

**N° 372805
ASSOCIATION AUTOMOBILE CLUB
DES AVOCATS et autre**

**N° 372817, 372818
CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE**

**4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies
Séance du 9 janvier 2015
Lecture 21 janvier 2015**

CONCLUSIONS

Mme Gaëlle DUMORTIER, rapporteur public

Les requérants vous demandent d'annuler le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative par trois requêtes que vous pourrez joindre. Ce décret a notamment révisé la liste des contentieux relevant du juge unique dans les tribunaux administratifs, celle des contentieux pouvant être dispensés de conclusions du rapporteur public et celles des contentieux non susceptibles d'appel. Il a également confié des compétences de premier ressort aux cours administratives d'appel et créé des règles procédurales propres aux contentieux dits « sociaux ».

1- Aucune des requêtes ne pose de difficulté de recevabilité et les fins de non-recevoir soulevées par le Garde des sceaux seront donc écartées. Vous admettrez notamment l'intérêt pour agir du Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique auquel la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 confie le soin de représenter la profession d'avocat et de défendre son intérêt collectif devant toutes les juridictions, puisque le décret est de nature à affecter les conditions d'exercice de la profession. Vous aviez, en ce sens, déjà reconnu son intérêt à intervenir contre la circulaire du garde des sceaux relative à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (26 avril 2006 *syndicat des avocats de France* n° 273757 p. 201).

2- Le syndicat de la juridiction administrative est intervenu au soutien de la requête du syndicat des avocats de France.

Il vous est déjà arrivé de refuser d'admettre une intervention de ce syndicat au soutien d'un recours dirigé contre un décret réformant la procédure contentieuse administrative, en étendant aux interventions votre jurisprudence traditionnelle selon laquelle un groupement de fonctionnaires n'a pas d'intérêt à agir contre un règlement d'organisation du service (assemblée 2 juillet 1982 *M. H...* et autres n° 25288 p. 257). Mais cette jurisprudence traditionnelle réserve toujours l'hypothèse où le règlement contesté porterait atteinte aux droits et prérogatives des fonctionnaires ou à leurs conditions d'emploi et de travail. Or vous considérez qu'un décret qui donne aux cours administratives d'appel des compétences précédemment confiées au Conseil d'Etat et déroge à leurs règles de compétence de droit commun a des conséquences sur les conditions d'emploi et de travail des membres des juridictions administratives et est, de ce fait, susceptible de recours de la part d'un syndicat de

magistrats administratifs (28 décembre 2005 *Union syndicale des magistrats administratifs* n° 274527 p. 591).

Dans ces conditions vous admettez sans davantage de difficulté l'intervention du syndicat de la juridiction administrative.

3- L'automobile-club des avocats et autre vous demande « *d'ordonner avant-dire-droit la communication de l'avis donné par le Conseil d'Etat dans sa fonction de conseil du Gouvernement au sujet du décret attaqué* ». Ils vous expliquent qu'il s'agit pour eux « *d'être en mesure de vérifier, dans la décision à intervenir, si les membres de la formation saisie ont pu exercer des fonctions consultatives et contentieuses, notamment en matière de contentieux routier en général, et plus spécialement encore sur tout texte affectant la législation et la réglementation du permis de conduire français* », ce qui serait selon eux de nature à altérer l'impartialité de la formation contentieuse.

La communication de l'avis qu'ils demandent n'apparaît toutefois pas propre à permettre une telle vérification, puisqu'il ne comporte que le nom du président, du rapporteur et du secrétaire général du Conseil d'Etat. Sauf à requalifier ces conclusions en une demande tendant, sur le fondement de l'article R. 122-21-2 du code de justice administrative, à obtenir la liste des membres ayant pris part à la délibération de la formation consultative, elles ne pourront qu'être rejetées.

4- Les deux autres requérants soutiennent que le texte du décret serait différent du projet soumis au Conseil d'Etat ou adopté par lui. Mais la délibération de la commission spéciale, produite par le Garde des sceaux, permet de constater qu'il n'en est rien.

Nous pouvons à présent en venir aux moyens formulés article par article, que nous examinerons autant que possible dans l'ordre des articles. Nous y ajouterons toutefois un développement propre à la question des contentieux dits « sociaux », qui nécessite un regard plus transversal.

5- L'article 2 du décret modifie l'article R. 222-13 du code de justice administrative relatif à la compétence du magistrat statuant seul. Les requérants discutent trois ajouts à cette compétence : les contentieux dits « sociaux », les litiges en matière de consultation et de communication d'archives publiques, les litiges relatifs aux immeubles insalubres.

