet 2012, *Mme Labachiche épouse Beldjerrou* précité.

⁵⁰ Dans les conditions prévues par la décision CE *société Atom* : TA de Nantes, 26 juin 2015, n° 1404245, *Marsollier C+*.

b.- Dans le contentieux de l'aide personnalisée au logement

Un bénéficiaire de l'APL, à qui aurait été demandé le remboursement de sommes versées à tort au titre de cette aide peut former devant le juge administratif :

- soit un recours de plein contentieux dirigé contre la décision par laquelle la commission départementale des aides publiques au logement ou l'organisme délégataire aurait rejeté, en application des dispositions de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, sa réclamation préalable tendant à la décharge des sommes en cause au motif qu'elles ne sont pas dues⁵¹ ;
- soit un recours pour excès de pouvoir (contrôle restreint) dirigé contre la décision par laquelle cette commission ou son délégataire aurait rejeté en totalité ou en partie sa demande tendant à ce que lui soit accordée la remise gracieuse de ces sommes⁵².

c.- Dans les contentieux concernant les personnes handicapées

- lorsqu'il est saisi d'un recours formé contre les décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées statuant, en application des dispositions du 4° du I de l'article L. 241-6 du code de l'action sociale et des familles, sur une demande de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé au sens de l'article L. 5213-1 du code du travail, le juge se prononce, non sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais seulement sur la qualité de travailleur handicapé de la personne intéressée, en se plaçant à la date à laquelle il rend sa décision ;
- lorsqu'il statue sur un recours contre un refus d'octroi d'une carte européenne de stationnement, le juge statue comme juge de l'excès de pouvoir.

Trois considérations ont guidé les propositions du groupe de travail, qui s'orientent toutes dans le sens d'un approfondissement des pouvoirs du juge :

- la première est le fait que, à l'aune de l'expérience des juridictions qui statuent quotidiennement sur ces recours, cette complexité trouble la compréhension même de l'office du juge que peuvent avoir des personnes en situation de précarité et, dans le même temps, rend l'exercice de cet office, dans des contentieux de masse, par trop subtil et complexe ;
- la deuxième est le motif même qui a conduit à considérer que, dans nombre de ces hypothèses, il était opportun que le juge statue par un recours de plein contentieux : quelles que soient les différences de nature entre les décisions ou les situations qui donnent lieu à ces différentes catégories de recours, l'objet intrinsèque de ceux-ci est de permettre au juge de se prononcer sur une situation et sur un droit ;
- la troisième considération résulte de ce que, à l'aune de la nature des « requêtes » qui sont présentées et des situations concrètes soumises au juge, une modification de la frontière entre recours pour excès de pouvoir et plein contentieux -

⁵¹ CE 22 mars 1991, *Bouvier*, n° 110215, , Lebon, T. p. 1037.

⁵² CE 9 novembre 1994, *ministre de l'équipement c/ Danglos*, n° 129500, Lebon p. 497.

les contentieux sociaux étant dispensés du ministère d'avocat - n'est susceptible d'avoir à peu près aucune incidence sur les flux contentieux.

Propositions :

Type de contentieux	Sous-catégorie	Office du juge actuel	Proposition d'office du juge
RSA	Remise gracieuse	Légalité de la décision + Plein contentieux	Plein contentieux sans examen de la légalité à la date à laquelle elle a été édictée
	Bien-fondé sans indu	Plein contentieux sans examen des vices propres	Plein contentieux sans examen des vices propres
	Bien-fondé avec indu	Examen des vices propres Si oui : annulation Sinon : plein contentieux	Plein contentieux sans examen des vices propres
	Suspension	Plein contentieux	Plein contentieux
APL	Bien-fondé de l'indu	Plein contentieux	Plein contentieux
	Remise gracieuse	Excès de pouvoir (contrôle restreint)	Plein contentieux
Personnes handicapées	Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.	Plein contentieux sans examen des vices propres	Plein contentieux sans examen des vices propres
	Carte de stationnement pour personnes handicapées délivrée par le préfet	Excès de pouvoir (contrôle normal)	Plein contentieux (sans examen des vices propres)
Travailleurs sans emploi	Contestations des décisions de Pôle emploi de refus d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, radiation de la liste, refus d'inscription rétroactive, cessation d'inscription.	Excès de pouvoir	Pour les refus d'inscription : maintien de l'état du droit Pour les décisions mettant fin à l'inscription, passage au plein contentieux (par extension de la jurisprudence CE 23 février 2011 <i>Cambessedé</i> , 332837)
	Contestations des décisions de Pôle emploi relatives à la répétition de l'indu (allocation de solidarité spécifique ; allocation temporaire d'attente ; allocation d'aide au retour à l'emploi.	Plein contentieux	Maintien de l'état du droit
	Contestation des décisions des préfets de réduction, suspension ou suppression du revenu de remplacement	Nature du contentieux variable en fonction de la qualification (sanction ou non) de la décision (CE 23 février 2011 <i>Cambessedé</i> , 332837, <i>aux tables</i>)	Maintien de l'état du droit

3. Renforcer la spécificité de l'office du juge d'appel

La question de l'office du juge d'appel est inséparable de toute réflexion menée sur la place du juge dans la société : on peut même sans doute affirmer, notamment au regard des éléments de comparaison possibles avec les pratiques et l'organisation d'autres systèmes

européens, qu'il existe une certaine corrélation entre la perception du juge en général comme régulateur usuel de la vie sociale, et l'ouverture large du prétoire du juge d'appel. Autrement dit, une conception du juge comme mode ultime - et seulement ultime - de régulation sociale, va sans doute de pair avec une fermeture plus grande des voies de recours, l'appel en particulier. Et de fait, de nombreux systèmes juridiques européens ne conçoivent le droit à un recours juridictionnel, en tant que droit fondamental, que comme le droit à un seul juge disposant d'une plénitude de juridiction, l'appel étant, dans ce schéma, conçu comme un mode intermédiaire de régulation du système juridictionnel lui-même – et non uniquement comme une seconde voie de règlement des conflits entre les parties.

Si, au-delà des controverses doctrinales, l'office du juge d'appel dans la juridiction administrative s'est d'abord construit de manière pragmatique - mêlant des pratiques de second juge du fond et certains éléments qui font de lui un juge du jugement - le constat que l'on peut établir, a fortiori compte tenu de l'assainissement remarquable, au cours des dernières années, de la situation statistique des cours administratives d'appel, est celui d'une ouverture globalement très importante de leur prétoire, que ce soit en termes de champ de compétences ou d'office du juge du litige. A cela peut-on ajouter que 95 % des litiges sont finalement résolus en suivant la solution retenue par les premiers juges.

En suivant les lignes générales à partir desquelles il a conçu et appréhendé sa mission, notamment celle consistant à mettre en adéquation la possibilité de recourir au juge avec l'utilité réelle que celui-ci peut avoir dans la résolution d'un conflit, **le groupe de travail a estimé qu'il pourrait être opportun de renforcer la spécificité de l'office du juge d'appel, par rapport à celui du juge de première instance.** Outre qu'aller en ce sens pourrait présenter certains intérêts en termes de diminution du contentieux (d'appel et, indirectement, de cassation), une telle perspective résulte aussi de ce qu'il existe, entre la première instance et la cassation, une place naturellement ouverte pour une mission spécifique qui combine, à la fois des aspects liés à l'office d'un juge de cassation et la possibilité pour un nouveau juge de préciser, dégager, développer des solutions juridiques innovantes qui nécessitent, pour l'application du droit, une pleine appréciation des circonstances de fait d'un litige.

L'une des réflexions approfondies qu'a menées, à cet égard, le groupe de travail a été orientée vers une hypothèse de création d'un filtre propre au juge d'appel, permettant à celui-ci de ne se saisir ou de n'être saisi que des litiges méritant véritablement l'intervention d'un second juge ayant pour mission, notamment, d'apprécier une nouvelle fois le fond d'un litige.

Outre qu'à la différence de la première instance, l'instauration d'une procédure de filtrage des recours qui sont portés devant les juridictions supérieures (cassation bien sûr, mais également appel), ne pose pas de question de principe particulière du point de vue du respect du droit au recours⁵³, nombreux sont, en Europe, les systèmes dans lesquels les juridictions supérieures, suprêmes ou non, connaissent des mécanismes de filtrage préalable des requêtes qui, tout en impliquant un examen minutieux du dossier, ne préemptent pas le fond du litige mais ont exclusivement pour objet de déterminer si le recours mérite plus ample discussion ou réflexion.

⁵³ Voir notamment pour l'autorisation d'appel CEDH 2 mars 1987, *Monnelle et Morris c/ Royaume-Uni*.

De nombreuses configurations existent à cet égard : outre la fermeture complète de la voie de l'appel pour certaines catégories de litiges (France, Danemark), ces filtres peuvent également être constitués par un système d'autorisation d'appel donnée par la juridiction qui a rendu le jugement faisant l'objet d'un recours (Allemagne, Royaume-Uni), ou conduisant à une procédure préalable d'admission par la juridiction d'appel elle-même, soit par la formation collégiale qui sera chargée de juger le litige au fond, soit par des comités de juges ad hoc, soit par un juge unique (Cour européenne des droits de l'homme, par exemple). Le système danois, à cet égard, présente une certaine originalité, dans la mesure où l'autorisation d'appel est donnée par un comité externe à la juridiction, composé à la fois de juges et de personnalités qualifiées.

Plusieurs critères variables sont, par ailleurs, utilisés pour autoriser ou non l'appel, soit de manière autonome, soit de manière combinée ou alternative : existence de moyens sérieux, intérêt jurisprudentiel de l'affaire, estimation des chances d'inversion de la solution du litige...

Les éléments de droit comparé dont le groupe de travail a pu disposer ont montré qu'en termes d'efficacité du filtre, sur le plan de la réduction du contentieux, le système de l'autorisation d'appel donnée par la juridiction qui a elle-même rendu la décision juridictionnelle contestée est le plus performant. Cela, d'autant que ce système peut être combiné avec un mécanisme de participation des parties à la décision prise sur la possibilité de former appel, lorsque celle-ci est le fruit d'une demande de l'une ou de l'autre, formée à l'occasion du litige de première instance et débattue lors de la procédure contradictoire devant le premier juge. Le mécanisme peut ainsi être regardé comme conciliant des exigences en termes de gestion des flux contentieux et, dans le même temps, des exigences de transparence, de loyauté et de respect du contradictoire. L'expérience de l'Allemagne, qui a connu le passage d'un système d'appel proche du nôtre à un système dans lequel a été introduite cette procédure d'autorisation d'appel par le premier juge contient, de plus, un aspect incitatif qui n'est pas à négliger.

Trois considérations ont néanmoins conduit le groupe de travail à écarter cette hypothèse :

- la première relève d'une dimension culturelle : le système de l'autorisation d'appel donnée par le juge qui a rendu la décision objet de l'autorisation repose, d'abord, sur l'existence d'une très grande confiance du corps social dans l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges qui, sous l'effet des héritages de la Révolution française notamment, n'est peut-être pas aussi présente en France qu'elle peut l'être, par exemple, au Royaume-Uni ou en Allemagne ;

- la deuxième considération résulte de ce qu'existe dans la plupart des cas, au sein des systèmes étrangers considérés, un mécanisme de recours, devant la juridiction supérieure, contre le refus d'autorisation d'appel. L'instauration de celui-ci serait sans doute une exigence dans le contexte français, compte tenu de l'observation qui précède, mais elle contribue grandement à amoindrir l'intérêt, pour le juge supérieur, de ce système d'autorisation d'appel ;

- la troisième considération est qu'il existe sans doute une solution qui, tout en apparaissant aussi efficace que le mécanisme d'autorisation d'appel, se rapprocherait sans doute plus de la culture des juridictions françaises, administratives en particulier.

