

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°6) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE MAINTIEN DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE CONSACRÉ AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	8
A. DES MOYENS SENSIBLEMENT RENFORCÉS	8
1. <i>Des crédits en nette augmentation</i>	8
2. <i>La gestion particulière des crédits de l’aide juridictionnelle administrative</i>	9
3. <i>Le maintien de l’effort de recrutement pour les années 2013 à 2015</i>	12
B. UNE EXÉCUTION DU BUDGET TRÈS PROCHE DES PRÉVISIONS	14
1. <i>Un budget qui bénéficie de conditions d’exécution favorables</i>	14
2. <i>Une nécessaire maîtrise des frais de justice</i>	15
II. LA RECHERCHE D’OUTILS ADAPTÉS POUR FAIRE FACE À LA PROGRESSION DE L’ACTIVITÉ CONTENTIEUSE	18
A. DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES MAIS SOUMISES À UNE FORTE PRESSION CONTENTIEUSE	19
1. <i>Des indicateurs de performance dans le vert en dépit d’une progression continue du contentieux général</i>	19
2. <i>La montée en puissance de certains contentieux spécifiques</i>	26
a) <i>La montée en puissance du droit au logement opposable</i>	26
b) <i>L’explosion du contentieux de l’éloignement des étrangers</i>	29
c) <i>La stabilisation des questions prioritaires de constitutionnalité à un niveau élevé</i>	30
B. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UNE RÉPONSE ADAPTÉE POUR ÉVITER UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	31
1. <i>Une procédure contentieuse adaptée à la difficulté du dossier</i>	32
a) <i>L’entrée en vigueur de la dispense de conclusions du rapporteur public</i>	33
b) <i>Les cas de recours au juge unique, une voie qui semble avoir atteint ses limites</i>	34
c) <i>La poursuite de la réflexion relative à l’action de groupe</i>	38
d) <i>L’utilisation pour la première fois en 2011 de l’« Amicus curiae »</i>	39
e) <i>L’amélioration de l’efficacité procédurale</i>	39
2. <i>Une rationalisation du parcours contentieux</i>	40
a) <i>Le recentrage des niveaux de juridictions sur leurs compétences naturelles ?</i>	40
b) <i>La question de la réduction des contentieux</i>	42
3. <i>Une gestion optimale des moyens accordés</i>	44
a) <i>Un pilotage des juridictions administratives par le Conseil d’État fondé sur le dialogue permanent</i>	44
b) <i>L’amélioration des conditions de travail des personnels et magistrats</i>	46
ANNEXE - LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS ET DES PERSONNES ENTENDUES	53

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le 30 octobre 2012, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 27 novembre 2012² sous la présidence de **M. Jean-Pierre Michel**, vice-président, a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Yves Détraigne**, les crédits du programme 165, « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ».

Le rapporteur a tout d'abord observé que, **malgré un contexte budgétaire contraint, les moyens alloués aux juridictions administratives étaient sanctuarisés**, puisque les crédits marquaient une progression de 6 % et que les effectifs augmentaient de 40 emplois en projet de loi de finances pour 2013.

Il a souligné que l'effort consenti visait à ne pas casser **les performances satisfaisantes en termes de réduction des délais de traitement et du nombre d'affaires en stock**, résultant des efforts entrepris ces dernières années.

Cependant, compte-tenu de l'évolution prévisible des contentieux traditionnels, de la montée en puissance des contentieux spécifiques et du volume important des questions prioritaires de constitutionnalité, il a estimé que **ces moyens ne suffiraient sans doute pas à absorber la pression contentieuse** à laquelle les juridictions sont soumises, et que d'autres réponses devraient être apportées.

À cet effet, il a rappelé que ces dernières années, des **réformes procédurales** avaient été entreprises pour **proportionner le traitement des affaires aux difficultés qu'elles présentent** (dispenses de conclusions du rapporteur public, recours au juge unique...). Il a jugé qu'à l'avenir, une réflexion pourrait être engagée, dans le sens d'**une simplification et du renforcement de l'efficacité de certaines procédures** (droit au logement opposable, droit des étrangers).

Saluant ensuite l'investissement et la mobilisation des magistrats et des personnels des juridictions administratives, il a fait état de l'impossibilité de leur demander un effort supplémentaire. Il a estimé que **le renforcement de la productivité des juridictions administratives** devait passer par d'autres canaux comme, **une allocation optimale des moyens aux besoins** par le maintien du dialogue permanent qui existe entre le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, ou la poursuite de la **mise en place d'une véritable « administration électronique »** (dématérialisation du poste de travail des magistrats et du cycle de traitement des dossiers contentieux).

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

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Jean-Marc Sauvé est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121029/lois.html#toc3>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

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* », dont le responsable est le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault. 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, et de l'avis relatif au budget des juridictions financières, rapporté par notre collègue André Reichardt.

Dans un contexte d'effort budgétaire particulièrement soutenu au service du redressement des finances publiques, alors que les dépenses de l'État sont globalement stabilisées en valeur, le programme 165 continue de bénéficier du soutien de l'État, et voit ses crédits progresser de 6 % en un an et ses effectifs augmenter de 40 emplois.

Cette année encore, les juridictions administratives devront faire face à l'augmentation générale du contentieux porté devant elles, mais aussi à la poursuite de la montée en puissance de certains contentieux spécifiques en matière de droit des étrangers et de droit au logement opposable (DALO) notamment. La charge de travail des juridictions va en être sensiblement accrue.

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.

Cependant, aujourd'hui, alors que les marges de manœuvre budgétaires sont limitées, se pose la question des outils procéduraux ou organisationnels qui pourront être mis en œuvre pour faire face à cette progression programmée du contentieux.

Votre rapporteur, s'il apprécie l'effort consenti au profit de la justice administrative cette année, sera attentif, pour l'avenir, à son maintien nécessaire, pour éviter une dégradation de la situation des juridictions.

I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE CONSACRÉ AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A. DES MOYENS SENSIBLEMENT RENFORCÉS

1. Des crédits en nette augmentation

Le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et, depuis le 1^{er} janvier 2009, à la Cour nationale du droit d'asile.

Les crédits alloués à ce programme par le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à **396,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **369,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**¹.

Le programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » représente 60,6 % du total des autorisations d'engagement de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » (654,4 millions d'euros) et les crédits de paiement, 59 % de l'ensemble des crédits de la mission (626,5 millions d'euros).

Malgré un contexte de fortes contraintes budgétaires, et contrairement à l'année précédente², la loi de finances pour 2013 enregistre une **nette augmentation des autorisations d'engagement** du programme (+15,3 %).

Les **crédits de paiement** connaissent, eux aussi, une **progression significative** (+ 6 %), conformément à ce qui était observé les années précédentes (+ 3,23 % en projet de loi de finances pour 2012).

¹ Dans le projet de loi initial, les autorisations d'engagement étaient fixées à 396,4 millions d'euros et les crédits de paiement à 369,2 millions d'euros, ce qui représentait une progression, par rapport au PLF 2012 de + 15,2 % en autorisations d'engagement et + 5,9 % en crédits de paiement. En seconde délibération, à l'Assemblée nationale (séance du 15 novembre 2012), l'action n° 6 « Soutien » du programme 165, a été abondée de 350 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

² Pour la première fois depuis 5 ans, la loi de finances pour 2012 enregistrait une légère baisse des autorisations d'engagement du programme 165 (- 0,99 %) par rapport à la loi de finances pour 2010.

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

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Progres- sion	LFI 2012	PLF 2013	Progres- sion
			(en %)			(en %)
165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives	344,2	396,8	+ 15,3	348,7	369,6	+ 6
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	24,3	25,3	+ 4,1	24,3	25,3	+ 4,1
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	52,3	48,9	- 6,5	52	48,9	- 6
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	155,3	143,9	- 7,3	152,6	143,9	- 5,7
04 – Fonction consultative	10,4	10,7	+ 2,9	10,4	10,7	+ 2,9
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	14,9	15,9	+ 6,7	14,9	15,9	+ 6,7
06 – Soutien	64,9	130,5	+ 101	69,4	103,3	+ 48,9
07 – Cour nationale du droit d'asile	22,2	21,6	- 2,7	25,2	21,6	- 14,3

Source : Commission des lois du Sénat à partir des données du projet annuel de performances pour 2013.

La progression de plus de 15 % des autorisations d'engagement s'explique, pour l'essentiel, par le renouvellement, en 2013, du bail des locaux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), pour une durée de 9 ans, estimé à 33 millions d'euros, contenus dans l'action 06 « Soutien »¹, qui regroupe désormais, ce n'était pas le cas l'année dernière, toutes les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du programme, expliquant ainsi sa progression spectaculaire (+ 101% en autorisations d'engagement).

La maquette du projet de loi de finances pour 2013 ne présente aucun changement de périmètre par rapport à celle du projet de loi de finances pour 2012.

2. La gestion particulière des crédits de l'aide juridictionnelle administrative

Le budget du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » 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 justifié 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, depuis 1991, les bureaux d'aide juridictionnelle sont placés auprès des tribunaux de grande instance, à l'exception de celui du Conseil d'État et celui de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

¹ Cette action correspond aux dépenses de fonctionnement (courant et informatique, frais de justice) et aux dépenses d'investissement.

Cependant, ce rattachement n'est pas sans poser **quelques difficultés**, au justiciable, qui doit s'adresser au TGI pour demander l'aide juridictionnelle dans le cadre d'un contentieux devant le juge administratif, et aux greffes des juridictions administratives.

En effet, les personnels de greffe des tribunaux de grande instance souffrant de sous effectifs importants, les personnes entendues par votre rapporteur lui ont indiqué que les dossiers des juridictions administratives n'étaient pas traités en priorité.

La situation tend à s'améliorer, lentement, par des arrangements locaux. Les chefs de juridictions administratives et judiciaires signent des conventions, comme c'est le cas au tribunal administratif de Nantes, qui ouvrent aux greffes administratifs l'accès au logiciel de gestion de l'aide juridictionnelle « AJWIN ». Les juridictions administratives jouissent alors d'une autonomie fonctionnelle de gestion pour les dossiers les concernant.

Face à ces difficultés pratiques, votre rapporteur a posé la question du rapatriement des bureaux d'aide juridictionnelle au sein des juridictions administratives. Si les personnels des tribunaux administratifs rencontrés ont plaidé en ce sens, **le groupe de travail**, mis en place par le Conseil d'État pour étudier cette question, n'a **pas jugé opportun de remettre en cause la centralisation du traitement de l'aide juridictionnelle** par les tribunaux de grande instance¹.

Enfin, bien que les crédits de l'aide juridictionnelle ne relèvent pas du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », votre rapporteur s'est interrogé sur **l'impact éventuel de la contribution à l'aide juridique** de 35 euros², appelée aussi « *droit de timbre* », **sur l'accès à la justice administrative.**

En l'absence de données statistiques précises sur cette question, votre rapporteur n'est pas en mesure d'apprécier si cette contribution a eu pour effet de dissuader les requérants, les plus modestes notamment, de saisir le juge administratif. Pour M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « *le droit de timbre n'a pas eu d'incidence sur le nombre de contentieux* »³.

Quant aux **recours** déposés, mais déclarés **irrecevables en raison du non acquittement du timbre**, leur nombre serait limité selon Mme Lucienne Erstein, présidente du tribunal administratif de Montreuil. Ceci s'explique par l'obligation pour les juridictions de demander la régularisation de cette formalité au requérant, pour les contentieux ne nécessitant pas l'assistance d'un avocat⁴ mais aussi, et surtout, par l'action des personnels de greffe qui font preuve de patience et de pédagogie à l'égard des justiciables.

¹ *Rapport du groupe de travail sur l'aide juridictionnelle devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État (Conclusions de février 2011).*

² *Décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011 relatif au droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel et à la contribution pour l'aide juridique.*

³ *Audition par la commission des lois du 30 octobre 2012.*

⁴ *Article R. 411-2 du code de justice administrative.*

Cette procédure est coûteuse en temps pour les personnels de greffe, et en argent pour les juridictions. Au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le coût des demandes de régularisation (1878 en 2011) a été estimé à plus de 10 000 euros de frais, d'affranchissement notamment.

Concernant les contentieux sociaux, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du conseil d'État, a considéré que « *le droit de timbre n'a pas eu d'incidence [...] sur les contentieux de la précarité, puisqu'il n'est pas dû quand le justiciable est éligible à l'aide juridictionnelle* »¹.

Votre rapporteur remarque tout de même, que l'éligibilité n'est pas synonyme d'accès effectif à l'aide juridictionnelle, et que les justiciables de contentieux où les réseaux associatifs sont développés (en droit des étrangers par exemple²), accèdent plus facilement à l'aide juridictionnelle que les justiciables isolés (DALO, RSA...), qui n'ont personne pour les conseiller.

Dans un certain nombre de cas, pour des litiges concernant des enjeux financiers limités, comme la radiation de pôle emploi par exemple, les représentants du syndicat de la juridiction administrative (SJA) ont observé que **les justiciables ne régularisaient pas leurs requêtes lorsque le timbre manquait**, et ne demandaient pas non plus l'aide juridictionnelle, renonçant, de fait, à saisir le juge.

Puisque le droit de timbre n'est pas dû quand le justiciable est éligible à l'aide juridictionnelle, **votre rapporteur s'est interrogé ensuite sur l'existence d'une augmentation des demandes d'aide juridictionnelle**.