L'article L. 222-1, permet d'apporter au principe de la collégialité des formations de jugement – lequel figure à l'article L. 3 dans le « décalogue » préliminaire du code de justice administrative - des exceptions « *tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ». Sur votre renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de cette possibilité de dérogation par une décision du 14 octobre 2010 *USMA* n° 2010-54 QPC et 4, en précisant néanmoins que cette loi n'habilitait pas le pouvoir réglementaire à fixer des catégories de matières ou de questions à juger qui ne reposeraient pas sur des critères objectifs. Vous avez évoqué, pour votre part, dans votre décision du 4 juillet 2012 *USMA* n° 338829 faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel, en contrôlant certains cas dans lesquels il peut être statué par ordonnance, « *des critères objectifs en rapport direct et proportionné avec la finalité d'une bonne administration de la justice* », en opérant un contrôle d'erreur manifeste. Un plein contrôle ne serait pas absurde s'agissant d'une dérogation à un principe, qui plus est opéré sur le caractère objectif des critères.

Les requérants s'appuient donc sur la décision du Conseil constitutionnel pour soutenir que les catégories ajoutées à la compétence du juge unique ne reposent pas sur des critères objectifs.

Le Garde des sceaux fait valoir à cet égard que les litiges de communication d'archives et d'immeubles insalubres présentent une parenté forte avec deux catégories de litiges qui relevaient déjà du juge unique : la communication des documents administratifs pour l'un, les immeubles menaçant ruine pour l'autre.

D'ailleurs, c'est la jurisprudence qui a précisé que les litiges relatifs à la communication des archives ne pouvaient être jugés en formation de juge unique en qualité de litige relatif à la communication des documents administratifs, en dépit de ce qu'ils donnent lieu de la même façon à un avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (24 juillet 2006 *ministre de la défense c/ T...* n° 269690 aux Tables p. 794). La loi applicable n'est pas la même mais les mécanismes sont parents et le décret se borne en réalité à tirer les conséquences de la décision *T...*, n° 269690. Quant aux litiges relatifs aux immeubles insalubres, ils ne font, eux non plus, pas appel aux mêmes textes que les litiges relatifs aux immeubles menaçant ruine auxquels ils sont adjoints, mais ils sont susceptibles d'aboutir dans les deux cas à la prescription de travaux dans des immeubles d'habitation.

Il est vrai que ce ne suffit pas à démontrer la légalité de ce rattachement puisque vous n'avez jamais eu à vous prononcer sur la légalité des deux catégories dont la préexistence est mise en avant, qui avaient été créées par la loi en 1995 et ont été déclassées au niveau réglementaire lors de la codification, grâce à la création de l'article L. 222-1. Mais la bonne administration de la justice ne peut que bénéficier de l'identité de procédure dans des contentieux parents qui, dans le premier cas, s'appuient sur une procédure préalable devant la Commission d'accès aux documents administratifs, et dans les deux, a vocation à faire l'objet d'un traitement rapide.

S'agissant des contentieux sociaux, la circonstance que ces litiges présentent une certaine hétérogénéité quant aux textes et aux règles de compétence juridictionnelle ne prive pas par elle-même le choix de cette catégorie d'exceptions de caractère objectif. Le pouvoir réglementaire a délimité de façon claire et objective les contours de cette catégorie, qui rassemble 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, en renvoyant au champ délimité à un nouvel article R. 772-5 en tête d'un nouveau chapitre 2 bis du code, définissant une procédure spécifique à ces contentieux.

Le rapport direct et proportionné de la dérogation à la collégialité avec des finalités de bonne administration de la justice tient pour partie, pour ces contentieux comme pour d'autres déjà dans le champ de la dérogation, à leur caractère massif, leur enjeu financier limité – même s'il peut être important voire crucial pour le justiciable –, dans un champ juridique bien balisé par les textes et la jurisprudence et reposant pour une part majeure sur des appréciations de fait, qui doivent être portées dans un délai suffisamment bref.

Quant à la circonstance que ces trois catégories de contentieux puissent parfois poser des questions délicates, il faut rappeler, que si le juge non collégial se trouvant saisi en une matière ou sur une question qui, en principe, n'est pas soumise à l'exigence de collégialité, estimait qu'elle comporte « *des difficultés graves et susceptibles d'une discussion sérieuse* », il lui appartiendrait de renvoyer l'affaire à une formation collégiale, conformément à votre jurisprudence constante (section 13 juillet 1956 *secrétaire d'Etat à la reconstruction c/ époux P...* n° 37649 p. 338).

Vous pourrez également en déduire, comme dans le précédent *USMA*, que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe d'égalité.

6- L'article 3 du décret ajoute les seuls contentieux sociaux aux matières susceptibles de faire l'objet d'une dispense de conclusions du rapporteur public, dont la liste figure à l'article R. 732-1-1.

Là aussi, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de dire ce qu'il pensait de la dérogation permise par l'article L. 732-1, de façon parente à celle permise pour la collégialité, à un autre principe posé lui aussi au « décalogue », à l'article L. 7. L'article L. 732-1 permet au président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public de conclusions, sur la proposition de ce dernier, dans des « matières » énumérées par décret en Conseil d'Etat, « *eu égard à la nature des questions à juger* ». Le Conseil constitutionnel a précisé, d'une part, de la même façon, que s'agissant des « matières » à énumérer par décret, elles devaient être déterminées selon « *des critères objectifs* », d'autre part et en outre que, s'agissant de la « *nature des questions à juger* » qui pouvait permettre la dispense dans ces matières, il fallait comprendre « *lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle* » (Cons. Const. 12 mai 2011 *simplification et amélioration de la qualité du droit* n° 2011-629 DC ct 22).

Le contrôle sur la dispense se fait donc à deux niveaux : un niveau amont, général, lors de l'inscription d'une matière sur la liste des cas potentiels de dispense, avec vérification du caractère objectif du critère de cette inscription ; un niveau aval, affaire par affaire, avec vérification que la solution de l'affaire paraissait s'imposer ou ne soulevait aucune question de droit nouvelle. Le seul contrôle qui vous incombe aujourd'hui est le contrôle amont, comme vous l'avez fait lors de votre décision du 28 mars 2013 *SJA et USMA* n° 357064 inédite au recueil. Vous aviez alors jugé objectifs et pertinents les objectifs figurant au rapport de présentation du décret, qui inscrivait sur la liste « *des contentieux en nombre statistiquement significatif pour les juridictions administratives, dont les questions de droit sont supposées déjà tranchées et qui posent, de façon récurrente, des questions de fait analogues* ». Vous paraissez cette fois-ci avoir opéré un plein contrôle. Cette grille conduit à apporter la même réponse en matière de contentieux sociaux et à écarter de la même façon l'atteinte au principe d'égalité.

7- L'article 4 modifie la liste figurant à l'article R. 811-1 des litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort – autrement dit, qui ne sont pas susceptibles d'appel -.

7.1- La fermeture de la voie de l'appel se présente un peu différemment puisque, contrairement à la collégialité et aux conclusions du rapporteur public, le double degré de juridiction n'est pas un principe figurant au « décalogue », il n'est même pas un principe général du droit (17 décembre 2003 *M...* n° 258253 inédite au recueil). La décision *M...* opère néanmoins un contrôle d'erreur manifeste en se fondant sur « *l'importance limitée* » des catégories de litiges privées d'appel et « *l'objectif d'amélioration du fonctionnement de la justice administrative* », ce qui ressemble beaucoup à la bonne administration de la justice. On peut davantage hésiter à opérer un plein contrôle sur une dérogation à un principe qui n'existe pas. Il est vrai que l'ouverture de l'appel est le droit commun, à défaut d'être un principe. Cela pourrait justifier d'exercer un plein contrôle dans ce domaine également, par souci de simplification, quoiqu'on puisse se demander en quelles circonstances il aboutirait à une

annulation. Nous restons dubitative sur l'intérêt pour le juge d'afficher un contrôle qu'il ne sera pas en mesure d'exercer.

Deux ajouts à la liste des contentieux non susceptibles d'appel sont contestés : les contentieux sociaux et les litiges relatifs au permis de conduire.

S'agissant des contentieux sociaux, on peut s'interroger sur ce que voulait dire votre décision *M...*, n° 258253, en évoquant « *l'importance limitée* » des catégories de litiges privées d'appel. S'il s'agit d'un élément statistique, serait-il pertinent pour jauger la justification de fermer l'appel ? On peut se trouver davantage convaincu par le faible taux d'appel mis en avant par le Garde des sceaux dans cette matière, en estimant qu'il n'y a pas besoin d'ouvrir une voie de recours qui n'est en pratique pas exercée. Cela dit, l'argument se renverse puisqu'on peut tout aussi bien se dire qu'il n'y a pas d'inconvénient à la maintenir dans ce contexte. En outre, comme le font valoir les requérants, la voie de la cassation présente un intérêt limité dans ce type de contentieux très factuels, où l'essentiel des points déterminants relèvent de l'appréciation souveraine du juge du fond. On peut se convaincre toutefois que la suppression de l'appel s'inscrit dans l'économie d'ensemble de la procédure adaptée aux contentieux sociaux, sur laquelle nous allons revenir dans un instant, et contribue à l'élaboration d'une solution rapide et définitive dans un contentieux qui le justifie.

S'agissant des litiges relatifs aux permis de conduire, le souci de rapidité peut justifier également la suppression de l'appel, ou plus exactement, la décroissance rapide de l'enjeu avec l'écoulement du temps. Aucune des parties ne fait état d'enjeu statistique sur cette matière.

7.2- L'automobile-club des avocats et autre contestent l'ajout à cette liste des litiges relatif au permis de conduire, en soutenant qu'il méconnaît l'article 2 du protocole n° 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant un double degré de juridiction en matière pénale.

Il y aurait matière à hésitation s'il vous fallait déterminer si les litiges relatifs au permis de conduire constituent des « infractions pénales » au sens de cet article, et donc s'ils se trouvent ou non dans le champ de l'article 2 du protocole n° 7.

Mais, en tout état de cause, à supposer que les litiges relatifs au permis de conduire entrent dans le champ de l'article 2 du protocole n° 7, le moyen ne pourrait qu'être écarté, dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît aux Etats un large pouvoir d'appréciation pour décider des modalités d'exercice du droit prévu par l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention. Elle admet ainsi que l'examen par une juridiction supérieure peut soit porter sur des questions tant de fait que de droit soit se limiter aux seuls points de droit. Et elle a jugé conforme à l'article 2 du protocole n° 7 l'impossibilité de faire appel d'un arrêt de cour d'assises lorsqu'un pourvoi en cassation est ouvert (CEDH 30 mai 2000 *Loewenguth c. France*, no 53183/99, CEDH 2000-VI, et 22 juin 2000 *Deperrois c. France* no 48203/99, non publiée ; CEDH 13 mai 2001 *Krombach c/ France* n° 29731/96 ct 96). En outre, la France a, lors de la ratification de ce protocole, fait une réserve dans le même sens.

Dans ces conditions, le moyen pourra être écarté en tout état de cause.

7.3- Enfin, une atteinte au principe d'égalité est également invoquée dans les deux matières à propos de la suppression de l'appel, mais vous pourrez y répondre comme dans le précédent

M..., n° 258253 que ce principe n'est pas méconnu dès lors que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure.

8- Il est temps de revenir de façon plus transversale sur les contentieux sociaux. Les requérants vous y invitent en contestant la « triple peine », en quelque sorte, qu'ils subiraient en application des articles 2, 3 et 4 du décret par le cumul du juge unique, de la dispense de conclusions du rapporteur public et de la suppression de l'appel. Ils invoquent l'atteinte au principe d'égalité, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable résultant des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La situation pourrait impressionner en effet, si elle ne se trouvait s'inscrire dans le contexte de l'instauration pour ces contentieux de toute une procédure spécifique, qui cherche à s'adapter aux difficultés comme aux nécessités communes à cette catégorie, et qui conduit à porter un tout autre regard sur les dérogations apportées aux principes du droit commun. Un nouveau chapitre 2 bis est en effet créé, aux articles R. 772-5 et suivants, pour ces contentieux. Les demandes de régularisations sont étendues à l'absence de motivation de la requête, l'administration est tenue de communiquer l'entier dossier de la demande, et surtout, la procédure contradictoire se poursuit à l'audience sur les éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation, de l'allocation ou du droit en litige.

Ces apports pour le requérant apparaissent bien plus propres à servir ses intérêts que les principes auxquels des dérogations sont instaurées. En effet, il est préférable d'éviter des rejets « scélérats » pour défaut de motivation et de permettre au requérant d'exposer sa situation par une procédure orale, permise par la moindre lourdeur du juge unique, que de lui ouvrir un appel qu'il n'exercera pas. En outre, les conclusions du rapporteur public deviennent d'un intérêt bien moindre si l'instruction n'est pas close lorsqu'il les prononce ou s'il n'est pas en mesure de les préparer utilement eu égard à l'ajout d'éléments à l'audience.

En tout état de cause, ni l'absence de collégialité, ni la dispense de conclusions du rapporteur public ni l'absence d'appel ne porte atteinte par elle-même aux droits de la défense ou aux exigences du procès équitable ni ne dispense la juridiction de les respecter, et leur combinaison pas davantage.

9- Il nous reste deux articles à examiner avant d'en terminer.

9.1- Nous commençons par l'article 6, qui est celui créant un chapitre procédural propre aux contentieux sociaux.

Au sein de ce chapitre nouveau, l'article R. 772-6 instaure un devoir d'information de la juridiction avant un rejet pour défaut ou insuffisance de motivation de la requête. Il ne s'agit pas exactement d'une demande de régularisation, même si elle peut en tenir lieu au besoin, mais d'une obligation, avant un rejet sur ce terrain, « *que le requérant ait été informé du rôle du juge administratif et de la nécessité de lui soumettre une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles.* »

L'article R. 772-7 prévoit toutefois deux cas où le devoir d'information n'est pas applicable : celui où la requête a été introduite par un avocat – selon une formule déjà validée pour la

contribution pour l'aide juridique – et, plus créatif, celui où « *elle a été présentée sur un formulaire mis à la disposition des requérants par la juridiction administrative qui contient l'ensemble des informations* » prévues à l'article R. 772-6.

Les requérants critiquent ces exceptions sur un terrain de rupture d'égalité. Celle prévue dans l'hypothèse où la requête a été introduite par un avocat, « professionnel averti » ne pose pas de difficulté au vu de ce que vous avez jugé pour la contribution pour l'aide juridique par votre décision *Syndicat des avocats de France* du 28 décembre 2012 n° 353337 aux Tables.

On peut être plus réticent sur l'hypothèse du « formulaire » en se demandant, avec le président Chabanol dans son commentaire de cet article si « *ce dernier sera rédigé en termes compréhensibles et pédagogiques* ». Mais, ainsi qu'il l'observe lui-même, cette crainte vaut tout autant pour l'information prévue à l'article R. 772-6.

Et cela convainc que le moyen ne peut qu'être écarté, puisqu'en définitive l'information donnée, que ce soit sur le formulaire que le requérant aura eu sous les yeux, ou que ce soit par courrier du greffe, sera identique. La situation n'est guère différente dans les cas d'obligation de demande de régularisation, lorsque vous jugez que le juge en est dispensé lorsque l'information a été donnée dans la notification de la décision attaquée.

9.2- Nous finissons avec l'article 5 attribuant des compétences de premier ressort aux cours administratives d'appel.

Les requérants soutiennent tout d'abord qu'un décret n'était pas compétent pour le faire parce que l'article L. 211-2 du code de justice administrative relatif à la compétence juridictionnelle des cours administratives d'appel n'a pas été modifié et continue à prévoir seulement qu'elles « *connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs, sous réserve [de la compétence d'appel du Conseil d'Etat]* ».

Il est exact que la rédaction de cet article n'a pas été modifiée et c'est regrettable. La loi du 13 décembre 2011 a bien modifié l'article L. 211-1 sur la compétence des tribunaux administratifs, pour permettre qu'ils ne soient plus juge de premier ressort de droit commun « *sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'Etat* » mais « *sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives* », ainsi que l'article L. 311-1 de façon comparable. Mais elle a omis d'aller jusqu'au bout pour que les cours soient clairement de ces « *autres juridictions administratives* » pouvant exercer des compétences de premier ressort.

Il faut donc faire un effort, qui est permis par les travaux préparatoires, permettant d'avoir la certitude que le législateur entendait que le pouvoir réglementaire puisse confier des compétences de premier ressort aux cours.

Les requérants soutiennent ensuite que le choix d'attribuer aux cours les contentieux d'urbanisme commercial et à la cour administrative de Paris les litiges relatifs aux décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière d'attribution de fréquence ne serait pas justifié par la bonne administration de la justice en raison de la complexité et des enjeux importants de ces litiges. On peut trouver au contraire que ces motifs peuvent justifier, comme vous l'explique le Garde des sceaux, une certaine concentration des litiges pour garantir l'expertise du juge de premier ressort et éviter un trop grand éparpillement de la jurisprudence.

La nécessité d'un règlement rapide peut justifier la suppression de l'appel – mais qui aurait tout aussi bien pu être opérée pour sa part avec une attribution aux tribunaux -.

A vrai dire, l'attribution aux cours plutôt qu'aux tribunaux – ou à quelques uns spécialisés d'entre eux – nous paraît aussi difficile à contrôler que la suppression de l'appel. Les considérations de bonne administration de la justice incluent probablement des choix de pur « administrateur », consistant à cibler l'attribution des contentieux à des juridictions qui ont les moyens de les traiter dans de bonnes conditions. Le moyen sera donc écarté.

Nous vous proposons donc d'écarter l'ensemble des moyens et de rejeter les requêtes.

Par ces motifs nous concluons :

- à ce que soit admise l'intervention du syndicat de la juridiction administrative
- au rejet des requêtes