



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Troisième concours

1^{ère} épreuve d'admissibilité : droit public

Meilleure copie

Note : 13/20

Ministère de la justice
Direction des Affaires civiles et du Sceau
Bureau du droit constitutionnel et du droit public général
Le chef de bureau

Paris, le 26/08/2019

Note à l'attention du
directeur de cabinet

Objet : Réunion avec des représentants des syndicats de magistrats administratifs sur le développement des contentieux de masse.

Les hausses actuelles et futures des contentieux participent des enjeux à la fois qualitatifs et quantitatifs auxquels les juridictions administratives doivent au quotidien faire face. Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif augmente en moyenne de 6% par an, soit un doublement presque tous les dix ans. A cette massification, doivent être ajoutées une complexification du droit, une multiplication des procédures dérogatoires, l'instauration de nouveaux mécanismes tels que le référé en 2000, la question prioritaire de constitutionnalité en 2008 et récemment l'action de groupe en 2016.

On entend par contentieux de masse à la fois :

- Le « contentieux sériel », c'est à dire procédant de l'accumulation de requêtes individuelles contre des décisions fondées sur une interprétation inique de la loi, erronée ou perçue comme telle (compatibilité d'une taxe aux traités européens)
- L'accumulation de requêtes individuelles contre une multitude de décisions distinctes, faisant application d'une même législation, mais cette fois-ci à des situations individuelles qui sont - en principe-, distinctes. Le contentieux des étrangers en est le meilleur exemple.

Dans ce contexte, le droit à une justice accessible à chacun, rendant des décisions de qualité, dans des délais raisonnables demeure primordial, en particulier au regard de l'article 6 § 1 de Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF). Cela exige des adaptations internes aux juridictions ainsi que des évolutions des textes, dont témoigne le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit « Justice administrative de demain » (JADE).

La prochaine rencontre avec des représentants de syndicats de magistrats administratifs sera l'occasion de revenir sur ces enjeux. Dans cette perspective, la présente note :

- Analyse les chiffres et les principes déterminants du contentieux de masse devant les juridictions administratives et revient sur les actions engagées en interne pour respecter les engagements conventionnels de la France ;
- Propose une synthèse des dernières réformes et évolutions jurisprudentielles intervenues pour faire face à cette hausse du contentieux et dresse des perspectives d'évolution possibles en matière d'indicateurs d'activité et du recours à l'outil numérique.

* *
*

1. Pour faire face à un contentieux de masse et respecter les engagements conventionnels de la France, les juridictions administratives ont fait évoluer leur organisation et leurs moyens d'action.

1.1. Si les juridictions administratives sont parvenues à faire face à la hausse du contentieux, sa concentration et des difficultés propres à certaines instances obligent à nuancer ce constat.

1.1.1. Dans l'ensemble, les juridictions administratives sont parvenues à faire face à la hausse du contentieux.

L'ensemble des juridictions administratives ont connu une augmentation des affaires enregistrées. Entre 2013 et 2017, celles-ci sont passées de 176 000 à 197 000 dans les tribunaux administratifs (TA), avec un pic de + 11% entre 2013 et 2014 ; de 29 000 à 31 000 dans les Cours administratives d'appel (CAA) ; de 9 200 à 9 900 devant le Conseil d'Etat (CE).

Dans le même temps, le taux de couverture moyen, à savoir le ratio affaires réglées / affaires enregistrées, est resté globalement stable dans les CAA, avec des taux avoisinant les 100%. Le CE a une situation plus favorable qui lui permet de diminuer les affaires en stock. La situation est plus fluctuante pour les TA, dont les affaires en stock ont augmenté de 12 000 cas supplémentaires, en faisant ainsi le degré de juridiction le plus fragile. Dans l'ensemble, il y a diminution du nombre d'affaires en stock (-2,2%), en particulier pour les plus de 24 mois (- 11 %). L'évolution des délais de jugement est stable pour les TA et CAA, et s'améliore pour le CE. Ainsi, le délai prévisible moyen des affaires en stock est resté proche de 10 et 11 mois sur la période pour les premières. Le CE a quant à lui gagné 2 mois, à moins de 6 mois. De même, le délai moyen de jugement des affaires est resté de 1 an et 10 mois pour les TA et de 1 an et 2 mois pour les CAA, tandis qu'il a diminué de 3 mois, à 1 an pour le CE.

Les résultats sont à mettre en perspective d'une évolution du nombre mais aussi de la structure du contentieux, avec une augmentation sensible des dossiers relevant de la formation collégiale (dans les TA, au 1° semestre 2016, 43% des dossiers jugés, contre 36% en 2009 ; toujours en 2016, 25% des dossiers font l'objet d'une ordonnance, contre 32 % en 2009.). Par ailleurs, la mise en place de l'état d'urgence et sa prolongation en 2015 et la réforme du droit des étrangers du 7 mars 2016 ont entraîné une très forte mobilisation de la juridiction administrative.