Sans qu'aucune corrélation directe ne puisse être clairement établie, à Cergy-Pontoise, par exemple, les demandes d'aide juridictionnelle ont augmenté de 24 %, corrélativement à la mise en place du droit de timbre.

Dans le même sens, selon les représentants de l'union syndicale des magistrats administratifs (USMA), depuis que le droit de timbre est obligatoire, le nombre d'avocats intervenant en matière de contentieux du droit au logement opposable a sensiblement augmenté, ce qui serait révélateur d'une recrudescence des demandes d'aide juridictionnelle dans ce domaine.

Votre rapporteur souhaiterait donc qu'**une mise en balance précise des gains générés** pour l'État par la mise en place de la contribution pour l'aide juridique, et **des coûts induits par cette procédure** (demandes de régularisation, augmentation des demandes d'aide juridictionnelle...) soit faite.

Il sera particulièrement attentif aux suites données à l'annonce faite par Mme Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, de supprimer la contribution pour l'aide juridique à l'horizon 2014.

¹ Audition du 30 octobre précitée.

² En droit des étrangers, la plupart des contentieux sont d'ailleurs exonérés du paiement de la contribution à l'aide juridique.

Dès 2013, il suivra avec attention les travaux du groupe de travail constitué sur cette question au sein de la commission des lois. À défaut de suppression pure et simple, **votre rapporteur estime que devront être dispensés du paiement de la contribution, les justiciables des contentieux de la précarité** (DALO, RSA, radiation de pôle emploi, aides sociales...).

3. Le maintien de l'effort de recrutement pour les années 2013 à 2015

Le projet de budget triennal 2013-2015, dans le prolongement de la loi de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, a prévu la **création de 40 emplois** par an sur cette période : 17 postes de magistrats et 23 emplois d'agents de greffe (contre 13 ETPT l'année dernière¹).

Le coût de la création de ces 40 postes par an est estimé, sur la base d'un coût moyen, à 3,2 millions d'euros (2,2 millions d'euros pour les postes de magistrats et un million d'euros pour les postes d'agents de greffe).

Les mouvements d'emplois (En ETPT)

Catégorie d'emploi	Sorties prévues	dont retraites	Entrées prévues	dont primo recrutements	Schéma d'emplois du programme
Membres du Conseil d'État	27	1	27	-	0
Magistrats de l'ordre administratif	99	45	116	-	17
Catégorie A	32		36	1	4
Catégorie B	36	1	42	1	6
Catégorie C	97	1	110	1	13
Total	291	48	331	3	40

Sources : projet annuel de performances 2013 et commission des lois du Sénat.

La répartition des nouveaux effectifs ne sera connue qu'à l'issue des conférences de gestion qui se tiendront en fin d'année 2012, avec l'objectif d'allouer ces moyens supplémentaires aux juridictions les plus chargées, notamment à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le plafond d'emplois autorisé pour le programme est fixé à **3 713 emplois en équivalent temps plein travaillé** (ETPT) pour 2013, soit, déduction faite de six ETPT relatifs à des mesures de transfert², une hausse de 52 ETPT par rapport à 2012.

¹ Auxquels il fallait ajouter 26 ETPT issus du plan d'action en faveur de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, mis en œuvre en 2011, transférés en projet de loi de finances pour 2012.

² Sont transféré sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions financières », 6 ETP en provenance du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » au titre du rattachement à la juridiction administrative des cinq tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) et de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale

Les plafonds d'emplois (En ETPT)

Catégorie d'emploi	PLF 2012	PLF 2013	Progression (en ETPT)
Membres du Conseil d'État	219	219	-
Magistrats de l'ordre administratif	1 126	1146	+ 20
Catégorie A	817	832	+ 13*
Catégorie B	358	367	+ 7*
Catégorie C	1135	1149	+ 12*
Total	3655	3713	+ 52*

*6 ETPT représentent des mesures de transfert pour 2013¹.

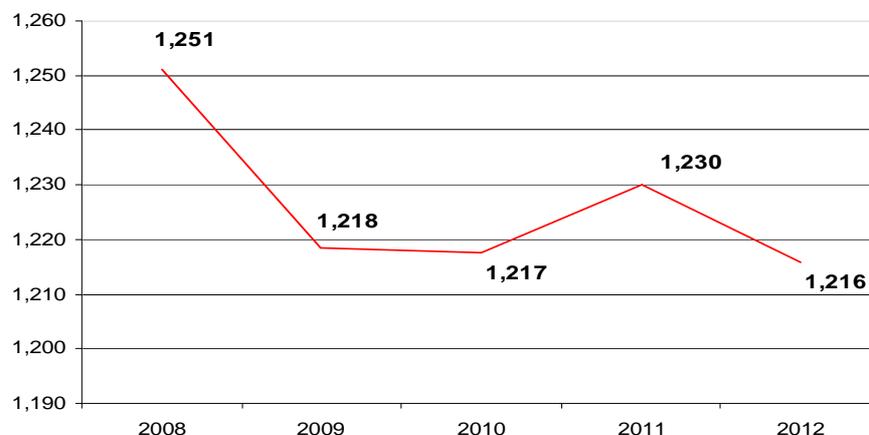
Sources : projet annuel de performances 2013 et commission des lois du Sénat

L'écart de 12 ETPT entre la progression du plafond d'emplois (+ 52 ETPT) et les créations de postes du schéma d'emplois (+ 40 ETPT), correspond à l'extension en année pleine des créations d'emplois de magistrats intervenues en 2012.

Pour 2013, et les deux années à venir, la création d'un nombre d'emplois de greffe (23) supérieur au nombre de postes de magistrats (17) devrait commencer à enrayer la dégradation, observée ces dernières années, du **ratio du nombre d'agents de greffe par magistrat**, qui résultait principalement de l'augmentation du nombre de magistrats, dans une proportion supérieure à celle du nombre de greffiers. De 1,251 en 2008, ce ratio est passé à 1,216 agent de greffe par magistrat en 2012.

Votre rapporteur **déplore la dégradation de ce ratio, dans un contexte de multiplication des activités des juridictions administratives**, qui font la part belle aux tâches de gestion budgétaire et des ressources humaines, ce qui mobilise les agents de greffe, et les laisse peu disponibles pour assister les magistrats.

**Evolution du ratio agents de greffe/magistrats
2008-2012**



Source : Secrétariat général du Conseil d'État.

¹ Cf. Supra, note 2 p.12.

B. UNE EXÉCUTION DU BUDGET TRÈS PROCHE DES PRÉVISIONS

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

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

Le niveau de consommation du programme 165 a respecté les plafonds des crédits ouverts en loi de finances. Près de **411 millions d'euros** ont été **consommés en autorisations d'engagement** et **335,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Consommation des crédits en 2011 (en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Total des crédits prévus en LFI	348 532 644	338 270 266
Ouvertures/annulations en cours d'année ¹	+79 331 333	+10 874 871
Total des crédits ouverts	427 591 110	348 872 270
Total des crédits consommés	410 946 489	335 542 777
Crédits consommés/ Crédits ouverts	-16 644 621	-13 329 493

Source : rapport annuel de performances 2011.

La **consommation globale des crédits de personnel** (titre 2) en 2011 s'est élevée à 272,6 millions d'euros en AE et CP soit **99,6 % des crédits ouverts** pour ce titre (273,6 millions d'euros).

Concernant les emplois, la consommation s'élève à 3 575 ETPT pour un plafond fixé en loi de finances initiale à 3 578 ETPT, soit 3 ETPT restés vacants en fin d'exercice.

Les crédits ouverts en 2011 sur **les titres 3** (fonctionnement), **5** (investissement) et **6** (intervention) ont été **consommés à hauteur de 90 %** en autorisations d'engagement (138,4 millions d'euros) et à 83,7 % en crédits de paiement (63 millions d'euros). Ces taux s'expliquent surtout par le rattachement tardif des crédits ouverts en loi de finances rectificative (3,4 millions d'euros d'AE et 12 millions d'euros de CP), le 31 décembre, qui ont fait l'objet d'un report sur l'exercice 2012.

Le niveau de consommation des crédits hors titre 2 du programme, observé au 30 juin 2012, est plus élevé, notamment en crédits de paiement, que celui constaté l'an dernier à la même époque.

Cette progression est due au fait que le premier semestre de l'année 2011 avait été marqué par un rythme de consommation des crédits assez bas, en raison du déploiement de l'outil interministériel budgétaire et comptable CHORUS.

¹ Ces mouvements ont concerné les autres titres que le titre 2 (dépenses de personnel).

En gestion 2012, deux mesures ont dû intervenir et donner lieu à un abondement du programme 165 :

- un transfert de 0,9 million d'euros de crédits du titre 2 et 0,2 million d'euros de crédits du titre 3 en provenance du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration destiné au financement du plan d'action adopté en faveur de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

- un transfert de 0,41 million d'euros de crédits du titre 2 et 0,08 million d'euros de crédits du titre 3, ainsi que 5 ETPT, en provenance du ministère des affaires sociales et de la santé destiné au financement des greffes des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) et de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (CNTSS), désormais pris en charge par le programme.

Enfin, votre rapporteur rappelle que **cette exécution budgétaire satisfaisante est notamment due aux conditions favorables** dont profite le présent programme **en matière de régulation budgétaire**.

En effet, par lettre adressée au vice-président du Conseil d'État le 25 mai 2005, et à l'issue d'un arbitrage interministériel, le Premier ministre a indiqué que le programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » bénéficierait de modalités budgétaires particulières et ne serait pas affecté par les mises en réserve de crédits.

En 2011 comme les années précédentes, le Conseil d'État a donc été exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion.

Toutefois, le Conseil d'État n'interprète pas cette absence de mise en réserve comme impliquant qu'il serait exonéré de l'obligation de solidarité Gouvernementale. Ainsi, lorsqu'il est sollicité, le programme n'exclut pas par principe les annulations budgétaires en cours d'année. En 2011, en gestion 2,4 millions d'euros de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ont été annulés au titre du compte d'affectation spéciale « *pensions* ».

Enfin, le Conseil d'État, comme tous les programmes soumis au régime des loyers budgétaires, a contribué au programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'État* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » à hauteur de 818 532 euros¹.

2. Une nécessaire maîtrise des frais de justice

• Une progression des dotations orientée vers la CNDA

Les **dotations de frais de justice**² inscrites sur le programme en 2013, s'élèvent globalement à **12,9 millions d'euros** (11 millions d'euros en 2012), soit une progression de 1,9 million d'euros (+ 17,2 %) par rapport à l'année précédente.

¹ Ce programme est alimenté par des contributions proportionnelles au montant des loyers budgétaires dont ils sont redevables.

² Frais postaux, frais de traduction, frais de papier...

Progression des dotations de frais de justice depuis 2006 (en millions d'euros)

Dotations	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dotation LFI	7,61	8,56	8,56	11	11	10	11	12,9
Évolution N/N-1 en M€	2,24	0,95	0		0	-1	1	1,9
Évolution N/N-1 en %	42%	12%	0%		0%	-9%	10%	17,2%
Évolution 2013/2009* en M€				1,9 M€				
Évolution 2013/2009 en %				17,2 %				

*Date de rattachement de la CNDA au programme 165.

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Cependant, malgré cette progression de l'enveloppe globale, les dotations de frais de justice affectées aux **juridictions administratives**, hors CNDA, sont en **diminution de 2 %** par rapport à 2012, traduisant l'effort entrepris pour maîtriser ce poste de dépense, compte tenu de l'évolution prévisible du contentieux et des coûts d'affranchissement.

Elles s'élèvent à 6,85 millions d'euros pour les tribunaux administratifs, 1,23 million d'euros pour les cours administratives d'appel, et 0,32 million d'euros pour le Conseil d'État. Ces montants correspondent à peu près au niveau de consommation de frais de justice observé en 2011 pour les tribunaux administratifs (environ 6 millions d'euros en AE et CP), pour les cours administratives d'appel (1,20 million d'euros) et pour le Conseil d'État (0,32 million d'euros).

Or, les frais de justice étant directement corrélés à l'évolution du nombre d'affaires introduites et jugées devant les juridictions administratives, tous niveaux confondus, compte-tenu de la croissance continue du contentieux (+ 6 % par an), **voire rapporteur s'inquiète du risque de sous-estimation des besoins des juridictions.**

L'augmentation du montant global des dotations concerne donc essentiellement la Cour nationale du droit d'asile (**CNDA**), avec une enveloppe de 4,5 millions d'euros pour 2013, soit une **augmentation de 85 %** par rapport au budget pour 2012.

Elle est justifiée pour plusieurs raisons :

- la forte progression annuelle des entrées enregistrées (estimée à + 15% par an pour la période 2013-2015) ;

- les effets attendus 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 ;

- le déstockage des dossiers de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui entraînera une augmentation des recours contre les décisions de cet établissement public.

Une grande part de cette augmentation intègre également l'augmentation du tarif des interprètes qui n'avait pas été revalorisé depuis plusieurs années et qui l'a été à l'occasion du nouveau marché d'interprétariat passé courant 2012.

Votre rapporteur avait, l'an dernier, mis l'accent sur l'insuffisance des crédits affectés à l'interprétariat. Il ne peut qu'être satisfait de cette évolution notable.

En 2013, on observe donc une explosion des frais de traduction, qui représentent 30 % (contre 5 % et 0,4 million d'euros en 2012). En revanche, la part des **frais postaux** dans le total des dotations est en **diminution importante**, 67 % (90 % en 2012, 7,7 millions). La part des frais de papiers diminue légèrement. Ils ne représentent plus 3 % du total (contre 5 % en 2012, soit 0,4 million d'euros).