La solution proposée par le groupe de travail, s'appuie sur deux évolutions complémentaires :

La première est de **renforcer la possibilité, pour la juridiction d'appel, de refuser d'être saisie des requêtes qui, manifestement, sont insusceptibles de conduire à l'infirmité de la décision juridictionnelle attaquée.** Autrement dit, cette première partie du filtre est constituée par la transposition, précédemment proposée à propos des ordonnances, de l'article R. 776-9 du code de justice administrative à l'ensemble des contentieux, qui devra être combinée avec l'évolution des dispositions du 7° de l'article R. 222-1 du code pour la première instance. Elle pourrait utilement être complétée par une **réaffirmation du principe selon lequel l'appelant doit formuler une critique propre à l'instance d'appel et ne peut se borner à reprendre les écritures présentées en première instance**⁵⁴.

La seconde serait de **crystalliser intégralement le débat contentieux à la première instance** : hormis ceux nés de la décision juridictionnelle attaquée et les moyens d'ordre public, les parties ne pourraient ainsi plus invoquer de moyen nouveau en appel – l'expression étant entendue comme renvoyant à chaque moyen précisément identifié. Elles pourraient en revanche compléter et approfondir leur argumentation et continuer de produire des pièces nouvelles. Il appartiendra au juge de définir ce qui peut dans ce nouveau cadre, être qualifié de moyen nouveau en appel.

Propositions :

Instaurer un filtre d'appel constitué par :

- la possibilité de rejeter les requêtes manifestement insusceptibles de conduire à l'infirmité de la décision juridictionnelle attaquée ;**
- la réaffirmation du principe selon lequel il appartient à l'appelant de présenter des moyens d'appel qui ne peuvent se borner à reprendre les écritures présentées en première instance ;**
- la cristallisation du débat contentieux au litige de première instance, en rendant impossible la présentation de tout nouveau moyen en appel.**

⁵⁴ CE section 11 juin 1999, *Office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Caen*, Lebon p. 178.

Troisième partie

Organiser la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain

Une réflexion sur le juge de demain ne peut aller sans un examen des conditions dans lesquelles celui-ci travaille. Compte tenu des attentes de qualité et d'efficacité qui sont celles à la fois des justiciables et des femmes et des hommes qui œuvrent au service de la justice, des évolutions sont ici aussi envisageables.

A.- Améliorer la mutabilité des moyens entre les juridictions

Il est des juridictions qui connaissent des variations de besoins en terme d'effectif sans les avoir programmées (par exemple : traitement d'une série particulièrement volumineuse, stocks particulièrement volumineux dans un domaine pour des raisons conjoncturelles). Or, les conférences de gestion, qui permettent d'évaluer les besoins réels en magistrats de chaque juridiction se déroulent au mois de novembre et arrêtent les affectations qui seront effectives au 1^{er} juillet ou au 1^{er} septembre suivant ; cependant, il ne peut être exclu que postérieurement à cette date, des magistrats quittent, en nombre, leur juridiction, ou à l'inverse, y reviennent en nombre. Il est donc difficile d'adapter en temps réel l'effectif d'une juridiction à ses besoins.

Les textes ont récemment évolué. L'article L. 221-2-1 du CJA ainsi que l'article R. 221-6-1 pris pour son application, issus respectivement de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et de son décret d'application n° 2015-1145 du 15 septembre 2015, permettent un renforcement ponctuel des effectifs des tribunaux administratifs avec la **nomination de magistrats délégués. Le groupe de travail estime que ce nouveau dispositif devrait améliorer la réactivité des juridictions pour la gestion de leurs effectifs.** La pratique permettra d'en évaluer l'efficacité ainsi que l'opportunité de l'étendre aux cours administratives d'appel. Le groupe de travail relève également que le CSTA pourrait être informé au moment de la désignation d'un magistrat délégué au sein d'une juridiction et, à tout le moins, être destinataire, chaque année d'un bilan de la mise en œuvre du dispositif.

L'utilisation optimale des moyens entre les juridictions peut aussi prendre la forme de **transferts ponctuels de dossiers.** L'expérience menée en 2013 entre la cour administrative d'appel de Marseille et celle de Lyon a été tout à fait positive de l'avis des parties concernées (juridictions, barreaux, administrations) en ce qu'elle a permis, d'une part, un allègement de 480 dossiers du stock de la cour de Marseille (qui en comportait alors 7 500) et, d'autre part, une pleine utilisation des formations de jugement de la cour de Lyon. Une information préalable de toutes les parties prenantes et un choix de dossiers homogène s'agissant du tribunal concerné et de l'ancienneté des dossiers (un an) ont facilité l'opération, laquelle n'a d'ailleurs donné lieu à aucun incident particulier. Il est à prévoir que de telles expériences se renouvelleront ; en particulier, elles pourraient permettre de tirer les conséquences de la réforme territoriale sur l'activité des juridictions administratives⁵⁵.

⁵⁵ Cf. Rapport du groupe de travail sur l'impact de la réforme territoriale sur l'activité des juridictions administratives présidé par O. Piérart, juin 2015.

Dans le même sens, le groupe de travail recommande une **mutualisation possible des permanences OQTF 72 heures** entre les juridictions relevant d'une même ville (cour administrative d'appel et tribunal administratif⁵⁶) ou entre les juridictions de deux villes voisines (exemples : tribunaux administratifs de Nîmes et de Montpellier). En effet, dans certains petits tribunaux, les permanences OQTF 72 heures sont réparties sur un effectif restreint. Par ailleurs, des différences sensibles de stock existent entre les juridictions selon que l'on se situe en première instance ou en appel ou selon que le ressort de la juridiction comprend ou non un centre de rétention administrative. On peut à ce titre observer que, compte tenu des règles de détermination des compétences, en région parisienne, la situation de l'ensemble des personnes placées dans les centres de rétention du Mesnil-Amelot, relève de la seule compétence du tribunal administratif de Melun. Une modification de l'article R. 221-3 ou de l'article R. 776-16 du code de justice administrative permettrait de désigner le ou les tribunaux administratifs, autre(s) que celui de Melun, territorialement compétents lorsque le requérant est placé dans un des centres de rétention du Mesnil-Amelot, à l'instar de ce qui a été fait pour prévoir la désignation du tribunal administratif de Nancy pour connaître des requêtes présentées par un requérant placé en rétention au centre de rétention administrative de Metz⁵⁷.

De manière plus générale, **le groupe de travail recommande que la charge globale des juridictions soit appréciée en tenant compte du volume des stocks mais aussi de leur structure** ce qui implique notamment de prendre en compte la part des affaires de plus de deux ans, la nature des contentieux ou encore le poids des procédures d'urgence (dont celles des OQTF 72 heures) dans le contentieux globalement traité par la juridiction. Il y aurait également lieu de **tenir compte de la charge effective que représente la participation des magistrats à des commissions**, laquelle est très inégalement répartie. Certains petits tribunaux administratifs, dont le ressort s'étend sur plusieurs départements avec des temps de trajet importants ne peuvent compter que sur un faible nombre de magistrats alors que les magistrats des cours administratives d'appel ou les tribunaux administratifs monodépartementaux et plus généralement les tribunaux franciliens sont très peu ou moins sollicités à cet égard. Pour pouvoir retenir une telle approche globale, **le groupe de travail recommande qu'une réflexion soit conduite, par le secrétariat général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, sur l'élaboration d'indicateurs rendant compte des différentes composantes de l'activité juridictionnelle.**

Sur la question de la décentralisation des audiences, le groupe de travail a évoqué la tenue de « **visio-audiences** » dans certaines procédures qui sont orales et posent de lourds problèmes logistiques d'escortes pour la tenue des audiences. L'exemple des visio-audiences pratiquées par la CNDA peut à cet égard être cité, la dématérialisation des audiences permettant d'envisager la « présence » du magistrat, de l'étranger et du représentant du préfet, physiquement dans des lieux différents. Il en est de même s'agissant des audiences tenues dans certaines juridictions ultra-marines, où la visio-audience permet d'éviter des déplacements considérables, en particulier pour les procédures d'urgence. Les contraintes techniques de ce procédé doivent néanmoins être appréhendées.

⁵⁶ Etant entendu, évidemment, que le fait de confier un dossier à un magistrat affecté en cour administrative d'appel n'aurait pas pour effet de priver la décision rendue d'un appel et que le magistrat qui aura traité le dossier ne pourra pas faire partie de la formation de jugement qui en connaîtrait en appel.

⁵⁷ Cf. article 16 du décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative.

Une expertise, notamment technique, mériterait donc d'être menée afin d'évaluer l'efficacité, en termes de qualité des débats devant le juge, du dispositif devant les juridictions administratives.

Propositions :

- **Recourir à la nomination de magistrats délégués et établir un bilan du recours à ce dispositif.**
- **Encourager les transferts ponctuels de dossiers.**
- **Mutualiser les permanences OQTF 72 heures ou envisager une modification des règles de compétence territoriale pour les CRA du Mesnil-Amelot.**
- **Réfléchir à des indicateurs rendant compte des composantes de l'activité juridictionnelle et intégrant la charge effective que représente la participation des magistrats à des commissions.**
- **Expertiser la possibilité de tenir des « visio – audiences ».**

B.- Approfondir la relation de confiance entre tous les acteurs de la juridiction

Dans le contexte, relevé par le groupe de travail, de l'augmentation constante du contentieux, de l'objectif de réduction des délais de jugement et d'une aspiration toujours plus forte des justiciables à une justice qui soit, non seulement d'une qualité irréprochable, mais aussi en pleine adéquation avec sa situation particulière, tant sur le plan procédural que sur celui de la réponse apportée, il est apparu nécessaire au groupe de travail de renforcer la coopération existante entre, d'un côté, les magistrats et, de l'autre, l'ensemble des autres personnels de la juridiction qui, par-delà leurs origines, leurs statuts et leurs missions différentes (assistants du contentieux, greffiers et personnels de greffe, assistants de justice...) contribuent tous au processus d'élaboration de la décision juridictionnelle.

1. Donner un rôle nouveau aux greffes dans le processus d'élaboration de la décision juridictionnelle

En l'état actuel des dispositions des articles R. 226-1 et R. 611-10 du code de justice administrative, la répartition des rôles entre les magistrats et les greffes ne laisse, théoriquement, qu'une place réduite à l'initiative du greffier ou, plus généralement, des personnels d'aide à la décision, dans la mise en état des dossiers contentieux.

L'on sait pourtant, dans les faits, et même si la pratique peut être variable d'une juridiction à l'autre, voire d'une chambre à l'autre, l'importance essentielle du greffe et la responsabilité particulière qui lui incombe dans ce processus déterminant pour la qualité de la

décision juridictionnelle qui marque son aboutissement, cela, a fortiori si l'on insère cette perspective dans le cadre de l'ensemble des propositions du groupe de travail qui s'inscrivent dans la voie d'une instruction dynamique des dossiers.

Sans remettre en cause le rôle ultime du magistrat dans la conduite de l'instruction des affaires, une évolution textuelle pourrait opportunément entériner le rôle particulier des greffes dans ce processus et, dans le même temps, encourager le pouvoir d'initiative de ces derniers en faisant de la mise en œuvre de l'instruction une responsabilité partagée entre les deux acteurs. Dans les faits, cette évolution pourrait aussi conduire à ce que les personnels de greffe, comme ceux d'aide à la décision, participent également à l'élaboration de maquettes préparatoires à la décision juridictionnelle.

Le groupe de travail propose, en conséquence, de modifier les articles R. 226-1 et R. 611-10 du code de justice administrative pour y souligner que :

- **le greffier assiste le rapporteur dans la conduite de l'instruction ;**
- **il peut proposer à cette fin un plan d'instruction, ainsi que toutes mesures utiles pour la mise en état du litige ;**
- **il est en charge de la mise en œuvre et du suivi de ces mesures.**

De manière plus générale, **le groupe de travail suggère qu'il soit pleinement affirmé et reconnu que la fonction d'aide à la décision est au cœur des missions qu'exerce le greffe.** Cela permettrait notamment, de consacrer le rôle qu'exercent déjà, dans les faits, les personnels du greffe, en particulier les greffiers de chambre, dans le processus d'élaboration de la décision juridictionnelle. Cela permettrait aussi de créer une dynamique nouvelle qui, en s'appuyant sur une stratégie de formation, pourrait permettre de diversifier les missions des greffiers et de valoriser des emplois de catégorie B en leur confiant des missions telles que, au-delà du suivi de l'instruction, la préparation de la décision juridictionnelle. Cette redistribution pourrait opportunément profiter de la généralisation de l'usage de l'application télérecours, lorsque celle-ci interviendra.