1.1.2. Cette perspective d'ensemble masque une concentration par type de contentieux et des difficultés propres à certaines juridictions.

Parmi les principaux contentieux, celui des étrangers représente 33% des affaires enregistrées devant les TA, 48% des CAA et 22% du CE en 2017, loin devant les contentieux fiscal (respectivement 10%, 14% et 14%), des agents publics (10%, 10%, 11%) et de l'urbanisme (6%, 6%, 7%). D'ailleurs, les contentieux des étrangers et de l'urbanisme progressent, en particulier dans le premier cas pour les OQTF 72H (+ 12%) ainsi que l'asile et le transfert sous 15 jours (+ 116%), et dans le second cas, pour les plans locaux d'urbanisme (+ 61%, et + 11% sur l'ensemble du contentieux). Dans le même temps, six contentieux sont en baisse (fiscal, marchés et contrats, agents publics, social, police, droits et libertés publiques).

Trois contentieux, en raison de leurs montants, ne concernent que le premier degré de juridiction et le CE. Il s'agit de l'aide sociale, de la police et du logement (respectivement 7% du contentieux TA et 5% CE ; 6% et 4% ; 7% et 3%).

Au-delà des chiffres, des structures locales plus dégradées doivent être pointées. Ainsi, le syndicat de la juridiction administrative a alerté lors d'auditions parlementaires sur la saturation et les difficultés rencontrées par les TA de Lille, Lyon, Toulouse et Versailles, ainsi que la CAA de Marseille.

Plus largement, l'évolution globale des entrées est contrastée selon les juridictions. Elles ont progressé dans 18 juridictions dont + 20 % au moins dans trois d'entre elles (TA Guyane, Bastia et Toulon), sont stables dans 3 et ont diminué dans 16 (parfois drastiquement : -13% à Dijon et -28% en Polynésie Française). De même, le taux de couverture, qui est globalement satisfaisant, est contrasté selon les juridictions : 25 juridictions ont un taux de couverture de plus de 100%, ce taux est compris entre 99 et 93 % dans dix d'entre elles et inférieur à 80 % dans deux d'entre elles. Ce qui a pour conséquence une diminution du nombre d'affaires en stock peut masquer certaines fragilités.

1.2. Afin de respecter ses engagements conventionnels, les juridictions administratives se sont inscrites dans une démarche de performance et d'amélioration de leur productivité.

1.2.1. La CEDH pose le principe d'un droit à un procès équitable et à des délais raisonnables de jugement.

L'article 6 § 1 de la CEDH prescrit le droit à un procès équitable et à des délais raisonnables de jugement, qui s'impose aux dispositions législatives et réglementaires prévues en droit français.

Son respect a déjà conduit à une évolution de l'organisation de la juridiction administrative, en particulier du Conseil d'Etat, qui a contraint les pouvoirs publics à faire évoluer la fonction de Commissaire du gouvernement vers une fonction de rapporteur public. L'objectif était alors de respecter le caractère équitable du jugement, en renforçant le degré d'indépendance du commissaire du gouvernement dans son intervention dans l'instance.

Concernant les délais de jugement, la profonde évolution du contentieux administratif exige, pour respecter la CEDH, d'adapter la juridiction administrative, ses méthodes de travail, l'office du juge et les formations de jugement. Cependant, un équilibre doit être trouvé afin que la qualité de la justice n'en ressorte pas altérée, au risque cette fois de limiter l'accessibilité au juge des justiciables, donc d'enfreindre pour un autre motif, l'article 6 § 1 de la CEDH.

1.2.2. Afin d'atteindre des délais raisonnables de jugement, les juridictions administratives ont adapté leurs méthodes et outils de travail, dans une démarche de performance.

A l'instar des autres administrations, les juridictions administratives sont soumises à l'impératif de performance inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Il en résulte l'application d'objectifs et d'indicateurs d'activité visant à améliorer leur efficacité, donc leur productivité au regard des budgets accordés, qui ne tient pas compte de la difficulté des dossiers traités, en augmentation.

Face à un contentieux de masse, cette démarche de performance a conduit à une évolution des moyens accordés aux juridictions : création de nouvelles chambres dans les TA et CAA et renforts pérennes par le recrutement de nouveaux magistrats. Dans le même temps, l'application Télérecours, généralisée en 2017, doit permettre aux avocats, administrations et juridictions de correspondre par voie électronique. L'accessibilité « intellectuelle » des décisions a par ailleurs été améliorée avec un style plus simple, plus transparent et plus pédagogique. La spécialisation de certaines juridictions dans certains contentieux complexes sert également l'amélioration du travail juridictionnel. Face à la fluctuation d'activités au sein des juridictions, des renforts temporaires sous forme de magistrats délégués ont pu être décidés. C'est le cas à Lille, où le TA a connu une hausse du nombre de requêtes de 10% par an entre 2012 et 2016, et même 17% au premier trimestre 2016. Or, l'activité de ce tribunal présentait un profil bien spécifique par le poids du contentieux des étrangers (38% des affaires traitées, dont 70% concernant des procédures d'urgence, imposant au juge de statuer en 72H).