Dotations de frais de justice par nature des dépenses

Nature de la dépense	AE=CP 2013 M€	%
Frais postaux	8,66	67 %
Frais de traduction	3,81	30 %
Frais de papier et autres frais	0,43	3 %
Total des frais de justice	12,9	100 %

Source : projet annuel de performances 2013.

• Les efforts engagés par les juridictions administratives pour contenir les frais de justice

Depuis 2006, des efforts ont été entrepris pour contenir les dépenses de frais de justice dans les juridictions administratives. Après une croissance de 14,5 % de ces dépenses entre 2008 et 2009 et de 9,7 % entre 2009 et 2010, leur hausse a été limitée à 4,3 % entre 2010 et 2011.

Récapitulatif de l'évolution de la consommation des crédits de frais de justice (en millions d'euros)

Consommation	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation en M€	7,26	6,72	7,4	8,6	9,44	9,85
Évolution N/N-1 en M€	-0,93	-0,54	0,68	1,25	0,84	0,41
Évolution N/N-1 en %	-11%	-7%	10%	14,5%	9,7%	4,3%
Évolution 2011/2009* en M€				1,25 M€		
Évolution 2011/2009 en %				14,5 %		

*Date de rattachement de la CNDA au programme 165.

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

En matière d'affranchissement par exemple, après une augmentation sensible (+ 10%) de ces dépenses en 2008, qui s'est expliquée par la hausse du contentieux et celle de l'augmentation des tarifs postaux, celles-ci se sont stabilisées, à partir de 2009, avec une croissance des dépenses de 1 % entre 2008 et 2009 puis de 0,9 % entre 2009 et 2010 et enfin une baisse des dépenses de 1 % entre 2010 et 2011.

Deux séries de mesures ont permis de réaliser des économies. 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, dans un certain nombre de cas, de substituer à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des lettres remises contre signature. L'évolution des tarifs postaux rend toutefois cette solution moins intéressante financièrement désormais.

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'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les juridictions administratives, avec l'expérimentation des télé-procédures et le développement de la dématérialisation des dossiers¹, joue un rôle important en faveur de la réduction des frais de justice.

Votre rapporteur estime qu'il sera très intéressant, dans les années à venir, de mesurer l'impact de l'utilisation de ces outils sur la maîtrise des frais de justice.

II. LA RECHERCHE D'OUTILS ADAPTÉS POUR FAIRE FACE À LA PROGRESSION DE L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE

L'attribution de moyens aux juridictions administratives ces dernières années et la forte mobilisation des personnels et des magistrats, dont l'effort de productivité a facilité l'absorption du contentieux, se traduit dans les indicateurs de performance, qui affichent des résultats positifs.

Ces résultats demeurent cependant fragiles, car les juridictions vont être confrontées, dans les prochains mois, au dynamisme confirmé des contentieux traditionnels (+ 6 % en moyenne annuelle depuis près de 40 ans), à la poursuite de la montée en puissance des contentieux particuliers (droit au logement opposable ou revenu de solidarité active), au volume élevé des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) et à la progression du contentieux des étrangers.

Face à la pression contentieuse, et dans un contexte budgétaire contraint, d'autres réponses que la réponse budgétaire doivent être recherchées.

¹ Cf. *infra* : 3 du B du II.

A. DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES MAIS SOUMISES À UNE FORTE PRESSION CONTENTIEUSE

1. Des indicateurs de performance dans le vert en dépit d'une progression continue du contentieux général

En projet de loi de finances pour 2013, la structure des objectifs et indicateurs de performance du programme 165 reste inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2012, afin d'assurer une continuité dans la mesure de l'activité du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

L'objectif n° 1 de **réduction des délais de jugement** des juridictions administratives, a été **globalement atteint en 2011**.

L'indicateur synthétique du **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock**¹, qui prend en compte tous les types d'affaires, y compris les ordonnances et les procédures d'urgence ou les procédures enfermées dans un délai déterminé, a affiché en 2011, **pour la première fois, un délai inférieur à un an**, toutes juridictions confondues, atteignant ainsi l'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) n° 2002-1138 du 9 septembre 2002², alors même que le contentieux a continué de progresser (+ 4,3 % en première instance et + 3,2 % en appel, en données nettes, en 2011).

Le **délai moyen constaté pour les affaires ordinaires**³ a présenté, lui-aussi, une réduction en 2011. Cependant, tout à fait logiquement, la progression de cet indicateur a été moins importante, dans la mesure où n'y sont pas comptabilisés les référés-procédures d'urgence, les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, et les ordonnances⁴. Ce délai s'est établi, en 2011, autour de deux ans pour les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile, et d'un an et demi pour les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Il devrait être encore amélioré en 2012.

¹ Il s'agit du nombre de décisions en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement.

² Le rapport annexé à la loi de 2002 prévoyait que « l'objectif [était] de ramener à un an l'ensemble des délais de jugement à l'issue de la période de programmation », c'est-à-dire, en 2007. Pour atteindre cet objectif, le rapport préconisait une augmentation des effectifs, le renforcement des moyens en fonctionnement et en investissement et l'engagement de réformes.

³ Il s'agit de la somme des délais de jugement de toutes les affaires « ordinaires » réglées durant l'année (hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, et compte non tenu des ordonnances) divisée par le nombre de dossiers de ce type réglés au cours de l'année.

⁴ Concernant la Cour nationale du droit d'asile, il est admis que toutes les affaires traitées sont considérées comme ordinaires.

Cet indicateur est étroitement lié à celui du stock de dossiers. Si l'accent est mis sur le déstockage des dossiers les plus anciens, le délai moyen de jugement va se dégrader et inversement. Cet indicateur ne deviendra fiable qu'une fois les stocks résorbés.

À cet effet, ces dernières années, l'effort a été mis sur le **traitement des dossiers les plus anciens**. Les progrès réalisés depuis 2008 sont considérables. En 2011, la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans représentait 4,4 % des affaires en stock pour les cours administratives d'appel (4,9 % en 2010) et 13,8 % pour les tribunaux administratifs (17,5 % en 2010).

Toutefois, la marge de progression, si elle demeure importante, est freinée par l'obligation faite aux juridictions de juger des affaires de plus en plus complexes, en constante augmentation dans des délais courts et contraints (référés, contentieux des étrangers en nette augmentation, DALO).

La **qualité des décisions juridictionnelles**, mesurée par le taux d'annulation des décisions, a été améliorée (objectif n° 2). Le taux d'annulation devrait atteindre 15 % en 2012, toutes juridictions confondues.

Enfin, le renforcement de **l'efficience des juridictions** (objectif n° 3) est mesuré par le nombre d'affaires réglées par magistrat et agent de greffe. Ces indicateurs de productivité affichent, eux-aussi, des résultats stables.

Nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe

	Unité	Magistrat			Agent de greffe		
		2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée
CE	Nbre	80	79	80	151	150	150
CAA	Nbre	114	117	115	93	97	96
TA.	Nbre	269	258	255	193	192	200
CNDA	Nbre	310	290	290	234	251	260

Source : projet annuel de performances pour 2013.

• **Un niveau d'activité stabilisé devant le Conseil d'État**

Activité du Conseil d'État de 2005 à 2011

Conseil d'État	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Affaires enregistrées (données brutes)	12 572	11 578	11 745	11 840	11 361	10 268	9 963
Affaires enregistrées (données nettes)	11 196	10 271	9 627	10 250	9 744	9 374	9 346
Décisions rendues (données nettes) ¹	11 270	11 242	9 973	10 304	10 059	10 105	9 936
Affaires jugées (données nettes)	11 222	11 198	9 929	10 270	9 986	9 942	9 801
Affaires en stock	10 089	8 567	8 201	8 149	7 916	8 283	7 436
Affaires par magistrat (données nettes)	70	80	85	86	83	80	79
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	8 mois 12 jours
Délai moyen de jugement constaté pour les affaires « ordinaires »	17 mois	18 mois	17 mois	18 mois et 18 jours	18 mois et 9 jours	17 mois et 15 jours	17 mois

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

En 2011, le nombre d'affaires enregistrées par le Conseil d'État s'est établi à un niveau très proche de celui de 2010. En données nettes, le Conseil d'État a enregistré **9 346 affaires** (9 374 en 2010), soit une baisse de 1 %².

Cette réduction s'explique principalement par la forte diminution du nombre d'affaires de premier ressort, en données nettes (- 25 %), en raison d'une baisse importante du nombre de requêtes en référé et du nombre d'affaires tendant au règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative.

S'y ajoute, l'effet du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, qui a substantiellement réduit les compétences en premier et dernier ressort du Conseil d'État, en transférant notamment, au tribunal administratif de Nantes, à compter du 1^{er} avril 2010, le contentieux des affaires de refus de visa d'entrée en France.

En revanche, le nombre de pourvois en cassation a progressé de manière significative, en particulier ceux dirigés contre les décisions de la Cour nationale du droit d'asile (+ 37 %). L'ensemble de ces pourvois représente 64 % de l'ensemble des entrées en données nettes.

¹ Y compris les décisions qui ne règlent pas définitivement un dossier (notamment les décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité).

² Les données nettes excluent les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle. En données brutes, le Conseil d'État a enregistré 9 963 affaires (contre 10 268 en 2010), soit une diminution de 3 %.

En données nettes, le nombre de **décisions rendues** par le Conseil d'État est passé de 10 105 en 2010 à **9 936 en 2011**.

Le **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock** s'établit en 2011 à 8 mois et 12 jours (contre 9 mois en 2010). Pour 2012, selon les prévisions, il devrait se maintenir à 9 mois, malgré une progression de 3 % du nombre des entrées au 31 juillet 2012 par rapport à la même période l'année précédente. Quant au **délai moyen constaté pour les affaires ordinaires**, il était d'un an, 5 mois et 15 jours en 2011, et devrait s'établir à un an et 5 mois en 2012.

Le stock des **affaires en instance** est passé de 8 283 en 2010 à 7 436 en 2011, soit une diminution de 10,2 %. Quant au nombre de **dossiers enregistrés depuis plus de 2 ans**, il a diminué de 25,8 %, passant de 670 à 497. Ces bons résultats, qui se maintiennent en 2012 sont dus à la priorité donnée au jugement des dossiers enregistrés les plus anciens.

À cela s'ajoute l'**activité consultative du Conseil d'État**. Les objectifs de maîtrise des délais d'examen des textes soumis aux sections administratives ont été atteints ces dernières années, grâce à l'implication particulière de tous les membres et agents affectés à ces sections et à la montée en puissance de la section de l'administration créée en 2008.

Le Conseil d'État est en effet **consulté, pour avis**, par le Gouvernement sur tous **les projets de loi et d'ordonnance**, sur les principaux **projets de décrets** ainsi que sur certains **projets d'actes communautaires**. En outre, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à l'initiative du président d'une assemblée parlementaire, les **propositions de loi** déposées par les membres du Parlement peuvent également être soumises pour avis au Conseil d'État, avant leur examen en commission.

Au total, en 2011, ce sont 1 220 textes qui ont été examinés par les formations administratives (contre 1 209 en 2010), dont 186 projets de loi, d'ordonnance ou de loi de pays et 813 décrets réglementaires.

Huit propositions de loi ont été présentées au Conseil d'État depuis la révision constitutionnelle de 2008. Une proposition de loi lui a été soumise en 2009 et deux en 2010. En 2011, cet avis a été demandé sur cinq textes, dont la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ainsi que la première saisine émanant du Sénat relative à la simplification des normes applicables aux collectivités locales.

• **Un niveau d'activité en augmentation pour les cours administratives d'appel**

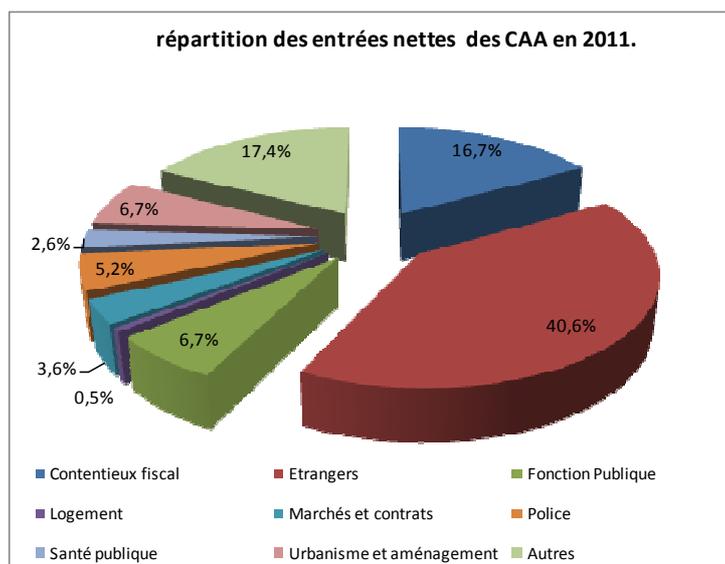
Activité des cours administratives d'appel de 2005 à 2011 (en données nettes)

CAA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrées	20 208	21 083	26 554	27 802	28 059	27 408	28 279
Sorties	23 553	25 890	25 716	27 235	28 202	27 784	29 314
Stocks 31/12	31 861	27 153	28 062	25 825	28 814	28 831	28 186
% affaires en instance de + de 2 ans	31,1%	19,9%	9,9%	7,0%	5,1%	4,9%	4,4%
DPM de jugement	1a 4m 7j	1a 0m 18j	1a 1m 3j	1a 0m 21j	1a 0m 8j	1a 0m 14j	11m 16j
Temps moyen constaté des affaires			1a 9m 12j	1a 4m 25j	1a 3m 22j	1a 3m 5j	1a 2m 13j
Nbre affaires / magistrat	98,15	104,28	105,9	109,24	115,42	114,49	116,7

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

En 2011, les cours administratives d'appel ont **enregistré 28 279 affaires** en données nettes, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 2010¹.

