

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## 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 2014, 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<sup>ème</sup> législ.) :** 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

**Sénat :** 155 et 156 (annexes n° 6 et 17) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
<b>I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b> .....	<b>8</b>
A. DES MOYENS RENFORCÉS DANS UNE PROPORTION LIMITÉE.....	8
1. <i>Des crédits en légère augmentation</i> .....	8
2. <i>Un effort de recrutement pour 2014 inférieur aux prévisions du projet de budget triennal</i> .....	9
B. UNE EXÉCUTION DU BUDGET TRÈS PROCHE DES PRÉVISIONS.....	12
1. <i>Un budget qui bénéficie de conditions d'exécution favorables</i> .....	12
2. <i>Une nécessaire maîtrise des frais de justice</i> .....	13
<b>II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE FACE À UNE PRESSION CONTENTIEUSE CONSTANTE</b> .....	<b>16</b>
A. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS UN CONTEXTE CONTENTIEUX TENDU.....	16
1. <i>Des indicateurs dans le vert...</i> .....	16
2. <i>... malgré un niveau d'activité élevé et une multiplication des compétences des juridictions administratives</i> .....	21
B. LES OUTILS MIS EN PLACE POUR PERMETTRE À LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DE REMPLIR SES MISSIONS.....	25
1. <i>La rationalisation du parcours contentieux</i> .....	25
2. <i>L'adaptation des procédures à la complexité des affaires</i> .....	28
3. <i>La volonté des juridictions administratives de se recentrer sur la fonction de juger</i> .....	33
DÉPLACEMENT ET PERSONNES ENTENDUES.....	37



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 26 novembre 2013<sup>1</sup> sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, 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 d'1,5 % et que les effectifs augmentaient de 35 emplois en projet de loi de finances pour 2014.

Il a ensuite constaté que la stabilité des moyens avait permise aux juridictions administratives d'afficher des **performances satisfaisantes** en termes de réduction des délais de jugement et de rajeunissement des affaires en stock notamment.

Cependant, il a estimé que le levier budgétaire ne serait pas suffisant pour préserver ces bonnes performances, compte-tenu de la pression constante des contentieux traditionnels, de la montée en puissance des contentieux spécifiques et du transfert aux juridictions administratives de nouveaux contentieux, 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...), tout en s'interrogeant néanmoins sur leurs limites et leur éventuel impact sur la qualité de la justice rendue.

Il a ensuite relevé un effort de **rationalisation du parcours contentieux** par la volonté du Conseil d'Etat de se recentrer sur son rôle de cassation et par la suppression de l'appel pour certains contentieux comme les contentieux sociaux. Il a estimé que si la mise en place d'un régime procédural spécifique pouvait se révéler plus adapté à ce type de litiges, une prudence particulière était de mise, car la dispense d'appel était susceptible de porter atteinte aux droits du justiciable.

Enfin, il a salué la mise en place de téléprocédures qui, à terme, devraient notamment générer des économies substantielles d'affranchissement.

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».**

---

<sup>1</sup> 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. Il constitue le pendant, pour l'ordre administratif, de l'avis relatif au budget de la justice judiciaire, rapporté par notre collègue 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 1,5 % en un an et ses effectifs augmenter de 35 emplois.

Les juridictions administratives sont parvenues jusqu'à présent, grâce aux efforts budgétaires consentis, mais également grâce à la forte mobilisation des magistrats et des personnels, à maintenir leurs performances à un niveau tout à fait satisfaisant, malgré la forte pression contentieuse à laquelle elles doivent faire face.

Cependant, aujourd'hui, alors que les marges de manœuvre budgétaires sont limitées, se pose la question des outils procéduraux ou organisationnels qui peuvent être mis en œuvre pour éviter la dégradation de la situation de la justice administrative.

## I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

### A. DES MOYENS RENFORCÉS DANS UNE PROPORTION LIMITÉE

#### 1. Des crédits en légère 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<sup>er</sup> janvier 2009, à la Cour nationale du droit d'asile.

Malgré un contexte de fortes contraintes budgétaires, **les crédits** alloués à ce programme par le projet de loi de finances pour 2014 **sont en légère progression : + 1,5 %** en crédits de paiement (375 millions d'euros), même si cette augmentation est moins importante que celle de l'exercice précédent (+ 5,9 %). Les autorisations d'engagement sont en léger recul (- 2,6 %, soit 386,4 millions d'euros) par rapport à l'année précédente.

Le programme 165 voit ses crédits inscrits en PLF 2014 diminuer par rapport à ce qui avait initialement été défini dans le plan triennal 2013-2015. Les crédits de fonctionnement et d'investissement baissent ainsi de 750 000 euros en 2014 par rapport au montant prévu dans le plan.

#### 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		
	ouvertes en 2013	Demandées pour 2014	Évolution (en %)	ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Évolution (en %)
<b>165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives</b>	<b>396,8</b>	<b>386,4</b>	<b>- 2,6</b>	<b>369,6</b>	<b>375</b>	<b>+ 1,5</b>
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	25,3	25,5	+ 0,9	25,3	25,5	+ 0,9
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	48,9	49,4	+ 1,2	48,9	49,4	+ 1,2
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	143,9	148,3	+ 3	143,9	148,3	+ 3
04 – Fonction consultative	10,7	10,8	+ 1,1	10,7	10,8	+ 1,1
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	15,9	16	+ 0,8	15,9	16	+ 0,8
06 – Soutien	130,5	114,1	- 12,6	103,3	102,6	- 0,7
07 – Cour nationale du droit d'asile	21,6	22,2	+ 3	21,6	22,2	+ 3

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2014.

Le budget 2014 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents. Il ne présente pas d'évolution significative.

Avec 310,3 millions d'euros, **les dépenses de personnel** (titre 2) **constituent le plus gros poste de dépenses** de ce budget : 80,3 % du total des autorisations d'engagement et 82,7 % du total des crédits de paiement.

Les crédits du titre 2 augmentent d'environ 2,1 % en comparaison à l'exercice précédent. Ils seront affectés prioritairement aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile, en raison de leur activité toujours croissante et de l'objectif de réduction des délais de jugement.

Les crédits hors titre 2 sont en diminution, ce qui s'explique, selon le projet annuel de performances 2014, par les économies demandées dans le cadre de la trajectoire de rétablissement des finances publiques.

La baisse de 12,6 % des autorisations d'engagement de l'action « *Soutien* » par rapport au budget 2013 s'explique par le fait qu'en 2013, les autorisations d'engagement intégraient des crédits exceptionnels destinés à assurer le renouvellement du bail de la Cour nationale du droit d'asile pour une durée de 9 ans. En 2014, les autorisations d'engagement intègrent néanmoins une enveloppe de 5 millions d'euros, affectés au lancement de l'opération de construction du nouveau bâtiment qui hébergera le tribunal administratif de Basse-Terre.

## **2. Un effort de recrutement pour 2014 inférieur aux prévisions du projet de budget triennal**

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

Néanmoins, pour participer à l'effort budgétaire général, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, **seuls 35 emplois seront créés** : 14 magistrats et 21 agents de greffe.