En dehors de ces adaptations, des évolutions plus structurelles sont intervenues sur le plan textuel et jurisprudentiel, pour ne pas risquer, face à une déstabilisation, une situation dégradée.

2. Avec le décret JADE, des évolutions plus structurelles ont récemment été engagées pour améliorer la productivité des juridictions, dont la teneur pourrait être complétée par de nouveaux indicateurs d'activité et un meilleur recours au numérique.

2.1. Plusieurs révisions du code de justice administrative et des décisions juridictionnelles doivent favoriser l'adaptation des juridictions à un contentieux grandissant.

2.1.1. Le décret JADE participe d'une stratégie globale pour faire face durablement aux hausses des contentieux.

Le décret intègre différentes modifications procédurales dans le Code de la justice administrative. En ce sens, les cas de désistements d'office ont été multipliés. Il en est ainsi de l'absence de production d'un mémoire récapitulatif des conclusions et moyens dans un délai imparti (art R641-8-1 CJA). De même, les possibilités de rejets par ordonnance des recours « manifestement dépourvus de tout fondement » sont étendues à tous les contentieux portés devant les CAA (art 221, al 9). Par ailleurs, le pouvoir de rejeter des requêtes par ordonnance peut être délégué à des magistrats ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins 2 ans d'ancienneté (art R122-7, al 4). De surcroît, la possibilité de fixer une date au delà de laquelle des moyens nouveaux ne pourraient plus être invoqués par le requérant devient un pouvoir propre du juge administratif (art R611-7).

Le décret JADE étend doublement le mécanisme de sélection par ordonnance des recours en cassation devant le CE. Matériellement, si le pourvoi est « manifestement dépourvu de fondement », au seul vu de la requête et sans instruction préalable (art R822-5, al 4). Sur le terrain de la procédure, il est prévu au président de l'une des chambres de la section du contentieux, ainsi qu'à des assesseurs ou d'autres conseillers d'Etat désignés par le président de la section du contentieux (art R122-7, al 4). D'ailleurs, en cas de doute sur l'intérêt du maintien de la requête, le président de la formation de jugement peut également demander au requérant s'il entend la maintenir à peine de désistement d'office en l'absence de réponse (art R612-5-1).

Le décret JADE clarifie les compétences entre magistrats et greffiers dans la conduite de l'instruction par ces derniers. Il fait évoluer l'obligation d'avocat, en étendant la dispense à tous les contentieux sociaux, tout en le supprimant pour les litiges de travaux publics et d'occupation contractuelle du domaine public et pour les appels en matière de fonction publique. Le montant maximum des amendes pour recours abusif passe de 3000 à 10000€. Il aura aussi la possibilité de transmettre à une juridiction un contentieux sériel, afin d'en centraliser le traitement. Enfin, il favorise le recours à la médiation en permettant à l'expert d'en prendre lui-même l'initiative avec l'accord des parties.

En expérimentant pour une durée de 4 ans, la médiation obligatoire pour les recours contentieux formés par certains agents à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle et les requêtes relatives aux prestations,

allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale s'inscrit dans une dynamique similaire (art 5 loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016). La création de l'action de groupe vise quant à elle également à regrouper les contentieux sériels pour renforcer la portée des décisions prises et favoriser la réparation des requérants concernés (art 85 L 18 nov 2016).

En définitive, le décret JADE poursuit quatre objectifs :

- l'extension d'un tri préalable au niveau des différents degrés de juridiction pour avoir moins de contentieux à traiter au fond, mais un contentieux plus qualifié ;
- le développement de la spécialisation sur les contentieux sériels, en les concentrant sur la première juridiction appelée à traiter ce cas ;
- l'encadrement temporel de la procédure et une plus grande adaptation des formations de jugement, pour réduire les délais de traitement des dossiers ;
- une meilleure répartition des tâches entre magistrats et greffiers, dans les fonctions d'instruction et de jugement.