À l'exception du contentieux de la police qui a diminué de 14,7 %, on constate une augmentation des entrées dans les matières principales : le contentieux des étrangers a augmenté de 4 %, le contentieux fiscal de 5,4 %, le contentieux de l'urbanisme de 4,1 %, celui des marchés de 5 % et celui de la santé publique de 7,6 %.



Source : secrétariat général du Conseil d'État.

¹ En données brutes, les cours administratives d'appel ont enregistré 28 521 affaires (+ 2,7 %).

Globalement, les entrées ont diminué à la Cour administrative d'appel de Paris (- 9,6 %) et augmenté dans les sept autres cours d'appel.

Cette progression est liée à l'augmentation du nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs et à une légère progression du taux d'appel global, qui est passé de 19,8 % en 2010 à 20,3 % en 2011.

Le nombre d'**affaires jugées** par les cours administratives d'appel en 2011 s'est élevé à **29 314 en données nettes**, soit une progression de 5,5 %¹.

Le **taux de couverture** (ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées) s'établit, en 2011, à 103,7 % en données nettes, contre 101,4 % en 2010.

Le nombre d'**affaires en stock** a continué de diminuer au niveau national, avec une réduction de 2,24 % en net et 4,35 % en brut, par rapport à la situation observée en 2010. Cette réduction s'est accompagnée d'un rajeunissement, puisque le volume d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminue et ne représentait plus, en 2011, que 4,4 % du stock total.

La conjonction de l'augmentation du nombre d'affaires jugées et de la diminution du nombre d'affaires en instance se traduit par une diminution du **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock** qui, **pour la première fois depuis la création des cours administratives d'appel**, s'est établi en 2011, **en dessous d'un an**, avec 11 mois et 16 jours. Le délai moyen de jugement constaté pour les seules affaires ordinaires s'est établi à un 1 an, 2 mois et 13 jours, soit une réduction de 23 jours par rapport à 2010.

- **Un niveau d'activité en progression sensible pour les tribunaux administratifs**

Activité des tribunaux administratifs de 2005 à 2011 (en données nettes)

TA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrées	156 994	166 785	170 014	176 313	172 195	175 377	182 916
Sorties	155 562	164 342	175 011	183 811	187 236	187 061	186 493
Stocks 31/12	210 043	211 990	206 676	198 791	184 623	173 246	169 177
% affaires en instance de + de 2 ans	21,0%	23,7%	23,4%	24,7%	22,1%	17,5%	13,8%
DPM de jugement	1a 4m 6j	1a 3m 14j	1a 2m 5j	1a 0m 29j	11m 25j	11m 3j	10m 27j
Délai moyen constaté des affaires ordinaires			2a 2m 16j	2a 3m 15j	2a 2m 27j	2a 2m 15j	2a 18j
Nbre affaires / magistrat	260,94	257,93	262,29	275,03	276,33	268,75	258,3

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

En 2011, les tribunaux administratifs ont **enregistré 182 916 affaires nouvelles** en données nettes, soit une augmentation, par rapport à 2010, de 4,3 %¹.

¹ 29 866 affaires ont été traitées en données brutes, soit une progression de 3,8 %.

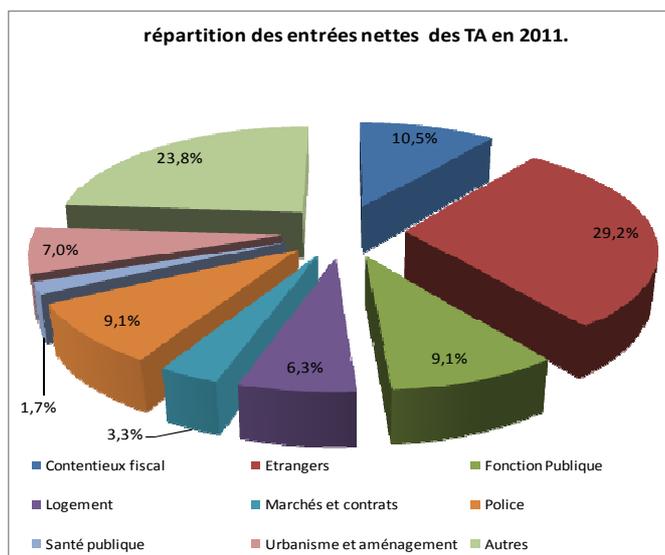
Cette augmentation a été plus sensible que celle observée entre 2009 et 2010. Sur cette période, les entrées avaient progressé de 1,85 % en données nettes.

Les contentieux **les plus inflationnistes** ont été le **logement**, l'**urbanisme** et le contentieux des **étrangers**.

Avec 11 511 affaires enregistrées (10 648 en 2010), le contentieux du logement a augmenté de 8,7 % (avec une progression de 12,8 % du « *droit au logement opposable* », 8 500 affaires nouvelles en 2011). Il a représenté 6,3 % du total des entrées. Ce contentieux a augmenté de 68 % entre 2007 et 2011.

L'augmentation la plus remarquable a concerné, d'une part, le contentieux des étrangers qui a progressé globalement de 18,2 % (+ 15 % entre 2007 et 2011) et a représenté 29,2 % du total des affaires enregistrées, soit 53 482 affaires (45 256 en 2010). Cette progression a été liée à la hausse du contentieux des mesures d'éloignement examinées en urgence (+ 2 500 affaires). Au second semestre de 2011, les juridictions ont été confrontées aux effets de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, ce qui a provoqué une augmentation de 50 % de ce contentieux par rapport à la même période l'année précédente.

Cette augmentation remarquable est expliquée, d'autre part, par la hausse de près de 15 % du contentieux hors mesures d'éloignement (+ 4 500 affaires), touchant ainsi presque toutes les juridictions (sauf les tribunaux de Rennes et d'Orléans), et pas seulement celles qui ont dans leur ressort un centre de rétention administrative, même si bien entendu celles-ci ont été beaucoup plus touchées par les effets de la loi du 16 juin 2011.



Source : secrétariat général du Conseil d'État.

¹ Les données nettes excluent les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle. En données brutes, les tribunaux administratifs ont enregistré 187 384 affaires nouvelles, soit une progression de 2,2 % par rapport à 2010.

Le **nombre d'affaires jugées** par les tribunaux administratifs en 2011, s'est élevé à 186 493 en données nettes. Il est resté quasiment stable par rapport à 2010 : -0,3 %¹.

Cette stabilité s'explique notamment par le fait que les tribunaux administratifs sortent d'une période de réduction des stocks, qui a donné lieu à un recours important aux ordonnances. La productivité est nécessairement moins importante dans un contexte de travail prioritaire sur les dossiers anciens les plus lourds.

En effet, le nombre d'affaires en stock en 2011 a continué de diminuer au niveau national, avec une réduction de 2,40 % par rapport à la situation observée en 2010. Le volume d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans diminue de 24 %. Elles représentent en 2011, 13,8 % du total des affaires en stock, contre 17,5 % en 2010.

Le **taux de couverture** (ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées) s'établit, en 2011, à 102 % en données nettes, contre 107 % en 2010.

Le **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock** a continué à s'améliorer en 2011. Il s'établit à **10 mois et 27 jours**. Il devrait pouvoir être ramené à 10 mois dès 2012, comme prévu en projet annuel de performances 2012. Toutefois, la situation demeure fragile, notamment en raison des conséquences particulièrement lourdes de la loi du 16 juin 2011.

Ces résultats ont pu être atteints grâce à l'effort consenti par ces juridictions en 2011, pour réduire le stock des dossiers les plus anciens.

2. La montée en puissance de certains contentieux spécifiques

Outre la progression continue de près de 6 % par an en moyenne des contentieux traditionnels, les juridictions administratives doivent faire face à la montée en puissance de contentieux spécifiques, découlant de réformes législatives récentes.

Les représentants du syndicat de la juridiction administrative ont relevé l'effet d'éviction que pouvaient avoir ces contentieux de masse, sur le traitement des autres litiges. Ils ont déploré une activité par « à-coups » de la justice administrative, portant ses efforts tantôt sur tel contentieux tantôt sur tel autre.

a) La montée en puissance du droit au logement opposable

La **loi n° 2007-290 du 5 mars 2007** instituant le droit au logement opposable, a instauré une procédure de recours *ad hoc* à destination de 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 de les loger ou de les reloger, au besoin sous astreinte.

¹ 192 147 affaires ont été traitées en données brutes, soit une diminution de 0,97 %.

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.

À compter du 1^{er} janvier 2012, elle a été 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.

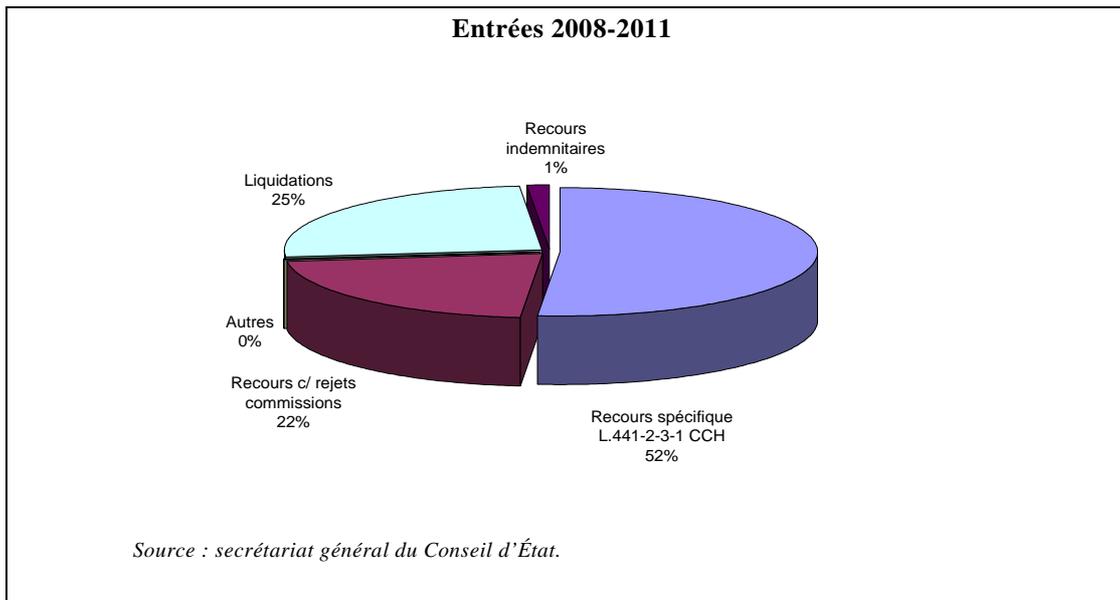
Les différents types de recours en matière de droit au logement opposable

En amont, **les décisions des commissions départementales de médiation** sont susceptibles de faire grief et peuvent donc faire l'objet d'un recours de droit commun, devant le tribunal administratif. Ce recours est dirigé contre les décisions de refus de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande ou contre les décisions de réorienter une demande de logement vers une demande d'hébergement. Il doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la commission et peut être assorti d'un référé. Le nombre de recours contre les décisions défavorables des commissions départementales a connu une croissance de 60 % en trois ans, passant d'environ 1 500 recours en 2009, à 2 550 recours en 2011.

En aval, un **recours spécifique** est prévu par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Le demandeur, déclaré prioritaire par la commission de médiation, mais qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, peut saisir le juge pour qu'il ordonne de le loger ou de le reloger, au besoin sous astreinte. Ce contentieux spécifique a progressé de 61 % en trois ans, passant d'environ 3 600 recours en 2009, à 5 650 recours en 2011. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour les évaluer, les conséquences de l'ouverture du recours spécifique aux demandeurs pour délai anormalement long, sont déjà perceptibles. Au premier trimestre 2012, les recours spécifiques ont enregistré une croissance de près de 20 % par rapport à la même période l'année précédente.

Enfin, **la liquidation de l'astreinte** suppose une nouvelle intervention du juge. Elle n'est pas touchée par le requérant, mais abonde le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Cette liquidation est définitive lorsque l'État a honoré son obligation et, partielle, dans les autres cas, une nouvelle liquidation intervenant alors à une échéance ultérieure. Les demandes de liquidation présentées par les requérants au profit desquels une injonction assortie d'astreinte a été décidée étaient au nombre de 3 073 en 2010, puis 4 204 en 2011.

À ces recours s'ajoutent **les actions indemnitaires**, qui tendent à mettre en jeu la responsabilité de l'État. L'indemnité éventuellement accordée est, cette fois, directement touchée par le requérant. Ce dernier volet du contentieux est nettement moins développé. Quasiment inexistant au cours des deux premières années, il s'est traduit par 258 recours en 2011, après 123 demandes en 2010. Cette tendance inflationniste s'est confirmée au premier trimestre de l'année 2012.



Cette procédure génère **un contentieux important** devant les juridictions administratives, particulièrement **devant les tribunaux administratifs**. **L'appel et la cassation** restent **marginiaux** dans ce domaine.

Il a connu une progression importante depuis sa création en 2007. Entre la fin 2008 et la fin 2011, le DALO a été à la source, hors contentieux des liquidations, près de **21 600 requêtes** (dont 5 582 entre le 1^{er} décembre 2008 et le 31 décembre 2009, 7 519 en 2010 et 8 495 en 2011). Pour 2012, le nombre de dossiers devrait s'établir à 12 000.

Au-delà des chiffres, la concentration géographique des recours juridictionnels semble recouper celle des recours amiables, les condamnations intervenant le plus souvent dans les territoires qui connaissent les plus grandes difficultés de relogement : Île-de-France et, dans une moindre mesure, façade méditerranéenne et nord de la France.

Depuis 2008, le territoire francilien concentre à lui seul 85 % du total des recours. Hormis, les tribunaux administratifs de Marseille, Nice, Montpellier, Toulon, Lille et Amiens, tous les autres tribunaux administratifs hexagonaux ont enregistré moins de 150 affaires. En outre-mer, le contentieux généré par le DALO est relativement important à Cayenne (307 affaires enregistrées entre fin 2008 et fin 2011).

Ce constat d'un contentieux important mais concentré géographiquement a d'ailleurs été fait par nos collègues Claude Dilain et Gérard Roche, dans leur excellent rapport, fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application 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 sociale¹.

¹ Rapport n° 621 (2011-2012), consultable sur le site du Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/r11-621/r11-6211.pdf>.

b) L'explosion du contentieux de l'éloignement des étrangers

En 2011, les juridictions administratives ont eu à mettre en œuvre la réforme des procédures contentieuses relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière prévue par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et immédiatement appliquée par le décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011.

Cette loi 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 de quarante-huit heures après le début de la rétention à 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). La loi prévoit en outre, 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 ans¹.

Cette inversion a eu un impact très significatif pour le juge administratif. Elle a d'abord contribué à l'accroissement du nombre de recours dont il a été saisi, le requérant étant ainsi incité à saisir le premier juge « utile », 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.

Les statistiques de l'année 2011 rendent encore mal compte de l'impact de la réforme, qui n'est entrée en vigueur que le 18 juillet 2011, mais, en augmentant de 18 % (tout type de mesures confondues), le contentieux des étrangers s'établit, devant les tribunaux administratifs, à un niveau encore jamais atteint de 53 516 dossiers, soit 29,2 % du total des requêtes enregistrées et 11 485 dossiers, soit 40,6 % devant les cours administratives d'appel.

Au 30 septembre 2012, la hausse s'établissait à 18 %, alors même que l'arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 5 juillet 2012, invalidant la garde à vue des étrangers pour le seul séjour irrégulier, a entraîné, mécaniquement, une diminution du nombre de décisions attaquables

¹ Il s'agit de la transposition du principe de l'interdiction de retour posé par 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 ».

à compter de cette date. Si le projet de loi sur la retenue des étrangers¹, actuellement en discussion devant le Parlement est adopté, le contentieux repartira à la hausse, puisque la retenue pourra faire l'objet de recours, comme la rétention avant elle. En tout état de cause, en 2012, la hausse réelle du contentieux des étrangers devrait atteindre plutôt 30 %.

Dans le cas de Montreuil, dans lequel le contentieux des étrangers représente près de 50 % des affaires traitées, sachant que le nombre moyen d'affaires traitées par magistrat s'élève à 320, on peut estimer qu'il faudrait environ 150 magistrats pour assurer le traitement de ce contentieux...

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 avant, sur la légalité de l'éloignement du 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 peut donner lieu à 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 destination, le bien fondé de son placement en rétention, le prononcé d'une interdiction de retour.

Alors que le contentieux des étrangers est, comme on l'a vu, le contentieux administratif le plus inflationniste, **votre rapporteur regrette l'insuffisance des moyens octroyés pour y faire face.**

c) La stabilisation des questions prioritaires de constitutionnalité à un niveau élevé

Les modalités de traitement des questions prioritaires de constitutionnalité

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 61-1 de la Constitution prévoit que « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* »

Les modalités de mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité ont été définies par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 et par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010. L'ensemble du dispositif est entré en vigueur le 1^{er} mars 2010.

Le Conseil d'État a mis en place **un dispositif de traitement rationalisé des QPC** qui permet le regroupement des affaires posant des questions analogues. La juridiction ne mène alors à son terme qu'une seule de ces affaires et règle ensuite l'ensemble de celles restées en suspens au regard de la solution rendue pour la première, évitant ainsi que la même question ne soit étudiée par plusieurs juridictions et que le Conseil constitutionnel ne se trouve saisi de questions multiples portant sur des sujets identiques.

¹ *Projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées, n° 789 (2011-2012), adopté par le Sénat le 8 novembre 2012.*

Au sein de la juridiction administrative, le filtrage des QPC est assuré par les formations de jugement ordinaires, pour les matières dont elles ont la compétence.

Afin de permettre un examen accéléré des questions qui lui sont soumises, le Conseil d'État a mis en place, en septembre 2010, en collaboration avec le secrétariat général du Gouvernement, un protocole permettant d'échanger par voie électronique tout document de procédure avec les ministères et le secrétariat général du Gouvernement.

En 2011, **le rythme d'enregistrement des QPC a légèrement décliné**. Les tribunaux administratifs ont été saisis de 459 QPC (490 en 2010) et les cours administratives d'appel de 134 QPC (242 en 2010).

Les tribunaux administratifs ont examiné 554 QPC (300 en 2010) et en ont transmis 50 (9 %) au Conseil d'État. **Les cours administratives d'appel ont traité 146 QPC** (216 en 2010), avec un taux de transmission de 13,7 % au Conseil d'État, soit 20 QPC.

Le Conseil d'État a enregistré, au total, 212 QPC (70 transmises par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 135 mémoires présentés directement devant lui et 7 transmises par les juridictions spécialisées), contre 256 en 2010.

Le Conseil d'État a traité 201 QPC en 2011. Il en a transmis 51 au Conseil constitutionnel, soit 25 %. Dans 78,7 % des cas, le Conseil constitutionnel a conclu à la conformité des dispositions déferées, et dans 21,3 % il a censuré les dispositions pour non-conformité à la Constitution.

Le délai moyen de jugement des QPC devant le Conseil d'État est de 69 jours, tous modes de saisine confondus.

Le contentieux fiscal est le premier pourvoyeur de QPC devant le Conseil d'État : 45,7 % des QPC en première instance et 48,4 % en appel. Viennent ensuite le contentieux des collectivités territoriales (15,3 % des QPC en première instance et 14,6 % en appel) et le contentieux de la fonction publique (6,2 % des QPC en première instance et 5,3 % en appel).

B. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UNE RÉPONSE ADAPTÉE POUR ÉVITER UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

La réponse apportée à la forte croissance du contentieux administratif repose sur plusieurs 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. De 2002 à 2012, les effectifs de magistrats (hors Conseil d'État) sont passés de 815 à 1 094 et ceux des agents de greffe de 1 095 à 1361, soit une évolution respective de 34,2 % et de 24,3 %.

Votre rapporteur constate que le contexte économique actuel, très tendu, rend l'**utilisation de ce levier délicate**.

Or, la situation actuelle des juridictions administrative est fragile. En effet, selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « *tout laisse à penser que nous allons continuer avec un rythme d'augmentation du contentieux d'au moins 6 % par an dans les années qui viennent. La création de 40 emplois chaque année, inscrite dans le budget triennal 2013-2015, n'absorbera que 3 % de hausse. On peut donc craindre, dans les années à venir, une dégradation des délais de jugement. La situation est tendue : nous sommes sur une ligne de crête, difficile à tenir.* »¹

D'autres leviers semblent donc devoir être actionnés pour éviter une dégradation des bonnes performances de la juridiction administrative.

Pour démultiplier les effets des efforts budgétaires limités accordés, la seule voie qui semble ouverte est celle d'une amélioration de la productivité des juridictions. C'est dans cette démarche que s'est inscrit le Conseil d'État ces dernières années. Il s'est engagé dans la réforme de certaines procédures contentieuses, dans le recentrage de l'activité des juridictions sur leur cœur de métier et dans la modernisation de sa gestion des ressources humaines.

Votre rapporteur estime que ces efforts doivent être poursuivis et que, le cas échéant, des ajustements doivent être apportés en fonction des résultats déjà obtenus.

1. Une procédure contentieuse adaptée à la difficulté du dossier

Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « *les nombreuses évolutions de procédure ces quinze dernières années visaient à proportionner le traitement des affaires aux difficultés : le traitement par ordonnance n'est-il pas plus approprié qu'une audience publique pour une affaire irrecevable ? La collégialité est-elle toujours nécessaire ? L'appel est-il utile dès lors qu'existe une procédure de cassation directe devant le Conseil d'État ? [...] Un nouvel état des lieux est en cours de finalisation, avec une série d'ajustements pour en tirer les enseignements. Nous pourrions revenir à la collégialité pour certains contentieux, ou faire progresser le recours au juge unique quand c'est nécessaire.* »²

Votre rapporteur salue cette démarche d'évaluation des actions entreprises. Cependant, il attire l'attention sur **les risques que peut comporter une utilisation excessive du levier procédural**. En effet, la procédure est la garantie première des droits du justiciable. Si tout allègement ou simplification de procédure n'emporte pas forcément un recul de ces droits, ceux-ci doivent rester l'objectif prioritaire, avant même de considérer l'économie qu'ils permettent.

¹ Audition par la commission des lois du 30 octobre 2012 précitée.

² Audition du 30 octobre 2012 précitée.

a) L'entrée en vigueur de 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, qui organise la **dispense, par le président de la formation de jugement** de présentation, par le rapporteur public, de ses conclusions.

Cette disposition est applicable aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Elle ne concerne pas le Conseil d'État.

Le rapporteur public peut ainsi, à son initiative, dossier par dossier, être dispensé par le président de la formation de jugement, en première instance comme en appel, 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'apporter¹.

La liste des matières susceptibles de faire l'objet de cette dispense, a été fixée par voie réglementaire (décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011²), codifiée à l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative³.

La réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Au tribunal de Cergy-Pontoise, par exemple 1 204 dossiers ont été examinés sans conclusions du rapporteur public, soit plus de 16 % des affaires sorties.

L'objectif principal a été de soulager les rapporteurs publics de la charge excessive de travail qui pesait sur eux et de leur permettre de se recentrer sur les dossiers plus complexes.

Les représentants du syndicat de la juridiction administrative (SJA) ont fait valoir à votre rapporteur que les gains apportés par cette réforme étaient limités. Avant le 1^{er} janvier 2012, si un dossier était simple, les conclusions étaient très brèves.

¹ 48 heures avant l'audience, les parties peuvent consulter sur internet (« Sagace »), le sens des conclusions ou la dispense de conclusions du rapporteur public.

² Le décret du 23 décembre 2011 a également pérennisé et généralisé l'expérimentation prévue par l'article 2 du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 sur le déroulement de l'audience. Désormais, les parties ne sont appelées à développer leurs observations que postérieurement au prononcé par le rapporteur public de ses conclusions, lorsque celui-ci est appelé à conclure, confondant ainsi leur argumentation primitive et les réactions que ces conclusions appellent de leur part.

³ L'article R. 732-1-1 du CJA prévoit que le président de la formation de jugement ou le magistrat statuant seul peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience sur tout litige relevant notamment des contentieux suivants : permis de conduire, refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, naturalisation, entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions.

De plus, selon le SJA, cette procédure, appliquée aux contentieux de masse, aurait pour effet pervers de priver certains dossiers d'une étude attentive par un magistrat, les dossiers étant préparés par les assistants de justice, puis revus par le président réviseur, qui est lui-même souvent surchargé. Il y aurait donc une rupture d'égalité entre les dossiers dispensés ou non de conclusions.

Pour sa part, Mme Lucienne Erstein, présidente du tribunal administratif de Montreuil, a fait part, à votre rapporteur, de ses craintes concernant la « mise à l'écart » du rapporteur public, par son exclusion du délibéré d'abord, puis par la dispense de conclusions aujourd'hui. Or, il était une véritable vigie, qui permettait une deuxième lecture du dossier. Elle estime que la qualité de la justice administrative pourrait s'en ressentir.

S'il semble à ce jour prématuré à votre rapporteur de tirer un bilan d'ensemble de cette réforme, il ne peut que relever l'opposition qu'elle suscite encore de la part des syndicats de magistrats administratifs.

b) Les cas de recours au juge unique, une voie qui semble avoir atteint ses limites

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 l'un des éléments importants mis en place pour permettre aux juridictions de faire face à l'inflation du contentieux.

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 ?

• **Un léger infléchissement du recours au juge unique**

Les litiges tranchés par juge unique

Les affaires jugées par un juge unique et non par une formation collégiale 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, sous réserve de dispenses. La liste des affaires pouvant être jugées ainsi est fixée par l'article R. 222-13 du code de justice administrative. Elle recouvre dix rubriques, portant sur des contentieux spécifiques comme les litiges relatifs à la situation individuelle d'un fonctionnaire, les litiges en matière de redevance audiovisuelle, les litiges relatifs aux permis de conduire. À cette liste peut être ajouté le contentieux des contraventions de grande voirie qui, en vertu de l'article L. 774-1 (CJA), relève également de la compétence d'un juge statuant seul.

Devant les cours administratives d'appel, la seule procédure dérogatoire au droit commun qui instaurait la compétence d'un juge unique concernait l'appel des jugements rendus en matière d'obligation de quitter le territoire français ou de reconduite à la frontière lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence. Elle a été abrogée par le décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011.

Le second type d'affaires traitées par un juge unique recouvre celles instruites et jugées selon une **procédure dérogatoire au 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 de quitter le territoire français et des reconduites à la frontière lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence (articles R. 776-15 et suivants du CJA) ;
- du contentieux du refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile (article L. 777-1 du CJA) ;
- du contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (articles R. 779-1 et suivants du même code) ;
- depuis le 1^{er} décembre 2008, du contentieux du droit au logement opposable (articles R. 778-1 et suivants du même code).

Les deux dernières catégories d'affaires traitées par un juge unique sont les **procédures de référé** (articles L. 511-1 et suivants du CJA) et les **ordonnances réservées aux présidents de chambre ou de juridiction** (article R. 222-1 du même code), y compris aux présidents des sous-sections du Conseil d'État, 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 ordonnance avait été cantonnée aux hypothèses de désistement, de non-lieu et d'irrecevabilité manifeste.

Cette faculté a ensuite été élargie aux hypothèses d'incompétence de la juridiction administrative (article R. 122-12 du code de justice administrative) et aux affaires relevant d'une série (article R. 222-1 du CJA), puis aux 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* » (articles 6 et 7 du décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006).

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.

En référé, la compétence de principe d'un juge unique est également affirmée en appel (article L. 555-1 du CJA). Mais il faut noter que ces procédures devant les cours sont nécessairement en nombre limité, les décisions rendues en matière de référé-suspension et de référé précontractuel l'étant en premier et dernier ressort (article L. 521-3 et article R. 551-4) et les décisions rendues en matière de référé-liberté n'étant susceptibles d'appel que devant le Conseil d'État (article L. 521-3). Les décisions relevant de la cour administrative d'appel ne portent donc que sur les autres procédures de référé, soit, pour l'essentiel, les constats ou les mesures d'instruction ainsi que les demandes de provision.

Ce n'est qu'en matière d'ordonnances que la compétence des présidents de cour administrative d'appel est plus large qu'en première instance¹.

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'infirmation de la décision attaquée* » en matière d'obligation de quitter le territoire et de reconduite à la frontière².

Si l'on fait la somme de l'ensemble de ces compétences, **deux tiers des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2011, et un tiers l'a été en formation collégiale**. 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.

L'écart de près d'un an que l'on constate entre le délai moyen de jugement constaté (1 an, 1 mois et 4 jours), toutes affaires confondues, et celui observé pour les seules affaires ordinaires (2 ans et 18 jours) trouve ici son explication.

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	2011
Affaires jugées en formation collégiale	56 519	62 923	70 901	70 867	68 152	70 045	71 378
	34,0%	36,2%	38,8%	36,9%	34,8%	36,10%	37,15%
Affaires jugées par un juge unique	55 833	52 040	52 893	55 498	61 671	62 933	62 800
	33,5%	29,9%	29,0%	28,9%	31,5%	32,44%	32,69%
ordonnances	54 100	58 930	58 753	65 667	66 028	61 029	57 951
	32,5%	33,9%	32,2%	34,2%	33,7%	31,46%	30,16%

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

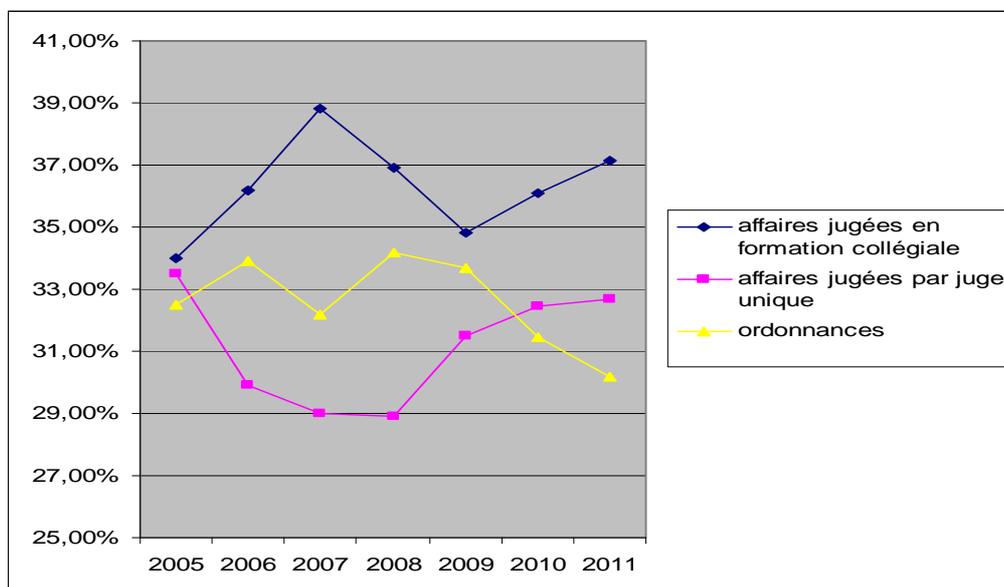
Les années 2007-2009 ont été marquées par une progression du nombre d'ordonnances et d'affaires jugées par un juge unique, et une baisse progressive des affaires jugées en formation collégiale, à la suite, notamment, de l'extension du champ des ordonnances par le décret du 23 décembre 2006.

Les deux dernières années, cette tendance semble avoir atteint ses limites, en effet, en 2010 et 2011, le nombre d'**ordonnances** a connu **une baisse sensible** ; le nombre d'**affaires réglées par juge unique**, une **stabilisation** ; et le nombre d'**affaires jugées en formation collégiale**, une **progression**.

¹ Cf. derniers alinéas des articles R. 222-1 et R. 776-9 du CJA.

² Décrets n° 2004-789 du 29 juillet 2004 et n° 2010-164 du 22 février.

Part respective des affaires jugées par ordonnances, à juge unique ou en formation collégiale de 2005 à 2011 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**, au cours des dernières années, **en formation collégiale** et seulement un tiers a été jugé, pour moitié par juge unique et pour moitié par ordonnances.

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

CAA (données brutes)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
affaires jugées en formation collégiale	16 131	16 492	15 628	17 921	19 372	19 637	21 050
	66,2%	62,4%	59,0%	65,2%	66,1%	68,22%	70,48%
affaires jugées par un juge unique	2 403	4 131	3 492	2 923	3 174	3 478	3 989
	9,9%	15,6%	13,2%	10,6%	10,8%	12,08%	13,36%
ordonnances	5 851	5 791	7 353	6 641	6 761	5 668	4 827
	24,0%	21,9%	27,8%	24,2%	23,1%	19,70%	16,16%

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

• **Des perspectives d'ajustements de la procédure ?**

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.

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.

S'agissant des **matières relevant de la compétence du juge statuant seul, une évolution pourrait être envisagée**, 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 avec ou sans dispenses de conclusions d'un rapporteur public.

Votre rapporteur estime que, sous réserve des procédures d'urgence qui interdisent, en pratique, la réunion d'une formation collégiale dans les délais impartis, **la compétence du juge unique devrait être essentiellement justifiée par la facilité technique du dossier**.

Cette réflexion étant peu avancée actuellement au Conseil d'État, votre rapporteur ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier les modifications qui pourraient en découler, mais demeure vigilant concernant cette question.

c) La poursuite de la réflexion relative à l'action de groupe

Le Gouvernement poursuit sa réflexion sur le projet d'instauration 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, la reconnaissance de ce droit ou de la responsabilité d'une personne publique, 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.

L'instauration d'une telle action serait de nature à donner au juge comme aux parties un outil procédural adapté au traitement du contentieux proprement sériel qui pose actuellement à la justice administrative des difficultés spécifiques, comme les contentieux indemnitaires. Cela permettrait au juge de trancher, une fois pour toutes, une question de droit, et au justiciable de se prévaloir de la décision dans un cas semblable.

Cette réforme pourrait, si la nouvelle procédure se substituait effectivement à des contentieux sériels, être de nature à conduire à une diminution appréciable de la charge de travail pesant, en particulier sur les agents de greffe, sans qu'il soit dès à présent possible d'en faire une évaluation précise.

Cependant, la mise en place d'une telle procédure n'est pas sans poser un certain nombre de questions quant aux personnes compétentes pour exercer l'action, aux types de contentieux concernés ou au tribunal compétent.

d) L'utilisation pour la première fois en 2011 de l'« Amicus curiae »¹

Le Conseil d'État peut désormais **recueillir les observations de toute personne dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à éclairer utilement la formation de jugement** sur la solution à donner à un litige. Ainsi, le juge peut entendre des philosophes, des économistes, des sociologues ou des professeurs de médecine, afin d'éclairer notamment les enjeux éthiques, économiques, sociétaux, internationaux ou environnementaux du débat juridictionnel. Cette procédure a été utilisée pour la première fois à l'occasion de la décision n° 303678 « *Kandyrine* » rendue en assemblée le 23 décembre 2011.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a sollicité l'opinion, versée au débat contradictoire, de M. Gilbert Guillaume, ancien président de la Cour internationale de justice, sur la manière de résoudre une contradiction éventuelle entre les stipulations de deux conventions internationales.

e) L'amélioration de l'efficacité procédurale

Si, d'un côté, des procédures de jugement dérogatoires au droit commun ont été instaurées pour des dossiers qui ne soulèvent pas de difficultés juridiques, il faut également que, symétriquement, les procédures soient adaptées en conséquence, pour permettre aux tribunaux comme aux cours de prendre parti sur des questions de droit complexes et inédites, dans des conditions qui confortent la solidité et, partant, l'autorité de la décision rendue.

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 le traitement des affaires et permettre l'enrôlement des dossiers à la date prévue ont été créés.

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives² a mis en place les clôtures d'instruction à effet immédiat. Jusque-là, si la clôture de l'instruction n'avait pas été fixée par le juge dès l'enregistrement de la requête, l'instruction était close soit à la date fixée par une ordonnance adressée aux parties, soit trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience. Dans tous les cas, ces mécanismes autorisaient des comportements dilatoires des parties, par la production de nouvelles écritures la veille de la clôture contraignant ainsi le juge, pour assurer le caractère contradictoire de la procédure, à ré-ouvrir l'instruction afin de permettre aux autres parties de répliquer.

¹ Cette procédure est prévue à l'article R. 625-3 du code de justice administrative.

² Article R. 611-11-1 du code de justice administrative (CJA).

Les modifications ainsi introduites permettent au juge de fixer la clôture d'instruction à la date d'émission de l'ordonnance ou à la date d'émission de l'avis d'audience, soit à une date qui est déjà acquise lorsque les parties en ont connaissance¹.

Enfin, lors de son déplacement dans le ressort de la Cour administrative d'appel de Nantes, les personnels de greffe ont attiré l'attention de votre rapporteur sur le caractère parfois inadapté et inintelligible de la procédure écrite applicable devant les juridictions administratives, pour certains contentieux sociaux, en particulier lorsque l'assistance d'un avocat n'est pas requise (RSA, DALO...).

Les magistrats et personnels de greffe du tribunal administratif de Nantes ont fait valoir que si les règles de recevabilité des demandes étaient appliquées strictement, 80 % des demandes seraient déclarées irrecevables.

Votre rapporteur se fait l'écho de ces observations, et souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur ce problème d'excès de formalisme exigé pour la recevabilité des requêtes en matière de contentieux sociaux, qui pose un véritable problème d'accès à la justice.

2. Une rationalisation du parcours contentieux

a) Le recentrage des niveaux de juridictions sur leurs compétences naturelles ?

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, a **recentré les compétences en premier et dernier ressort du Conseil d'État** 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.

Ce décret a, notamment, transféré au tribunal administratif de Paris les litiges qui ne relèvent de la compétence d'aucun tribunal administratif²

L'impact le plus significatif concerne le transfert au tribunal administratif de Nantes des litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée en France³. Devant le Conseil d'État, cette réforme a permis d'abaisser de manière significative le nombre d'entrées des affaires de premier ressort puisque celui-ci est passé, en données nettes, de 3 014 affaires en 2009 à 2 067 en 2010 (- 31 %) puis à 1 549 en 2011 (- 25 %). **Le Conseil d'État s'est ainsi recentré sur son rôle de juge de cassation.** En effet, en données nettes, les pourvois en cassation qui représentaient 53 % des entrées en 2009 ont atteint le taux de 64 % en 2011.

¹ *Le recours à de tels mécanismes n'est possible que pour autant que les parties ont été préalablement informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et des délais dont elles disposent pour produire leurs propres écritures, soit sous la forme d'une mise en demeure, soit lorsque l'affaire est en état d'être jugée, sous la forme d'une information ad hoc.*

² *Article R. 312-19 du code de justice administrative.*

³ *Article R. 312-18 du code de justice administrative.*

L'impact sur le tribunal administratif de Nantes du transfert des litiges relatifs au refus de visa d'entrée en France

À la suite du transfert, par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, des litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française, le tribunal administratif de Nantes a vu son activité générale progresser de 7,8 % et les affaires enregistrées en droit des étrangers exploser : + 78,8 % :

	2009	2010	2011	Progression 2010-2011
Total des affaires enregistrées	7 949	8 521	9 183	+ 7,8%
Contentieux des étrangers	535	2 378	3 581	+ 50,6 %
<i>Dont visas</i>	0	1 610	2 564	+ 59,3 %

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

Mécaniquement, cette hausse du contentieux du tribunal administratif a entraîné une hausse de l'activité de la Cour administrative d'appel de Nantes, qui a enregistré, au total, pour l'année 2011, une augmentation de 17,6 % de ses entrées.

Pour faire face à l'augmentation de son activité contentieuse, le tribunal administratif de Nantes a bénéficié d'un renforcement de ses effectifs. Trois chambres supplémentaires ont été créées. Quant à la Cour administrative d'appel, une cinquième chambre y a été créée.

	Nbre magistrats Nantes				Nbre greffiers Nantes			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
CAA	25	25	25	28	35,5	33	32	32
TA	28	29	31	36	33	36	36	40

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

Les personnels des juridictions de Nantes, rencontrées par votre rapporteur, ont estimé qu'aujourd'hui, le tribunal administratif avait la capacité de faire face au volume de contentieux qui est le sien. Cependant, ils ont déploré un réel sous effectif des personnels d'administration, compétents pour mettre en état les dossiers de visas et de naturalisations, et produire la défense de l'administration, ce qui ne permettait pas à la juridiction d'augmenter son rythme de traitement des dossiers et ralentissait la résorption du stock d'affaires en instance.

Toutefois, il faut souligner que le décret du 22 février 2010 n'a pas produit tous les effets escomptés, sa portée ayant été fortement réduite par l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2011 du décret n° 2011-921 du 1^{er} août 2011, qui a consacré la compétence du Conseil d'État en qualité de juge de premier et dernier ressort pour les recours dirigés contre les décisions de la commission nationale d'aménagement commercial et, dans la mesure où les autres contentieux dont le Conseil d'État est saisi en premier ressort, en particulier les recours contre les décrets et contre les décisions des autorités nationales de régulation, connaissent une augmentation.

Une réflexion est actuellement engagée pour examiner quelles compétences (fonction publique, impôts locaux..), actuellement exercées par le Conseil d'État en premier ressort, pourraient être transférées aux cours administratives d'appel.

Votre rapporteur sera attentif aux conclusions de ces travaux et à l'impact de ces transferts éventuels sur l'activité des cours administratives d'appel.

Les mouvements ne vont pas tous dans le sens de transferts du Conseil d'État vers les autres juridictions administratives.

Au cours de ses déplacements, à l'inverse, **la question de la cassation directe**, sans passer par l'appel, **pour les dossiers les moins complexes** (contentieux du permis de conduire notamment), a été soumise à votre rapporteur.

S'il a parfaitement saisi l'intérêt de tels mouvements, il estime qu'une **prudence particulière** est de mise sur cette question, car **la dispense d'appel est susceptible de porter atteinte aux droits du justiciable**, puisque, une fois l'affaire en cassation, le Conseil d'État ne revient plus sur l'appréciation des faits.

De plus, votre rapporteur craint que ces transferts de compétences dans un sens comme dans l'autre, entraînent une **détérioration de la lisibilité du parcours contentieux**, nuisible pour les justiciables, qui peinent déjà parfois à identifier le juge compétent, a fortiori, dans le cadre de contentieux dans lesquels l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

b) La question de la réduction des contentieux

• Un développement des procédures de prévention du contentieux

Au titre de la prévention du contentieux, le Conseil d'État poursuit son action de sensibilisation, dans la continuité de ses recommandations visant à développer, à réformer, ou à introduire, lorsque cela s'avère pertinent, des procédures de règlement alternatif des litiges (par exemple grâce aux recours administratifs préalables obligatoires).

Le principe du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) a été fixé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Or, celui-ci a peu progressé ces dernières années, à l'exception des décisions concernant les carrières des militaires et du décret du 10 mai 2011 qui élargit, par expérimentation, à la fonction publique civile ce recours.

Selon votre rapporteur, **son extension constitue une piste pour les prochaines années**. La garantie de l'accès à un juge ne signifie pas que celui-ci doit intervenir systématiquement, dès la contestation d'une décision de l'administration par un usager. En matière fiscale, par exemple, le recours administratif préalable obligatoire donne des résultats satisfaisants. Il ne constitue pas un obstacle à l'accès au juge.

Par ailleurs, **la participation des magistrats à certaines commissions administratives** est un mode de prévention des contentieux. La présence des magistrats contribue à la sécurité juridique des actes pris et

permet aux magistrats d'échanger avec les administrations et les professionnels des secteurs concernés, permettant parfois de régler en amont, des situations potentiellement porteuses de contentieux. Tel est notamment le cas, en matière fiscale, avec la commission départementale des impôts.

Le constat de l'utilité précontentieuse de certaines de ces commissions ne doit cependant pas empêcher la poursuite de l'effort entrepris ces dernières années, dans le sens d'une limitation, tout à fait bienvenue, de la participation des magistrats à ces instances, lorsqu'elle ne se justifie pas¹.

- **Une intervention du juge limitée**

Lors des déplacements et des auditions qu'il a réalisés, votre rapporteur a constaté un certain **sentiment d'impuissance des magistrats**, face à certaines procédures récentes relevant davantage, selon eux, du précontentieux, que du contentieux.

C'est le cas en particulier du contentieux spécifique **en matière de droit au logement opposable** (DALO), pour lequel, le juge ne peut qu'enjoindre l'État, éventuellement sous astreinte, de trouver un logement à la personne déclarée prioritaire. Le juge ne tranche ici aucune question de droit, il ne règle pas non plus la situation du justiciable, puisqu'il n'est évidemment pas en mesure de lui attribuer un logement. Il constate seulement un état de fait.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a estimé qu'en l'absence d'enquête globale, il était difficile de porter une appréciation sur cette question, mais que, « *sans doute* », le DALO était un contentieux qui ne produisait que peu d'effets en Île-de-France, où l'offre de logements est insuffisante, ce qui n'était pas le cas « *ailleurs* », où cette procédure avait son utilité et pouvait déboucher sur l'attribution d'un logement.²

Un premier bilan de cette procédure a été dressé par nos collègues Claude Dilain et Gérard Roche³. Leurs conclusions sont, à cet égard, éclairantes. L'utilité réelle du DALO « *soulève question [...] les juges, qui assurent une charge de travail très importante, peinent à percevoir leur réelle plus-value et font face à l'incompréhension des requérants, déçus de ne pas obtenir de logement ou de relogement à l'issue directe de leur recours.* »

Ce sentiment d'impuissance du juge administratif est également présent en droit des étrangers, où le juge administratif intervient comme juge de la légalité. Lorsqu'il annule, par exemple, une décision de refus de titre du préfet, cela n'implique pas que l'étranger doive recevoir un titre de séjour, mais que son dossier doit être réexaminé.

¹ Le groupe de travail constitué en 2003 au Conseil d'État sur cette question avait recensé 99 commissions administratives, dont 36 pour lesquelles le retrait du magistrat pouvait être envisagé.

² Audition du 30 octobre précitée.

³ Rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application 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, n° 621 (2011-2012) précité.

Le juge rend alors plusieurs décisions successives sur un même dossier. Par exemple, en matière d'**éloignement des étrangers**, le juge peut être saisi de cinq séries de contestations portant sur le principe même de l'éloignement, le cas échéant, l'absence de délai de retour volontaire qui lui est laissé, le choix du pays de destination, le bien fondé de son placement en rétention et le prononcé d'une interdiction de retour.

Devant la commission des lois du Sénat, le 30 octobre 2012, en réponse à notre collègue Hélène Lipietz, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État s'est montré ouvert à l'engagement d'une réflexion dans le sens d'une **simplification de la procédure**, pour éviter le va et vient contreproductif entre le tribunal et les préfetures, et permettre au juge de se prononcer par une décision unique, réglant éventuellement le dossier au fond.

3. Une gestion optimale des moyens accordés

a) Un pilotage des juridictions administratives par le Conseil d'État fondé sur le dialogue permanent

La gestion des juridictions administratives par le Conseil d'État¹ a radicalement évolué au cours des dernières années.

Elle se caractérise par un dialogue permanent entre le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, qui permet, grâce à l'utilisation d'outils statistiques très précis, de surveiller les flux contentieux, et d'ajuster les moyens en fonction des besoins.

Avant même la LOLF, la juridiction administrative était déjà dans une logique de performance qui s'est traduite, dès 2002, par la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens entre les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, arrivés à échéance en 2007².

Au-delà des échanges réguliers tout au long de l'année entre les juridictions et les services du Conseil d'État, se tiennent depuis 2007, des « **conférences de gestion** » annuelles, qui réunissent le président de la juridiction accompagné du greffier en chef et le secrétariat général du Conseil d'État, en associant le président de la mission d'inspection de la juridiction administrative (MIJA), ainsi que le secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Au cours de ces conférences, sont analysés, pour l'année écoulée, les indicateurs d'activité de chaque juridiction, ainsi que l'évolution des principaux postes de dépenses, puis, sont déterminés les objectifs applicables et les moyens, en crédits et en personnel, qui seront accordés à chaque juridiction pour l'année à venir.

¹ Le Conseil d'État s'est doté d'un secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et d'une direction fonctionnelle regroupant des services tels qu'une direction des systèmes informatiques, une direction de la prospective et des finances, une direction de l'équipement ou un centre de formation de la justice administrative.

² Aucun contrat n'est plus en cours aujourd'hui.

Les outils de suivi de l'activité des juridictions

Les outils de contrôle de gestion utilisés pour préparer les conférences de gestion (statistiques, ratios et indicateurs relatifs à l'activité et à l'efficacité des juridictions) sont produits par le bureau de l'analyse et de la prospective, au sein de la direction de la prospective et des finances du Conseil d'État¹.

Le bureau de l'analyse et de la prospective élabore des **tableaux de bord d'activité** qui sont envoyés, mensuellement, aux chefs de juridiction.

Ces tableaux de bord sont basés sur des indicateurs, dérivés de ceux figurant dans les projets annuels de performances, affinés pour permettre une analyse détaillée, dans le cadre du dialogue de gestion, de l'activité, des résultats, de la situation et des besoins des juridictions.

Ils permettent de disposer d'une base d'analyse commune, qui pourra faire l'objet d'une exploitation dynamique, via la refonte de l'« Infocentre » de la juridiction administrative qui devrait être opérationnel au début de l'année 2013.

Ces outils permettent, d'une part, de procéder à la répartition des emplois entre les différentes unités opérationnelles, et, d'autre part, s'agissant des crédits de fonctionnement, hors personnel, d'apprécier, à partir de treize ratios de gestion, les principaux postes de dépense sur lesquels les juridictions sont susceptibles d'exercer une réelle maîtrise des dépenses.

Depuis 2009, les conférences de gestion sont précédées de **pré-conférences budgétaires**. Ces pré-conférences, sont destinées à approfondir l'étude du volet budgétaire du dialogue de gestion grâce, notamment, à une analyse détaillée de l'exécution budgétaire de l'année antérieure. Elles réunissent le greffier en chef, responsable de la gestion des crédits alloués à la juridiction, et la direction de la prospective et des finances du Conseil d'État.

Sur les bases ainsi définies, toutes les juridictions se sont inscrites dans des **projets de juridiction** sur la période 2009-2011, qu'elles transmettent au Conseil d'État. Elles fixent les orientations de l'activité juridictionnelle et des objectifs locaux. Ces projets vont être réactualisés pour la période 2012-2014.

En plus de ces rendez-vous réguliers, les liens entre le Conseil d'État et les autres juridictions administratives sont renforcés par **les déplacements** du vice-président dans chaque juridiction (tous les 4 ans), de la section du contentieux (sur des questions juridiques particulières), du secrétaire général du Conseil d'État accompagné de présidents de chambre...

Enfin, **la mission d'inspection de la juridiction administrative** (MIJA), chargée de contrôler le bon fonctionnement des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs², se déplace tous les 4 ans dans les juridictions. À l'issue de ses visites, elle produit un rapport qui contient un certain nombre de recommandations à mettre en œuvre dans les 4 ans suivants.

¹ Il s'agit de l'application « skipper ».

² L'article R. 112-1 du code de justice administrative fixe sa composition et ses modalités de fonctionnement.

Au cours des déplacements et des auditions qu'il a réalisés, votre rapporteur a pu constater que, globalement, les magistrats et les personnels avaient assimilé la logique de performance ainsi mise en œuvre, et étaient satisfaits du mode de gestion opéré par le Conseil d'État.

Par ailleurs, les conclusions du contrôle que la Cour des comptes a mené en 2010 et début 2011 dans les juridictions administratives, qui ont donné lieu à une mention dans son rapport public annuel 2012, sont dépourvues de critiques et jugent positif le travail accompli depuis son dernier contrôle en 2000.

b) L'amélioration des conditions de travail des personnels et magistrats

La progression du nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe semble s'être stabilisée. À moyens constants, un palier a été atteint, qu'il sera difficile de dépasser, en raison notamment de la progression et de la complexification croissante des contentieux.

Pour améliorer la productivité des magistrats et personnels des juridictions, l'effort doit porter sur d'autres aspects comme une valorisation indemnitaire, une mise à disposition d'aide à la décision et d'outils performants.

• **L'aide à la décision, un renfort précieux pour les juridictions administratives**

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 « *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 d'administration, 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.

Ces dernières années, leur nombre est en progression. Ils sont passés de 78,9 ETPT en 2009 (94 personnes physiques), à 93,4 ETPT (104 personnes physiques) en 2011.