## Les mouvements d'emplois (En ETPT)

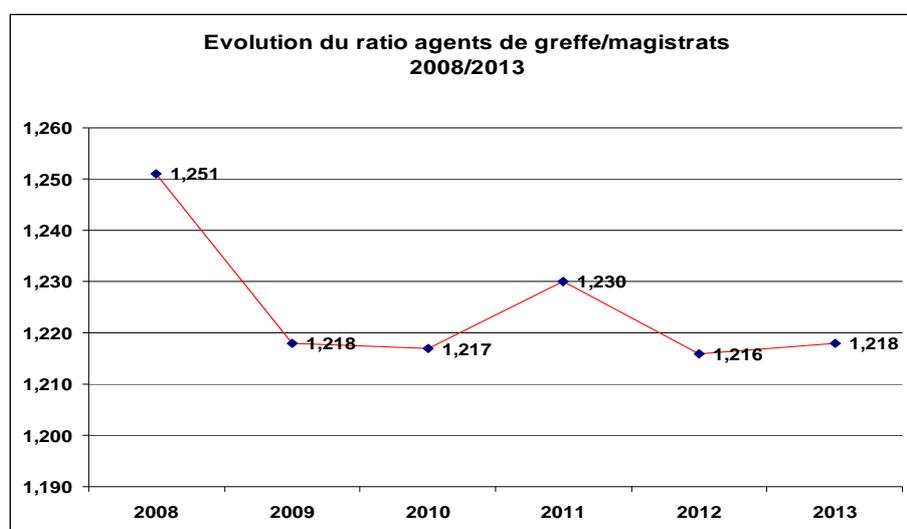
Catégorie d'emploi	Sorties prévues	dont retraites	Entrées prévues	dont primo recrutements	Schéma d'emplois du programme
Membres du Conseil d'État	38	1	38	6	0
Magistrats de l'ordre administratif	98	47	112	34	14
Catégorie A	33	11	37	5	4
Catégorie B	38	9	43	18	5
Catégorie C	92	18	104	42	12
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>86</b>	<b>334</b>	<b>105</b>	<b>35</b>

Source : projet annuel de performances 2014.

La répartition des nouveaux effectifs ne sera connue qu'à l'issue des conférences de gestion qui se tiendront en fin d'année 2013, avec l'objectif d'allouer ces moyens supplémentaires aux tribunaux administratifs les plus chargés et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le **plafond d'emplois** pour l'année 2014 s'établit à **3 738 emplois**, dont 219 membres du Conseil d'Etat et 1 156 magistrats. Pour 2014, la création d'un nombre d'emplois de greffe (21) supérieur au nombre de postes de magistrats (14), dans la continuité de l'exercice précédent, permettra de conforter le **ratio du nombre d'agents de greffe par magistrat**.

Votre rapporteur souligne l'importance qu'il y a à préserver ce ratio, **dans un contexte de multiplication des activités des juridictions administratives**, qui font la part belle à la gestion budgétaire et des ressources humaines, ce qui mobilise les agents de greffe, et les laisse peu disponibles pour assister les magistrats.



Source : Secrétariat général du Conseil d'État.

Ces dernières années, des moyens importants ont été alloués aux juridictions pour résorber avec succès l'afflux du contentieux.

L'amélioration de la situation contentieuse des juridictions et la **diminution des moyens accordés**, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, ont conduit le Conseil d'Etat à opérer en 2012 **des redéploiements d'effectifs sans augmentation du nombre de postes**. Ainsi une nouvelle chambre a été créée dans les cours administratives d'appel de Nantes et Versailles en 2012 et à Marseille en 2013. Les tribunaux administratifs de Melun, Montreuil, Nantes, Nancy et Strasbourg ont également fait l'objet de renforcements structurels ou conjoncturels.

Ces dernières 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 effectifs d'aide à la décision sont comptabilisés dans le schéma d'emplois des juridictions

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

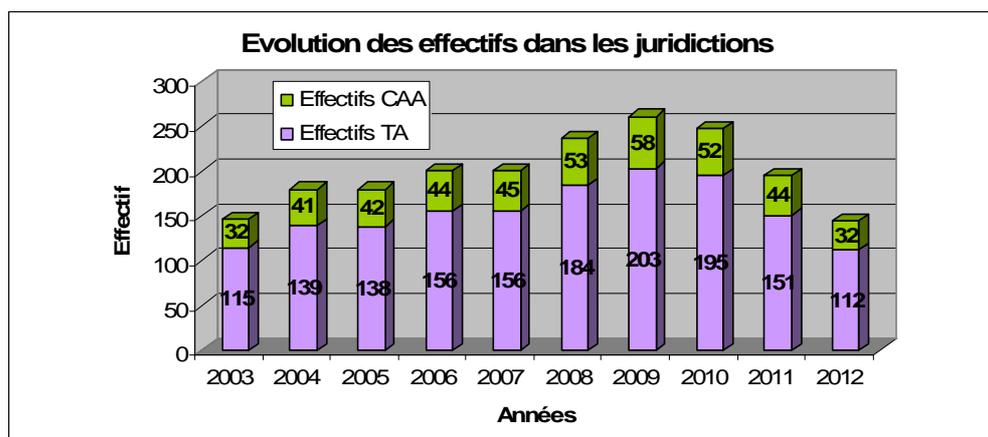
Les **assistants du contentieux** sont des fonctionnaires titulaires de catégorie A, pour l'essentiel des attachés d'administration, qui sont affectés à ces fonctions comme le sont les autres agents de greffe, dans le cadre de la double gestion mise en place avec le ministère de l'intérieur. Ces dernières années, leur nombre a progressé. Ils sont passés de 94 en 2009 à 105 en 2012. Près de deux-tiers de ces emplois sont exercés dans les tribunaux administratifs.

Les **assistants de justice**, sont des agents contractuels, exerçant à temps partiel, recrutés pour une durée maximale de deux ans renouvelable deux fois<sup>1</sup>. 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 à 120 heures mensuelles et de 720 à 1080 heures annuelles. Cela correspond approximativement à un service de trois jours par semaine.

En 2012, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel comptaient 144 assistants de justice **soit un effectif en baisse** par rapport à l'année 2011 (195) et à l'année 2010 (247), ce qui n'est compensé que partiellement par l'augmentation de la durée des vacations. La répartition de ces assistants était de 32 pour les cours administratives d'appel et de 112 pour les tribunaux administratifs. Le Conseil d'Etat a bénéficié également de leur concours. Le nombre de postes était de 25 en 2011. Il a été fixé en 2012 à 18 ETPT.

---

<sup>1</sup> 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.



*Source : secrétariat général du Conseil d'État.*

## 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. **347,7 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement** et **364,4 millions d'euros en crédits de paiement**.

<b>Consommation des crédits en 2012</b> (en millions d'euros)	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Total des crédits prévus en LFI	344 236 557	348 713 347
Ouvertures/annulations en cours d'année	+ 21 576 557	+ 19 016 204
Total des crédits ouverts	<b>365 813 114</b>	<b>367 729 551</b>
Total des crédits consommés	<b>347 750 866</b>	<b>364 441 867</b>
Crédits consommés/ Crédits ouverts	- 18 062 248	- 3 287 684

*Source : rapport annuel de performances 2012.*

La **consommation globale des crédits de personnel** (titre 2) en 2012 s'est élevée à 289,2 millions d'euros en AE et CP soit **99,8 % des crédits ouverts** pour ce titre (289,8 millions d'euros).

Concernant les emplois, la consommation s'est élevée à 3 646 ETPT pour un plafond fixé en loi de finances à 3 655 ETPT (auquel s'ajoutent cinq emplois au titre des transferts de gestion en 2012), soit 14 ETPT restés vacants en fin d'exercice.

Les crédits ouverts en 2012 sur **les titres 3** (fonctionnement), **5** (investissement) et **6** (intervention) ont été **consommés à hauteur de 77 %** en autorisations d'engagement (58,6 millions d'euros) et à 96,6 % en crédits de paiement (75,2 millions d'euros). Ces chiffres sont en grande partie liés au surcoût occasionné par le déménagement des services du Conseil d'Etat dans de nouveaux locaux rue de Richelieu. Cette opération a donné lieu à des reports sur l'année 2012 de crédits ouverts fin 2011 en loi de finances rectificative (3,4 millions d'euros d'AE et 12 millions d'euros de CP).

Quant aux **conditions d'exécution du budget de l'année 2013**, le niveau de consommation des crédits hors titre 2 du programme est plus élevé que celui constaté l'an dernier à la même époque. Cette progression en 2013 est due à l'effort mené par les responsables d'unité opérationnelle pour lisser l'exécution des dépenses tout au long de l'année, et ainsi éviter un engorgement en fin de gestion.

