

Collegialité et qualité de la justice administrative

David Labouysse

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2016/3 N° 159** , PAGES 751 À 762
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.159.0751

Date de mise en ligne : 11/01/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-3-page-751?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

COLLÉGIALITÉ ET QUALITÉ DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

David LABOUYSSÉ

*Premier conseiller des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel, tribunal administratif de Limoges,
et chargé de cours à l'Université de Limoges*

Résumé

La collégialité participe assurément à la qualité de la justice administrative, alors qu'elle est totalement absente des objectifs ou des indicateurs en matière de justice administrative, inscrits au sein de la loi organique relative aux lois de finances. Toutefois, si l'on cherche non à mesurer la performance sur un plan quantitatif, mais à réfléchir à une performance prise au sens de démarche de perfectionnement, la collégialité peut prendre toute sa place à la fois dans la prise de décision, dans la réflexion qui conduit à cette décision mais également dans l'instruction.

Mots-clefs

| Collégialité, qualité, processus

Abstract

– *Collegiality and quality in administrative justice – Collegiality clearly contributes to the quality of administrative justice, even though it is not listed as an objective or indicator for administrative justice in the Organic Law on Finance Acts. However, if we seek to measure performance not just at a quantitative level, but consider it in terms of continuous improvement, collegiality can be important in decision-making as well as in the discussion and inquiry process.*

Keywords

| *Collegiality, quality, process*

« La collégialité n'est pas seulement une forme, une modalité, une organisation. Si elle n'était que cela elle n'aurait sans doute pas vocation à demeurer le principe. Elle est aussi, pour les magistrats, un esprit, une façon d'être, une discipline » (*Labetoulle, 2002, § 15*).

La collégialité participe assurément à la qualité de la justice administrative. Pourtant, dans l'exercice de la mission consistant à rendre la justice, la place de la collégialité est fragilisée. Elle se trouve, en effet, exposée au risque d'être remise en cause. Ce risque est d'autant plus présent que la règle de la collégialité ne constitue qu'une règle à valeur législative. Son absence de consécration au rang de règle à valeur constitutionnelle, internationale ou européenne, permet ainsi au législateur d'introduire des exceptions ou des dérogations à cette règle (Cohendet, 2006¹) et celles-ci sont toujours plus nombreuses².

Le législateur peut même omettre de prendre en compte la collégialité. Ainsi, le projet annuel de performance annexé à la loi de finances ne l'inscrit pas parmi les objectifs ou les indicateurs en matière de justice administrative. Au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'État », le programme budgétaire n° 165, intitulé « Conseil d'État et juridictions administratives », fixe trois objectifs en lien avec l'exercice de la mission juridictionnelle. Le premier consiste en la réduction des délais de jugement. Le deuxième tend au maintien de la qualité des décisions juridictionnelles. Le dernier porte sur l'amélioration de l'efficacité des juridictions. Le premier objectif et le troisième objectif sont loin de porter en eux la collégialité. En particulier, les deux indicateurs de performance de l'objectif consistant à améliorer l'efficacité des juridictions correspondent au nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel, ainsi que le nombre d'affaires réglées par agent de greffe. L'efficacité de la juridiction administrative est ainsi mesurée par le nombre d'affaires traitées par membre, magistrat ou agent, pris chacun comme une entité isolée et, par suite, extérieure à tout cadre collégial. Un regard sur le deuxième objectif, relatif au maintien de la qualité des décisions juridictionnelles, ne rassure pas davantage sur la place de la collégialité. En effet, l'unique indicateur de performance retenu ici est le taux d'annulation des décisions juridictionnelles.

Ainsi, dans le projet annuel de performance, la mesure de la performance de la justice administrative n'intègre pas la collégialité. Cette absence s'explique par l'approche de la performance retenue par cette loi. La performance renvoie ici à une évaluation quantitative dans l'optique de l'allocation de moyens à la justice. La qualité n'est pas nécessairement absente, mais elle ne peut, au mieux, qu'être conciliée avec l'objectif quantitatif. Or, il existe une autre approche de la performance. Elle renvoie au déploiement d'une démarche de perfectionnement. L'objectif est ici l'amélioration de l'objet sur lequel porte la démarche. L'exigence de qualité est alors sous-jacente. Elle constitue la finalité même de la démarche³.