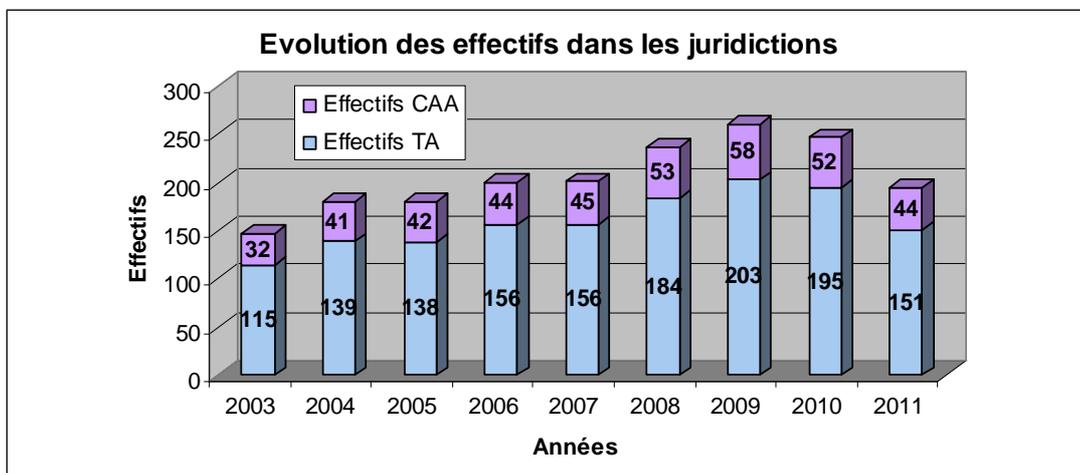
Les seconds, dénommés « *assistants de justice* », sont des agents contractuels exerçant à temps partiel, recrutés pour une durée maximale de deux ans renouvelable deux fois¹.

¹ Les assistants de justice sont recrutés dans les conditions prévues par les articles L. 122-2 et L. 227-1 du code de justice administrative et par les articles R. 227-1 et suivants du même code.

Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 a porté 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^{ème} ou 3^{ème} 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 2012, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel compteront (prévisions) 174 assistants de justice **soit un effectif en baisse** par rapport à l'année 2011 (195) et à l'année 2010 (247). En 2011, la répartition de ces assistants est de 44 (52 en 2010) pour les cours administratives d'appel et de 151 (195 en 2010) pour les tribunaux administratifs.



Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a bénéficié également de leur concours. Le nombre de postes était de 25 en 2011. Il a été fixé en 2012 à 17 ETPT. Aucune création de poste n'est prévue en 2013.

Votre rapporteur se fait le relais de **l'inquiétude exprimée** par les personnes qu'il a rencontrées, de voir, d'année en année, **les dotations pour l'emploi d'assistants de justice, fondre inexorablement**, alors même qu'ils sont très précieux, notamment pour aider dans le traitement des contentieux de masse comme le contentieux des permis à points.

- **Une politique de gestion des ressources humaines et de la formation renouvelée**

En 2012, la direction des ressources humaines du Conseil d'État a été réorganisée, pour s'inscrire dans une logique de professionnalisation aux fins de proposer et appliquer **une politique de gestion des ressources humaines** permettant l'adaptation des effectifs, tant en nombre qu'en compétences, aux besoins de la juridiction administrative dans un contexte d'évolution constante du contentieux.

Depuis 2010, le calendrier des recrutements a été substantiellement modifié pour permettre une seule session de formation pour tous les nouveaux magistrats administratifs, renforçant ainsi, par cette promotion unique, la cohésion du corps¹.

Des efforts particuliers ont été fournis en matière de **formation**, avec la création en 2008, d'un centre de formation de la juridiction administrative (CFJA), localisé dans les locaux du tribunal administratif de Montreuil.

La formation est, pour partie, déconcentrée en province². Elle est à la fois technique (formation aux télé-procédures) et juridique. À titre d'exemple, la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a donné lieu à plusieurs sessions de formation dès l'été 2011, des sessions déconcentrées ont également été organisées dans les mois suivants.

La justice administrative a, par ailleurs, mis l'accent sur le **renforcement de l'attractivité des carrières**. À cet effet, le Conseil d'État a, par exemple, recruté en septembre 2009 un conseiller « *mobilité-carrière* » dont l'action, dans le cadre des divers réseaux d'encadrement supérieur, se fait déjà ressentir³.

La mise en place d'un **régime indemnitaire incitatif pour les magistrats** contribue également à cet effort. Appliqué à compter du 1^{er} janvier 2008, ce régime indemnitaire distingue :

- une part fonctionnelle (75 % de la rémunération), qui tient compte des responsabilités, du niveau d'expérience et des sujétions afférentes aux fonctions exercées, définie au regard du grade, d'une part, et des fonctions exercées, d'autre part ;

- une part individuelle (25 % de la rémunération), versée annuellement, modulée par le chef de juridiction, en fonction des résultats obtenus et de la manière de servir, par application au montant de référence défini pour le grade et la fonction, d'un coefficient compris entre 0 et 3 et dans la limite de l'enveloppe allouée à la juridiction.

Cette évolution s'est accompagnée d'une substantielle **revalorisation** sur trois ans (2008-2010) **du régime indemnitaire des magistrats administratifs**. Le taux moyen de prime a progressivement été porté à 61 % en 2010. Cette revalorisation correspond à un renforcement des responsabilités, des sujétions et une charge de travail qui se sont très fortement alourdies depuis la dernière réforme statutaire intervenue en 1997.

¹ Jusqu'alors, l'entrée dans le corps s'effectuait en deux phases : au 1^{er} avril et au 1^{er} octobre, selon le mode de recrutement.

² 50 % de la formation des agents de greffe est déconcentrée.

³ Son action devrait se poursuivre pour développer des réseaux locaux en vue de favoriser la mobilité des magistrats en province, renforcer les liens avec les universités aux fins de promouvoir le corps auprès du public étudiant mais aussi le cas échéant de promouvoir des passerelles entre les membres du corps et le milieu universitaire, participer à des salons de l'emploi public ...

Une nouvelle revalorisation de la grille indiciaire des membres du corps des magistrats administratifs est intervenue en mai 2012¹, afin d'éviter que ne se crée un décalage avec les autres corps équivalents. Cette revalorisation a touché, dans des proportions différentes, les trois grades composant le corps (celui de conseiller, celui de premier conseiller et celui de président).

Quant aux **personnels de greffe**, depuis 1991, tout en restant statutairement des agents du ministère de l'intérieur, ils sont gérés selon le système original dit de « *double gestion* » : la création et la gestion des emplois relève 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* », tandis que la gestion des personnels est partagée entre le ministère de l'Intérieur et le 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. En 2012, elles ont été revalorisées dans les mêmes proportions et le seront également en 2013. De plus, tout comme les agents de catégorie A en 2011, les agents de catégorie B vont se voir appliquer le dispositif indemnitaire appelé « *PFR* » prime de fonctions et de résultats à compter du 1^{er} janvier 2014.

Ce système, parfois quelque peu complexe en termes de gestion des personnels, offre cependant **une diversité de postes intéressants** au sein des juridictions administratives, pour les agents du ministère de l'intérieur, mais aussi, **des possibilités de retour dans leur ministère d'origine**, car les perspectives de carrières au sein des juridictions administratives sont limitées, d'autant plus que les agents de greffe du Conseil d'État sont des personnels spécifiques.

Les personnels rencontrés ont donc fait valoir à votre rapporteur que, malgré les inconvénients qui s'attachent à ce mode de gestion, ils étaient favorables à son maintien.

- **La mise en place d'une véritable administration électronique**

Le Conseil d'État a impulsé un effort de modernisation de l'administration par l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication et d'internet.

Les **méthodes de travail des magistrats**, tout d'abord, en ont été profondément bouleversées. Les outils informatiques ont permis, pour le traitement des contentieux de masse, par exemple, l'utilisation de modèles de décision et d'une banque de paragraphes, une centralisation des jurisprudences, ainsi que l'accès aux ressources documentaires, par la mise en place d'un intranet performant.

¹ Décrets n° 2012-724 et n° 2012-725 du 9 mai 2012.

De plus, la juridiction administrative se livre à une vaste expérimentation de la dématérialisation du poste de travail des magistrats, avec le « *travail juridictionnel collaboratif* ».

Outre la mise en place d'un poste de travail plus ergonomique, facilitant la consultation des documents et limitant ainsi le recours à l'impression sur papier (double écran de travail, station d'accueil pour les portables), cette expérimentation vise à faciliter les échanges entre les membres d'une formation sur les notes et projets de décision qui sont ainsi mutualisés dans un répertoire partagé¹.

À la fin du premier semestre 2012, le dispositif était déployé dans 62 chambres au sein de 16 juridictions.

Quant à l'activité juridictionnelle, l'objectif est, à terme, de **dématérialiser** le cycle complet de **traitement d'un dossier du contentieux administratif**, de l'enregistrement des recours à la notification des décisions et à l'archivage des dossiers, ainsi que le cycle complet d'élaboration des projets de jugement.

Depuis 2004², les usagers ont déjà accès, par internet, aux informations relatives à l'état de l'instruction des dossiers contentieux par le biais de l'**application « Sagace »**. Aujourd'hui, en moyenne, chaque dossier est consulté six fois par an.

En 2005, une première étape du processus de dématérialisation des procédures a été mise en œuvre, avec le lancement d'une expérimentation³ des télé-procédures concernant le contentieux fiscal. Elle a tout d'abord concerné le Conseil d'État, puis a été étendue progressivement aux juridictions parisiennes, en 2007, puis franciliennes, en 2009.

Le bilan positif de l'expérimentation a conduit le Conseil d'État à lancer le projet de généralisation des télé-procédures. L'application « *Télérecours* » commencera d'être déployée dans l'ensemble des juridictions à compter du 31 mars 2013. Elle sera accessible dans un premier temps aux avocats et aux administrations seulement⁴.

¹ Les documents sont travaillés en mode révision ou commentaire. La dernière version d'un document est donc accessible en temps réel. Ce mode d'organisation du travail permet de référencer la documentation au moyen de liens hypertextes.

² La première application permettant la consultation en ligne des dossiers avait été déployée en 1999 pour les avocats au Conseil d'État.

³ Cette expérimentation a été autorisée par un décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique (modifié par le décret n° 2009-1649 du 23 décembre 2009), qui a donné un cadre réglementaire à ces expérimentations en modifiant le code de justice administrative pour conférer aux envois électroniques la même valeur que celle des envois papier.

⁴ Les télé-procédures administratives utilisent le certificat d'authentification électronique qui existe déjà sur le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) en matière judiciaire.

Cependant, si cette procédure fonctionne relativement bien devant le Conseil d'État et pour les contentieux dans lesquels le ministère d'avocat est obligatoire, ceux-ci y étant très favorables du fait des gains de temps et d'argent qu'elle leur permet, la dématérialisation génère beaucoup de questions organisationnelles et techniques à résoudre pour les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, comme par exemple, la nécessité de re-materialiser certains dossiers pour les justiciables qui le demandent puis de le dématérialiser à nouveau pour la suite de la procédure.

En effet, votre rapporteur rappelle ici son **attachement au principe d'égal accès à la justice, auquel une dématérialisation systématique des procédures porterait gravement atteinte**, les justiciables n'étant pas tous égaux en équipement et dans la maîtrise de l'outil informatique. La dématérialisation doit donc demeurer, pour les années à venir, une simple option.

De plus, et comme l'a relevé le président de la Cour administrative d'appel de Nantes, M. Patrick Mindu, **la dématérialisation comporte un risque de déshumanisation de la justice administrative**, risque déjà accentué par le caractère écrit de la procédure administrative.

Parallèlement, l'ensemble des applications du contentieux est actuellement en cours de refonte dans le cadre du projet « *Aramis* ». L'application « *Télérecours* » sera raccordée à « *Aramis* » afin d'intégrer dans un système d'information unique les échanges électroniques et les dossiers dématérialisés.

Enfin, les juridictions administratives utilisent **la visioconférence**, notamment outre-mer, où certains tribunaux comme ceux de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mamoudzou (Mayotte), et de Mata-Utu (Wallis-Et-Futuna) par exemple, ne disposent pas de magistrats résidant sur place.

Le montant global des **crédits informatiques pour 2013** devrait s'élever à **8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (7,7 millions d'euros sur le titre 3 et 0,3 million d'euros sur le titre 5) et **7,1 millions d'euros en crédits de paiement** (6,1 millions d'euros sur le titre 3 et un million d'euros sur le titre 5).

Votre rapporteur tient à **saluer l'effort important de modernisation entrepris par les juridictions administratives** qui, moyennant un investissement technologique initial important, générera à terme, des économies substantielles, en particulier en matière de frais d'affranchissement, d'utilisation de papier et des gains de productivité considérables. Il juge intéressant, de disposer pour le futur, d'une évaluation des impacts budgétaires attendus de ces méthodes.

*

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 DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS ET DES PERSONNES ENTENDUES

Déplacements

- Mardi 11 septembre 2012 :
 - Tribunal administratif de Montreuil
 - Tribunal administratif de Cergy-Pontoise
- Mardi 19 septembre 2012 :
 - Cour d'appel administrative de Nantes
 - Tribunal administratif de Nantes
- Mercredi 10 octobre 2012 :
 - Conseil d'État

Auditions

Union syndicale des magistrats administratifs

- **Mme Anne Baux**, présidente
- **Mme Véronique Hermann**, secrétaire générale

Syndicat de la juridiction administrative

- **Mme Fabienne Corneloup**, présidente
- **M. Gil Cornevaux**