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 2013 comme lors des précédents exercices, le Conseil d'État a été exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion.

Toutefois, il n'est pas dispensé de tout effort de participation au redressement des finances publiques. La loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a conduit à une annulation de crédits de 10 000 euros en AE et CP sur le programme 165. Début 2013, un gel d'un million d'euros des crédits hors titre 2 lui a également été appliqué.

## **2. Une nécessaire maîtrise des frais de justice**

### **• Une augmentation continue des dotations**

Les frais de justice sont essentiellement composés de frais postaux, pour le Conseil d'Etat, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, et de frais d'interprétariat pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ils sont **directement liés à l'activité contentieuse**. En effet, le code de justice administrative impose de notifier un certain nombre de documents aux parties afin d'assurer le respect du contradictoire dans le cadre d'une procédure principalement écrite où l'instruction est conduite par la juridiction. Par ailleurs, le montant des frais d'interprétariat dépend du nombre de décisions rendues par la CNDA.

En gestion 2012, la dotation des frais de justice s'est révélée légèrement inférieure à la consommation constatée en fin de gestion (- 0,4 million d'euros). La juridiction administrative a pu autofinancer cette dépense non budgétée en réalisant des économies sur ses autres dépenses de fonctionnement courant.

Pour 2013, la dotation avait été revalorisée afin de couvrir la totalité de la dépense prévisible. De même, dans le PLF 2014, la dotation est de 14,25 millions d'euros (soit 8,72 millions d'euros pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 5,2 millions d'euros pour la CNDA et 0,33 million d'euros pour le Conseil d'État).

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

Dotations	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation LFI	7,61	8,56	8,56	11	11	10	11	12,9	14,25
Évolution N/N-1 en M€	2,24	0,95	0		0	-1	1	1,9	1,35
Évolution N/N-1 en %	42%	12%	0%		0%	-9%	10%	17,2%	10,5
Évolution 2014/2009* en M€				3,25 M€					
Évolution 2014/2009 en %				29,5 %					

\*Date de rattachement de la CNDA au programme 165.

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

Les dépenses de frais de justice sont directement corrélées, d'une part à l'augmentation des tarifs postaux, d'autre part à l'évolution de l'activité des juridictions administratives. Or, le nombre des affaires enregistrées ainsi que le nombre d'affaires jugées devant les juridictions administratives étant en augmentation constante, la progression de ce type de dépenses semble inéluctable.

Cette croissance qui commençait à être maîtrisée, risque de s'accélérer dans les années à venir. En effet, le dynamisme des contentieux traditionnels, la poursuite de la montée en puissance des nouveaux contentieux tels que celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) ou des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), le transfert à la justice administrative de nouveaux contentieux comme celui des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), devraient contribuer à alimenter la progression du contentieux.

La dotation des frais de justice en PLF 2014 a été évaluée sur la base d'une croissance de l'activité des juridictions de l'ordre de 6 % et de 15 % pour la CNDA.

**Dotations de frais de justice par nature des dépenses**

Nature de la dépense	AE=CP 2012 M€	AE=CP 2013 M€	AE=CP 2014 M€
Frais postaux	8,3 (76 %)	8,66 (67 %)	9,39 (66 %)
Frais de traduction	2,2 (20 %)	3,81 (30 %)	4,39 (31 %)
Frais de papier et autres frais	0,4 (4 %)	0,43 (3 %)	0,47 (3 %)
<b>Total des frais de justice</b>	<b>11</b>	<b>12,9</b>	<b>14,25</b>

Source : commission des lois à partir des projets annuels de performances.

- **Les efforts engagés 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. Deux séries de mesures ont permis de réaliser des **économies en matière d'affranchissement**.

D'une part, le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative a permis aux juridictions de substituer, dans un certain nombre de cas, des lettres remises contre signature à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'évolution des tarifs postaux rend toutefois cette solution désormais moins intéressante financièrement. D'autre part, les juridictions qui le pouvaient ont organisé un système de port du courrier aux administrations voisines lorsque ces dernières sont parties à des instances contentieuses.

Par ailleurs, la mise en exploitation de l'application « *Télérecours* », qui permettra de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties, devrait permettre de dégager des économies importantes d'affranchissement. L'économie potentielle ainsi dégagée a été prise en compte dans l'établissement du budget triennal 2013-2015. **Votre rapporteur estime qu'il sera très intéressant, dans les années à venir, de mesurer l'impact de cet outil sur la maîtrise des frais de justice.**

**Les téléprocédures : un outil de maîtrise des frais de justice ?**

À la fin de l'année 2013, les avocats, administrations, collectivités et les établissements chargés d'une mission de service public auront accès à l'application « *Télérecours* » qui permet d'introduire les recours en ligne et d'échanger les mémoires par voie électronique.

Les téléprocédures ont d'abord fait l'objet d'une expérimentation au Conseil d'Etat à partir de 2005, puis dans les juridictions franciliennes depuis 2009. Elle a porté sur le contentieux fiscal pour toutes ces juridictions et sur le contentieux de la fonction publique militaire pour le seul Conseil d'Etat. Le bilan positif de l'expérimentation a conduit le Conseil d'Etat à lancer le projet de généralisation des téléprocédures, même si la dématérialisation n'est pas obligatoire pour l'instant. Le déploiement de l'application « *Télérecours* » sera achevé pour les juridictions métropolitaines le 2 décembre 2013. L'utilisation par les juridictions d'outremer sera effective avant la fin de l'année 2015.

Le système de télérecours ne sera pas utilisable, pour l'instant en tout cas, par les particuliers qui ne sont pas assistés d'un avocat, en raison, d'une part, de la difficulté à mettre en place un système d'identification efficace et sécurisé des personnes et, d'autre part, en raison du risque de « *fracture numérique* » au détriment des personnes qui n'ont pas les équipements informatiques nécessaires.

L'utilisation de cet outil devrait permettre de dégager des économies, en terme d'affranchissement, qui sont évaluées par les services du Conseil d'Etat à 1,5 million d'euros en 2015, soit environ 15 % des frais d'affranchissement. Elle sera également génératrice de gains de productivité en raison de la disparition des opérations manuelles liées à la communication sous forme papier des courriers et pièces de la procédure

Au-delà des économies générées, les téléprocédures devraient apporter une certaine fluidité dans le traitement des dossiers. Cependant, plusieurs personnes rencontrées par votre rapporteur se sont inquiétées de la capacité pour le réseau et le serveur du Conseil d'Etat, déjà saturé, d'absorber de tels flux de données.

## II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE FACE À UNE PRESSION CONTENTIEUSE CONSTANTE

### A. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS UN CONTEXTE CONTENTIEUX TENDU

#### 1. Des indicateurs dans le vert...

En projet de loi de finances pour 2014, la structure des objectifs et indicateurs de performances du programme 165 reste inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2013. Elle permet d'évaluer la maîtrise des délais de jugement ainsi que le maintien de la qualité des décisions rendues.

L'objectif n° 1 de **réduction des délais de jugement** des juridictions administratives, a été **globalement atteint en 2012**.

Le **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock**<sup>1</sup>, passé pour la première fois sous la barre d'un an en 2011, toutes juridictions confondues, a encore diminué en 2012 dans les tribunaux administratifs (- 29 jours, pour s'établir à 9 mois et 28 jours) et dans les cours administratives d'appel (- 7 jours, à 11 mois et 11 jours). Au Conseil d'État, il reste quasiment stable, à 8 mois et 26 jours.

Si ces performances mises en avant par le Conseil d'État sont tout à fait satisfaisantes, votre rapporteur tient cependant à préciser que **cet indicateur ne distingue pas selon les types de décisions**. Sont donc comptabilisées, de la même manière, les affaires complexes et les ordonnances ou les affaires traitées dans des délais d'urgence. Selon Mme Véronique Hermann, secrétaire générale de l'union syndicale des magistrats administratifs (USMA), entendue par votre rapporteur, cet indicateur ne rend pas compte de la réalité des choses.

Ce point de vue est partagé par les magistrats que votre rapporteur a rencontrés lors de son déplacement au tribunal administratif de Lille. Communiquer sur un délai de jugement inférieur à un an risque d'induire le justiciable en erreur, puisque **le délai de jugement des affaires ordinaires** (hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et hors ordonnances) s'établit devant les tribunaux administratifs, en 2012, à **1 an, 10 mois et 6 jours**.

---

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

Votre rapporteur préfère donc apprécier les progrès réalisés par la juridiction administrative en matière d'amélioration des délais de jugement à l'aune de l'indicateur « **délai moyen constaté pour les affaires ordinaires** »<sup>1</sup>.

Ces délais ont été sensiblement améliorés en 2012 toutes juridictions confondues. En première instance, il a diminué de 2 mois et 12 jours par rapport à 2011, pour s'établir à 1 an, 10 mois et 6 jours. En appel, le délai a diminué de 12 jours pour se fixer à 1 an, 2 mois et 1 jour. Il s'est établi, **pour la première fois, à un niveau inférieur à 2 ans** pour les deux niveaux de juridictions. Au Conseil d'Etat, ce délai était en 2012 de 1 an, 4 mois et 5 jours (contre 1 an, 5 mois et 15 jours en 2011) et devant la Cour nationale du droit d'asile, les affaires ont été traitées en 9 mois et 29 jours (11 mois et 10 jours en 2011).

L'effort de « *rajeunissement* » du stock s'est également poursuivi en 2012. Dans les tribunaux administratifs, la part des **affaires enregistrées depuis plus de deux ans**, ne représentait plus que 13 % du total des affaires en stock (13,8 % en 2011 et 40 % en 2002). Dans les cours administratives d'appel, ces affaires ont connu une légère augmentation, passant de 4,4 % du stock total en 2011 à 4,8% en 2012. Devant le Conseil d'Etat, la diminution a été importante (7,2% des affaires en 2011 et 5,9% en 2012).

Les décisions des juridictions administratives s'inscrivent désormais dans un « *délai raisonnable* » au sens de la convention européenne des droits de l'homme (articles 5§3 et 6§1).

#### **Le « *délai raisonnable de jugement* » devant les juridictions administratives**

Le droit des justiciables à un délai raisonnable de jugement de leur affaire par le juge administratif a été consacré par la décision d'assemblée du Conseil d'Etat « *Magiera* » du 28 juin 2002. Le code de justice administrative a été modifié afin de donner à ce principe sa pleine effectivité.

Le Conseil d'Etat a arrêté, en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, quatre critères permettant d'apprécier le caractère raisonnable ou non de la durée de la procédure juridictionnelle :

- la complexité de l'affaire ;
- le comportement du requérant (prise en compte de demandes se traduisant par un rallongement de la procédure voire de manœuvres dilatoires) ;
- le comportement des autorités judiciaires ainsi que des autorités nationales ;
- la nature et l'importance du litige pour l'intéressé. À cet égard une célérité particulière s'impose lorsque la procédure risque d'être privée de tout effet utile du fait de l'espérance de vie réduite du requérant, ou met en cause le droit au respect de sa vie familiale, ou comporte un enjeu financier mettant en cause son activité professionnelle.

<sup>1</sup> 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.

L'existence d'une faute lourde n'est plus exigée pour engager la responsabilité de l'Etat. Cette action en responsabilité relève, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2005, en application des dispositions du 7<sup>o</sup> de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2005, le Conseil d'Etat a enregistré 120 requêtes<sup>1</sup> et en a jugé 107. Dans 62 affaires le requérant a eu satisfaction totale ou partielle de sa demande, dans 42 cas le Conseil d'Etat a rejeté l'affaire et dans 3 cas, le requérant s'est désisté.

Afin de prévenir les durées de procédures excessives devant la juridiction administrative, l'article R. 112-2 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue du décret du 19 décembre 2005, prévoit que toute partie faisant état de la durée excessive d'une procédure engagée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, peut saisir le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives qui a la faculté de faire des recommandations visant à remédier à cette situation.

Le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives est par ailleurs rendu destinataire des décisions administratives ou juridictionnelles allouant une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée excessive de procédure devant les juridictions administratives. Il peut ainsi, s'il le juge opportun, signaler aux chefs de juridiction les dossiers faisant apparaître un dysfonctionnement du service public de la justice.

Cependant, compte tenu du contentieux important auquel les juridictions doivent faire face et de la stabilité des effectifs des juridictions administratives, votre rapporteur souligne l'**effet de « vase communicant » de l'effort de réduction des délais**. L'apurement du stock ancien se fait logiquement au détriment des dossiers enregistrés plus récemment. De même, le traitement de certains contentieux, inscrits par le législateur dans des délais très contraints, comme le contentieux des étrangers, entraîne mécaniquement un traitement plus long des affaires ordinaires, comme les dossiers relatifs à la fiscalité, aux marchés publics ou à l'urbanisme.

Par exemple, au tribunal administratif de Lille, dans lequel votre rapporteur s'est rendu, le contentieux des étrangers a représenté 31 % des affaires en 2012 (contre 24 % en 2011). Selon le président de la juridiction, M. Benoît Rivaux, son traitement constitue un défi permanent pour le tribunal qui doit juger sans retard les autres contentieux. Les magistrats ont le sentiment d'être devenus des « *urgentistes* » du droit.

<sup>1</sup> Affaires enregistrées :

2005(*)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(**)	Total
25	24	16	14	8	6	12	5	10	120

(\*) du 01/09/05 au 31/12/05

(\*\*) du 01/01/13 au 31/07/13

Cette spécificité du tribunal administratif de Lille se reflète dans les délais de jugement de la juridiction. Alors que son délai prévisible moyen de jugement s'est établi pour 2012 à 9 mois et 3 jours, ce qui est inférieur à la moyenne nationale, son délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, qui exclut les procédures qui s'inscrivent dans des délais brefs (comme le contentieux des étrangers), s'est établi à 2 ans, 1 mois et 25 jours (contre 1 an, 10 mois et 6 jours pour la moyenne nationale).

Le délai de traitement des affaires ordinaires s'explique également par le fait qu'en dix ans, le contentieux traité par la juridiction lilloise a doublé passant de 4 837 affaires en 2002 (506 affaires relevant du contentieux des étrangers) à 7 500 affaires en 2012 (dont 1 650 contentieux des étrangers), alors que les effectifs théoriques de magistrats n'ont augmenté dans le même temps que de trois ETPT passant de 27 à 30 et ceux du greffe d'un seul, passant de 38 à 39 ETPT.

Quant à la **qualité des décisions juridictionnelles**, elle est mesurée par leur taux d'annulation.

	2011	2012	2013	2013	2014	2015
			(prévision PAP)	(prévision actualisée)	(prévision)	(cible)
Taux d'annulation par les CAA des jugements des TA	18,1 %	16,4 %	< 15 %	16 %	15 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des arrêts des CAA.	20,2 %	17,9 %	< 15 %	19,6 %	17,3 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des jugements des TA	18,3 %	17,7 %	< 15 %	25,6 %	20,8 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des décisions de la CNDA	4,9 %	6,2 %	< 5 %	5,8 %	4,7 %	< 5 %

Source : projet annuel de performances 2014.

Pour 2012, ce taux s'est amélioré pour les trois degrés de juridictions, s'approchant ainsi de de l'objectif cible de 2015 : 15% d'annulation.

En revanche, les taux d'annulation des décisions des cours administratives d'appel (CAA) et des tribunaux administratifs (TA) par le Conseil d'Etat (CE) sont en nette augmentation dans les prévisions actualisées 2013.

Selon le Conseil d'Etat, cette dégradation de l'indicateur résulte en grande partie du traitement de séries et ne devrait pas compromettre l'objectif cible fixé pour 2015.

Plus largement, lorsqu'il a été entendu par votre rapporteur, le secrétaire général du Conseil d'Etat, M. François Sénors, a fait état d'une augmentation générale du taux d'appel et de pourvoi en cassation. Ce phénomène pourrait être le révélateur d'un climat d'insatisfaction générale.

Il pourrait également résulter d'un effet paradoxal du raccourcissement du délai de jugement. Le laps de temps entre l'enregistrement de l'affaire et son jugement étant réduit, le perdant serait toujours dans la dynamique du procès au moment de la décision, ce qui l'inciterait à poursuivre la procédure.

Enfin, le renforcement de **l'efficacité des juridictions** (objectif n° 3) est mesuré par le nombre d'affaires réglées par magistrat et agent de greffe. La légère baisse constatée en 2012 s'explique par le fait qu'un très gros effort de productivité ayant été réalisé ces dernières années, les juridictions ont apuré leur stock. Ce léger recul s'explique également par l'alourdissement du contentieux des étrangers à la suite de la loi du 16 juin 2011<sup>1</sup>.

Dans les tribunaux administratifs, plus spécifiquement, l'augmentation continue depuis plusieurs années du nombre de dossiers traités en formation collégiale (42 % du total des affaires traitées en 2013 selon les prévisions, contre 38 % en 2009), et la forte diminution des affaires réglées par ordonnance ou par juge unique (- 8 %) conduisent mécaniquement à une légère baisse de la productivité moyenne annuelle des magistrats. Ce mouvement s'explique notamment par la complexification des contentieux traités (marchés publics, responsabilité hospitalière urbanismes, fiscalité...). Si cette évolution de la structure du contentieux devait se confirmer, l'objectif cible de 2015 devrait être revu à la baisse.

Quant à la CNDA, en 2012, la grève des auxiliaires de justice, qui a généré une augmentation très sensible du taux de renvoi des affaires enrôlées a pesé négativement sur cet indicateur.

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

	Unité	Magistrat			Agent de greffe		
		2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée
CE	Nbre	79	74	80	150	138	145
CAA	Nbre	117	111	116	97	96	100
TA.	Nbre	258	248	240	192	193	205
CNDA	Nbre	290	287	312	241	275	270

Source : projet annuel de performances pour 2014.

Les résultats positifs des juridictions administratives ont pu être obtenus grâce aux moyens dont dispose la juridiction administrative, mais également grâce à la mobilisation des magistrats et des personnels, dont l'effort de productivité consenti a facilité l'absorption du contentieux. Votre rapporteur tient ici à rendre hommage à leur grand sens du service public. Cependant, entendu par votre rapporteur, M. François Séners, secrétaire général du Conseil d'Etat, a estimé que les magistrats et les personnels avaient atteint leur niveau maximum de productivité et qu'il serait difficile, dans l'avenir d'aller au-delà.

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

## 2. ... malgré un niveau d'activité élevé et une multiplication des compétences des juridictions administratives

Devant les **tribunaux administratifs**, 178 491 affaires nouvelles ont été enregistrées en données nettes<sup>1</sup> en 2012, soit - **2,4 %** par rapport à 2011. Le contentieux des étrangers et celui du logement ont augmenté alors que les autres principales matières (contentieux fiscal, de la fonction publique, de la police, de l'urbanisme) sont en diminution.

Le nombre d'**affaires jugées** poursuit sa progression avec 190 380 affaires jugées en 2012, soit une **augmentation de 2,1 %** par rapport à 2011. Le taux de couverture (affaires jugées sur affaires enregistrées) progresse de façon significative : il passe de 102 % en 2011 à 106,6 % en 2012, ce qui permet aux tribunaux de diminuer le stock d'affaires restant à juger.

Les **cours administratives** d'appel ont enregistré 28 494 affaires en données nettes en 2012, soit une **augmentation modérée de 0,8 %**. Elles ont jugé 29 169 dossiers (29 314 en 2011). Les cours ont donc jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées. Le taux de couverture est de 102,4 % en 2012.

Au **Conseil d'État**, 9 035 affaires ont été enregistrées en données nettes (9 346 en 2011), soit une **diminution de 3,3 %**. 9 131 affaires ont été réglées. Cette diminution doit être relativisée, dans la mesure où avaient été comptabilisés en 2011 quelques 200 dossiers relatifs aux recours contre les décisions de la Commission nationale d'aménagement commercial, en instance devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et transférés au Conseil d'État en application du décret du 1<sup>er</sup> août 2011.

La juridiction administrative s'est vue et se voit transférer de **nouvelles compétences**. Après le contentieux du droit au logement opposable (DALO) en 2007 et les contentieux liés au revenu de solidarité active (RSA) en 2008, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi donne **compétence au juge administratif pour connaître des litiges relatifs au plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)**, qui relevaient jusqu'à présent du tribunal de grande instance. L'article L. 1235-7-1 du code du travail prévoit désormais que « *ces litiges relèvent de la compétence, en premier ressort, du tribunal administratif* ».

Le texte impose des délais de jugement strictement encadrés. Le recours doit être présenté dans un délai de deux mois, le juge devant rendre sa décision dans les trois mois. À l'issue de ce délai, s'il ne s'est pas prononcé ou en cas d'appel, le litige est porté devant la cour administrative d'appel qui statue également dans un délai de trois mois. Si la cour ne s'est pas prononcée dans ce délai ou en cas de pourvoi en cassation, l'affaire est portée devant le Conseil d'État.

---

<sup>1</sup> 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.

Toute personne ayant un intérêt à agir pourra également saisir le juge administratif en référé (référé-suspension et référé-liberté notamment).

De plus, en 2014, **le Conseil d'Etat aura à connaître**, en premier et dernier ressort, d'un contentieux inédit sous la V<sup>ème</sup> République, celui du **redécoupage des circonscriptions cantonales**.

Lors de ses échanges avec votre rapporteur, le secrétaire général du Conseil d'Etat, M. François Sénors, a relevé que, si ce contentieux était relativement balisé juridiquement, compte-tenu de la jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel sur le découpage des circonscriptions législatives, il pourrait être important en masse.

Votre rapporteur souhaite également attirer l'attention de la commission sur le fait que le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, actuellement en navette, prévoit la **dépénalisation du stationnement payant** afin de lui substituer un service public décentralisé.

Dès lors, s'agissant de redevances administratives, les redevances de post-stationnement feront l'objet d'un **recours devant le tribunal administratif**, alors que les contraventions sont actuellement contestées devant le tribunal de police.

Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, entendu par le député Olivier Dussopt, rapporteur du projet de loi pour la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le transfert aux tribunaux administratifs d'un contentieux de masse constitué des 13 millions d'amendes annuelles de stationnement correspondrait à un surcroît de travail équivalant à 96 à 298 agents et magistrats supplémentaires, soit 8,5 à 26,7 millions d'euros par an.

En outre, le contentieux devant le juge administratif pourrait porter non seulement sur la légalité du forfait de post-stationnement, mais également sur les délibérations des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale qui l'auront mis en place.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1216 de M. Olivier Dussopt, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, p.403 et suivantes : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r1216.pdf>

### Les contentieux administratifs spécifiques

Outre les contentieux traditionnels, les juridictions administratives doivent faire face à la montée en puissance de contentieux spécifiques, découlant de réformes législatives récentes. Ces contentieux de masse peuvent avoir un effet d'éviction sur le traitement des autres litiges et entraîner une activité par « à-coups » de la justice administrative, portant ses efforts tantôt sur tel contentieux tantôt sur tel autre.

#### *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.

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

Il a connu une progression importante depuis sa création en 2007. En 2008, les tribunaux administratifs ont enregistré 7 933 affaires sur ce fondement (4 % du total des entrées). En 2012, on en comptait 11 940 (7 % du total des entrées).

Les recours juridictionnels se concentrent dans les territoires qui connaissent les plus grandes difficultés en matière de logement : 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.

#### *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. Elle a notamment inversé l'ordre d'**intervention du juge des libertés et de la détention et celle du juge administratif**. Cette inversion a contribué à l'**accroissement du nombre de recours dont le juge administratif a été saisi**, le requérant étant incité à saisir le premier juge « utile ».

La loi a également entraîné un alourdissement de la charge de travail induite par chaque recours. **Un même dossier peut donner lieu à cinq séries de contestations** 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.

Pour 2012, le contentieux des étrangers s'est établi, devant les tribunaux administratifs, à **un niveau encore jamais atteint de 56 800 dossiers, soit 32 % du total des requêtes enregistrées** et 12 538 dossiers, soit 44 % devant les cours administratives d'appel, 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 motif de séjour irrégulier, a entraîné mécaniquement une diminution du nombre de décisions attaquables à compter de cette date et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative 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.

Cependant, alors que le contentieux des étrangers augmente tendanciellement, pour la première fois, en 2013, il diminue d'environ 6 %, sans que les services du Conseil d'Etat ne puissent en expliquer la raison.

*La nette augmentation du contentieux relatif au revenu de solidarité active*

La loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, en faveur des tribunaux administratifs a prévu que le contentieux du RSA relève désormais de la compétence des tribunaux administratifs alors qu'il relevait de la compétence des commissions d'aide sociale, et celui de l'allocation de parent isolé (auquel le RSA s'est également substitué) des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Ce contentieux représentait 12 000 affaires devant les commissions départementales d'aide sociale.

Dans un premier temps, le niveau de ce contentieux est resté relativement faible devant les juridictions administratives, du fait d'un retard dans la mise en œuvre de ce transfert et d'un déficit d'information des justiciables sur leur droit au recours. Ces deux obstacles ayant été levés, le contentieux du RSA, qui s'élevait à 1 325 affaires en 2009, a augmenté d'environ 200 % en quatre ans pour atteindre près de 2 750 dossiers en 2010 et 2011 et 4 017 en 2012. Les entrées du début de l'année 2013 sont en nette progression : + 17%, comparé à la même période l'année dernière. Les requêtes en matière du RSA ont représenté 2,2 % du total des affaires enregistrées en 2012 (contre 1,5 % en 2011).

À l'activité contentieuse, s'ajoute pour le Conseil d'Etat **une activité consultative** importante. En 2012, il a examiné 109 projets de loi, 29 projets d'ordonnance et 940 projets de décret, dont 272 individuels. 100 % des projets de loi ont été examinés en moins de deux mois et 28 % des textes en moins de 15 jours. Quant aux projets de décrets, 83 % des textes ont été examinés en moins de deux mois et 23 % en moins de 15 jours.

Enfin, concernant **les questions prioritaires de constitutionnalité** (QPC), entre 2010 et 2012, leur rythme a décliné sensiblement pour atteindre, en 2012, un « *rythme de croisière* ». Les tribunaux administratifs ont été saisis de 374 QPC en 2012, les cours administratives d'appel de 105 et le Conseil d'État de 187.

Deux domaines se dégagent particulièrement : le contentieux fiscal avec 62,5 % des QPC déposées en première instance en 2012 et 23,8 % des QPC en appel, et le contentieux des collectivités territoriales. Les autres principaux contentieux (fonction publique, urbanisme, professions réglementées, police, pensions, étrangers, travail, aide sociale, et santé publique) représentent chacun moins de 5 % du total.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, le taux global de transmission des QPC au Conseil constitutionnel est de 24 %. En moyenne, dans plus de 70 % des cas, le Conseil constitutionnel a rendu des décisions de conformité à la Constitution.

## **B. LES OUTILS MIS EN PLACE POUR PERMETTRE À LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DE REMPLIR SES MISSIONS**

### **1. La rationalisation du parcours contentieux**

#### **• La redéfinition des compétences du Conseil d'État**

Ces dernières années, des réformes ont été entreprises afin de recentrer le Conseil d'État sur son rôle de juge de cassation, en ne conservant ses compétences de premier ressort que pour les seuls contentieux justiciables d'une cour suprême. Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 a abrogé **une série de compétences de premier ressort du Conseil d'Etat, transférée aux tribunaux administratifs** (articles R. 311-1, R. 312-18 et R. 312-19 du code de justice administrative).

L'impact le plus significatif de cette réforme a porté sur le tribunal administratif de Nantes, auquel ont été attribués les litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires (2286 en 2012).

Les litiges qui ne relèvent de la compétence d'aucun tribunal administratif en application des dispositions de droit commun ont été attribués au tribunal administratif de Paris.

Les litiges intéressant le déroulement de carrière des agents publics nommés par décret du Président de la République, à l'exception des litiges concernant le recrutement et la discipline, relèvent désormais du tribunal administratif dans le ressort duquel est affecté l'agent.

Enfin, les actes dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif relèvent du tribunal dans le ressort duquel a son siège l'autorité compétente.

La mise en œuvre de cette réforme a permis de réduire de manière significative la part du contentieux de premier ressort au sein de l'ensemble des contentieux traités par le Conseil d'Etat : de 31 % en 2009, elle est passée à 22 % en 2010 pour atteindre 17 % en 2011 et 16 % en 2012.

Cette redéfinition des compétences du Conseil d'Etat s'est également traduite par **l'attribution de compétences de premier ressort aux cours administratives d'appel**.

L'article 48 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures autorise désormais que, par dérogation au principe selon lequel les tribunaux administratifs sont juges de droit commun du contentieux administratif, des compétences de premier ressort soient dévolues aux cours administratives d'appel.

Cette loi a trouvé une première application avec le décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012 qui a transféré à la cour administrative d'appel de Paris **le contentieux des arrêtés du ministre du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales**.

Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), qui s'appliquera aux requêtes enregistrées après le 1<sup>er</sup> janvier 2014, transfère aux cours administratives d'appel **le contentieux des décisions de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)**.

Le contentieux des **décisions relatives aux attributions de fréquence pour la diffusion des services locaux de radiodiffusion ou de télévision** prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est attribué à la cour administrative d'appel de Paris. Le Conseil d'Etat demeurera compétent pour connaître des litiges portant sur les décisions du CSA relatives aux services nationaux de radio et de télévision ainsi que sur les décisions de sanction et de règlement des différends.

Les flux contentieux concernés par cette réforme représentaient 264 dossiers enregistrés par le Conseil d'Etat en 2012 s'agissant des décisions de la CNAC (286 en 2011) et quelques dizaines de dossiers par an s'agissant des décisions du CSA.

• **Le raccourcissement ou l'allongement du parcours contentieux**

Cela se traduit principalement par l'**attribution de compétences de premier et dernier ressort aux tribunaux administratifs**. En effet, le décret du 13 août 2013 précité révisé la liste des contentieux relevant de la compétence des tribunaux administratifs en premier et dernier ressort, c'est-à-dire qui ne sont pas susceptibles d'appel mais uniquement d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (article R. 811-1 du code de justice administrative). Cette réforme s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ainsi, **l'appel sera supprimé pour les contentieux sociaux et le contentieux du permis de conduire**, qui relèveront désormais d'un pourvoi en cassation direct devant le Conseil d'Etat.

Pour le contentieux en matière de permis de conduire, votre rapporteur estime que la diminution du flux des recours (réduction de moitié du nombre des entrées en trois ans et apurement du nombre de dossiers en stock), mais surtout le fait que cette matière ne soulève plus désormais de questions juridiques délicates ou non tranchées qui rendraient utile un second degré de juridiction, justifie cette réforme.

S'agissant des contentieux sociaux, votre rapporteur s'est posé la question de la pertinence de la suppression de l'appel. Compte tenu du faible taux d'appel (plus de quatre fois inférieur au taux d'appel moyen), ce qui laisserait supposer un bénéfice très faible du double degré de juridiction, et du recours massif aux ordonnances de rejet par les cours, il a estimé que la

mise en place d'un régime procédural spécifique pour ces contentieux (régularisation possible du défaut de motivation et renforcement de l'oralité), également prévue par le décret, permettait effectivement un traitement plus adapté de ce type de contentieux. **Il sera néanmoins attentif, l'année prochaine, aux premiers éléments de bilan de la mise en œuvre de cette réforme.**

Enfin, le décret n° 2013-879 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme confie en premier et dernier ressort au juge administratif le contentieux des permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou des permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une commune qui se caractérise par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Les jugements rendus par les tribunaux administratifs relèveront directement du contrôle du juge de cassation. Cette réforme a pour objectif de réduire la durée moyenne des procédures contentieuses pour faciliter la réalisation de programmes de logements dans un marché en tension.

S'il a parfaitement saisi l'intérêt de tels mouvements, votre rapporteur 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.

*A contrario*, le contentieux de la fonction publique, dans son ensemble, pourra désormais faire l'objet d'un recours devant les cours administratives d'appel, alors que seuls les litiges concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service relevaient jusqu'à présent de l'appel. Il en est de même pour les contentieux des immeubles menaçant ruine. La restauration du double degré de juridictions pour ces contentieux est justifiée par l'importance de l'enjeu concret du litige pour les justiciables, alors même qu'ils posent souvent des questions de fait qui se prêtent mal à un contrôle de cassation.

Au vu de ces multiples réformes, votre rapporteur craint 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.

## 2. L'adaptation des procédures à la complexité des affaires

### • L'impact limité 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 d'exposer publiquement ses conclusions à l'audience**, en considération de la nature des questions à juger et de la pertinence, pour le délibéré de la formation de jugement ou pour les parties, de l'éclairage qu'il est oralement susceptible d'apporter.

La liste des matières susceptibles de faire l'objet de cette dispense a été fixée par voie réglementaire à l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative. Elle concerne notamment les contentieux répétitifs et factuels comme le contentieux des étrangers ou les contentieux sociaux comme le DALO.

L'objectif principal de cette réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, était 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.

Au tribunal administratif de Lille, dans lequel votre rapporteur s'est rendu, la dispense de conclusions est quasi-systématique pour certains contentieux comme le permis de conduire. En revanche, les rapporteurs publics refusent de l'utiliser pour le contentieux des étrangers.

Selon M. Gil Cornevaux, représentant du syndicat de la juridiction administrative (SJA), entendu par votre rapporteur, cette réforme n'aurait qu'un faible impact sur l'activité des rapporteurs publics qui étudient de toute façon le dossier avant de décider de demander la dispense de conclusions au président de la juridiction. Les affaires qui donnent lieu à dispense sont celles qui ne faisaient l'objet que de conclusions très brèves avant la réforme.

De plus, symboliquement, selon le SJA, cette procédure, appliquée aux contentieux de masse, provoquerait l'incompréhension du justiciable qui voit le rapporteur public se dispenser de conclusions sur son dossier alors qu'il conclut sur le dossier suivant. Le risque serait de voir le taux d'appel augmenter, le justiciable ayant le sentiment de ne pas être traité comme les autres.

### • Les limites du recours au juge unique

En **principe** le juge administratif statue en **formation collégiale**, après présentation des conclusions du rapporteur public. Toutefois, certains contentieux peuvent relever de la compétence d'un juge statuant seul. Cette procédure n'est jamais obligatoire. Le juge en charge de l'affaire peut toujours décider de la renvoyer à une formation collégiale. Cette procédure s'applique principalement devant les tribunaux administratifs<sup>1</sup>.

#### Les principaux contentieux relevant du juge unique

Devant les tribunaux administratifs, **certaines affaires relevant de la procédure de droit commun** peuvent être traitées par un juge unique. Leur liste est fixée par l'article R. 222-13 du code de justice administrative (CJA). Cet article a été modifié par le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative. Seront concernés par cette procédure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

- les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5 ;

- les litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial ;

- les litiges en matière de pensions ;

- les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ;

- les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale ;

- les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;

- les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;

- les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres ;

- les litiges relatifs au permis de conduire ;

- toute action indemnitaire ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur au montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15.

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.

---

<sup>1</sup> Ce n'est qu'en matière d'ordonnances que la compétence des présidents de cour administrative d'appel est plus large qu'en première instance.

À côté de ces contentieux, **les affaires instruites et jugées selon une procédure dérogatoire au droit commun**, essentiellement en raison de l'urgence qui s'attache à leur traitement, relèvent également du juge statuant seul. 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) ;

- du contentieux du droit au logement opposable (articles R. 778-1 et suivants du même code).

Enfin, sont également traitées par un juge unique, **les procédures de référé** (articles L. 511-1 et suivants du CJA) et **les ordonnances** des présidents de chambre ou de juridiction (article R. 222-1 du même code), y compris des présidents des sous-sections du Conseil d'État, qui leur permettent de régler, sans instruction contradictoire et sans audience, des affaires appelant une solution évidente et simple.

Cette procédure peut se cumuler avec la dispense de conclusions du rapporteur public.

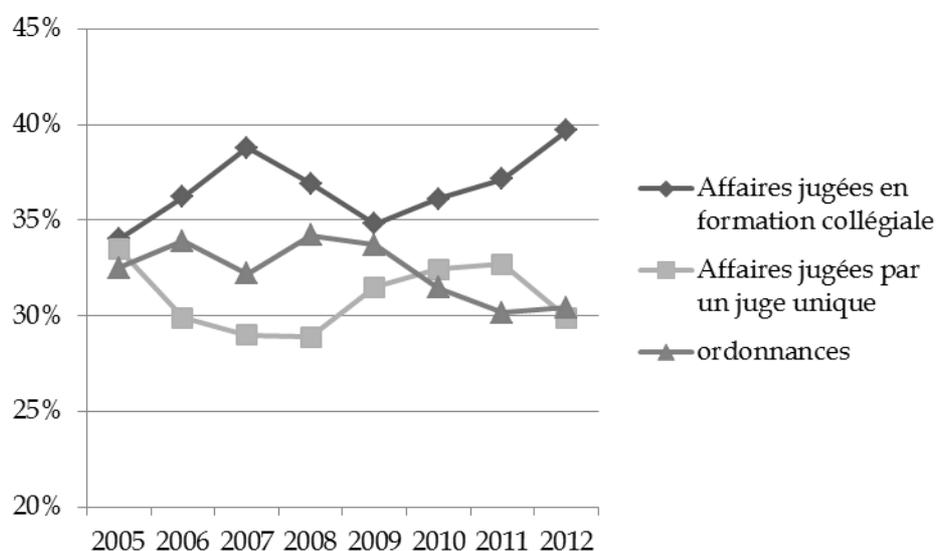
Elle a été mise en place pour permettre aux juridictions de faire face à l'inflation du contentieux. Au total, **environ 60 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2012, le reste l'a été en formation collégiale**. Ces procédures se caractérisant par leur grande rapidité, elles ont largement contribué à la maîtrise des délais de jugement, en particulier du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui ne distingue pas entre affaires ordinaires et affaires réglées selon une procédure spécifique (urgence, référés, ordonnances...).

**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	2012
Affaires jugées en formation collégiale	56 519	62 923	70 901	70 867	68 152	70 045	71 378	78 115
	34,0%	36,2%	38,8%	36,9%	34,8%	36,10%	37,15%	39,68 %
Affaires jugées par un juge unique	55 833	52 040	52 893	55 498	61 671	62 933	62 800	58 847
	33,5%	29,9%	29,0%	28,9%	31,5%	32,44%	32,69%	29,89 %
ordonnances	54 100	58 930	58 753	65 667	66 028	61 029	57 951	59 913
	32,5%	33,9%	32,2%	34,2%	33,7%	31,46%	30,16%	30,43 %

Source : secrétariat général du Conseil d'État.

**Part respective des affaires jugées par ordonnances, à juge unique ou en formation collégiale de 2005 à 2012 dans les tribunaux administratifs**



*Source : commission des lois à partir des données fournies par le 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<sup>1</sup>.

Depuis 2010, cette tendance semble avoir atteint ses limites. En effet, après une baisse entre 2010 et 2011, le nombre d'ordonnances est resté stable en 2012 devant les tribunaux administratifs. Le nombre d'**affaires réglées par juge unique** a connu une **diminution** et le nombre d'**affaires jugées en formation collégiale, une progression**.

Devant les **cours administratives d'appel**, au cours des dernières années, **environ trois-quarts des affaires ont été jugées en formation collégiale** et seulement un quart a été jugé par juge unique par ordonnances.

En 2012, le jugement en formation collégiale a progressé de plus de 9 % dans les tribunaux administratifs et de 4,4 % dans les cours administratives d'appel.

<sup>1</sup> Réservée à l'origine aux hypothèses de désistement, de non-lieu et d'irrecevabilité manifeste, puis en 1995 aux hypothèses d'incompétence de la juridiction administrative et d'affaires relevant d'une série, cette possibilité a été élargie par le décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006 aux hypothèses des requêtes qui ne comportent « que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ».

**Pour les ordonnances, ce mouvement de diminution devrait s'accentuer** avec l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la réforme du régime procédural applicable aux contentieux sociaux, issue du décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative.

En effet, les dispositions du nouvel article R. 772-6 du code de justice administrative subordonnent désormais le pouvoir du président de la formation de jugement de rejeter une requête par voie d'ordonnance, lorsque celle-ci n'est pas ou est insuffisamment motivée, à l'envoi préalable au justiciable d'une invitation à régulariser sa requête, accompagnée d'une information sur le rôle du juge administratif. Cette possibilité nouvelle de régularisation permettra aux justiciables qui auront complété la motivation de leur requête de bénéficier d'une instruction contradictoire et du passage à l'audience de leur dossier.

A l'inverse, **le reste des affaires pouvant être tranchées par un juge statuant seul** (hors ordonnances) **pourrait repartir à la hausse** l'année prochaine en raison de l'extension par le décret du 13 août 2013 du champ des matières pouvant relever du juge unique<sup>1</sup> :

- aux contentieux sociaux, définis comme les « *litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* » ;

- aux litiges relatifs à la consultation d'archives publiques, désormais assimilés aux litiges relatifs à la communication de documents administratifs ;

- aux recours en indemnisation introduits à la suite d'un refus de concours de la force publique alors que jusqu'à présent seuls les recours pour excès de pouvoir introduits à la suite d'un tel refus relevaient d'un magistrat statuant seul ;

- aux litiges relatifs aux immeubles insalubres, désormais assimilés aux litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine.

**Si ces procédures** de simplification contentieuse ont permis à la juridiction administrative de **faire face à l'augmentation du contentieux et de réduire ses délais de jugement, votre rapporteur s'interroge néanmoins sur leur impact éventuel sur la qualité de la justice rendue.**

---

<sup>1</sup> A contrario, relèveront désormais de la compétence d'une formation collégiale les litiges relatifs aux déclarations de travaux et les litiges relatifs aux taxes syndicales ainsi que l'essentiel du contentieux de la situation individuelle des agents publics.

En effet les « *litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* », tels que le contentieux du DALO, du RSA ou des plans de sauvegarde de l'emploi, sont également ceux qui peuvent faire l'objet de dispenses de conclusions du rapporteur public et qui sont jugés en premier et dernier ressort par le tribunal administratif, sans possibilité d'appel. Or, le pourvoi en cassation, avec représentation obligatoire par un avocat au conseil n'est pas le moyen d'accès à la justice le plus facile pour les justiciables les plus fragiles.

Par ailleurs, selon les magistrats rencontrés au tribunal administratif de Lille par votre rapporteur, le recours au juge unique est limité en pratique car il se heurte à la capacité de traitement des rapporteurs publics, moins nombreux que les magistrats rapporteurs. Le risque est que le rapporteur public utilise la dispense de conclusions pour faire face à cet engorgement, ce qui n'est pas la raison d'être de cette procédure. De même, le nombre d'affaires examinées par audience ne peut augmenter indéfiniment en raison des effectifs de greffe limités.

Enfin, selon le représentant du syndicat de la juridiction administrative (SJA), le recours aux ordonnances et au juge unique seraient à l'origine de l'augmentation du taux d'annulation des décisions.

De fait, la prévision actualisée pour 2013 fait état d'un taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des tribunaux administratifs de 25,6 %, bien supérieur à ce qui était prévu pour 2013 (15 %) et bien supérieur à la proportion relevée en 2012 : 17,7 %. Selon le Conseil d'Etat, cette dégradation de l'indicateur résulte en grande partie du traitement de séries et ne devrait pas compromettre l'objectif cible fixé pour 2015.

### **3. La volonté des juridictions administratives de se recentrer sur la fonction de juger**

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

Tel 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 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.

Un premier bilan de cette procédure a été dressé par nos collègues Claude Dilain et Gérard Roche<sup>1</sup>. 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.* »

De même en matière de contentieux liés au refus d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) ou à la radiation de pôle emploi, les magistrats ont exprimé leur sentiment de jouer davantage un rôle de conciliateur social que de juge. Selon Mme Véronique Hermann, secrétaire générale de l'union syndicale des magistrats administratifs, entendue par votre rapporteur, le juge administratif intervient de plus en plus pour transiger ou discuter alors que son rôle est de trancher.

Selon M. Benoît Rivaux, président du tribunal administratif de Lille, il conviendrait de **développer** pour ces matières **la procédure précontentieuse, à travers les recours administratifs préalables obligatoires**, pour que l'administration à l'origine de la décision réexamine le dossier en cause et opère ainsi un premier filtre avant la saisine du juge.

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. En 2008, le Conseil d'Etat a rendu un rapport très favorable à l'extension de cette procédure, notamment en matière de fonction publique et de permis de conduire. Or, celui-ci a peu progressé ces dernières années.

#### **L'utilisation du recours administratif préalable obligatoire (RAPO)**

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit fixe un cadre pour ces recours préalables obligatoires et notamment les règles à respecter lors de leur instauration ainsi que les mentions à faire figurer dans les décisions.

Cette loi a également prévu l'expérimentation, pendant une durée de trois ans, de la procédure des recours administratifs préalables obligatoires pour les recours contentieux formés par certains fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle, à l'exception de ceux concernant le recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire<sup>2</sup>.

Deux autres mécanismes de recours administratif préalable obligatoire ont également été mis en place.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Les conditions et le champ de cette expérimentation ont été définis par le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012. Aux termes de ce texte, elle est limitée au contentieux d'un certain nombre de décisions intéressant la carrière des agents des services du Premier ministre, du ministère de la justice ainsi que de l'académie de Lyon.

En matière d'allocation du revenu de solidarité active (RSA), la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a subordonné « toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active » à un recours administratif auprès du président du conseil général « préalablement à l'exercice d'un recours contentieux ». Le président du conseil général bénéficie pour l'instruction de ces recours du concours de la commission de recours amiable instituée auprès des caisses d'allocations familiales.

En matière d'acquisition de la nationalité française, la déconcentration du traitement des demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française présentées par les ressortissants étrangers résidents sur le territoire français auprès des préfets décidée, à titre expérimental, par le décret n° 2009-1671 du 28 décembre 2009, puis, à titre définitif, par le décret n° 2010-725 du 29 juin 2010, s'est accompagnée de l'instauration d'un mécanisme de recours administratif préalable obligatoire devant le ministre chargé des naturalisations.

Selon votre rapporteur, **l'extension du RAPO 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.

\*

\*            \*

**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.**



## DÉPLACEMENT ET PERSONNES ENTENDUES

---

### Déplacement

- Mercredi 13 novembre 2013 :  
Tribunal administratif de Lille

### Auditions

#### Conseil d'Etat

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

#### Union syndicale des magistrats administratifs

- **Mme Véronique Hermann**, secrétaire générale

#### Syndicat de la juridiction administrative

- **M. Gil Cornevaux**