Propositions :

- **Prévoir que le greffier :**
 - .assiste le rapporteur dans la conduite de l'instruction ;**
 - .puisse proposer à cette fin un plan d'instruction, ainsi que toutes mesures utiles pour la mise en état du litige ;**
 - .soit en charge de la mise en œuvre et du suivi de ces mesures.**
- **Envisager une formation spécifique pour les greffiers consacrée à l'aide à l'instruction.**
- **De manière générale, rattacher les missions exercées, à tout le moins par une partie des agents de greffe à la fonction large d'aide à la décision, qui inclue l'appui en matière d'instruction.**

2. Confier à un « délégué de justice », certaines fonctions de type juridictionnel ou le suivi des litiges faisant l'objet de procédures de règlement alternatif des différends

Dans le prolongement des propositions émanant du groupe de travail sur la justice du XXI^{ème} siècle, tendant à la mise en place d'un greffe juridictionnel devant le juge judiciaire, et tout en tenant compte de la diversité des moyens dont disposent les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, **le groupe de travail a envisagé la perspective de confier à des agents participant à l'aide à la décision certaines missions qui relèvent actuellement de la compétence d'un magistrat.**

Ces fonctions de « délégué de justice » pourraient, plus naturellement, être exercées par les actuels assistants du contentieux, mais aussi, par exemple, par des greffiers en chef ou des greffiers en chef adjoints – en fonction des modalités d'organisation propres à chaque juridiction - qui devraient alors disposer d'une formation solide et de garanties d'indépendance. Le poste placé auprès du chef de juridiction pourrait être un emploi de promotion (pour un attaché principal par exemple) au sein du greffe de la juridiction pour un assistant du contentieux.

Ce délégué de justice se verrait attribuer, par délégation du président de la juridiction et/ou d'un président de chambre, la compétence pour prendre certaines décisions relevant des missions du magistrat, qui sont prises après une analyse juridique simple, comme certaines ordonnances de l'article R. 222-1 du CJA (désistement, par exemple, ou 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). On peut aussi penser aux refus d'enregistrer une requête non conforme aux articles R. 411-1 et R. 414-1 et suivants sous Télérecours (proposition du groupe de travail sur Télérecours présidé par le président Bachelier, en juillet 2015), voire même à certains contentieux dans le domaine social (remise de dettes du RSA par exemple).

Si cette piste de réflexion a été particulièrement soutenue par les membres du groupe de travail représentant les personnels de greffe et les assistants du contentieux, ainsi que par le syndicat de personnels de greffe dont un représentant a été auditionné, de fortes oppositions ont également été exprimées à son encontre. Celles-ci ont tenu, notamment, au fait que, en dépit des garanties d'indépendance et d'impartialité que tiennent les agents de greffe des modalités actuelles d'organisation de leurs missions au sein de la juridiction administrative, leur seul rattachement organique à un corps relevant du pouvoir exécutif pouvait poser question sur le respect du principe d'indépendance applicable à l'exercice de la fonction de juger, qui est interprété de manière particulièrement stricte, notamment, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. **Après en avoir débattu, le groupe de travail a finalement estimé que, en l'état, il n'existait pas de consensus suffisant pour retenir cette proposition.**

Le groupe de travail souligne néanmoins les fonctions importantes, appelées à se développer, que pourront jouer l'ensemble des personnels d'aide à la décision, pour la mise en place et le suivi des procédures de règlement alternatif des différends : appui à l'orientation des dossiers vers de telles modalités de règlement, mise en œuvre de la procédure et recueil de l'accord des parties, choix du médiateur/conciliateur, suivi de la procédure et mise en veille de l'instance juridictionnelle, suivi de l'écoulement des délais et de l'évolution de la médiation, enregistrement des conclusions de la procédure amiable, reprise de l'instance ou désistement...

C.- Renforcer l'utilisation des nouvelles technologies pour le traitement des dossiers

La justice administrative a pris le train de la modernité et l'on peut saluer les efforts consentis par l'ensemble de ses membres pour exploiter les outils mis à leur disposition. A ce titre, et malgré les difficultés que l'outil suscite encore, l'application Télérecours l'a fait entrer dans une nouvelle ère technologique qui devrait, à terme, améliorer le traitement des dossiers. Ce sujet a été spécifiquement abordé au sein du groupe Télérecours du Président G. Bachelier.

Le groupe de travail s'est quant à lui penché sur la question des outils informatiques mis à disposition des magistrats et agents de greffe.

Le développement des outils informatiques à destination des magistrats leur a permis des gains considérables de temps et de confort de travail. On peut ici songer, outre à Skipper, à la création d'Ariane et des autres bases de données mises à la disposition des magistrats comme Navis Fiscal. Le Poste Rapporteur a quant à lui été utile pour favoriser une homogénéisation de la présentation des projets. L'organisation informatique des juridictions administratives s'est cependant construite par couches successives, application par application : Skipper, Ariane, systèmes d'information décisionnels, Poste Rapporteur, Fidel, Sagace, Télérecours⁵⁸...

Se pose aujourd'hui la question de la modernisation de ces outils ainsi que celle de leur interopérabilité.

Le socle de l'architecture informatique repose actuellement sur Skipper, outil robuste mais à la technologie aujourd'hui dépassée⁵⁹. La technologie ancienne de Skipper rend plus difficile des interfaçages avec d'autres nouvelles applications, ce qui constitue l'une des raisons de la quasi impossibilité de faire évoluer l'application « Poste rapporteur ». Par ailleurs, Skipper repose sur des serveurs installés dans chacune des juridictions sans aucune inter-connectivité entre les juridictions (tribunaux, cours et Conseil d'Etat). Quant aux applications plus récentes (Sagace, Télérecours), ce ne sont, en réalité, pas de vraies applications derrière lesquelles existerait un véritable traitement des données, mais seulement des instruments d'échanges dématérialisés de données recueillies et traitées dans Skipper. Elles ne traitent pas d'information⁶⁰.

⁵⁸ Celles-ci portent sur trois axes : une application métier (suivi des dossiers et des procédures, Skipper), des bases de données juridiques (Ariane...), des systèmes de suivi de l'activité (Système d'information décisionnel et d'autres applications annexes, Virtualia...).

⁵⁹ C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le projet Aramis visant à la mise en place d'un système d'information complet, a été lancé. « Conçu comme une cathédrale » alors même qu'au cours de son élaboration les données, notamment juridiques, étaient en pleine évolution, ce projet jugé trop ambitieux a été abandonné au profit de développement d'applications plus immédiatement opérationnelles (Télérecours...).

⁶⁰ Quant aux essais de développements d'applications particulières qui ont été menés (stocks, « CPI Planification et suivi de l'activité » sur la base de progiciels d'analyse, de *reporting* et de suivi de projet), celles-ci dépendaient encore des données recueillies dans Skipper. Ces projets n'ont par ailleurs pas abouti à ce jour ou ont été abandonnés.

Il semble au groupe de travail, qui a rencontré les services de la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat, qu'il y a lieu aujourd'hui **d'imaginer un système d'information plus intégré au sein duquel les différentes strates d'informations s'interconnectent**. Ainsi des données enregistrées lors de l'enregistrement des requêtes pourraient être automatiquement basculées dans une maquette de jugement et complétées au fur et à mesure des informations recueillies (échanges de mémoires, mesures d'instruction...). L'interconnexion avec des bases de données (Guide du rapporteur, Ariane, fascicules jaunes...) permettrait leur exploitation directement dans les projets de jugement.

Par ailleurs, la multiplication des groupes de travail, les tentatives d'harmonisation ou d'organisation telles que les groupes de constitution de bibliothèques de paragraphes, Juradinfo, ou l'élaboration des guides du rapporteur, sont le témoignage de l'utilité du travail en réseau. Sur ces questions, le groupe de travail ne peut que recommander la **diffusion et l'actualisation régulière des modèles du poste rapporteur**.

Enfin, dans certains **contentieux de masse** (étrangers, permis de conduire, certains contentieux sociaux), la mise en place d'outils propres à faciliter le traitement des affaires par une **automatisation de la rédaction des trames des futures décisions** devrait être explorée, la technologie du Poste Rapporteur et de Skipper ne le permettant pas aujourd'hui.

L'évolution de ces outils permettrait que les métiers d'assistance aux magistrats – agents de greffe, aides à la décision – évoluent dans le sens d'une plus grande collaboration entre ces agents et magistrats.

Propositions :

- **Développer un système d'information intégré.**
- **Actualiser et diffuser les modèles du poste rapporteur.**
- **Mettre en place des outils permettant l'automatisation des rédactions dans les contentieux de masse.**

Conclusion

S'il est un constat évident, à l'issue de ces « réflexions pour la justice administrative de demain », c'est que le groupe de travail n'a pas conçu la mission qui lui a été confiée par le Vice-président du Conseil d'Etat comme s'inscrivant exclusivement, ni même essentiellement d'ailleurs, dans une perspective « statistique » ou « mathématique » de réduction du contentieux. Ses travaux ont, au contraire, été inspirés par la préoccupation constante de permettre aux juges administratifs de répondre pleinement aux attentes des justiciables et du corps social en exerçant au mieux la fonction de juger qui est la leur.

Les propositions que formule le rapport s'inscrivent directement sous le sceau de cette préoccupation. Elles tendent, d'abord, à donner au premier juge les moyens, en termes juridiques et d'organisation, de se concentrer pleinement sur les litiges dont il est légitimement saisi, en y apportant une solution qui, non seulement continue d'être le fruit d'un travail approfondi d'instruction et d'analyse des dossiers, mais qui soit aussi comprise et acceptée par les parties et, dans toute la mesure du possible, définitive. Cela se traduit, d'abord, par la nécessité de confier la résolution des litiges qui ne relèvent pas de l'office d'un juge vers une forme de règlement plus adaptée à leur nature et à leur objet et de permettre à la juridiction de répondre rapidement aux litiges dont l'issue ne fait pas de doute. Cela se traduit aussi par une dynamique nouvelle donnée à l'instruction des dossiers, afin d'adapter celle-ci au raccourcissement des délais de jugement, mobilisant l'ensemble des acteurs de la juridiction et ouvrant au juge de manière renforcée la faculté d'adapter cette instruction à la nature, à la complexité et à l'évolution de chaque affaire. Une solution comprise et acceptée par les parties, enfin, nécessite de prolonger les évolutions, d'ores et déjà en cours, qui conduisent à donner aux justiciables une réponse juridictionnelle directement adaptée à leur situation concrète et à leurs attentes légitimes.

Dans l'architecture de la juridiction administrative que dessine ainsi le rapport, l'autorité encore renforcée de la chose jugée par les premiers juges conduit naturellement à envisager les voies de recours juridictionnels seulement comme des modes ultimes de régulation. L'appel, auquel s'appliquera aussi la plupart des évolutions proposées, verra ainsi sa spécificité renforcée, avec pour fonction essentielle le développement de solutions juridiques aux questions de principe complexes ou nouvelles qui nécessitent, à côté des questions de pur droit, une prise en considération approfondie de la situation de fait.

A ces évolutions sont associées des méthodes de travail plus souples, notamment au travers d'une utilisation rationalisée des nouvelles technologies, et une organisation dont les modalités traduisent une solidarité renforcée entre tous les acteurs de la juridiction : au sein d'une même chambre, d'un même tribunal, d'une même cour, ceux qui, magistrats, agents de greffe et personnels d'aide à la décision, concourent à l'élaboration des décisions de justice ; entre les juridictions également, dont la mutualisation plus grande des moyens et une mise en œuvre plus rapide de celle-ci en cas de situation de tension passagère traduit dans les faits la responsabilité qu'ensemble nous portons, celle de garantir la qualité de la justice que nous rendons.

Récapitulatif des mesures proposées

1. Déjuridictionnaliser le DALO injonction.
2. Expérimenter le traitement précontentieux du DALO indemnitaire.
3. Encourager le développement des médiateurs internes.
4. Expérimenter le recours obligatoire au médiateur interne de la police nationale préalablement à l'introduction d'un recours contentieux par un agent relevant de cette administration.
5. Mentionner l'existence des médiateurs internes dans les décisions administratives.
6. Expérimenter le recours obligatoire au Défenseur des droits préalablement à tout recours contentieux dans les contentieux sociaux.
7. Explorer la piste du recours aux centres de gestion préalablement à tout recours contentieux en matière de fonction publique territoriale.
8. Mettre en place, au CFJA, un module de formation à la médiation et conciliation à l'attention des magistrats et agents de greffe.
9. Constituer un vivier de médiateurs.
10. Elaborer un guide pratique de l'utilisation des processus de médiation et de conciliation à l'attention des magistrats et du greffe.
11. Faire figurer dans le courrier adressé aux parties pour leur délivrer leur code « Sagace » l'existence de processus de médiation et conciliation à disposition du juge.
12. Mettre en place un comité de suivi des propositions formulées en matière de médiation et de conciliation.
13. Etendre le champ du 7° de l'article R.222-1 du CJA.
14. Porter le maximum du montant de l'amende pour recours abusif à 10 000 euros.
15. Permettre, soit de rejeter par ordonnance, soit de ne pas enregistrer les requêtes qui, par leur objet et leur nombre, révèlent un abus du droit d'agir en justice de la part d'un même requérant.
16. Généraliser la règle de la décision préalable
17. Supprimer les exceptions suivantes à l'obligation du recours au ministère d'avocat en première instance figurant à l'article R. 431-3 du code de justice administrative : litiges en matière de travaux publics et de contrats relatifs au domaine public ; litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé.

18. Remplacer, parmi les exceptions mentionnées à l'article R.431-3 du code de justice administrative, l'aide personnalisée au logement par une liste cohérente visant l'ensemble des contentieux sociaux, c'est-à-dire les litiges « en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ».
19. Maintenir l'exemption générale de l'obligation de ministère d'avocat pour l'Etat et supprimer l'obligation de ministère d'avocat en défense, en première instance comme en appel, sauf lorsque des conclusions reconventionnelles sont présentées.
20. Généraliser, en appel (à l'exception de la défense), l'obligation de représentation pour les litiges en matière de fonction publique.
21. Renforcer la possibilité d'une appréciation portée, à l'occasion de l'examen des demandes d'aide juridictionnelle pour les litiges d'appel, sur les perspectives de succès de la démarche devant le juge.
22. Réduire le montant total de l'aide juridictionnelle accordée en cas de demandes multiples faites par un même requérant.
23. Mettre en œuvre la possibilité pour la juridiction saisie de prononcer le retrait de l'aide juridictionnelle « lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive ».
24. Engager une réflexion avec la Chancellerie pour prévoir que la demande d'aide juridictionnelle ne puisse être présentée après l'introduction de l'instance ou après un certain délai suivant celle-ci.
25. Clarifier les conditions de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle en appel.
26. Soutenir le projet de loi tendant à la création de procédures d'actions de groupe en reconnaissance de responsabilité et en reconnaissance de droits.
27. Prévoir, en cas de requête collective, que le jugement rendu soit notifié au seul représentant de requérants.
28. Etendre les dispositions du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui permettent de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série à l'hypothèse d'un arrêt définitif de la cour administrative d'appel dont relève le tribunal devant lequel sont enregistrées ces requêtes.
29. Introduire une corrélation entre la somme allouée au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les frais, dûment justifiés, exposés par la partie gagnante.
30. Permettre que soient remboursés aux collectivités publiques, y compris lorsqu'elles n'ont pas recours aux services d'un avocat, les frais effectivement exposés par elles, même si le traitement du litige n'a pas occasionné un surcroît de travail particulier.
31. Substituer à l'expression de « frais exposés et non compris dans les dépens » celle de « frais de procédure ».

32. N'accorder les frais qu'à la partie gagnante sur le fond à l'issue de l'ensemble de la procédure.
33. Permettre au juge d'imposer la production d'un mémoire récapitulatif, en prévoyant que l'absence de réponse à la demande tendant à cette production constitue un cas de désistement d'office.
34. Permettre au juge de première instance, d'office et dans tous les litiges, de fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués.
35. Permettre à l'ensemble des parties, en première instance, en dehors de la mise en œuvre de ce pouvoir, de faire valoir tout moyen nouveau jusqu'à la clôture de l'instruction.
36. Permettre aux juridictions de faire parvenir aux requérants un courrier du greffe leur demandant s'ils souhaitent maintenir leur requête et prévoir un désistement d'office en cas d'absence de réponse.
37. Prévoir que le courrier de notification de l'ordonnance rejetant une demande en référé - suspension peut inviter les parties à confirmer le maintien de leur demande au fond, à peine de désistement d'office.
38. Permettre au juge d'adresser aux parties une mesure d'instruction à l'objet et au champ limités, à laquelle celles-ci puissent répondre sans qu'y fasse obstacle la clôture de l'instruction.
39. Faire évoluer de manière mesurée le contentieux des titres de séjour vers un contentieux du droit au séjour, en prévoyant que le juge statue sur l'ensemble des fondements du droit au séjour examinés par l'autorité administrative, en tenant compte d'éléments de fait ou de droit intervenus postérieurement à la décision attaquée, la demande de titre de séjour présentée en préfecture par l'étranger l'étant sur l'ensemble des fondements applicables à la situation de celui-ci, tels qu'ils ressortent du formulaire de la demande présentée en préfecture par l'étranger.
40. Faire évoluer l'office du juge en matière de contentieux sociaux (cf tableau p. 41).
41. Instaurer un filtre d'appel constitué par la possibilité de rejeter les requêtes manifestement insusceptibles de conduire à l'infirmité de la décision juridictionnelle attaquée ; la réaffirmation du principe selon lequel il appartient à l'appelant de présenter des moyens d'appel qui ne peuvent se borner à reprendre les écritures présentées en première instance et la cristallisation du débat contentieux au litige de première instance, en rendant impossible la présentation de tout nouveau moyen en appel.
42. Recourir à la possibilité de magistrats délégués et établir un bilan du recours à ce dispositif.
43. Encourager les transferts ponctuels de dossiers.
44. Mutualiser les permanences OQTF 72 heures ou envisager une modification des règles de compétence territoriale pour les centres de rétention administrative du Mesnil-Amelot.

45. Réfléchir à des indicateurs rendant compte des composantes de l'activité juridictionnelle et intégrant la charge effective que représente la participation des magistrats à des commissions.

46. Expertiser la possibilité de tenir des visio – audiences.

47. Prévoir que le greffier :

.assiste le rapporteur dans la conduite de l'instruction ;

.puisse proposer à cette fin un plan d'instruction, ainsi que toutes mesures utiles pour la mise en état du litige ;

.soit en charge de la mise en œuvre et du suivi de ces mesures.

48. Envisager une formation spécifique pour les greffiers consacrée à l'aide à l'instruction.

49. De manière générale, rattacher les missions exercées, à tout le moins par une partie des agents de greffe à la fonction large d'aide à la décision, qui inclue l'appui en matière d'instruction.

50. Développer un système d'information intégré.

51. Actualiser et diffuser les modèles du poste rapporteur.

52. Mettre en place des outils permettant l'automatisation des rédactions dans les contentieux de masse.

ANNEXES

- Lettre de mission du Vice-président du Conseil d'Etat
- Composition du groupe de travail
- Personnes auditionnées par le groupe de travail
- Personnes rencontrées par des membres du groupe de travail
- Contributions écrites reçues par le groupe de travail
- Données statistiques
- Code de justice administrative (extraits)



Le Vice-Président

Paris, le

Réf : VP – 15 – 00904-D

Madame la Présidente,

Le nombre des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs augmente en moyenne depuis près de 20 ans au rythme de 6% par an, et de près de 10% par an devant les cours administratives d'appel.

Les tribunaux et les cours ont pu faire face sur la longue période à cette croissance régulière et soutenue du contentieux, tout en parvenant à assainir de manière remarquable leur situation, avec en particulier la réduction significative des délais de jugement (à 10 mois dans les TA et 11 mois dans les CAA) ainsi que de la part des affaires de plus de deux ans dans leurs stocks (moins de 11% dans les TA et moins de 3% dans les CAA), grâce aux effets conjugués de l'augmentation du nombre des magistrats et des agents de greffe et d'une amélioration de la productivité de chacun.

La tendance de fond et la nouvelle progression exceptionnellement élevée des entrées en 2014 de 11,3% en données nettes devant les tribunaux administratifs (7,3% hors contentieux électoral) alors que ni les emplois ni les crédits ne peuvent plus l'accompagner, et ne le pourront plus dans la perspective d'un contexte budgétaire de plus en plus contraint, posent des questions nouvelles pour la juridiction administrative.

Je souhaite vous confier la présidence d'un groupe de travail chargé de mener une réflexion d'ensemble pour y répondre et ouvrir des pistes qui permettent de faire face, à moyens constants ou très faiblement croissants, à une demande de justice toujours dynamique, tout en préservant la garantie le maintien d'une justice de qualité et des grands équilibres auxquels sont parvenus les juridictions.

La réponse à une croissance continue du contentieux ne peut certes pas passer par une augmentation continue du nombre d'affaires traitées par magistrat.

La perspective de plafonds d'emploi quasi stables oblige, dès lors, à explorer des voies nouvelles.

Il ne peut y avoir de réponses à cette progression continue que par une réflexion sur les facteurs de cette croissance ainsi que sur de nouvelles réponses à apporter.

Ainsi, il appartiendra au groupe de travail de réfléchir à l'office du juge. Tous les litiges ne sauraient se régler devant le juge. D'une part, la prévention des litiges, l'orientation de certains contentieux vers des modes de règlement alternatif des litiges tels que la médiation ou la conciliation devront être concrètement envisagés. Vous ferez toute proposition utile à cet égard. D'autre part, les conditions d'accès au juge doivent être repensées en étudiant notamment les possibilités de mise en œuvre de procédures d'admission, filtres des recours, devant le juge d'appel. La question du périmètre de l'intérêt pour agir dans le contentieux de la légalité pourrait aussi être examinée. De même, devra être examinée la question de la mise en œuvre de la disposition selon laquelle la partie perdante est condamnée à payer à l'autre partie une somme au titre des frais exposés par elle (article L 761-1 du code de justice administrative).

Vous vous interrogerez également sur les adaptations dans la procédure et l'organisation des juridictions qui vous paraîtraient de nature à mieux faire face à la croissance de la demande de justice. La question de l'office respectif des juges de l'excès de pouvoir et de plein contentieux mériterait notamment d'être reposée dans la perspective de votre groupe de travail. De même convient-il de s'interroger sur le meilleur traitement des contentieux qui font apparaître des illégalités vénielles donnant lieu à des saisines successives du juge de l'excès de pouvoir, pénalisantes à la fois pour le juge, le justiciable et l'efficacité de l'action publique.

Le groupe pourra avec profit tirer parti des expériences des pays voisins dans tous ces domaines.

Le groupe de travail, par ailleurs, tentera de définir et de proposer des bonnes pratiques en matière d'organisation de l'activité contentieuse appropriées à la structure du contentieux ainsi qu'en matière de place de l'aide à la décision. Il convient d'examiner le champ et les modalités souhaitables de celle-ci. Il s'interrogera également sur la meilleure réallocation des moyens humains que permettent la mise en œuvre et le développement à venir de Télérecours. Les travaux du groupe de travail présidé par le président Gilles Bachelier devront être intégrés à votre réflexion. Le groupe examinera également la question de la répartition des ressources humaines entre la première instance et l'appel.

Enfin, vous étudierez toute piste qui permette une adaptation rapide à des variations temporaires et importantes d'activité dans une juridiction. La recherche de la bonne adéquation du nombre de magistrats d'une juridiction aux flux contentieux qu'elle enregistre ou à l'importance de ses stocks pose en particulier la question du caractère structurel et durable d'une tendance observée. Les conclusions du groupe de travail sur l'impact de la réforme territoriale pourront être exploitées. Il vous appartiendra en particulier de réfléchir aux conditions et aux modalités de la mise en œuvre des dispositions du code de justice administrative permettant de recourir à des magistrats délégués.

Vous aurez le souci d'intégrer à votre réflexion l'objectif de qualité des décisions rendues et la perspective de l'enrichissement du travail des magistrats ainsi que des agents de greffe.

Le groupe travaillera en relation étroite avec la secrétaire générale du Conseil d'Etat ainsi qu'avec la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Il procèdera à toute audition ou consultation utile. Il lui appartiendra d'associer à sa réflexion, selon les modalités que vous jugerez appropriées, les organisations syndicales représentatives de magistrats et d'agents de greffe et d'entendre toute personne ou organisation, notamment les représentants de la profession d'avocat, qu'il lui semblera utile pour la bonne fin de ses travaux.

Je souhaiterais que les conclusions de ce groupe me soient remises avant le 31 octobre 2015.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'expression des mes hommages respectueux.

Jean-Marc SAUVÉ

Madame Odile Piérart
Conseillère d'Etat
Chef de la mission d'inspection de la juridiction administrative

Composition du groupe de travail

- Président : · Mme Odile PIERART
Conseillère d'Etat
Chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives
- Membres : · M. Patrick FRYDMAN
Conseiller d'Etat
Président de la cour administrative d'appel de Paris
- Mme Jacqueline SILL
Conseillère d'Etat
Présidente de la cour administrative d'appel de Marseille
- Mme Françoise SICHLER-GHESTIN
Conseillère d'Etat
Présidente de la cour administrative d'appel de Nancy
- Mme Laurence HELMLINGER
Conseillère d'Etat
- M. Jean LESSI, M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, M. Nicolas LABRUNE ou M. Guillaume ODINET
Maîtres des requêtes
Responsables du Centre de recherches et de documentation juridique du Conseil d'Etat
- M. Gilduin HOUIST
Président du tribunal administratif de Marseille
- M. Xavier LIBERT
Président du tribunal administratif de Versailles
- M. Jean-Christophe DUCHON-DORIS
Président du tribunal administratif de Toulon
- Mme Sylvie PELLISSIER
Présidente de chambre à la cour administrative d'appel de Nancy
- M. Didier MESOGNON
Président de chambre au tribunal administratif d'Orléans
- M. Christophe HERVOUET
Président de chambre au tribunal administratif de Nantes

- Mme Sabine SAINT-GERMAIN
Présidente de chambre au tribunal administratif de Melun
- Mme Katia WEIDENFELD
Première conseillère au tribunal administratif de Paris
- Mme Florence ORSETTI
Chargée de mission à la mission permanente d'inspection des
juridictions administratives
- M. Jean-Christophe TALLET
Greffier en chef de la cour administrative d'appel de Nantes
- Mme Florence BAZANAN-BUGE
Greffière en chef au tribunal administratif de Bordeaux
- M. Arnaud LAPAQUETTE
Assistant du contentieux au tribunal administratif de Cergy-Pontoise

- Rapporteurs :
- M. Timothée PARIS
Maître des requêtes
 - Mme Cécile BARROIS DE SARIGNY
Première conseillère au tribunal administratif de Paris (à la date
d'installation du groupe de travail) / Maître des requêtes (depuis le 1^{er}
septembre 2015)

Personnes auditionnées par le groupe de travail

M. le Bâtonnier Pierre Becque, représentant de la conférence nationale des bâtonniers

M. M. Sébastien Bracq, représentant du Conseil national des barreaux

M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, ministère des finances et des comptes publics

M. Philippe Buchin, adjoint au médiateur de la police nationale

M. Pierre Delmas-Goyon, conseiller à la Cour de cassation

M. Rudolph D'Haëm, conseiller juridique auprès du directeur général des étrangers en France, ministère de l'intérieur

M. Daniel Labetoulle, président (h) de la Section du contentieux du Conseil d'État

M. Frédéric Lauze, médiateur de la police nationale

Mme Danielle Lochak, professeur émérite de droit public

Mme Christine Jouhannaud, directrice du département « protection sociale, travail et emploi » du Défenseur des droits

Mme Michèle Kirri, directrice des ressources et des compétences de la police nationale, direction générale de la police nationale, ministère de l'intérieur

Mme Sabine Roussely, adjointe au sous-directeur du séjour et du travail au ministère de l'intérieur

Mme Monique Sassier, médiatrice de l'éducation nationale

M. Richard Senghor, secrétaire général du Défenseur des droits

M. Serge Slama, maître de conférences en droit public

Maître Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

M. Stéphane Wegner, président de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, tribunal administratif de Grenoble

M. Yung-Hing, président de l'association des conciliateurs de justice de la cour d'appel de Paris

Représentants syndicaux :

Mme Sophie Tissot et M. Olivier Di Candia, représentants de l'Union syndicale des magistrats administratifs

Mme Fabienne Corneloup, M. Yann Livenais, Mme Hélène Bronnenkant et M. Robin Mulot, représentants du syndicat de la juridiction administrative

M. José Rodrigues de Oliveira, référent national CFDT pour les juridictions administratives

Personnes rencontrées par des membres du groupe de travail

Sur le contentieux du droit au logement

M. Ludovic Guinamant, adjoint au chef du service des affaires juridiques et du contentieux de la préfecture de police de Paris

M. Jean-Paul Lamblin, chef du service des affaires juridiques et du contentieux de la préfecture de police de Paris

Mme Béatrice Marre, présidente de la commission de médiation de Paris

M. Philippe Mazenc, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs (groupe III) à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature à l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires

Mme Isabelle Rougier chargée d'une mission commune Inspection générale des affaires sociales - conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)

Mme Hélène Sainte Marie, directrice de projet DALO à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature à l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires

Mme Christine Theet chef de la section des expulsions locatives de la préfecture de police de Paris

M. Simon Vidal, chef de la mission DALO à la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement Ile de France

Sur les questions de médiation et de conciliation

Mme Isabelle Blücher, responsable juridique Nantes Métropole (Service RH)

M. Jim Bossard, directeur des ressources humaines de Rennes Métropole

Mme Nicole Broust, vice-présidente du centre de médiation et de formation à la médiation

M. Patrick Coroyer, directeur des ressources humaines de Nantes Métropole

Mme Radhia Essassi, coordinatrice du conseil départemental de l'accès au droit de Loire-Atlantique

Mme Odile Giuhai, déléguée départementale (44) du défenseur des droits

Mme Stéphanie Jollivet- Pluchon, directrice adjointe du pôle personnel et relations sociales du centre hospitalier universitaire de Nantes

M. Luc-Olivier Machon, directeur du pôle personnel et relations sociales du centre hospitalier universitaire de Nantes

Mme Chantal Mainguené, présidente de l'association des juristes territoriaux du grand ouest

M. N'guyen Khack, président de l'association des directeurs des centres de gestion de la fonction publique territoriale, directeur du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne

Mme Guilaine Pascoët, directrice adjointe du pôle personnel et relations sociales du centre hospitalier universitaire de Nantes

M. Christophe Richard, directeur de gestion de la fonction publique territoriale

M. Yves Ricordel, responsable du conseil juridique et statutaire au centre de gestion de Loire-Atlantique

Mme Renault, chargée du contentieux au centre hospitalier universitaire de Nantes

M. Gilbert Schuler, président du centre de médiation et de formation à la médiation

Sur les questions informatiques

M. Christophe Boutonnet, directeur des systèmes d'information du Conseil d'Etat

Contributions écrites reçues par le groupe de travail

Organisations professionnelles : Confédération française démocratique du travail - Interco, Syndicat autonome des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, Syndicat de la juridiction administrative, Union syndicale des magistrats administratifs

Contributions écrites collectives ou individuelles de magistrats et d'agents de greffe de différents tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Données statistiques

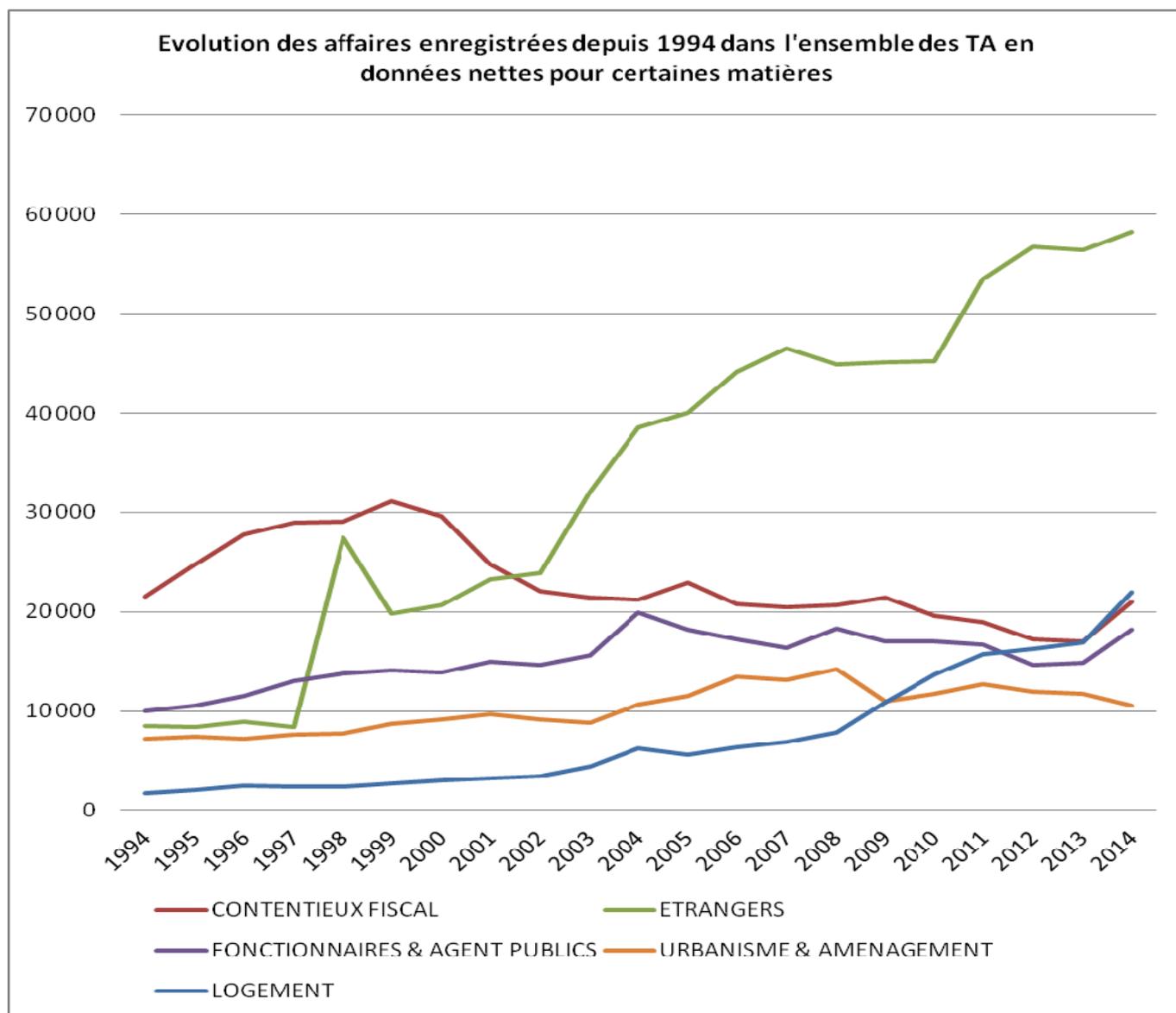
Affaires enregistrées par matière depuis 2004 dans l'ensemble des TA
(données nettes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 AGRICULTURE	2 283	2 076	1 887	1 722	1 689	1 323	1 421	1 268	1 037	1 204	1 494
2 AIDE SOCIALE	1 024	3 691	4 873	4 501	5 442	6 128	7 505	7 426	8 290	9 020	11 233
3 ARMEES	249	289	477	472	1 032	1 320	649	216	216	236	420
4 COLLECTIVITES TERRITORIALES	3 526	3 611	3 672	3 093	4 248	3 804	3 935	3 707	3 172	3 358	3 608
5 COMPTABILITE PUBLIQUE	27	55	58	40	71	101	101	50	42	41	59
6 CONTENTIEUX FISCAL	21 235	22 879	20 771	20 394	20 670	21 395	19 595	18 983	17 163	16 978	20 933
7 CULTURE	22	20	29	45	43	38	34	37	40	60	53
8 DECORATIONS	23	29	21	20	10	11	10	5	3	2	6
9 DOMAINE - VOIRIE	2 155	2 266	2 287	2 120	2 286	2 259	2 185	2 488	2 745	2 645	2 519
10 DROITS PERSONNES ET LIB PUBLIQ	2 135	2 362	3 716	3 380	3 024	3 474	4 811	6 430	6 314	3 875	3 786
11 ECONOMIE	264	172	201	159	188	230	213	163	250	140	204
12 EDUCATION - RECHERCHE	1 546	1 632	1 626	1 512	1 702	1 859	2 394	2 086	1 630	1 859	2 104
13 ELECTIONS	1 333	415	324	364	5 031	396	390	1 104	383	202	7 383
14 ENVIRONNEMENT	1 323	1 358	1 995	1 220	1 284	1 383	1 210	1 549	1 268	1 327	1 408
15 ETABLISSEMENTS PUBLICS	171	138	188	141	137	167	156	202	221	228	208
16 ETRANGERS	38 550	40 090	44 183	46 479	44 890	45 100	45 256	53 464	56 783	56 422	58 279
17 EXPROPRIATION	494	547	597	579	488	387	408	408	473	468	392
18 FONCTIONNAIRES & AGENT PUBLICS	19 922	18 214	17 206	16 381	18 259	16 950	16 982	16 716	14 593	14 873	18 142
19 JURIDICTIONS	249	366	340	291	304	296	355	309	272	329	475
20 LOGEMENT	6 281	5 638	6 291	6 839	7 887	10 842	13 653	15 687	16 289	16 865	21 968
21 MARCHES & CONTRATS	4 725	4 958	5 131	5 136	5 649	6 033	6 163	6 017	6 137	6 047	5 994
22 PENSIONS	7 815	4 179	1 929	1 833	2 497	4 697	3 211	4 070	3 349	2 005	1 377
23 POLICE	9 696	14 175	20 229	22 960	22 703	21 926	18 858	16 572	14 775	13 415	12 500
24 POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	65	148	44	39	52	33	29	20	28	59	44
25 PROFESSIONS	1 198	859	1 010	981	1 228	1 237	1 138	1 081	1 105	1 119	1 485
26 RADIODIFFUSION ET TELEVISION	16	13	10	6	25	50	16	16	34	14	8
27 RAPATRIES	258	345	332	110	122	126	104	57	36	10	16
28 SANTE PUBLIQUE	3 218	3 468	3 637	3 507	3 466	3 370	3 395	3 186	3 463	3 224	3 696
29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES	228	850	995	185	188	231	289	321	204	346	241
30 SPORTS	183	166	200	235	192	177	234	260	196	208	241
31 TRANSPORTS	136	134	137	171	176	272	167	121	181	189	232
32 TRAVAIL	3 496	5 142	7 188	7 275	6 900	7 162	6 826	6 017	5 478	5 667	5 927
33 TRAVAUX PUBLICS	3 126	4 169	4 274	4 041	3 568	3 503	3 687	3 641	3 808	4 072	3 684
34 URBANISME & AMENAGEMENT	10 689	11 458	13 437	13 082	14 232	10 985	11 719	12 734	11 993	11 756	10 568
35 DIVERS	726	819	797	788	724	691	683	684	588	613	681
TOTAL	148 387	156 731	170 092	170 101	180 407	177 956	177 782	187 095	182 559	178 876	201 368

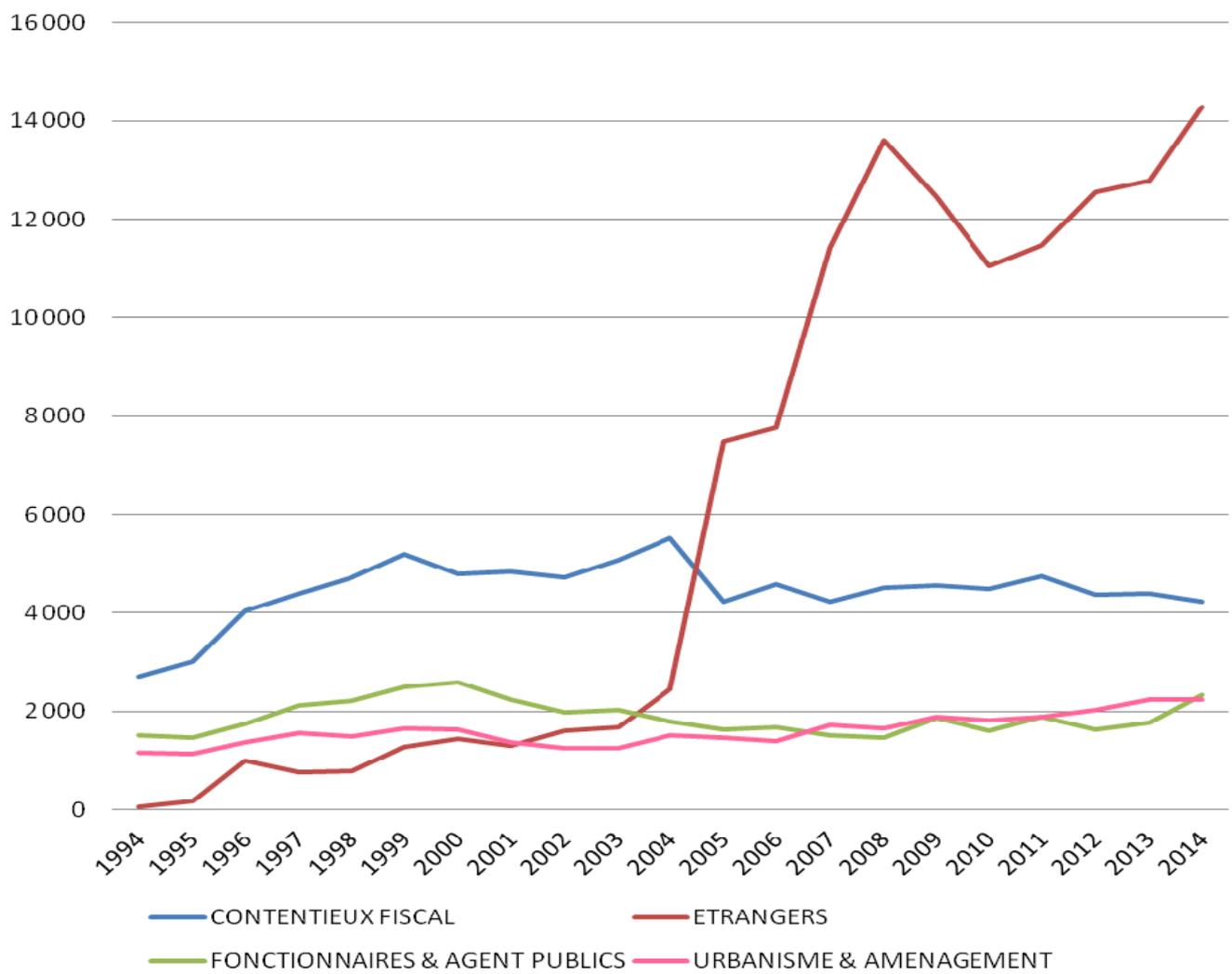
Affaires enregistrées par matière depuis 2004 dans l'ensemble des CAA
(données nettes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 AGRICULTURE	481	425	433	484	336	327	281	439	212	300	205
2 AIDE SOCIALE	44	104	250	311	324	271	312	331	354	459	277
3 ARMEES	63	48	69	62	143	630	598	175	73	79	127
4 COLLECTIVITES TERRITORIALES	431	375	422	491	415	436	574	505	483	480	447
5 COMPTABILITE PUBLIQUE	10	10	12	11	16	11	13	4	15	19	11
6 CONTENTIEUX FISCAL	5 527	4 235	4 594	4 229	4 514	4 562	4 483	4 737	4 384	4 402	4 232
7 CULTURE	8	6	0	7	5	7	11	9	6	6	20
8 DECORATIONS	3	0	3	1	2	0	1	5	1	1	1
9 DOMAINE - VOIRIE	294	277	256	272	266	298	325	337	406	351	313
10 DROITS PERSONNES ET LIB PUBLIQ	164	189	238	1 527	590	492	434	624	773	691	457
11 ECONOMIE	41	50	16	27	51	42	72	56	37	45	30
12 EDUCATION - RECHERCHE	172	172	87	97	118	119	94	120	117	120	114
13 ELECTIONS	40	52	18	18	35	46	24	41	24	18	29
14 ENVIRONNEMENT	205	224	232	221	257	255	267	256	272	306	289
15 ETABLISSEMENTS PUBLICS	33	16	22	23	24	24	23	27	29	17	42
16 ETRANGERS	2 456	7 497	7 766	11 431	13 601	12 448	11 043	11 484	12 553	12 781	14 292
17 EXPROPRIATION	88	101	92	98	81	125	108	118	108	150	121
18 FONCTIONNAIRES & AGENT	1 803	1 622	1 682	1 503	1 461	1 856	1 604	1 884	1 641	1 782	2 330
19 JURIDICTIONS	96	81	79	113	157	166	178	250	262	350	337
20 LOGEMENT	57	43	40	57	80	104	113	155	169	218	168
21 MARCHES & CONTRATS	925	844	841	919	787	833	967	1 020	937	997	889
22 PENSIONS	180	120	70	127	129	120	105	67	84	123	68
23 POLICE	385	420	522	626	968	1 224	1 730	1 488	1 189	980	474
24 POSTES ET	2	1	1	9	18	6	6	11	5	7	26
25 PROFESSIONS	123	129	126	147	142	152	240	145	177	230	159
26 RADIODIFFUSION ET TELEVISION	1	0	0	0	1	7	2	2	3	29	7
27 RAPATRIES	72	68	108	147	165	48	53	51	38	28	25
28 SANTE PUBLIQUE	719	554	595	650	614	630	681	735	709	667	671
29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES	88	32	72	49	29	32	37	35	31	40	40
30 SPORTS	21	23	10	19	23	21	25	25	28	16	28
31 TRANSPORTS	79	18	23	24	23	25	23	22	22	21	18
32 TRAVAIL	428	425	435	614	627	734	732	653	702	808	857
33 TRAVAUX PUBLICS	481	482	471	417	382	406	434	457	474	388	371
34 URBANISME & AMENAGEMENT	1 514	1 459	1 390	1 734	1 655	1 881	1 822	1 891	2 035	2 235	2 232
35 DIVERS	43	97	135	174	154	99	195	133	146	210	170
TOTAL	17 077	20 199	21 110	26 639	28 193	28 437	27 610	28 292	28 499	29 354	29 877

Evolution des affaires enregistrées dans les principaux domaines contentieux

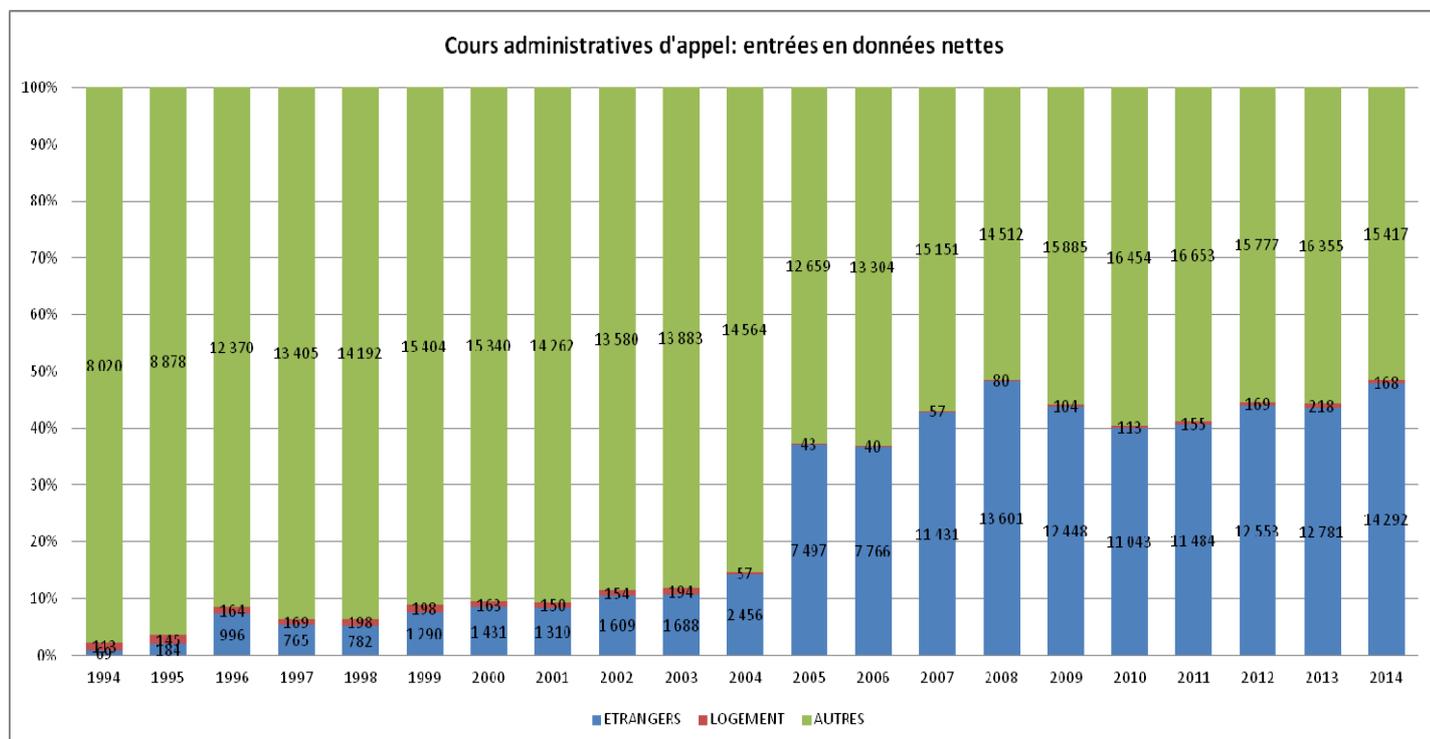
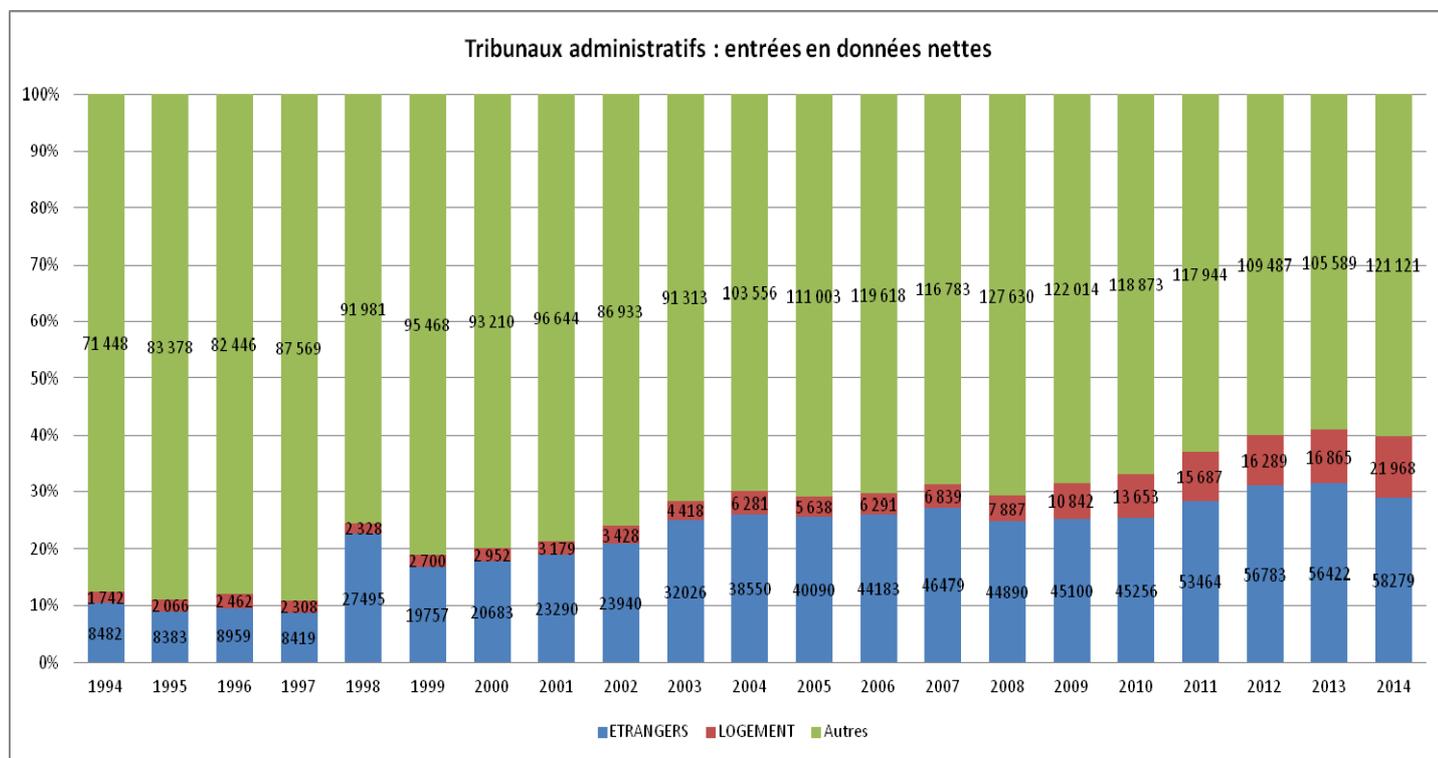


Evolution des affaires enregistrées depuis 1994 dans l'ensemble des CAA en données nettes pour certaines matières

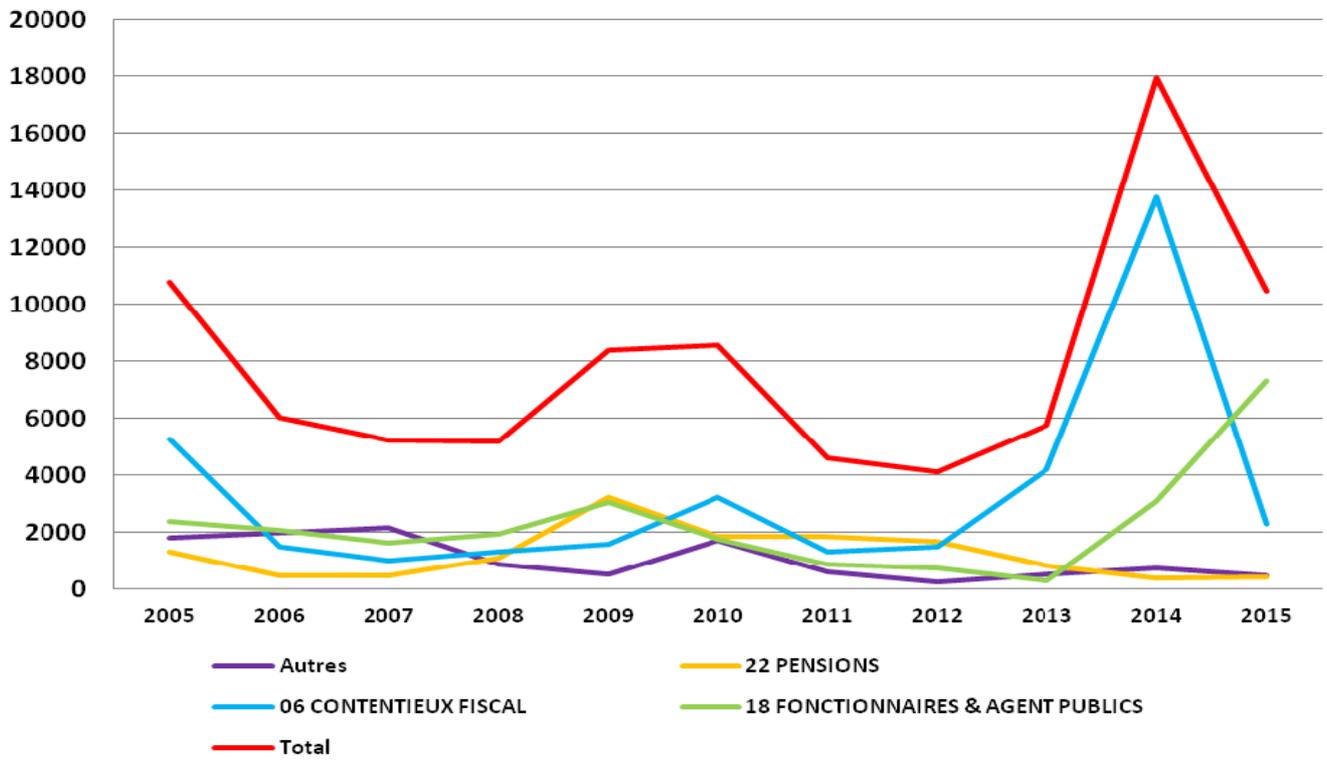


Evolution des contentieux de masse et des contentieux de série

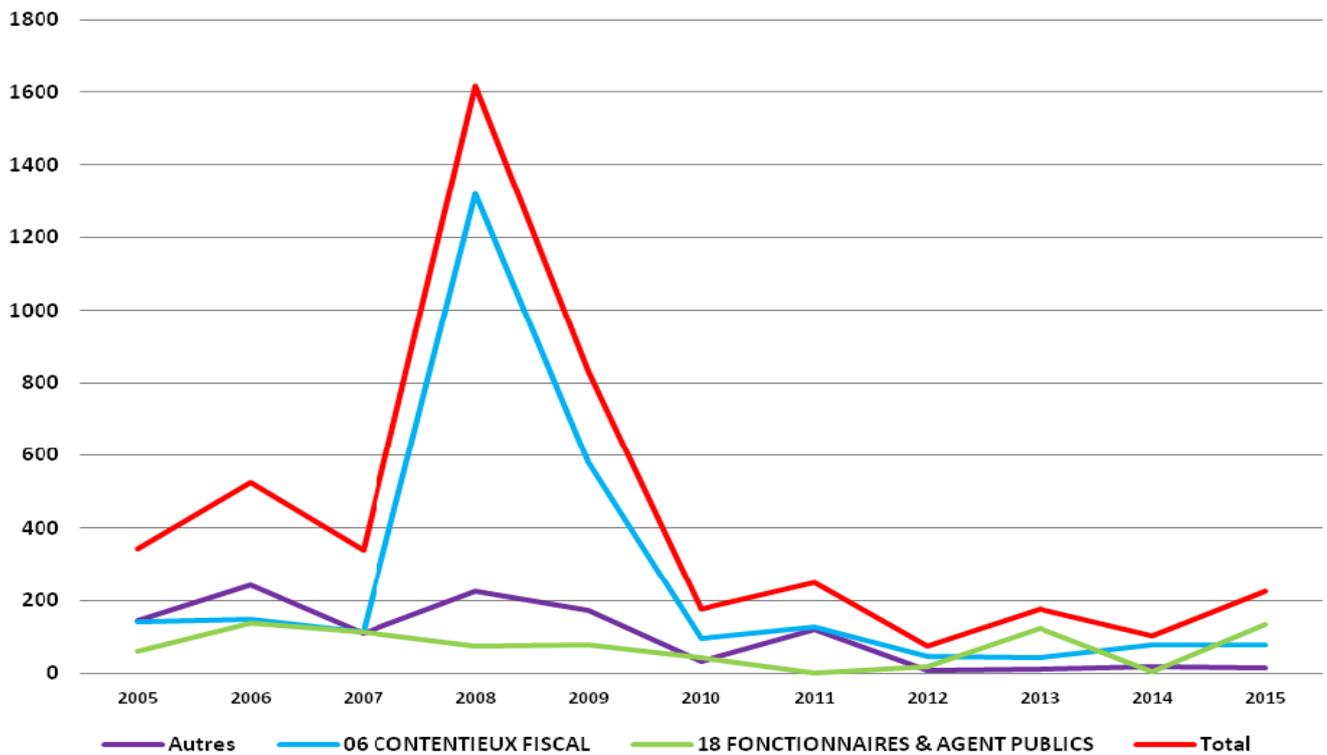
Part relative des contentieux « étrangers » et « logement » dans le total des entrées



Séries: entrées devant les TA



Séries : entrées devant les CAA



Code de justice administrative (extraits)

Article L.211-4

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les chefs de juridiction peuvent, si les parties en sont d'accord, organiser une mission de conciliation et désigner à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées.

Article L.221-2-1

En cas de nécessité d'un renforcement ponctuel et immédiat des effectifs d'un tribunal administratif, le vice-président du Conseil d'Etat peut déléguer, avec son accord, un magistrat affecté auprès d'une autre juridiction administrative, quel que soit son grade, afin d'exercer, pour une durée déterminée, toute fonction juridictionnelle auprès de ce tribunal.

L'ordonnance du vice-président précise le motif et la durée de la délégation ainsi que la nature des fonctions qui seront exercées par le magistrat délégué.

Un décret en Conseil d'Etat fixe le nombre et la durée des délégations qui peuvent ainsi être confiées à un magistrat au cours de la même année.

Article L.761-1

Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Article L.771-3

Les différends transfrontaliers relevant de la compétence du juge administratif, à l'exclusion de ceux qui concernent la mise en œuvre par l'une des parties de prérogatives de puissance publique, peuvent faire l'objet d'une médiation dans les conditions prévues aux articles 21, 21-2 à 21-4 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Est transfrontalier, au sens du présent article, le différend dans lequel, à la date où il est recouru à la médiation, une des parties au moins est domiciliée ou a sa résidence habituelle dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la France et une autre partie au moins est domiciliée ou a sa résidence habituelle en France.

Le différend transfrontalier s'entend également du cas où une instance juridictionnelle ou arbitrale est introduite en France entre des parties ayant recouru préalablement à une médiation et étant toutes domiciliées en ayant toutes leur résidence habituelle dans un autre Etat membre de l'Union européenne à la date à laquelle elles ont recouru à la médiation.

Article L771-3-1

Les juridictions régies par le présent code, saisies d'un litige, peuvent, dans les cas prévus à l'article L. 771-3 et après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci.

Article L771-3-2

Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation.

Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel et les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1° à 6° du présent article. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application de l'une de ces dispositions.

Article R. 221-3

Le siège et le ressort des tribunaux administratifs sont fixés comme suit :

Amiens : Aisne, Oise, Somme ;
Bastia : Corse-du-Sud, Haute-Corse ;
Besançon : Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort ;
Bordeaux : Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne ;
Caen : Calvados, Manche, Orne ;
Cergy-Pontoise : Hauts-de-Seine, Val-d'Oise ;
Châlons-en-Champagne : Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne ;
Clermont-Ferrand : Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme ;
Dijon : Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne ;
Grenoble : Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie ;
Lille : Nord - Pas-de-Calais ;
Limoges : Corrèze, Creuse, Indre, Haute-Vienne ;
Lyon : Ain, Ardèche, Loire, Rhône ;
Marseille : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône ;
Melun : Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
Montpellier : Aude, Hérault, Pyrénées-Orientales ;
Montreuil : Seine-Saint-Denis ;
Nancy : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges ;
Nantes : Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée ;
Nice : Alpes-Maritimes ;
Nîmes : Gard, Lozère, Vaucluse ;
Orléans : Cher, Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret ;
Paris : ville de Paris ;
Pau : Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées ;
Poitiers : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne ;
Rennes : Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan ;
Rouen : Eure, Seine-Maritime ;
Strasbourg : Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin ;
Toulon : Var ;

Toulouse : Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne ;
Versailles : Essonne, Yvelines ;
Basse-Terre : Guadeloupe ;
Cayenne : Guyane ;
Mamoudzou : Mayotte ;
Mata-Utu : îles Wallis et Futuna ;
Nouméa : Nouvelle-Calédonie ;
Papeete : Polynésie française, Clipperton ;
Saint-Denis : Réunion, Terres australes et antarctiques françaises ;
Saint-Barthélemy : Saint-Barthélemy ;
Saint-Martin : Saint-Martin ;
Saint-Pierre : Saint-Pierre-et-Miquelon ;
Schœlcher : Martinique.

Toutefois, le ressort du tribunal administratif de Melun comprend l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome de Paris-Orly et celui du tribunal administratif de Montreuil l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome de Paris - Charles-de-Gaulle.

Le siège des tribunaux administratifs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin est fixé à Basse-Terre.

Article R.221-6-1

En application de l'article L. 221-2-1, un magistrat ne peut être délégué plus de trois fois au cours d'une même année pour une durée totale qui ne peut excéder six mois.

L'ordonnance du vice-président du Conseil d'Etat prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 221-2-1 intervient sur avis du président de la juridiction administrative auprès de laquelle le magistrat est affecté et du président du tribunal administratif auprès duquel le magistrat est délégué.

Les magistrats délégués sont indemnisés de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Article R.222-1

Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance :

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 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.

Article R.226-1

Le greffe de chaque tribunal administratif comprend un greffier en chef et, s'il y a lieu, un ou plusieurs greffiers et d'autres agents de greffe.

Le greffe de chaque cour administrative d'appel comprend un greffier en chef, des greffiers et d'autres agents de greffe.

Sous l'autorité du chef de juridiction, le greffier en chef encadre les services du greffe et veille au bon déroulement de la procédure juridictionnelle. Il assiste le chef de juridiction dans la gestion des agents du greffe ainsi que dans celle des locaux, des matériels et des crédits de la juridiction.

Sous l'autorité du chef de juridiction, du président de section ou du président de chambre, le greffier est chargé du bon déroulement de la procédure juridictionnelle pour les dossiers qui lui sont confiés. Il encadre les agents de greffe chargés de le seconder.

Les greffiers en chef et les greffiers sont nommés par le ministre de l'intérieur sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, après avis, selon le cas, du président du tribunal administratif ou du président de la cour administrative d'appel.

Les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de catégorie A sont nommés parmi les fonctionnaires du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat, rattachés pour leur recrutement et leur gestion au ministre de l'intérieur dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du garde des sceaux, ministre de la justice, les greffiers en chef sont nommés sur des emplois de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, dans les conditions prévues par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007.

Les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de catégories B et C sont nommés parmi les fonctionnaires des corps de l'intérieur et de l'outre-mer.

Les greffiers en chef doivent avoir au moins le grade d'attaché. Les greffiers doivent avoir au moins le grade de secrétaire administratif.

Article R.411-1

La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge.

L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.

Article R.414-1

Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, la requête peut être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet.

Les caractéristiques techniques de cette application garantissent la fiabilité de l'identification des parties ou de leur mandataire, l'intégrité des documents adressés ainsi que la sécurité et la confidentialité des échanges entre les parties et la juridiction. Elles permettent également d'établir de manière certaine la date et l'heure de la mise à disposition d'un document ainsi que celles de sa première consultation par son destinataire. Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, définit ces caractéristiques et les exigences techniques qui doivent être respectées par les utilisateurs de l'application.

Article R.421-1

Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

La publication, sous forme électronique, au Journal officiel de la République française fait courir le délai du recours ouvert aux tiers contre les décisions individuelles :

1° Relatives au recrutement et à la situation des fonctionnaires et agents publics, des magistrats ou des militaires ;

2° Concernant la désignation, soit par voie d'élection, soit par nomination, des membres des organismes consultatifs mentionnés à l'article 12 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

3° Prises par le ministre chargé de l'économie dans le domaine de la concurrence ;

4° Emanant d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale.

Article R.431-3

Toutefois, les dispositions du premier alinéa de l'article R. 431-2 ne sont pas applicables :

1° Aux litiges en matière de travaux publics, de contrats relatifs au domaine public, de contravention de grande voirie ;

2° Aux litiges en matière de contributions directes, de taxes sur le chiffre d'affaires et de taxes assimilées ;

3° Aux litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques ainsi que les agents ou employés de la Banque de France ;

4° Aux litiges en matière de pensions, d'aide sociale, d'aide personnalisée au logement, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés ;

5° Aux litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé ;

6° Aux demandes d'exécution d'un jugement définitif.

Article R.522-8

L'instruction est close à l'issue de l'audience, à moins que le juge des référés ne décide de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il avise les parties par tous moyens. Dans ce dernier cas, les productions complémentaires déposées après l'audience et avant la clôture de l'instruction peuvent être adressées directement aux autres parties, sous réserve, pour la partie qui y procède, d'apporter au juge la preuve de ses diligences.

L'instruction est rouverte en cas de renvoi à une autre audience.

Article R.611-7

Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, la sous-section chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsqu'il est fait application des dispositions des articles R. 122-12, R. 222-1, R. 611-8 ou L. 822-1.

Article R. 611-8

Lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, le président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, le président de la sous-section peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction.

Article R.611-10

Sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige.

Le président de la formation de jugement peut déléguer au rapporteur les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles R. 611-7, R. 611-8-1, R. 611-8-5, R. 611-11, R. 612-3, R. 612-5, R. 613-1 et R. 613-4.

Article R.611-11-1

Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, les parties peuvent être informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé de l'appeler à l'audience. Cette information précise alors la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2. Elle ne tient pas lieu de l'avertissement prévu à l'article R. 711-2.

Article R.621-1

La juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. La mission confiée à l'expert peut viser à concilier les parties.

Article R.621-2

Il n'est commis qu'un seul expert à moins que la juridiction n'estime nécessaire d'en désigner plusieurs. Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, selon le cas, ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux choisit les experts parmi les personnes figurant sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9. Il peut, le cas échéant, désigner toute autre personne de son choix. Il fixe également le délai dans lequel l'expert sera tenu de déposer son rapport au greffe.

Lorsqu'il apparaît à un expert qu'il est nécessaire de faire appel au concours d'un ou plusieurs sages pour l'éclairer sur un point particulier, il doit préalablement solliciter l'autorisation du président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, du président de la section du contentieux. La décision est insusceptible de recours.

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.

Article R.776-9

Le délai d'appel est d'un mois. Il court à compter du jour où le jugement a été notifié à la partie intéressée. Cette notification mentionne la possibilité de faire appel et le délai dans lequel cette voie de recours peut être exercée.

Le président de la cour administrative d'appel ou le magistrat qu'il désigne à cet effet peut statuer par ordonnance dans les cas prévus à l'article R. 222-1. Il peut, dans les mêmes conditions, rejeter les requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée.

Article R.776-16

Le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le lieu où le requérant est placé en rétention ou assigné à résidence au moment de

l'introduction de la requête ou, si elle a été introduite avant le placement en rétention ou l'assignation à résidence, au moment où cette mesure est décidée.

Toutefois, lorsque, avant la tenue de l'audience, l'étranger est transféré dans un autre lieu de rétention, le président du tribunal administratif peut décider, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, par une décision insusceptible de recours, de transmettre le dossier au tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le nouveau lieu de rétention.

Lorsque le président d'un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence d'un autre tribunal administratif, il lui transmet le dossier sans délai et par tous moyens, dans les formes prévues au premier alinéa de l'article R. 351-6.

Par exception aux dispositions du premier alinéa et de l'article R. 221-3, le tribunal administratif territorialement compétent est celui de Nancy lorsque le requérant est placé au centre de rétention de Metz.