1. L'auteur estime que le principe de la collégialité doit recevoir une consécration constitutionnelle.

2. Ainsi, l'article 27 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers modifie l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour instituer une voie de recours spécifique devant un magistrat statuant seul et sans l'intervention d'un rapporteur public, pour certaines obligations de quitter le territoire français.

3. Sur ces deux approches de la performance, Cluzel-Métayer, Lucie et Sauviat, Agnès (2016), *Les notions de qualité et de performance de la justice administrative* », dans ce même numéro de la *Revue*.

Cette approche qualitative de la performance permet de réfléchir à une plus grande promotion de la collégialité, alors que la place de celle-ci tend à se réduire au sein de la justice administrative. La collégialité ne doit pas se réduire à la règle inscrite à l'article L. 3 du code de justice administrative (CJA) aux termes duquel « Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi ». Cette règle d'ordre procédural caractérise la nature de la formation de jugement appelée à rendre la décision. Elle implique une « prise de décision à l'issue d'une délibération dans un organisme composé d'au moins trois personnes » (Cohendet, 2006, 714)⁴. La règle de la collégialité de la décision, que les dispositions de l'article L. 3 du CJA traduisent, doit être affirmée avec force. Mais il convient de penser d'autres formes de collégialité. La collégialité doit être alors envisagée comme un mode d'organisation du travail juridictionnel. Il existerait ainsi d'autres formes de collégialité. La collégialité s'inscrirait ici au sein d'une règle plus processuelle que procédurale. Ces formes de collégialité n'ont pas nécessairement à être inscrites dans un texte ou dans la jurisprudence. Elles peuvent procéder d'une pratique⁵.

La collégialité peut trouver sa place au sein de l'instruction qui désigne une phase du procès ayant un double objet. Pendant l'instruction, les parties peuvent échanger des écritures et produire des pièces. Par ailleurs, durant cette phase, la juridiction peut adresser des demandes aux parties. Au-delà de la collégialité de l'instruction et de la collégialité de la décision, il existe une collégialité de la réflexion qui participe d'ailleurs et bien évidemment à la collégialité de la décision, y compris lorsque cette décision est prise par un magistrat statuant seul.

La qualité de la justice administrative peut dès lors être appréhendée à ces trois stades de déploiement, plus ou moins appuyé, de la règle de collégialité que sont la décision, la réflexion et l'instruction.

LA COLLÉGIALITÉ DE LA DÉCISION

Pour saisir l'enjeu de cette collégialité, il convient d'en mesurer l'étendue, autrement dit cerner les hypothèses dans lesquelles la règle de la collégialité de la décision ne s'applique pas.

L'étendue de la règle de collégialité

La règle de la collégialité de la décision, inscrite à l'article L. 3 du CJA, n'est pas d'application absolue. En effet, cet article prévoit que le législateur peut intervenir pour décider de l'institution d'un juge unique. En réalité, il existe plusieurs dispositifs de juge unique.

Le premier dispositif est celui du juge des référés. Ses pouvoirs, au sein de la juridiction administrative, ont été remodelés par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives créant le livre V du CJA. Selon l'article L. 511-2 de ce code : « Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs

4. Cette définition de la collégialité est reprise et citée par Anne Weber (2008, 180).

5. Sur la distinction entre procédure et processus, Boyer-Capelle, Caroline (2016), *Processus et qualité de la justice administrative*, dans ce même numéro de la *Revue*.

et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller. Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet ».

Le second dispositif est celui du « magistrat statuant seul ». Les critères de compétence de ce juge sont fixés par la loi. Ce « magistrat statuant seul » a lui-même plusieurs visages.

Le « magistrat statuant seul » intervient, en premier lieu, par voie de jugements. Son intervention s'inscrit dans deux cadres bien distincts.

Il intervient dans un contexte d'urgence pour statuer sur certaines affaires, dont le législateur a estimé qu'elles devaient être jugées à bref délai, eu égard à la nature particulière de la situation en cause. Sont concernés ici, par exemple, le contentieux des refus d'entrée sur le territoire français opposés aux demandeurs d'asile (article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ; le contentieux de l'obligation de quitter le territoire français accompagnée d'un placement en rétention ou d'une assignation à résidence (article L. 512-2 du même code) ; le contentieux du droit au logement opposable (article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation) ; le contentieux des mises en demeure de quitter les lieux occupés par les résidences mobiles des gens du voyage (article L. 779-1 du CJA).

Le « magistrat statuant seul » intervient également dans un contexte classique pour des affaires qui étaient, jusqu'à leur inscription dans son champ de compétence, traitées par une formation collégiale⁶. Seuls les tribunaux administratifs sont ici concernés. Le critère d'inscription est « l'objet du litige ou à la nature des questions à juger » (article L. 222-1 du CJA). Si le principe de son intervention procède de la loi, l'étendue de sa compétence est, dans sa plus large partie, définie par le pouvoir réglementaire⁷ (article R. 222-13 à R. 222-15 du même code)⁸.

L'intervention du « magistrat statuant seul » par voie d'ordonnances est, quant à elle, prévue dans des cas limitativement énumérés et pour l'essentiel dans les mêmes termes, par l'article R. 122-12 du CJA, pour ce qui concerne le Conseil d'État, et par l'article R. 222-1 du même code, pour ce qui concerne les tribunaux et les cours. Cette intervention couvre les cas de désistement, les cas d'incompétence manifeste de la juridiction administrative, les cas de non-lieu à statuer, les cas d'irrecevabilité manifeste, les cas des requêtes ne présentant plus à juger de questions autres que la condamnation

6. Ce « magistrat statuant seul » a été institué par la loi n° 95-125 du 8 février 1995. L'idée d'un juge unique avait déjà, quinze années auparavant, suscité de larges critiques (Huglo, 1980).

7. « Dans sa plus large partie », car il faut évoquer la matière spécifique des contraventions de grande voirie, réprimant, au moyen essentiellement du paiement d'une amende, les atteintes portées à l'intégrité matérielle de certaines dépendances du domaine public. Les actions en vue de réprimer ces contraventions relève d'un magistrat statuant seul, en vertu de la loi (article L. 774-1 du code de justice administrative).

8. Sa compétence couvre les litiges relatifs aux immeubles insalubres ; 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 ; à la notation, à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'à certaines sanctions disciplinaires (avertissement et blâme) ; à la contribution à l'audiovisuel public ; aux impôts locaux autres que la contribution économique territoriale ; aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ; aux décisions statuant sur des demandes de remise gracieuse en matière fiscale ; aux bâtiments menaçant ruine et au permis de conduire. La compétence couvre également les litiges en matière de communication et de consultation des archives publiques, ainsi que les litiges en matière de pensions. Elle inclut enfin toutes les actions indemnitaires lorsque le montant de l'indemnité demandée est inférieur à 10 000 euros.

prévue à l'article L. 761-1 du CJA⁹ et les cas des requêtes relevant d'une série. En outre, le « magistrat statuant seul » d'appel peut rejeter par ordonnance celles rendues par le « magistrat statuant seul » de première instance. Ce dernier peut également rejeter par ordonnance des requêtes ne contenant que certaines catégories de moyens.

Les enjeux de la règle de collégialité

Il est inutile de trop insister sur les enjeux de la collégialité au sein de la justice. Elle tend, par le débat qui s'instaure entre ceux qui décident, à assurer, d'une part, que la décision reflète ce qui ressort des éléments du dossier ou de l'instruction, d'autre part, qu'elle s'appuie sur les règles de droit pertinentes. Le président Labetoulle, évoquant cette « tradition française » que constitue ce qu'il nomme le « principe de la collégialité », souligne que cette tradition « repose avant tout sur l'idée qu'il y a là une garantie d'indépendance » (2002, § 2). Le professeur Chapus souligne que la collégialité est « pour les juges qui sont chargés de [...] régler [le contentieux administratif] une condition de leur indépendance dans leurs rapports avec le plus puissant et le plus constant de leurs justiciables, c'est-à-dire avec l'administration » (Chapus, 2008, 58). Toujours selon le président Labetoulle, « le débat interne à la juridiction permet à la justice rendue d'être mieux éclairée et plus impartiale » (2002, §2). Le professeur Cohendet insiste sur une collégialité qui « protège le magistrat, contre lui-même, parce qu'elle le contraint à travailler de manière approfondie et impartiale sous le contrôle constant et avec l'aide des autres juges » (2006, 720). Aux yeux des justiciables, la collégialité peut être également perçue comme une garantie du respect du principe d'égalité devant la justice. En effet, l'image d'un juge seul véhicule aux yeux du public l'idée qu'il se laisserait influencer par ses penchants ou ses convictions, ce qui ramène à l'exigence d'impartialité.

Aussi, compte tenu de ces enjeux, qui ont pour facteur commun l'exigence de qualité du travail juridictionnel et plus largement de la justice, les limitations apportées à la règle de collégialité peuvent être interrogées.

La limitation qui souffre le moins de contestation s'applique au juge des référés. La cohérence entre l'intervention de ce juge et la dérogation à la règle de la collégialité procède soit du contexte de cette intervention, soit de la nature de la mesure qu'il est appelé à prononcer. Le juge des référés est généralement conduit à intervenir dans un contexte d'urgence. L'urgence est une condition du déploiement de ses pouvoirs. Par exemple, pour que la suspension de l'exécution d'une décision administrative soit ordonnée, l'urgence doit justifier cette suspension, en même temps qu'un moyen doit être propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision (article L. 521-1 du CJA). L'urgence peut être aussi inhérente à l'intervention du juge des référés. Ainsi, le juge des référés, saisi, dans le cadre du référé précontractuel institué à l'article L. 551-1 du même code, ne peut statuer qu'avant la signature du contrat dont la procédure de passation est en litige devant lui. Mais si l'affaire le justifie, notamment au regard de sa complexité, l'affaire relevant de la compétence du juge des référés pourra être jugée par une formation collégiale (article L. 511-2 du CJA). Celle-ci sera composée, soit par trois juges des référés¹⁰, soit selon les conditions de droit commun. Par ailleurs,

9. Il s'agit de requêtes qui contiennent des conclusions entrant dans les autres cas visées par les articles R. 122-12 et R. 222-1.

10. Il s'agit d'une possibilité issue de l'article 62 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

pour d'autres procédures, le juge des référés peut n'être conduit à prendre qu'une simple mesure préparatoire à un éventuel recours au fond. Ainsi, en matière de référé-constat (article R. 531-1 du CJA) ou de référé-instruction, le juge peut désigner un expert (article R. 531-2 du même code).

L'intervention du « magistrat statuant seul » par voie d'ordonnance et sans audience, dans les cas prévus aux articles R. 122-12 et R. 222-1 du CJA, soulève davantage d'interrogations. Si certains d'entre eux ne soulève pas de difficultés¹¹, d'autres ont pu donner lieu à davantage d'interrogations. Ainsi, l'inscription du cas de rejet des requêtes, après l'expiration du délai de recours ou la production d'un mémoire complémentaire qui aura été annoncée dans la requête, ne contenant que certaines catégories de moyens a pu être critiquée (Seiller, 2012, 1206-1207). En effet, sont visées, aux termes de ces articles « les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés¹², des moyens irrecevables¹³, des moyens inopérants¹⁴ 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-fondé¹⁵. ». La possibilité de rejeter par ordonnance de telles requêtes obère la marge de manœuvre d'un requérant qui est normalement en droit de développer, dans une certaine mesure, d'autres moyens dans le cadre de l'instance. Par ailleurs, les cas des moyens inopérants ne sont pas toujours simples à appréhender.

L'intervention du « magistrat statuant seul » par voie de jugement constitue la dérogation la plus forte à la règle de la collégialité. Elle se trouve d'ailleurs davantage exposée à la critique. En effet, elle s'applique aux affaires relevant des matières inscrites à l'article R. 222-13 du CJA et pour le traitement desquelles le juge doit statuer « au fond ». Il a pu notamment être souligné que « [...] le procédé [du juge unique] est critiquable lorsqu'il s'agit de juger des affaires au fond, de démêler les faits et d'appliquer une règle de droit quelquefois difficile à dégager » (Huglo, 1980, 377). Alors certes, les matières relevant de l'article R. 222-13 sont présentées comme techniquement simples à traiter. Mais en quoi, par exemple, un recours indemnitaire tendant au versement d'une indemnité inférieure à un montant de 10 000 euros serait techniquement et systématiquement plus simple qu'un recours tendant au versement d'une indemnité égale ou supérieure à ce montant ? Par ailleurs, dans n'importe quelle matière énoncées à l'article R. 222-13, l'examen d'un dossier peut révéler une difficulté ou l'importance d'une question à juger. Pour pallier ces difficultés, l'article R. 222-19 du code de justice administrative ouvre expressément la possibilité pour la formation collégiale de régler une affaire relevant de la compétence du « magistrat statuant seul ».

La règle de la collégialité de la décision n'est pas d'application absolue. Son application peut-elle être renforcée ou son inapplication peut-elle être compensée par une

11. Par exemple, les cas de désistement ou les cas de séries, ces derniers étant définis par les articles R. 122-12 et R. 222-1. Pour qu'une affaire relève d'une série, elle doit présenter à juger des questions de droit identiques à celles déjà tranchées, soit par une décision passée en force de chose jugée, soit par un avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 du même code. Par ailleurs, elle ne doit nécessiter, pour sa résolution, qu'un simple constat de faits sans qu'il soit besoin d'apprécier ou de qualifier ces derniers.

12. Par exemple, un moyen tiré du défaut de motivation d'une décision à caractère réglementaire, alors que l'obligation de motivation d'une décision est opposable aux seules décisions administratives individuelles.

13. Par exemple, un moyen tiré de la méconnaissance d'un contrat à l'appui de conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative.

14. Par exemple, un moyen tiré de la méconnaissance d'un texte qui est inapplicable à la décision dont l'annulation est demandée.

15. Par exemple, un moyen tiré de la méconnaissance d'un texte qui n'est pas assorti de la moindre explication des raisons pour lesquelles l'auteur de la requête estime que ce texte a été méconnu.

collégialité de la réflexion ? En particulier, lorsque le juge statue seul, réfléchit-il seul ou bien sa réflexion personnelle se trouve-t-elle enrichie par le regard d'un autre juge ?

LA COLLÉGIALITÉ DE LA RÉFLEXION

La collégialité de la réflexion est incarnée au sein de la juridiction administrative par le rapporteur public dont la place au sein du procès administratif a toutefois été redéfinie. Mais cette réflexion collégiale pourrait aussi passer par d'autres procédés.

L'institutionnalisation de la réflexion collégiale

Selon l'article 7 du CJA, le rapporteur public est « un membre de la juridiction (qui) expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent »¹⁶. Si cette définition révèle le cœur de sa fonction, elle est réductrice de sa mission et de son intervention dans le cours du procès. Le rapporteur public peut en effet être présenté comme le visage de la collégialité de la justice administrative. Il rend visible le processus collégial. Le rapporteur public, certes membre de la juridiction, n'est pas membre de la formation de jugement. Au cours de l'audience, sauf cas de dispense (v. *infra*), il conclut sur une affaire, puis, à l'issue du délibéré, la formation de jugement rend une décision. Les parties et le public « observent » ainsi les deux temps de ce rythme collégial que constituent les conclusions et la décision.

Pour autant, la parole du rapporteur public n'est pas celle d'un organe collégial. Ce juge s'enrichit seulement d'un travail collégial, dont il est l'un des rouages essentiels. En effet, au sein de l'ensemble des juridictions administratives, le rapporteur public bénéficie du travail réalisé par le rapporteur de l'affaire, chargé de rédiger le projet de décision sur lequel il sera délibéré. Ce projet est accompagné d'une note. Ce document, informel, vient en appui et en complément du projet, identifier les faits, les conclusions et les moyens, fixer le cadre juridique de leur examen et présenter de manière argumentée les réponses que le rapporteur propose de leur apporter. Le rapporteur public bénéficie par ailleurs, au sein du Conseil d'État et des cours administratives d'appel, du travail d'un réviseur, qui, ayant à sa disposition le travail du rapporteur, adopte une position sur l'affaire. Un réviseur intervient aussi au sein des tribunaux administratifs. Toutefois cette intervention ne se situe pas nécessairement avant celle du rapporteur public. Ce travail collégial s'inscrit enfin, avant l'audience et le délibéré, et uniquement pour les affaires soumises à une formation de jugement collégiale, au sein de cette séance collective que constitue la séance d'instruction. Au cours de celle-ci s'engage, sur les affaires, une discussion entre les membres de la sous-section du Conseil d'État¹⁷ et, au sein des cours et des tribunaux, entre les membres de la chambre. Cette réunion est l'occasion d'échanger sur l'affaire, d'en identifier, le cas échéant, les difficultés, et d'envisager une solution. Au

16. Ce membre de la juridiction s'est appelé, jusqu'au 31 janvier 2009, le commissaire du gouvernement et s'appelle, depuis le 1^{er} février 2009, le rapporteur public.

17. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a substitué le terme « chambre » à celui de « sous-section ».

Conseil d'État, le rapporteur public ne portera son regard sur le dossier qu'après cette séance. Au sein des tribunaux et des cours, il l'aura déjà posé.

Cette réflexion collégiale est en partie rendue visible par le rapporteur public. L'exposé de ses conclusions est certes celui d'un seul juge, mais il s'est bâti à partir d'un travail collégial, au sens où son opinion exprimée à l'audience se forge à partir du croisement de différents regards, dont le sien, sur le droit et les faits d'une affaire. Aussi, les conclusions éclairent-elles les données de l'espèce, le droit applicable, le raisonnement qui sous-tend la solution proposée et la part de doute que peut générer la solution proposée. Elles enrichissent la collégialité du délibéré, notamment pour les membres de la formation de jugement qui n'auront pas eu de prise directe sur le dossier¹⁸.

Pourtant, cette réflexion collégiale est désormais moins visible pour les parties et le public. Si jusqu'au 1^{er} janvier 2012, toute affaire « ordinaire » donnait lieu au prononcé de conclusions, depuis cette date, ce prononcé ne constitue qu'un principe. En effet, le dispositif de la dispense de conclusions a été institué. Il est inscrit aux articles L. 732-1 et R. 732-1-1 du CJA et est uniquement applicable au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ce dispositif ne concerne que certains contentieux¹⁹. Au sein de ces matières, seules certaines affaires en relevant pourront concrètement faire l'objet d'une dispense de conclusions. Il s'agit des affaires pour lesquelles la solution, soit paraît s'imposer, soit ne soulève aucune question de droit nouvelle. Le rapporteur public, sur la base du dossier de l'affaire et du travail du rapporteur, formule au président de la formation de jugement qui prend la décision, une proposition de dispense. Ainsi, le dispositif de la dispense de conclusions ne saurait être assimilé à une dispense d'intervention du rapporteur public. La dispense de conclusions signifie seulement que le rapporteur public n'expose pas publiquement ses conclusions et qu'il ne les rédige pas. Son regard sur le dossier est préservé. Cependant, ce regard n'est plus rendu public de sorte que les parties n'en connaissent pas le sens.

Ainsi, en dépit de l'absence de conclusions, le rapporteur public donne son point de vue sur l'affaire dispensée non seulement au président de la formation de jugement mais aussi, si celle-ci est collégiale, aux autres membres, au moins au cours de la séance d'instruction. Le regard du rapporteur public sur une affaire dispensée peut être appréhendé comme un processus de collégialité. Il nourrit le débat d'une extension ou d'un renforcement de ce type de processus, crucial pour le maintien d'une exigence de qualité de la justice.

L'extension de la réflexion collégiale

L'extension de la réflexion collégiale passe par le développement de processus de collégialité. Deux catégories de processus peuvent être envisagées. La première catégorie

18. De même, le délibéré enrichissait le rapporteur public lorsqu'il y participait. Depuis le 1^{er} septembre 2006, et au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il n'y participe plus (article R. 732-2 du code de justice administrative). Aussi le renforcement de la réflexion collégiale ne devrait-il pas ouvrir la voie à un retour, au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, du rapporteur public au délibéré, en suivant le modèle retenu au Conseil d'Etat : l'assistance au délibéré sauf demande contraire de l'une des parties (article R. 733-3 du code de justice administrative). Ce retour au délibéré a d'ailleurs déjà été réclamé - Boulard, Dominique, (2011), La place du rapporteur public, *Actualité juridique droit administratif*, p. 601-603.

19. Permis de conduire, refus de concours de la force publique, naturalisation, entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions, taxe d'habitation, 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.

s'inspire de ce qui reste de l'intervention du rapporteur public sur une affaire dispensée, c'est-à-dire le double regard. La seconde catégorie s'inscrirait dans le cadre d'une promotion des dispositifs d'aide à la décision, que constituent les assistants du contentieux et les assistants de justice.

Le double regard renvoie à un processus permettant à un magistrat d'appréhender un dossier et de livrer son point de vue afin de nourrir la réflexion du juge devant prendre la décision. Le développement d'un tel processus peut permettre de pallier des cas d'absence de collégialité de la décision. Ce deuxième regard peut trouver sa place notamment dans la mise en œuvre des hypothèses de traitement des affaires par voie d'ordonnances sur le fondement des dispositions des articles R. 122-12 et R. 222-1 du CJA. Ce regard peut, par exemple, être utile pour déterminer si un moyen peut être qualifié d'inopérant, voire pour déterminer si la juridiction administrative est manifestement incompétente pour statuer sur les conclusions de la requête ou si celles-ci sont manifestement irrecevables. Une fois qu'un juge a identifié un cas de recours au traitement d'une affaire par voie d'ordonnance, un circuit de collégialité faisant intervenir un autre juge peut être instauré au sein de la juridiction afin qu'un second regard puisse confirmer ou faire douter le premier. D'ailleurs un tel circuit existe déjà lorsque le cas de traitement par voie d'ordonnance apparaît en cours d'instance. En effet, le rapporteur, en charge de l'instruction d'un dossier, peut mettre en évidence l'existence d'un tel cas et en informer par écrit le président de la chambre concernée afin que celui envisage de prendre une ordonnance.

Les assistants du contentieux et les assistants de justice sont déjà des rouages de processus de collégialité, au sens où ils peuvent être conduits à travailler, notamment pour les présidents, des affaires inscrites à une audience de référé. Ils peuvent, plus largement, participer au traitement de dossiers se rattachant notamment au contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers, ou du contentieux des 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. Leur rôle pourrait, si ce n'est pas déjà fait dans certaines juridictions, être promu. En effet, pour certains contentieux ou pour certaines affaires, il peut être nécessaire de travailler suffisamment en amont par rapport au calendrier de traitement habituel²⁰. Par exemple, en contentieux de l'urbanisme, le juge est susceptible d'identifier une illégalité entachant un permis de construire, de démolir ou d'aménager²¹ ou encore un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale²². Ces dispositions précisent qu'il peut y être remédié par une décision administrative de régularisation. À cette fin, le juge dispose du pouvoir de surseoir sur les conclusions à fin d'annulation de ces autorisations ou documents d'urbanisme afin de permettre l'adoption de cette mesure de régularisation. Or, il résulte de ces mêmes dispositions du code de l'urbanisme que le prononcé du sursis à statuer suppose que les parties aient été mises à même de présenter leurs observations sur leur mise en œuvre. Afin d'assurer l'efficacité de ce dispositif et disposer d'observations en temps utile à la fois pour la partie adverse et pour le juge, un travail préalable pourrait être réalisé par un assistant du contentieux ou un assistant de justice, disposant de qualifications particulières dans la matière en cause. Son rôle consisterait en l'élaboration d'une note sur le dossier, ce qui permettrait, en lien avec

20. Par exemple, au sein d'un tribunal administratif, un rapporteur travaille généralement un dossier inscrit au rôle d'une audience au cours de la quatrième semaine et de la troisième semaine qui précèdent cette audience. