

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE ADMINISTRATIVE

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugé, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 20) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET PRÉSERVÉ, APRÈS LES EFFORTS ENGAGÉS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	8
A. LA STABILISATION DES CRÉDITS ET LA POURSUITE DE L'EFFORT PORTÉ SUR LES EMPLOIS	8
1. <i>Des crédits et un périmètre en voie de stabilisation</i>	8
2. <i>L'avancement du plan de recrutement engagé les années précédentes</i>	9
B. UNE EXÉCUTION DU BUDGET CONFORME AUX PRÉVISIONS	12
1. <i>Un budget qui bénéficie de conditions d'exécution favorable</i>	12
2. <i>La nécessaire maîtrise des frais de justice</i>	13
II. LES INCERTITUDES CRÉÉES PAR LA PROGRESSION PRÉVISIBLE DU CONTENTIEUX	16
A. DES JURIDICTIONS SOUMISES À UNE FORTE PROGRESSION DU CONTENTIEUX	16
1. <i>Le maintien d'un niveau convenable de traitement des affaires en dépit d'une progression continue du contentieux</i>	17
2. <i>Une évolution inégale du contentieux selon les matières</i>	21
B. L'ALOURDISSEMENT PROGRAMMÉ DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES JURIDICTIONS	22
C. LES RÉPONSES APPORTÉES À CETTE PROGRESSION PROGRAMMÉE SERONT-ELLES SUFFISANTES ?	25
1. <i>La dispense de conclusions du rapporteur public</i>	27
2. <i>La réforme de la procédure contentieuse et la réorganisation des compétences des juridictions</i>	29
3. <i>La création d'une action collective en droit administratif ?</i>	31
4. <i>Une voie qui n'est sans doute plus exploitable : l'extension des cas de recours au juge unique</i>	31
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 22 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Yves Détraigne¹, les crédits du **programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » du **projet de loi de finances pour 2012**.

Après avoir observé que, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, les crédits alloués à la justice administrative étaient stabilisés et que le plan de recrutements de magistrats et de personnels serait poursuivi, **M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis**, a constaté que le Conseil d'État et les juridictions administratives bénéficiaient de conditions d'exécution budgétaires favorables, étant notamment dispensés de l'obligation de mise en réserve de crédits en début de gestion.

Il a rappelé que le principal défi auxquels les juridictions administratives devaient faire face était l'augmentation continue du contentieux porté devant elles, et, particulièrement, celui des étrangers et de la police. Jusqu'à présent, les efforts budgétaires consentis, l'implication des personnels et des magistrats et certaines réformes procédurales ont permis aux juges administratifs d'améliorer significativement leurs délais de jugement.

Toutefois, il a souligné que de nouvelles réformes, comme celle relative à l'intervention du juge administratif en matière de contentieux de l'éloignement, alourdiront la charge de travail des tribunaux et des cours, ce qui pose la question des moyens qui leur seront alloués pour y faire face.

Après avoir examiné les différentes réformes procédurales susceptibles d'alléger la charge des juridictions administratives, comme la dispense de conclusions du rapporteur public, la création d'une action collective en droit administratif ou l'extension des cas de recours à un juge unique, il a estimé que chacune devait faire l'objet d'un examen minutieux et vigilant pour s'assurer que l'économie réalisée ne préjudiciera pas aux droits des justiciables.

Ces observations ont conduit votre commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits alloués à la justice administrative

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111122/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre rapporteur souhaite rendre hommage au travail accompli par le précédent rapporteur pour avis de votre commission sur les crédits de la justice administrative, M. Simon Sutour.

Le présent avis porte sur le programme 165, qui recouvre les crédits alloués au fonctionnement du Conseil d'État et des juridictions administratives, au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ». Il constitue le pendant, pour l'ordre administratif, de l'avis relatif au budget de la justice judiciaire, rapporté par notre collègue Mme Catherine Tasca.

Cette année encore, les juridictions administratives devront faire face à l'augmentation du contentieux porté devant elles. Les réformes passées continuent de produire leur effet, tandis que de nouvelles réformes, comme celle relative au contentieux de l'éloignement des étrangers, vont accroître sensiblement la charge des tribunaux et des cours.

Les juridictions administratives sont parvenues, jusqu'à présent, grâce aux efforts consentis et aux progrès réalisés, à absorber cette inflation du contentieux, sans dégrader et même en améliorant les délais de traitement des litiges portés devant elle

Cependant, aujourd'hui, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, la question se pose des marges de manœuvre organisationnelles, procédurales ou budgétaires qui permettront de faire face à cette progression programmée du contentieux.

I. UN BUDGET PRÉSERVÉ, APRÈS LES EFFORTS ENGAGÉS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

A. LA STABILISATION DES CRÉDITS ET LA POURSUITE DE L'EFFORT PORTÉ SUR LES EMPLOIS

1. Des crédits et un périmètre en voie de stabilisation

Les crédits alloués au programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » par le projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent à **344,9 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)** et à **349,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Pour la première année depuis cinq ans, ce budget enregistre une baisse – limitée – des AE (- 0,99 %), par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, qui correspond, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, à une quasi-stabilisation des moyens des juridictions.

Les crédits de paiement connaissent, quant à eux, une progression de 3,23 % : l'effort budgétaire consenti les années précédentes continue de produire ses fruits, en diminuant progressivement, s'agissant de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)¹ et des investissements immobiliers du Conseil d'État et des juridictions administratives.

Évolution des crédits du programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » (en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	24,3	24,3	0,00%	24,3	24,3	0,00%
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	51,3	52,3	1,91%	51,6	52	0,77%
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	155,8	155,3	-0,32%	154,7	152,6	-1,38%
04 – Fonction consultative	10,3	10,4	0,96%	10,3	10,4	0,96%
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	14,7	14,9	1,34%	14,7	14,9	1,34%
06 – Soutien	73,2	65,6	-11,59%	62	70	11,43%
07 – Cour nationale du droit d'asile	18,8	22,2	15,32%	20,5	25,2	18,65%
Total	348,4	345	-0,99%	338,1	349,4	3,23%

Source : PLF et projet annuel de performances pour 2012.

¹ Cf., sur le fonctionnement et les moyens de cette juridiction, le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur l'asile (avis n° 112 (2011-2012) du 17 novembre 2011, Tome II, de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois – <http://www.senat.fr/rapports-classes/crlois.html#PJLF>).

La maquette du projet de loi de finances pour 2012 ne présente aucun changement de périmètre par rapport à celle du projet de loi de finances pour 2011.

Ce budget n'inclut pas les crédits de l'aide juridictionnelle devant les juridictions administratives qui demeurent rattachés au programme « *Accès au droit et à la Justice* » de la mission « *Justice* ». Votre rapporteur observe qu'un tel rattachement est justifiée par le caractère transversal de l'aide juridictionnelle, qui ne change pas de nature en fonction de l'ordre juridictionnel, administratif ou judiciaire, devant lequel se portent les justiciables. D'ailleurs, les bureaux d'aide juridictionnelle sont placés auprès des tribunaux de grande instance, à l'exception de celui du Conseil d'État.

Il convient de rappeler que les crédits d'action sociale en faveur des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui appartiennent au corps des agents du ministère de l'Intérieur, restent inscrits au budget de leur ministère d'origine.

2. L'avancement du plan de recrutement engagé les années précédentes

Initialement, le projet de budget triennal 2011–2013 du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » prévoyait la création de 90 emplois en trois ans, répartis de la manière suivante :

- 40 ETPT dès 2011, avec 20 magistrats pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 10 magistrats et 10 personnels de catégorie A pour la CNDA.

- 30 ETPT en 2012, dont 20 rapporteurs pour la CNDA et 5 magistrats et 5 agents de greffe pour les tribunaux administratifs et les cours administratives;

- 20 ETPT en 2013, dont 10 rapporteurs pour la CNDA et 10 pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (5 magistrats et 5 agents de greffe).

Toutefois, la situation difficile de la CNDA a imposé la mise en œuvre, début 2011, d'un plan d'action destiné à renforcer ses capacités de jugement, qui a abouti à la création anticipée des 50 ETPT initialement prévus dès 2011, et à l'addition de 15 emplois supplémentaires en 2012.

Ce plan d'action a d'ores et déjà porté ses fruits : le nombre de rapporteurs en charge de l'instruction des recours a quasiment doublé en deux ans, puisqu'il était de 70 en 2009 et qu'il devrait atteindre 135 à la fin de cette année.

Les créations d'emplois réalisées dans le cadre de ce plan d'action sont financées par un transfert en projet de loi de finances initial pour 2012 de 28 ETPT, et des crédits correspondant, en provenance du programme 303 « *Immigration et asile* », dont sont retranchés 2 emplois à destination du programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* », pour renforcer les services facturiers du Premier ministre.

Le plafond d'emplois pour 2012 est ainsi porté à 3 614 ETPT avant transfert et 3 640 après transferts soit une évolution de 62 ETPT. Il comprend :

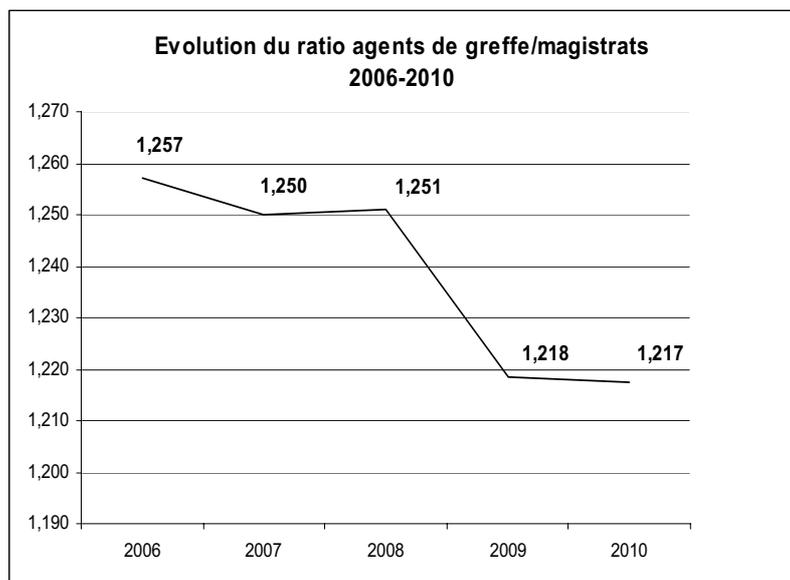
- l'extension en année pleine des emplois de 2010 à hauteur de 23 ETPT ;
- les créations d'emplois en 2012 à hauteur de 13 ETPT ;
- le solde des transferts d'emplois précités destinés à abonder le plan d'action pour la CNDA, à hauteur de 26 ETPT.

Compte tenu de ces mouvements et des départs en retraite, au total, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel devraient recevoir le renfort de cinq emplois de magistrats supplémentaires en 2012, correspondant à 3 ETPT, pour un coût annuel de 0,3 million d'euros hors CAS pension.

Par ailleurs, 15 ETPT, correspondant à l'extension en année pleine des 30 créations d'emplois de magistrats intervenus en 2011 (20 pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et 10 pour la CNDA) seront également créés, pour un coût de 1,3 million d'euros hors CAS pension.

L'augmentation du nombre de magistrats, qui ne s'accompagne pas d'une augmentation dans les mêmes proportions du nombre de greffiers (+ 2 ETPT seulement pour les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) a pour conséquence une légère dégradation du ratio greffiers/fonctionnaires.

Votre rapporteur observe cependant que, si ce ratio enregistre une baisse continue depuis plusieurs années, en raison notamment des forts recrutements de magistrats intervenus les dernières années, il reste, à 1,217, très supérieur à celui que l'on observe pour les juridictions judiciaires (0,92 en 2011).



Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Le statut particulier des agents des greffes du Conseil d'État et des juridictions administratives

À leur création en 1953, les tribunaux administratifs relevaient du ministère de l'Intérieur et la gestion des magistrats comme celle des agents de greffe était assurée par les services de ce ministère.

Cette organisation a été modifiée en 1991. Désormais les agents de greffe, tout en restant statutairement des agents du ministère de l'Intérieur, sont gérés selon le système dit de « *double gestion* » : la gestion des emplois relève exclusivement du Conseil d'État, tandis que la gestion des personnels est partagée entre le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État.

Les principes de la « *double gestion* » ont été clarifiés et précisés au moyen d'une Charte de gestion signée le 19 février 2008 entre le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État.

Une évaluation du système de double gestion a permis la rédaction d'une nouvelle charte, signée le 16 décembre 2010, pour permettre une amélioration des règles de gestion et de perspectives d'évolution de carrière des agents.

La gestion des emplois

La création des emplois de greffe et leur gestion relèvent exclusivement du Conseil d'État qui dispose pour cela des emplois et des crédits qui sont inscrits au budget du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Les décisions qui ont une implication financière sont soumises pour avis au contrôleur général près les services du Premier ministre.

La répartition des emplois entre les différentes juridictions est arrêtée par le Secrétaire général du Conseil d'État, après avis des présidents de juridiction.

La fusion des corps des personnels de la filière administrative du ministère de l'Intérieur a franchi une nouvelle étape le 1er janvier 2010 avec l'intégration des personnels administratifs de police des catégories B et C. Parallèlement, le rattachement des personnels civils de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a été acté. Ces agents ont vocation à rejoindre les mêmes corps par voie de détachement ou d'intégration.

Cet élargissement des périmètres d'emploi permettra d'offrir aux agents des parcours professionnels plus riches et plus diversifiés et de nouvelles perspectives de mobilités fonctionnelles au sein d'un même bassin d'emploi. Pour les agents de greffe, il se traduira par un élargissement des viviers de recrutement et favorisera la recherche de la meilleure adéquation entre profils des candidats et caractéristiques des postes à pourvoir.

La gestion des personnels

Elle est assurée conjointement par le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur.

Les agents appartiennent aux corps fusionnés du ministère de l'Intérieur et sont affectés dans les juridictions administratives. Leur arrivée dans une juridiction administrative s'effectue par :

- concours de recrutement organisés par le ministère de l'Intérieur ;
- mutation, entre tous les postes d'agents de greffe et tous les postes offerts au titre des préfectures, de l'administration centrale du ministère de l'intérieur mais aussi des postes civils dans la police et la gendarmerie, après avis des commissions administratives paritaires du ministère de l'Intérieur, auxquelles le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel participe avec voix consultative ;

- détachement dans un corps du ministère de l'Intérieur après avis des commissions administratives paritaires du ministère de l'Intérieur, auxquelles un représentant du Conseil d'État participe avec voix consultative.

L'affectation en juridiction relève en revanche du Vice-Président du Conseil d'État.

Le déroulement de la carrière des agents de greffe

S'agissant des avancements, les agents de greffe concourent dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que leurs collègues affectés dans les différents périmètres du ministère de l'Intérieur, sur proposition au niveau local du président de la juridiction ou niveau national, du Conseil d'État.

Les rémunérations et les indemnités qui leur sont attribuées sont les mêmes que celles des agents de même catégorie affectés dans les différents périmètres du ministère de l'Intérieur, selon le principe de parité.

Les agents des greffes relèvent de la procédure disciplinaire et des organes disciplinaires régissant les personnels du ministère de l'intérieur. Toutefois, le Vice-Président du Conseil d'État est désormais compétent pour les sanctions du premier groupe.

Si les principales positions statutaires relèvent du ministère de l'intérieur, les présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs sont compétents par exemple pour les décisions relatives aux congés annuels ou spéciaux (maternité, adoption, maladie...) et les décisions relatives aux disponibilités, aux autorisations d'absence.

La formation des agents de greffe

Les agents de greffe bénéficient du dispositif de formation du ministère de l'Intérieur. De plus, ils bénéficient, à leur arrivée en juridiction, d'un dispositif spécifique d'adaptation à l'emploi mis en place par le nouveau centre de formation de la justice administrative (CFJA).

B. UNE EXÉCUTION DU BUDGET CONFORME AUX PRÉVISIONS

1. Un budget qui bénéficie de conditions d'exécution favorable

Le programme « *Conseil d'État et juridictions administratives* » ne présente pas de difficulté particulière d'exécution.

Ainsi, en 2010, le niveau de consommation des crédits a été conforme aux prévisions et aux crédits alloués en loi de finances initiale pour 2010.

La consommation globale des crédits de personnel en 2010 s'élève à 256,4 M€ soit 99 % des crédits ouverts. Concernant les emplois, la consommation s'élève à 3 335 ETPT pour un plafond fixé en loi de finances initiale à 3343 ETPT, soit 8 ETPT restés vacants en fin d'exercice.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement ont été consommés à hauteur de 91 % en AE et à 102 % en CP. Ce taux de consommation des CP légèrement supérieur à 100 % s'explique par la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique en cours de gestion : certaines dépenses qui n'avaient pas été budgétées ont ainsi pu être financées, notamment la finalisation des travaux

d'installation du tribunal administratif de Montreuil et l'aménagement et l'extension des locaux de la CNDA à la suite du renforcement de ses moyens décidé au printemps 2010.

L'exécution de la dépense pour 2011 semble accuser, par rapport aux années précédentes, un certain retard, principalement dû au déploiement de l'outil interministériel budgétaire et comptable CHORUS, intervenue à partir du 1^{er} janvier 2011.

Votre rapporteur rappelle que cette exécution budgétaire satisfaisante est notamment due aux conditions favorables dont profite le présent programme, à la différence, notamment du programme 166 « *Justice judiciaire* » en matière de régulation budgétaire.

En effet, ainsi que M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État l'a rappelé au cours de son audition par votre rapporteur, le Premier ministre a indiqué, par deux lettres adressées au vice-président du Conseil d'État et au premier président de la Cour des comptes le 25 mai 2005, et à l'issue d'un arbitrage interministériel, que les programmes « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » bénéficieraient de modalités budgétaires particulières et ne seraient pas affectés par les mises en réserve de crédits.

Le Conseil d'État est donc exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion, contrairement aux juridictions judiciaires.

Ce régime plus favorable n'exclut pas quelques exceptions ponctuelles : ainsi, en 2009, le programme a été mis à contribution à hauteur de 0,8 millions d'euros en AE et de 0,5 millions d'euros en CP, au titre de la solidarité gouvernementale pour financer d'une part les dépenses d'hébergement d'urgence et d'autre part les mesures prises lors de la tempête « *Klaus* ». En 2010, 26 256 euros de crédits ont été annulés après l'atteinte partielle des objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre du fonds « *État exemplaire* ». De la même manière, le programme 106 n'échappe pas aux annulations de crédits décidées en loi de finances rectificative, comme en 2010, pour 1,4 million d'euros de crédits en AE.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État a confirmé à votre rapporteur que le Conseil considèrerait qu'il continuait à bénéficier, pour la période 2011-2013, de cette exonération de régulation budgétaire.

2. La nécessaire maîtrise des frais de justice

- **Des frais de justice en augmentation constante, mais qui restent d'un montant limité**

Les dotations de frais de justice inscrites sur le programme en 2012, s'élèvent globalement à 11,23 millions d'euros, qui se répartissent de la manière suivante : 8,5 millions d'euros pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 2,43 millions d'euros pour la CNDA et 0,3 million d'euros au titre de la mise en jeu de la responsabilité de l'État.

Les dépenses de frais de justice en matière administrative sont essentiellement constituées des frais postaux, des frais de papier et des frais de traduction qui sont engagés par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs dans le cadre de leur activité contentieuse. La dotation de frais de justice est globalement en progression de 6,2 % par rapport à celle de l'année précédente.

Dotation de frais de justice du Conseil d'État, des TA et CAA

Nature de la dépense	AE=CP 2012	%
Frais postaux	7 698 000	90 %
Frais de papier	402 500	5 %
Frais de traduction	443 500	5 %
Autres frais	26 000	0%
Total des frais de justice	8 570 000	100 %

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

La Cour nationale du droit d'asile se distingue des autres juridictions administratives en raison de la part prépondérante des frais d'interprétariat, qui correspondent à 75 % de la dotation.

Le montant des frais de justice affecté à la Cour nationale du droit d'asile a été fixé à 2 430 000 € en AE et CP pour 2012, soit une augmentation de 26% par rapport à l'année 2011.

Cette forte augmentation de la dotation est justifiée par les effets attendus, d'une part, du plan d'action de la CNDA pour l'amélioration des délais de jugement, qui entraînera une hausse des sorties et donc de l'activité de la juridiction et, d'autre part de celui du déstockage des dossiers de l'OFPRA qui entraînera une augmentation des recours contre les décisions de cet établissement public.

Dotation de frais de justice devant la CNDA

Nature de la dépense	AE=CP 2012	%
Interprétariat	1 800 000	74 %
Frais postaux	630 000	6 %
Total des frais de justice	2 430 000	100 %

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Votre rapporteur constate qu'en dépit du poids du contentieux des étrangers dans le contentieux porté devant les juridictions administratives, **aucun frais d'interprétariat autre que de traductions n'apparaît dans les frais de justice des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.**

Si la nature écrite de la procédure peut expliquer, pour les contentieux ordinaires, qu'il ne soit pas fait recours à un interprète, l'explication ne vaut pas pour certains contentieux de l'urgence, dont ceux, par exemple, des reconduites à la frontière ou des référés libertés, où les explications orales de l'intéressé peuvent être nécessaires. Il semble qu'en ces matières, pour une large part, le demandeur ne participe pas aux débats, l'avocat s'exprimant à sa place.

L'inversion des interventions du juge judiciaire et du juge administratif que réalise la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité¹ est susceptible non seulement d'augmenter significativement les recours formés devant le juge contre les mesures d'éloignement, mais aussi, d'amener le juge administratif à se prononcer sur des mesures (choix du pays de destination, bien fondé de son placement en rétention, légalité de l'interdiction de retour...) qui peuvent rendre nécessaire, pour la défense du demandeur, le recours à un interprète.

Il semble qu'une réflexion pourrait utilement être conduite pour examiner **la nécessité ou non de prévoir un plus ample recours à l'interprétariat devant le juge administratif et en évaluer l'impact éventuel.**

- **Les efforts engagés pour contenir les frais de justice**

Deux séries de mesures ont permis de réaliser des économies en matière d'affranchissement.

D'une part, le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative a permis aux juridictions de substituer, dans un certain nombre de cas, des lettres remises contre signature à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'évolution des tarifs postaux rend toutefois cette solution désormais moins intéressante financièrement.

D'autre part, les juridictions qui le pouvaient ont organisé un système de port du courrier aux administrations voisines lorsque ces dernières étaient parties à des instances contentieuses.

Enfin, l'évolution des applications informatiques dont sont dotées les juridictions administratives permet désormais d'envisager l'extension voire la généralisation de l'expérimentation des « *téléprocédures* ».

Autorisée par le décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 modifié par le décret n° 2009-1649 du 23 décembre 2009 qui l'a prorogée jusqu'au 31 décembre 2012, cette expérimentation conduite au Conseil d'État et dans les juridictions franciliennes, permet, principalement en contentieux fiscal, le dépôt des requêtes et la conduite de l'instruction d'une affaire, par voie d'échanges de documents dématérialisés.

¹ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Sur cette réforme, cf. infra.

Le secrétariat général du Conseil d'État considère que la fiabilité technique du dispositif et l'intérêt fonctionnel retiré par tous les acteurs de la procédure militent pour un élargissement du dispositif. Celui-ci serait d'ores et déjà engagé.

L'expérimentation des téléprocédures en Île-de-France

L'expérimentation engagée en matière fiscale par le Conseil d'État a été reconduite devant les juges du fond, au tribunal administratif de Paris et à la cour administrative d'appel de Paris en juin 2007 puis à l'ensemble des juridictions franciliennes en janvier 2009. Les différents ordres d'avocats participent à cette expérimentation en liaison avec les Directions des services fiscaux concernés.

Cette expérimentation a connu un faible niveau d'activité en phase de démarrage en raison de la dispersion de cette activité sur plusieurs juridictions et sur un grand nombre de cabinets d'avocats.

Pour permettre à cette procédure d'atteindre une nécessaire masse critique dans le portefeuille des cabinets d'avocats, il a été décidé d'étendre le périmètre de l'expérimentation à l'ensemble des juridictions franciliennes.

Cette extension s'est accompagnée d'actions de communication visant à développer le nombre de cabinets participants : présentation co-organisée à la cour administrative d'appel de Paris avec le barreau de Paris, présentations aux barreaux de leur ressort dans les juridictions franciliennes, participation au Campus 2009 des avocats organisé par le barreau de Paris à la Sorbonne, courriers d'information adressés aux cabinets par les juridictions à réception de leurs recours fiscaux.

La part du contentieux fiscal dématérialisé dans le cadre de cette expérimentation atteindrait aujourd'hui 18 % des recours fiscaux présentés par un avocat.

II. LES INCERTITUDES CRÉÉES PAR LA PROGRESSION PRÉVISIBLE DU CONTENTIEUX

A. DES JURIDICTIONS SOUMISES À UNE FORTE PROGRESSION DU CONTENTIEUX

Ainsi que l'a récemment rappelé M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « *l'augmentation du contentieux est une constante de la juridiction administrative depuis ses origines. Mais elle a pris, au cours des dernières décennies, une ampleur considérable [...] : 20 000 requêtes avaient été enregistrées en 1970 ; plus de 172 000 l'ont été en 2009. Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif augmente en moyenne de 6 % par an et il double presque tous les dix ans* »¹.

¹ *Allocution de clôture au colloque organisé le 24 novembre 2010, RFDA, n°4, 2011, p. 684.*

Cette inflation constante du contentieux administratif a justifié les importants efforts budgétaires engagés pour créer de nouvelles juridictions et augmenter les effectifs de magistrats et de personnels.

Votre rapporteur observe que ces efforts, et l'engagement des magistrats, greffiers et personnels, ont payé et permettent aujourd'hui à la justice administrative de présenter des délais de traitement acceptables.

1. Le maintien d'un niveau convenable de traitement des affaires en dépit d'une progression continue du contentieux

• Devant le Conseil d'État

La progression du contentieux porté devant le Conseil d'État est allée de pair avec son recentrage sur son activité de juge de cassation.

Ainsi, alors que, de 2006 à 2009, le nombre d'affaires enregistrées, en données brutes, semblait stabilisé au dessus de 11 000 affaires par an, l'année 2010 a enregistré une baisse significative des entrées (- 9,6 %) en raison, principalement, du transfert de certaines compétences de premier et dernier ressort du Conseil d'État aux tribunaux administratifs, comme le transfert au tribunal administratif de Nantes à compter du 1^{er} avril 2010 du contentieux des affaires de refus de visa d'entrée en France¹.

Cette baisse relative du contentieux n'a été que faiblement affectée par l'entrée en vigueur au 1^{er} mars du décret n° 2010-148 du 16 février 2010 relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Ce nouveau droit ouvert aux justiciables a induit l'enregistrement, d'une part, de 98 dossiers transmis par les juridictions administratives et, d'autre part, de 158 mémoires présentés directement devant le Conseil d'État qui, se rattachant à une instance déjà en cours, ne sont pas pris en compte dans les statistiques des entrées.

Activité du Conseil d'État de 2000 à 2010

Conseil d'État	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Affaires enregistrées (données brutes)	12 800	12 793	11 471	10 213	12 868	12 572	11 578	11 745	11 840	11 361	10 268
Affaires enregistrées (données nettes)	12 274	12 642	11 281	9 905	12 074	11 196	10 271	9 627	10 250	9 744	9 374
Décisions rendues (données nettes) ²	12 236	12 553	11 402	11 135	11 001	11 270	11 242	9 973	10 304	10 059	10 105
Affaires jugées (données nettes)	12 159	12 480	11 323	11 071	10 298	11 222	11 198	9 929	10 270	9 986	9 942
Affaires en stock (données nettes)	10 159	10 227	10 190	8 993	10 122	10 089	8 567	8 201	8 149	7 916	7 284
Affaires par magistrat (données nettes)	ND	ND	ND	69	69	70	80	85	86	83	80

¹ Ce transfert a été organisé par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010.

² Y compris les décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier (notamment les décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité).

Conseil d'État	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Délai prévisible moyen des affaires en stock						1 an et 5 jours	9 mois et 19 jours	10 mois	9 mois et 15 jours	9 mois et 15 jours	9 mois
Délai prévisible moyen de jugement (y compris RAF ¹)	10 mois	10 mois	11 mois	10 mois	11 mois	11 mois	9 mois	10 mois	9 mois et 15 jours	9 mois et 15 jours	9 mois
Délai moyen de jugement constaté pour les affaires « ordinaires »	18 mois	17 mois	18 mois	19 mois	17 mois	17 mois	18 mois	17 mois	18 mois et 18 jours	18 mois et 9 jours	17 mois

Source : secrétariat général du Conseil d'État

Le stock des affaires en instance a fortement baissé en cinq ans² et a encore été réduit de 8 % fin 2010, il s'établit ainsi à moins de 7 300 affaires. Par ailleurs, ce stock a été assaini, en effet, la part des affaires très anciennes ne cesse de diminuer.

Au 31 décembre 2010, seulement 19 dossiers avaient une ancienneté de plus de quatre ans, contre 114 au 31 décembre 2005.

Le délai prévisible moyen des affaires en stock et le délai moyen de jugement constaté pour les affaires « ordinaires » ont été réduits sensiblement de 15 jours entre 2009 et 2010.

• **Devant les cours administratives d'appel**

Le nombre d'affaires nouvelles portées chaque année devant les cours administratives d'appel a augmenté, en données nettes, de 60,52% entre 2000 et 2010, avec un pic en 2005 en raison du transfert de l'appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière du Conseil d'État vers les cours.

L'année 2010 se signale toutefois par une diminution de 2,32 % par rapport à 2009 du nombre d'affaires nouvelles. Cette diminution, la première depuis 2005, est la conséquence du recul du contentieux des étrangers de 11,37 % : après avoir atteint un sommet en 2008, à la suite du nouveau régime contentieux des obligations de quitter le territoire française mis en place par le décret n° 2006-708 du 23 décembre 2006, le taux d'appel contre les décisions des tribunaux a progressivement diminué en 2009 et 2010.

Le nombre d'affaires traitées dans les cours administratives d'appel a lui aussi progressé significativement.

Alors qu'il s'élevait, en 2000, à 13 110 affaires en données nettes, il s'est établi à 27 784 en 2010, soit une progression de 112 %.

¹ Reconduite à la frontière (RAF).

² Le Conseil d'État explique l'importante baisse du nombre d'affaires jugées en 2007 par la diminution sensible de ses effectifs à la suite d'importants mouvements de sortie de ses membres, après les élections présidentielles et législatives.

Il a en revanche diminué en 2010 de 1,48 % par rapport à 2009. Cette dernière évolution s'explique essentiellement par la diminution de l'effectif réel moyen (ERM), qui tient moins à celle des effectifs de magistrats en appel qu'à la plus grande consommation de jours de compte épargne temps.

Activité des cours administratives d'appel de 2000 à 2010

CAA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrées	16 540	15 375	15 267	15 640	14 347	20 208	21 083	26 554	27 802	28 059	27 408
Sorties	12 906	12 928	14 281	16 700	19 829	23 553	25 890	25 716	27 235	28 202	27 784
Stocks	37 723	40 073	40 968	40 058	35 031	31 861	27 153	28 062	25 825	28 814	28 831
% affaires en instance de + de 2 ans	34,3%	38,2%	43,8%	45,1%	42,8%	31,1%	19,9%	9,9%	7,0%	5,1%	4,9%
DPM de jugement	2a 11m 2j	3a 1m 6j	2a 10m 17j	2a 4m 24j	1a 9m 6j	1a 4m 7j	1a 0m 18j	1a 1m 3j	1a 0m 21j	1a 0m 8j	1a 0m 14j
Délai moyen constaté								1a 5m 11j	1a 2m 8j	1a 1m 24j	1a 1m 16j
Délai moyen constaté des affaires ordinaires								1a 9m 12j	1a 4m 25j	1a 3m 22j	1a 3m 5j
Effectif réel moyen	141,88	154,44	163,05	180,46	205,55	239,98	248,26	242,83	249,31	244,71	242,68
Nbre affaires / magistrat	90,96	83,71	87,59	92,54	96,47	98,15	104,28	105,9	109,24	115,42	114,49

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

L'augmentation plus rapide du nombre d'affaires traitées que celui du nombre d'affaires nouvelles a contribué à l'assainissement du stock d'affaires en souffrance. Ainsi, le nombre d'affaires de plus de 2 ans, qui ne représentent plus que 4,9 % du total a diminué de 5,3 % par rapport à 2009.

Le délai prévisible moyen de jugement a très légèrement augmenté en 2010 (+6 jours), pour s'établir à 12 mois et 14 jours.

Le délai de jugement constaté, quant à lui, continue de décroître pour s'établir à 1 an 1 mois 13 jours en 2010. Si l'on retire les affaires de référé, ce délai atteint 1 an 1 mois 16 jours. Et si l'on retire aussi les affaires réglées par ordonnance (soit « *le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* »), il s'élève à 1 an 3 mois et 5 jours.

• **Devant les tribunaux administratifs**

Entre 2000 et 2010, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs a progressé de presque 55 %.

En 2010, 175 377 affaires nouvelles ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs, ce qui représente une augmentation de +1,85 % par rapport à l'année 2009. Cette hausse devrait se poursuivre en 2011. En effet, les six premiers mois de l'année 2011 se caractérisent par une progression des affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs de l'ordre de 5,6 %, en données nettes, par rapport au premier semestre 2010.

Cette augmentation du contentieux depuis 2000 recouvre des évolutions contrastées selon les matières. De 2000 à 2010, les contentieux qui ont connu la plus forte hausse sont ceux de la police avec une évolution de 195,85%, des étrangers qui progressent de 128,75% ainsi que le contentieux du logement, qui a progressé de 266,67% en raison notamment de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Sur la même période, le nombre d'affaires traitées a augmenté de près de 59 %. Il est passé en volume de presque 118 000 à 187 000 affaires. L'année 2010 se signale par une quasi-stabilité (-0,09 %) par rapport à 2009.

Activité des tribunaux administratifs de 2000 à 2010

TA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrées	113 059	123 354	112 703	128 422	149 008	156 994	166 785	170 014	176 313	172 195	175 377
Sorties	118 991	120 773	118 915	127 035	137 189	155 562	164 342	175 011	183 811	187 236	187 061
Stocks	201 534	203 303	196 068	197 913	209 439	210 043	211 990	206 676	198 791	184 623	173 246
% affaires en instance de + de 2 ans	35,7%	34,4%	34,1%	32,8%	29,1%	21,0%	23,7%	23,4%	24,7%	22,1%	17,5%
DPM de jugement	1a 8m 10j	1a 8m 9j	1a 7m 27j	1a 6m 21j	1a 6m 10j	1a 4m 6j	1a 3m 14j	1a 2m 5j	1a 0m 29j	11m 25j	11m 3j
Délai moyen constaté								1a 3m 9j	1a 2m 22j	1a 3m 2j	1a 2m 17j
Délai moyen constaté des affaires ordinaires								2a 2m 16j	2a 3m 15j	2a 2m 27j	2a 2m 15j
Effectif réel moyen	539,18	544,63	566,87	571,04	572,11	596,15	637,15	667,59	666,86	677,57	696,05
Nbre affaires / magistrat	219,64	221,07	208,99	222,46	239,79	260,94	257,93	262,29	275,03	276,33	268,75

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Le nombre d'affaires en instance diminue par rapport à 2009 de 6,2 % à un peu plus de 173 000 dossiers.

En 2010, cette réduction des stocks se double d'un rajeunissement puisque le volume d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminue de plus de 26 % par rapport à 2009. Au nombre de 30 043, ces affaires représentent désormais 17,5 % du total des affaires en stock contre 22,1 % en 2009 et 35,7 % dix ans auparavant.

Le délai prévisible moyen de jugement continue à diminuer : il s'établit, au 31 décembre 2010, à 11 mois et 3 jours, soit une réduction de 22 jours par rapport à 2009.

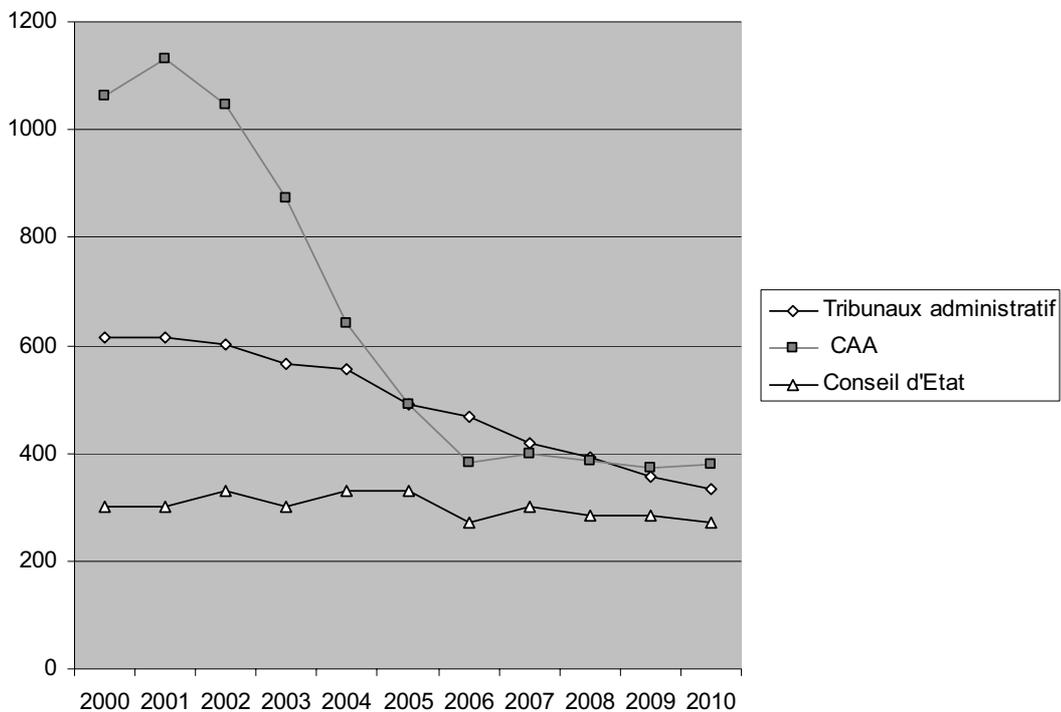
Le délai de jugement constaté diminue de 15 jours par rapport à 2009 et s'établit à 1 an 2 mois 17 jours en 2010.

Pour les affaires ordinaires, ce délai renoue avec le minimum atteint en 2007, à 2 ans 2 mois 15 jours, soit une réduction de 12 jours par rapport à 2009.

Votre rapporteur observe que ce dernier résultat manifeste la **difficulté que rencontrent les tribunaux administratifs, de plus en plus sollicités par des contentieux courts qui se multiplient, à traiter les affaires ordinaires.**

De tels points de résistance n'invalident pas les notables progrès enregistrés en matière de délais de traitement des affaires dont sont saisis les juges administratifs. Toutefois ils signalent la pression qu'exerce, sur les juridictions, certains contentieux en forte croissance.

**Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock
au sein des juridictions administratives (en nombre de jours)**



Source : secrétariat général du Conseil d'État.

2. Une évolution inégale du contentieux selon les matières

Votre rapporteur observe que les différentes réformes intervenues les dernières années ont moins affecté le Conseil d'État, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, que les tribunaux et les cours. En effet, le Conseil demeure la seule juridiction administrative dont le contentieux s'est sensiblement réduit.

Devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours, les contentieux les plus inflationnistes sur les 5 dernières années (2006-2010), en volume et en pourcentage de progression, sont le contentieux des étrangers et celui de la police.

Le nombre de requêtes concernant le contentieux des étrangers devant les tribunaux administratifs est passé de 43 684 en 2006 à 45 256 en 2010, soit une progression d'environ 4%. Ce contentieux, qui a connu une légère baisse en 2008 et 2009, représente à peu près 26% du volume total des entrées.

Devant les cours, le nombre de requêtes est passé de 7 760 en 2006 à 11 035 en 2010, soit une progression de 42%, sans commune mesure avec la progression globale de l'ensemble des autres affaires enregistrées devant ce niveau de juridiction durant la même période. Cette progression trouve, en grande partie, son origine dans l'introduction, en 2007, du contentieux de refus de titre assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), qui s'est traduit par un accroissement exceptionnel du taux d'appel du contentieux des titres et refus de visas de séjours qui est passé de 11 % en 2006 à 28 % en 2010.

Le nombre de requêtes concernant le contentieux de la police est passé, devant les tribunaux administratifs, de 19 984 en 2006 à 18 828 en 2010. Malgré une baisse de l'ordre de 16 % ces 2 dernières années, ce contentieux représente 11% du volume total des entrées.

Comme devant les cours administratives d'appel, le contentieux lié au retrait de points du permis de conduire explique, en grande partie, cette évolution.

Il convient, par ailleurs, de noter la progression significative du contentieux du logement : + 34 % depuis 2008, soit plus de 10 640 affaires, qui constituent 6 % du contentieux total en 2010. Il s'agit de la traduction immédiate de la montée en puissance du contentieux du droit au logement opposable (DALO), qui a représenté près de 7 600 affaires nouvelles en 2010.

B. L'ALOURDISSEMENT PROGRAMMÉ DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES JURIDICTIONS

Les causes de l'inflation constatée du contentieux administratif sont connues¹ : les modifications récentes intervenues dans le contentieux des étrangers, du logement avec l'instauration du droit au logement opposable, du revenu de solidarité active, de la commande publique ou encore l'impact de la question prioritaire de constitutionnalité...

Ces réformes vont non seulement continuer à produire leurs effets sur la progression du contentieux, mais certaines vont en développer de nouveau. Il en est ainsi de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Une autre réforme viendra alourdir la charge des juridictions administratives en 2012 : celle de la procédure contentieuse en matière de droit des étrangers, réalisée par la loi du 16 juin 2011.

¹ Cf. les développements consacrés par Simon Sutour à ces réformes et à leur impact sur l'augmentation du contentieux administratifs, dans l'avis budgétaire sur les crédits de la justice administrative (rapport pour avis n° 116 (2010-2011) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2011 : Justice et accès au droit, p. 84-91, <http://www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-4.html>)

- **L'atteinte d'un nouveau palier dans le contentieux du droit au logement**

Cette loi a instauré une procédure de recours *ad hoc* à destination personnes qui n'ont pas reçu une offre de logement social correspondant à leurs besoins et à leurs capacités, pour leur permettre d'obtenir du juge qu'il ordonne leur logement ou leur relogement, au besoin sous astreinte. Cette procédure a initialement été réservée :

- aux personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation placées auprès des préfets, qui pouvaient, en outre, se prévaloir d'être dépourvues de logement, hébergées temporairement, menacées d'expulsion ou logées dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux ou encore, en présence d'enfants mineurs ou de personnes présentant un handicap, logées dans des conditions inacceptables du fait de l'indécence du logement ou de sa sur-occupation ;

- aux personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement.

Or, à compter du 1^{er} janvier 2012, la procédure de recours *ad hoc* sera ouverte à toutes les personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation en raison du délai anormalement long mis pour satisfaire leur demande de logement social. Cette extension risque de provoquer un nouvel alourdissement de la charge des tribunaux administratifs, qui n'a pas pu être évalué.

- **La réforme du contentieux de l'éloignement**

En 2011, les juridictions administratives ont eu à connaître de la réforme des procédures contentieuses relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière contenues dans la loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et immédiatement mise en œuvre par le décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011.

**La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration,
à l'intégration et à la nationalité**

La loi du 16 juin 2011 a procédé à la transposition de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « retour ».

Si elle n'a pas modifié de manière substantielle le mécanisme général des obligations de quitter le territoire français moyennant un délai de retour volontaire laissé à l'étranger, elle a profondément remanié la procédure applicable aux mesures d'éloignement susceptibles de faire l'objet d'une exécution immédiate.

La loi a réduit la notion de reconduite à la frontière à une hypothèse marginale : celle de l'étranger qui pendant la durée de validité de son visa constitue une menace pour l'ordre public ou a exercé une activité salariée sans être titulaire d'une autorisation de travail.

La notion de reconduite à la frontière est ainsi remplacée par celle « *d'obligation de quitter le territoire français sans délai de retour volontaire* » et la loi définit une série de cas dans lesquels l'administration peut obliger l'intéressé à quitter le territoire français, sans lui laisser un tel délai. L'économie générale de ces nouvelles mesures est, néanmoins, très proche de celle des anciennes reconduites à la frontière.

La principale modification réside dans la transposition du principe de l'interdiction de retour posé par la directive. La loi prévoit donc que l'obligation de quitter le territoire français, avec ou sans délai de retour volontaire, peut être assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée maximale, selon les cas, de deux ou trois ans.

Enfin, les conditions dans lesquelles, en l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement, l'intéressé peut être placé en rétention ou assigné à résidence ont été redéfinies. En particulier, une nouvelle procédure d'assignation à résidence sous surveillance électronique a été prévue. A l'expiration d'un délai de cinq jours, cette assignation est susceptible d'être prorogée par le juge des libertés et de la détention dans les mêmes conditions que le placement en rétention.

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité¹ a profondément modifié le régime contentieux applicable aux mesures d'éloignement, lorsque l'intéressé est placé en rétention. En effet, l'intervention du juge des libertés et de la détention a été reportée d'un délai de quarante-huit heures après le début de la rétention à un délai de cinq jours.

En pratique, l'intervention du juge des libertés et de la détention et celle du juge administratif se trouvent donc inversées.

Lorsqu'un étranger en situation irrégulière est placé en rétention (ou assigné à résidence avec surveillance électronique) aux fins d'exécution d'une mesure d'éloignement, le dispositif est désormais conçu pour que le juge administratif statue, dans les 72 heures, sur la légalité de la mesure d'éloignement et, le cas échéant, des mesures qui en sont l'accessoire, avant que le juge des libertés et de la détention ne soit saisi de la prorogation de la rétention (ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique).

L'impact de cette mesure sur le fonctionnement des juridictions administrative n'a fait l'objet d'aucun développement dans l'étude d'impact jointe au projet de loi. Il est encore trop tôt pour tirer un premier bilan. Mais il est hautement probable que cette inversion des interventions respectives des juges administratif et judiciaire constituera une incitation supplémentaire à saisir la juridiction administrative, notamment dans le souci de contester la légalité de la mesure de rétention sans attendre l'échéance de l'intervention obligatoire du juge des libertés et de la détention.

Indépendamment de l'accroissement prévisible du nombre de recours, la loi entraîne un alourdissement de la charge de travail induite par chaque recours dès lors que, dans un nombre substantiel de dossiers, le litige porte, non seulement, comme aujourd'hui, sur la légalité de l'éloignement du

¹ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

territoire de l'étranger en situation irrégulière et le choix du pays de destination, mais également d'une part, sur la légalité du placement en rétention et, d'autre part, sur la légalité de l'interdiction de retour qui assortit la mesure d'éloignement.

Ainsi, un même dossier pourra induire cinq séries de contestation portant sur :

- le principe même de l'éloignement de l'étranger ;
- le cas échéant, l'absence de délai de retour volontaire qui lui est laissé ;
- le choix du pays de sa destination ;
- le bien fondé de son placement en rétention
- l'infliction d'une interdiction de retour.

Alors que le contentieux des étrangers est, comme on l'a vu, le contentieux administratif le plus inflationniste, la réforme engagée devrait se traduire par une augmentation significative de ce contentieux. Votre rapporteur regrette qu'aucun moyen supplémentaire n'ait été prévu pour y faire face.

C. LES RÉPONSES APPORTÉES À CETTE PROGRESSION PROGRAMMÉE SERONT-ELLES SUFFISANTES ?

La réponse apportée à la forte croissance du contentieux administratif repose sur trois leviers d'action.

Le premier est le levier budgétaire, qui autorise la création d'emplois supplémentaires ou de juridictions nouvelles. Relèvent de ce mouvement la création en 1987 des cours administratives d'appel ou celle, plus récente, de la cour de Versailles en 2004 et des tribunaux administratifs de Nîmes en 2006, de Toulon en 2008 ou de Montreuil en 2009, pour désengorger les juridictions surchargées de Paris, Montpellier, Marseille, et Cergy-Pontoise. De 2004 à 2010, les effectifs budgétaires de magistrats (hors conseil d'État) sont passés de 918 à 1 083 et ceux des agents de greffe de 1 169 à 1 318, soit une évolution respective de 18 % et de 13 %.

Le deuxième levier d'action est l'élévation de la productivité des magistrats et des fonctionnaires des juridictions administratives. Il repose à la fois sur l'engagement de chacun, la valorisation indemnitaire de la productivité et la mise à disposition des juges ou des personnels d'outils ou de dispositifs facilitant leur tâche (informatisation et dématérialisation, aide à la décision).

**Une mesure d'assistance des magistrats dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle :
le dispositif d'aide à la décision**

Traditionnellement, les magistrats administratifs prenaient en charge personnellement l'ensemble de l'étude et de l'examen des dossiers contentieux qui leur étaient soumis, quelle que soit leur difficulté, ainsi que la rédaction intégrale des jugements et des arrêts. Les greffes des juridictions administratives se consacraient, pour la part, à la gestion matérielle de la procédure (enregistrements, communications, notifications ...).

Depuis une dizaine d'années, afin de permettre à la juridiction administrative d'augmenter significativement le nombre de décisions rendues, de nouveaux modes de collaboration se sont développés, permettant de confier à des assistants le soin de préparer, sous le contrôle des magistrats, soit des projets de décisions simples (des ordonnances notamment), soit des éléments d'analyse d'un dossier. Ces collaborations sont désignées sous l'expression un peu cursive « *d'aide à la décision* ».

Les assistants qui apportent ainsi leur concours aux magistrats relèvent de deux catégories :

- les premiers dénommés « *assistants du contentieux* » sont des fonctionnaires titulaires de catégorie A, pour l'essentiel des attachés, qui sont affectés sur ces fonctions comme le sont les autres agents de greffe, dans le cadre de la double gestion mise en place avec le ministère de l'intérieur ;

- les seconds dénommés « *assistants de justice* » sont des agents contractuels exerçant à temps incomplet, recrutés pour une durée maximale de deux ans renouvelable deux fois, dans les conditions prévues par les articles L. 122-2 et L. 227-1 du code de justice administrative, dans leur rédaction issue de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, et par les articles R. 227-1 et suivants du même code.

Les dispositions réglementaires ont été récemment modifiées par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 pour porter le nombre de vacations susceptibles d'être effectuées par un assistant de justice de 80 heures mensuelles à 120 et de 720 heures annuelles à 1080. Cela correspond approximativement à un service de trois jours par semaine.

Les assistants de justice sont recrutés, de façon privilégiée, dans un vivier d'étudiants de 2° ou 3° cycle qui trouvent ainsi, à la fois, un revenu d'appoint pour financer leurs études ou leur transition vers la vie active et une activité propre à enrichir leur formation.

Au 31 décembre 2010, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel comptaient 247 assistants de justice dont l'ancienneté moyenne était de 14 mois et 16 jours, et le Conseil d'État 25.

Le dernier levier d'action est procédural : il s'agit, par une réforme de la procédure administrative, soit de garantir une répartition plus optimale des contentieux entre les différents niveaux de juridictions, soit de simplifier le traitement de certaines affaires, voire de détourner un flux de contentieux vers des modes alternatifs de règlement des litiges.

Or, votre rapporteur constate que la situation actuelle rend l'utilisation d'au moins deux de ces leviers plus incertaine.

Le contexte budgétaire très tendu limite le recours possible au levier budgétaire. Il ne semble pas non plus envisageable de parier sur une élévation de la productivité des magistrats et des personnels, qui semble avoir atteint un palier, comme l'illustre la baisse en 2010 du nombre d'affaires traitées par magistrats au sein des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Au cours de leur audition, les représentants des syndicats de magistrats administratifs se sont d'ailleurs fait l'écho auprès de votre rapporteur de l'essoufflement de certains de leurs collègues, confrontés à des contentieux de masse répétitifs, sans réelles perspectives de carrière. Ils ont en outre dénoncé les limites que présentait le recours de plus en plus systématique, au nom de « *l'aide à la décision* », aux assistants de justice pour traiter de certains contentieux de masse, sous la supervision, plus que le contrôle, d'un juge unique.

Seule la voie de la réforme procédurale semble donc encore ouverte pour permettre aux juridictions administratives de faire face, à moyens à peu près constants, à l'augmentation programmée du contentieux administratifs.

Cependant, cette piste n'est elle-même pas sans présenter de risques. En effet, la procédure est ce qui garantit le droit. **Si tout allègement ou simplification ne préjudicie pas forcément aux droits du justiciable, c'est toujours à cette aune qu'il convient de l'évaluer, avant même de considérer l'économie qu'il permettrait de réaliser.**

Mme Marion Jaffre, secrétaire générale adjointe de l'union syndicale des magistrats administratifs s'est ainsi inquiétée au cours de son audition par votre rapporteur, des réformes procédurales décidées pour faire face aux besoins des juridictions qui ne permettent de réaliser des économies limitées qu'au prix d'un abaissement du niveau de garanties offert au justiciable.

1. La dispense de conclusions du rapporteur public

L'article 188 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a ajouté au code de justice administrative un nouvel article L. 732-1 organisant la dispense, par le président de la formation de jugement de présentation, par le rapporteur public, de ses conclusions.

Cette disposition, qui n'a vocation à s'appliquer qu'aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, et pas devant le Conseil d'État, n'est pas encore entrée en vigueur, le décret d'application, qui doit notamment déterminer les contentieux concernés, étant en cours d'élaboration.

Elle offre au président de la formation de jugement, en première instance comme en appel, la possibilité de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, pour les affaires les plus simples ne comportant aucun enjeu juridique, d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête, eu égard à la nature des questions à juger.

Le rapporteur public pourra ainsi, à son initiative, dossier par dossier, être dispensé d'exposer publiquement ses conclusions à l'audience, en considération de la nature des questions à juger et de la pertinence, pour le délibéré de la formation de jugement ou pour les parties, de l'éclairage qu'il est oralement susceptible d'apporter.

L'objectif principal de cette disposition est de soulager les rapporteurs publics de la charge excessive de travail qui pèse actuellement sur eux et de leur permettre de se recentrer sur leur cœur de leur métier. Elle ne devrait donc pas avoir d'impact quantifiable sur les moyens humains de la juridiction administrative.

D'ores et déjà, la loi dispense le rapporteur public de présenter ses conclusions, sauf renvoi à une formation collégiale, en certaines matières qui se caractérisent toutes par le fait que le contentieux en cause soit enserré dans des délais très courts.

Il en est ainsi en matière de référés administratifs (article L. 522-1 du code de justice administrative), de recours contre les refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile ou les arrêtés de reconduite à la frontière (respectivement articles L. 213-9 et L. 512-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ou de contentieux du droit au logement opposable (article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation). Le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement des procédures adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011 ajoute à cette liste le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage.

La particularité de cette réforme tient à deux éléments : le choix des matières relèvera du pouvoir réglementaire et pourra porter sur d'autres contentieux que ceux de l'urgence ; la dispense est optionnelle et doit être demandée par le rapporteur public lui-même et acceptée par le président de la formation de jugement.

Cette réforme suscite l'opposition des syndicats de magistrats administratifs.

Au cours de son audition, Mme Marion Jaffre, secrétaire générale adjointe de l'union syndicale des magistrats administratifs, s'est inquiétée des pressions qui pourraient être exercées sur le rapporteur public pour qu'il demande la dispense afin d'accélérer le traitement du contentieux. Or, elle a estimé que, dans certains contentieux, comme ceux des permis de conduire, traités par un assistant de justice et tranchés par le président de la formation de jugement statuant en juge unique, les conclusions du rapporteur public constituaient le seul filet de sécurité disponible. Elle a en outre contesté que l'absence de difficultés juridiques soit un critère pertinent pour la dispense de conclusions du rapporteur public : parfois, la clé du litige dépend de l'appréciation qui sera portée sur un élément subjectif, comme le caractère adéquat ou excessif de la mesure prise par l'administration.

M. Gil Cornevaux, représentant du syndicat de la juridiction administrative a rappelé à cet égard que le rapporteur public apportait un éclairage nécessaire sur le droit applicable comme sur les faits en cause. Il s'est lui aussi inquiété de ce que la dispense de conclusions du rapporteur public devienne un outil de gestion des flux de contentieux.

Votre rapporteur considère que les inquiétudes qui s'expriment, alors que la liste des matières concernées n'est toujours pas connue, sont légitimes. Elles ne s'apaiseront que si la pratique démontre l'intérêt du dispositif et son innocuité. Votre rapporteur appelle, pour cette raison, à un suivi minutieux de la réforme, qui permettra d'en dresser un bilan satisfaisant.

2. La réforme de la procédure contentieuse et la réorganisation des compétences des juridictions

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives a significativement modifié la procédure administrative et la répartition des compétences entre les différents niveaux de juridictions.

- **Le recentrage du Conseil d'État sur sa compétence de cassation et la limitation de sa compétence de premier et dernier ressort**

Le partage entre les compétences en premier ressort des tribunaux administratifs, juges de droit commun, et celles du Conseil d'État dont la vocation première est d'être un juge de cassation, a été revu.

Ainsi, les compétences en premier et dernier ressort du Conseil d'État ont été recentrées sur les affaires dont la nature ou l'importance justifient effectivement qu'il soit dérogé à la compétence naturelle du juge de première instance et au principe du double degré de juridiction.

En particulier, ont été abrogées les dévolutions de compétence héritées des décrets n° 53-934 du 30 septembre 1953 et n° 53-1169 du 28 novembre 1953 qui n'avaient pour justification que la difficulté à déterminer la compétence territoriale d'un tribunal administratif, selon les principes qui avaient alors été arrêtés.

La compétence juridictionnelle du Conseil d'État en premier et dernier ressort

Le Conseil d'État est appelé à connaître, en premier et dernier ressort :

1° Des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets ;

2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale ;

3° Des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République ;

4° Des recours dirigés contre les décisions prises par les organes d'un certain nombre d'autorité administratives indépendantes, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation (agence française de lutte contre le dopage, autorité de contrôle prudentiel ; autorité de la concurrence ; autorité des marchés financiers ; conseil supérieur de l'audiovisuel ; commission nationale de l'informatique et des libertés ; commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité...);

5° Des actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative ;

6° Des recours en interprétation et des recours en appréciation de légalité des actes dont le contentieux relève en premier et dernier ressort du Conseil d'État ;

7° Des recours dirigés contre les décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques.

Ce recentrage du Conseil d'État sur sa compétence de cassation le protège, au moins en partie, de l'inflation du contentieux, puisque la charge des contentieux en premier ressort est transférée aux tribunaux administratifs.

Votre rapporteur observe que ce transfert de charge – limité dans son étendue et justifié dans son principe – a déjà été revu pour restituer au Conseil d'État la compétence de premier et dernier ressort sur les décisions rendues par la commission nationale d'aménagement commercial.

Le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement des procédures adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011 prolongera la réorganisation des compétences de premier ressort des juridictions administratives, puisqu'il autorise le pouvoir réglementaire, comme cela était demandé par le Conseil d'État, à attribuer directement aux cours administratives d'appel une compétence de premier ressort.

- **Des aménagements procéduraux destinés à rendre l'instruction et le délibéré plus efficaces**

Les formations de jugement élargies dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont été rationalisées, l'objectif étant de donner à ces formations une dimension raisonnable afin de permettre leur réunion effective. Il s'agit là de procédures dérogatoires au droit commun, justifiées par la complexité juridique du litige en cause.

Des instruments procéduraux destinés à rendre l'instruction plus prévisible pour les parties et à accroître l'efficacité des mesures de clôture d'instruction pour accélérer celle des affaires et permettre l'enrôlement des dossiers à la date prévue ont également été créés.

La procédure d'expertise a été réglementée de façon beaucoup plus précise qu'elle ne l'était jusque-là. Ces dispositions ont ainsi eu pour objet d'instituer un magistrat chargé des questions d'expertise, d'encadrer le serment prononcé par l'expert, de mieux organiser le remplacement d'un expert en cas de défaillance ou d'empêchement ou sa récusation par les parties, de donner au juge des moyens procéduraux pour faire échec à la carence des parties, de régler l'hypothèse dans laquelle les parties se sont conciliées devant l'expert, de prévoir la possibilité d'une audience d'expertise, de faciliter la transmission du rapport et sa discussion par les parties, de clarifier les conditions de taxation des frais et honoraires, de permettre que soit sanctionné le mauvais vouloir de la partie qui a la charge de l'allocation provisionnelle et de consacrer le caractère exécutoire de l'ordonnance de taxation des frais et honoraires de l'expertise.

Enfin, une procédure d'*amicus curiae* a été instaurée pour permettre aux juridictions administratives de recueillir les observations de toute personne dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à les éclairer utilement sur la solution à donner à un litige. Ainsi, le juge pourra entendre, dans certains procès, des philosophes, des économistes, des sociologues ou des professeurs de médecine afin d'éclairer les enjeux éthiques, économiques, sociétaux ou environnementaux du débat juridictionnel.

3. La création d'une action collective en droit administratif ?

Le Conseil d'État a engagé, sous l'impulsion de son vice-président, M. Jean-Marc Sauvé, une réflexion sur l'opportunité d'instaurer d'une action en déclaration collective de droits qui permettrait à une association régulièrement déclarée ou un syndicat professionnel régulièrement constitué de demander au juge administratif, en faveur d'un groupe d'intérêt virtuel constitué par l'identité de la situation juridique de ses membres au regard du refus d'un droit, de l'imposition d'une obligation ou d'un préjudice subi, la reconnaissance de ce droit ou de la responsabilité d'une personne publique¹.

La création d'une telle action serait de nature à donner au juge comme aux parties un outil procédural adapté au traitement du contentieux proprement sériel, comme le contentieux fiscal, qui pose actuellement à la justice administrative des difficultés spécifiques. Elle pourrait, si la nouvelle procédure se substituait effectivement à ses contentieux sériels, être de nature à conduire à une diminution significative de la charge de travail pesant, en particulier sur les agents de greffe.

Le Gouvernement n'ayant pas encore pris position sur cette question, aucun texte n'a été déposé en ce sens.

4. Une voie qui n'est sans doute plus exploitable : l'extension des cas de recours au juge unique

En principe le juge administratif statue en formation collégiale, après présentation des conclusions du rapporteur public.

Toutefois, certains contentieux présentent des caractéristiques qui ont conduit à apporter, pour leur traitement, une exception à ce principe et à prévoir qu'ils soient examinés par un juge unique. Ce transfert de contentieux à un juge unique a constitué un des éléments importants pour permettre aux juridictions de faire face à l'inflation du contentieux.

¹ Un groupe de travail a été constitué qui a remis ses conclusions au vice-président du Conseil d'État le 5 mai 2009.

Cette solution pose aujourd'hui une question : est-il encore possible d'augmenter le nombre des contentieux jugés par un juge unique sans porter une atteinte préjudiciable aux droits des justiciables concernés ?

- **Les contentieux jugés par un juge unique**

Les affaires jugées par un juge unique devant les tribunaux administratifs relèvent de quatre catégories.

La première concerne les affaires instruites et jugées selon la procédure de droit commun, la seule dérogation apportée tenant à la composition de la formation de jugement.

Ces affaires sont, en principe, jugées par un magistrat statuant seul, après une audience publique au cours de laquelle un rapporteur public prononce ses conclusions. La liste en est fixée par l'article R. 222-13 du code de justice administrative (CJA). Elle recouvre dix rubriques, portant sur des contentieux spécifiques, comme ceux du permis de conduire ou de la situation individuelle d'un fonctionnaire.

Les litiges soumis à juge unique en vertu de l'article R. 222-13 du CJA

1° Les litiges relatifs aux déclarations préalables prévues par l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme ;

2° Les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires ou agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que des agents ou employés de la Banque de France, à l'exception de ceux concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service ;

3° Les litiges en matière de pensions, d'aide personnalisée au logement, de communication de documents administratifs, de service national ;

4° Les litiges relatifs à la redevance audiovisuelle ;

5° Les recours relatifs aux taxes syndicales et aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;

6° La mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;

7° Les actions indemnitaires, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur au montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15 ;

8° Les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;

9° Les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ;

10° Les litiges relatifs au permis de conduire.

On peut également ajouter à cette liste le contentieux des contraventions de grande voirie qui, en vertu de l'article L. 774-1 du CJA, relève également de la compétence d'un juge statuant seul, après conclusion d'un rapporteur public.

Le second type d'affaires traitées par un juge unique recouvre celles instruites et jugées selon une procédure dérogatoire du droit commun, essentiellement en raison de l'urgence qui s'attache à leur traitement. Elles

sont, en principe, jugées par un juge statuant seul, après une audience publique, sans intervention d'un rapporteur public. Il s'agit, pour l'essentiel :

- du contentieux des obligations à quitter le territoire français et des reconduites à la frontière lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence (art. R. 776-15 et s. du CJA) ;

- du contentieux du refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile (art. L. 777-1 du CJA) ;

- du contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (art. R. 779-1 et s. du même code) ;

- depuis le 1^{er} décembre 2008, du contentieux du droit au logement opposable (art. R. 778-1 et s. du même code).

Les deux dernières catégories d'affaires traitées par un juge unique sont les procédures de référé (art. L. 511-1 et s. du CJA) et les ordonnances réservées aux présidents de chambre ou de juridiction (art. R. 222-1 du même code), leur permettant de régler, sans instruction contradictoire et sans audience, des affaires appelant une solution évidente et simple.

Initialement la possibilité de régler une affaire par ordonnance¹ avait été cantonnée aux hypothèses de désistement, de non-lieu et d'irrecevabilité manifeste.

Ultérieurement, cette faculté a été élargie², aux hypothèses d'incompétence de la juridiction administrative et d'affaires relevant d'une série, c'est-à-dire d'affaires qui présentent à juger, en droit comme en fait, des questions déjà tranchées.

Ces dispositions sont aujourd'hui respectivement codifiées aux articles R. 122-12 et R. 222-1 du code de justice administrative.

Par la suite, ces dispositions ont été, à plusieurs reprises, amendées et, en dernier lieu, elles ont été élargies, par les articles 6 et 7 du décret n° 2006-1708 du décret 23 décembre 2006, aux hypothèses des requêtes qui ne comportent « *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* ».

L'objectif était ainsi de permettre le rejet par ordonnance de requêtes manifestement infondées afin de soulager les formations collégiales et les commissaires du gouvernement (devenus rapporteurs publics) de l'examen de requêtes qui étaient insusceptibles de prospérer utilement, tout en encadrant rigoureusement cette faculté par une définition très précise de ses conditions d'application.

¹ Qui résultait, pour le Conseil d'État du décret n° 84-819 du 29 août 1984 et pour les tribunaux et les cours, par l'article 3 de la loi n° 90-511 du 25 juin 1990.

² Par l'article 64 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995.

Enfin, les présidents de cour se sont vus doter de la possibilité de rejeter par ordonnance les « *requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée* » en matière d'obligation de quitter le territoire et de reconduite à la frontière¹.

- **Une technique procédurale qui a permis aux juridictions de faire face à l'inflation du contentieux**

Deux tiers des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance. Ces procédures se signalant par leur plus grande célérité, elles ont largement contribué aux succès enregistrés par la juridiction administrative dans la maîtrise de ses délais de traitement des litiges portés devant elle.

L'écart de plus d'un an que l'on constate entre le délai moyen de jugement constaté toutes affaires confondues et celui observé pour les seules affaires ordinaires trouve ici son explication².

Évolution de la part des affaires traitées par juge unique ou formation collégiale dans les tribunaux administratifs

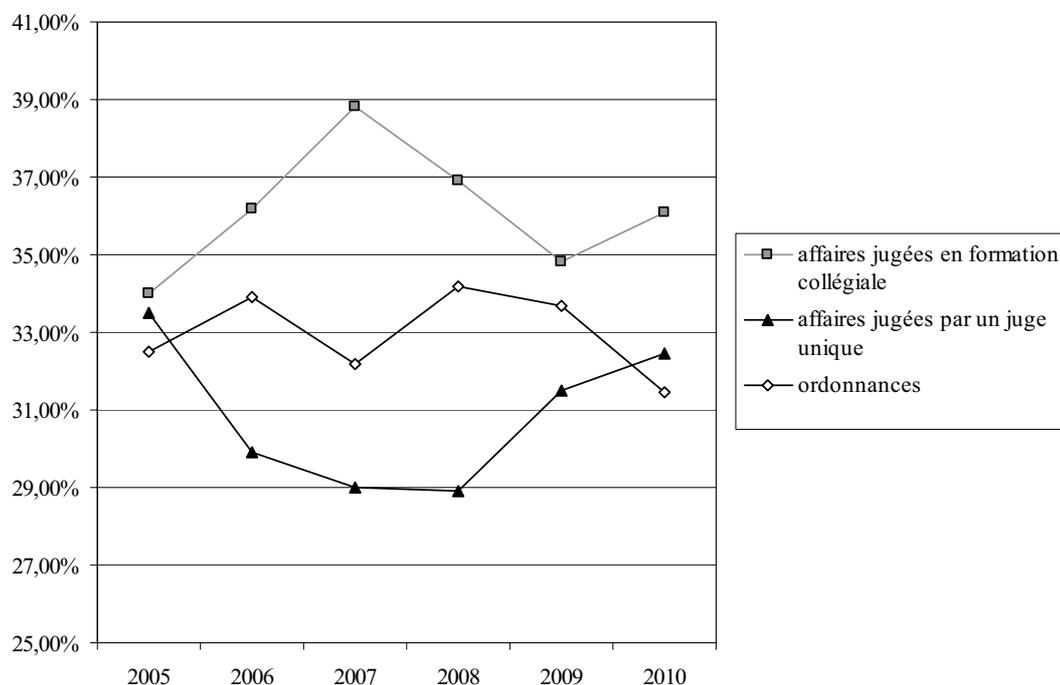
TA (données brutes)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Affaires jugées en formation collégiale	56 519	62 923	70 901	70 867	68 152	70 045
	34,00%	36,20%	38,80%	36,90%	34,80%	36,10%
Affaires jugées par un juge unique	55 833	52 040	52 893	55 498	61 671	62 933
	33,50%	29,90%	29,00%	28,90%	31,50%	32,44%
Ordonnances	54 100	58 930	58 753	65 667	66 028	61 029
	32,50%	33,90%	32,20%	34,20%	33,70%	31,46%

L'année 2007, est, de ce point de vue, pour les tribunaux administratifs, une année charnière : elle manifeste l'extension du champ d'application des ordonnances de rejet opérée par le décret du 23 décembre 2006 précité et amorce la baisse progressive de la part des affaires jugées en formation collégiale de 39 % du nombre total d'affaires examinées par les tribunaux administratifs à 34,80 % en 2009.

¹ Décrets n° 2004-789 du 29 juillet 2004 et n° 2010-164 du 22 février 2010.

² Cf. supra, II, A, 1).

Part respective des affaires jugées par ordonnances, à juge unique ou en formation collégiale de 2005 à 2010 dans les tribunaux administratifs



Source : commission des lois à partir des données fournies par le secrétariat général du Conseil d'État

Devant les cours administratives d'appel, le rapport est exactement inverse de celui des tribunaux administratifs : les deux tiers des affaires ont été jugées en formation collégiale et seulement un tiers a été jugé, pour moitié respectivement par juge unique et par ordonnances.

Évolution de la part des affaires traitées par juge unique ou formation collégiale dans les et les cours administratives d'appel

CAA (données brutes)	2 005	2 006	2 007	2 008	2009	2010
Affaires jugées en formation collégiale	16131	16492	15628	17921	19 372	19 637
	66,20%	62,40%	59,00%	65,20%	66,10%	68,22%
Affaires jugées par un juge unique	2 403	4 131	3 492	2 923	3 174	3 478
	9,90%	15,60%	13,20%	10,60%	10,80%	12,08%
Ordonnances	5 851	5 791	7 353	6 641	6 761	5 668
	24,00%	21,90%	27,80%	24,20%	23,10%	19,70%

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

- **Une perspective d'extension qui pose question**

Le cas du référé mis à part, toute extension du champ des matières relevant d'un juge unique ou du président de la juridiction statuant par ordonnance est susceptible de préjudicier aux droits du justiciable, puisqu'elle le prive des garanties d'instruction et de délibéré de la formation collégiale.

M. Gil Cornevaux, représentant du syndicat de la juridiction administrative a déploré à cet égard que les contentieux « sociaux », comme ceux des étrangers, du droit au logement ou des résidences mobiles des gens du voyage relèvent plutôt du juge unique.

Selon les indications fournies par les services du Conseil d'État à votre rapporteur, aucune nouvelle évolution des articles régissant les ordonnances de rejet n'est prévue, à ce jour.

Il semble qu'en la matière, un palier ait été atteint avec la modification intervenue à la fin de l'année 2006 autorisant le rejet des requêtes ne présentant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, 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.

En revanche, s'agissant des matières relevant de la compétence du juge statuant seul, une évolution serait envisagée dans le cadre de l'application de la réforme ouvrant la possibilité de dispense de conclusions du rapporteur public.

Il pourrait être tiré parti de cette réforme pour revisiter les matières relevant de la compétence d'un juge statuant seul après conclusion du rapporteur public, en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, afin d'ajuster au mieux la liste des matières devant relever de la compétence d'une formation collégiale pouvant être dispensées de conclusions d'un rapporteur public et la liste des matières devant relever de la compétence d'un juge statuant seul pouvant ou non être dispensées de conclusions d'un rapporteur public.

L'objectif serait notamment de découpler la liste des litiges justifiant le recours au juge statuant seul en première instance de celle des litiges ne pouvant faire l'objet d'un appel, en vertu de l'article R. 811-1 du code de justice administrative¹.

Les propositions qui seront faites dans ce cadre auront-elles pour objet de restreindre la liste des contentieux soumis à juge unique et dispensés de conclusions du rapporteur public ou bien au contraire de l'étendre ? Préservent-elles les droits des justiciables ou bien priveront-elles certains de la garantie supplémentaire que constitue le rapporteur public ?

¹ Un effet, l'article R. 811-1 du CJA prévoit que les litiges énumérés aux 1° et 4° à 9° de l'article R. 222-13 du même code sont insusceptibles d'appel.

Votre rapporteur considère que les modifications envisagées devront faire l'objet d'un examen vigilant.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice administrative.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

- **M. Christophe Devys**, secrétaire général
- **M. Jean-Noël Bruschini**, directeur de la prospective et des finances

Union syndicale de la juridiction administrative (USMA)

- **Mme Marion Jaffre**, secrétaire générale adjointe

Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

- **M. Gil Cornevaux**