Il fait cependant l'objet de critiques, par le SJA d'abord qui voit dans la possibilité de rejeter par voie d'ordonnance toutes les requêtes « manifestement mal fondées » est vu comme le primat de l'outil statistique sur la qualité des jugements. Il regrette notamment que l'examen de ces dossiers relève, en réalité, du service d'aide à la décision, composé de personnels moins expérimentés (assistants de justice), et du président de juridiction, dont le temps d'analyse est contraint. La doctrine se fait également critique, ce système de tri à juge unique étant à la fois regretté et plaçant les juridictions administratives devant le risque que le justiciable saisisse plus régulièrement le degré supérieur de juridiction. Elle porte également deux risques juridiques. D'abord, le montant de l'amende pour recours abusif, pourtant très peu infligée, pourrait être considérée comme une entrave dans l'accès au juge, comme l'a estimé le CE le 5 janvier 1999 (n° 362951). Ensuite, le doute émis par le juge sur l'intérêt de maintenir une requête pourrait interroger sur le terrain de l'impartialité, donc du droit au procès équitable garanti par l'article 6 §1 de la CEDH. Le dernier point méritera un suivi approfondi afin de s'assurer, au sein des formations de jugement, qu'une formation différemment composée se saisisse de l'affaire, dont le maintien de la requête a été préalablement mis en doute.

2.1.2. En fermant certaines voies de recours et en filtrant les QPC, les juridictions administratives approfondissent la dynamique engagée par le décret JADE.

Dans un arrêt d'assemblée, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. Ainsi, même dans le cas où les voies et délais de recours lui seraient inopposables, par défaut de notification ou absence de preuve de sa remise, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable que le CE fixe, en principe, à 1 an (CE Ass, 13 juillet 2016, M. Czabaj). En l'espèce, la saisine avait eu lieu plus de 22 ans après la notification de l'arrêté contesté.

Par ailleurs, toujours dans un arrêt d'assemblée, le CE réduit les possibilités de recours sur les conditions d'édition d'un acte réglementaire, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché. Avant l'expiration du délai de recours contentieux contre cet acte, ces motifs peuvent toujours être invoqués. En revanche, après expiration de ce délai, qu'il s'agisse d'une contestation par voie d'exception à l'encontre d'une décision résultant de cet acte réglementaire ou d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, ces motifs ne peuvent plus être utilement invoqués. Seuls peuvent l'être la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir (CE Ass 18 mai 2018 CFDT Finances).

Dans les deux cas, il s'agit de préserver la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs dans un cas, en soulevant hors délai de recours contentieux des vices de forme, n'entachant pas de manière déterminante la substance de l'acte dans l'autre.

La même logique gouverne la procédure de la QPC, dont les mécanismes de filtrage aux différents degrés de juridiction, jusqu'à sa transmission au Conseil constitutionnel sert à la fois à rejeter les requêtes non ou mal fondées tout en concentrant l'activité sur les cas les plus problématiques. Ainsi, par rapport aux QCP transmises, le taux de non-conformité oscille selon les années entre 15 et 50 % des requêtes.

2.2. Les mesures pourraient être complétées par des indicateurs plus proches de l'activité des magistrats et une meilleure appropriation de l'outil numérique

2.2.1. La modification des indicateurs de performance pourraient s'avérer pertinentes, de façon prioritaire

Le SJA regrettant que l'objectif statistique prédétermine leur activité et afin de mieux tenir compte de la réalité de leur activité, les actuels indicateurs de performance pourraient évoluer.

En ce sens, il propose un indicateur par type de décision, le délai moyen de jugement n'étant pas parlant pour le justiciable. Cela permettrait de mieux tenir compte de l'évolution de la structure des jugements et de leur complexité.

La mise en place d'un indicateur sur le ratio ordonnances / collégiale serait également révélateur de la qualité de la justice rendue. L'un et l'autre pourraient utilement servir à une évolution du décret JADE qui pourrait être proposée lors de la rencontre avec les représentants de magistrats.

Il s'agirait d'un bon moyen, à moindre coût, d'appréhender de façon plus fine leur activité, donc de mieux répartir à terme les ressources en magistrats sur l'ensemble du territoire, tout en tenant compte de leurs attentes.

2.2.2. Une meilleure appropriation de l'outil numérique est également nécessaire, à moyen terme

Le SJA regrette que l'application Télérecours ne facilite pas la résolution des affaires en étant peu adapté à l'activité juridictionnelle. Il lui est reproché des pertes de temps, de vives tensions au sein de la communauté juridictionnelle, donc un ralentissement de l'activité. Pourtant, la dématérialisation sert à la fois l'objectif de modernisation de la justice tout en simplifiant les modes d'action publique.

Il est nécessaire de comprendre les causes de ce rejet, ce que pourrait utilement initier une mission d'évaluation, Télérecours ayant été généralisé en 2017. En effet, la dématérialisation doit à terme servir l'aide à la décision par l'introduction d'outils numériques, en particulier de solutions d'intelligence artificielle. Ces solutions doivent cependant être bâties en répondant aux besoins immédiats des magistrats, des justiciables et des administrations, sous peine d'entraver la dynamique de transformation de l'action publique.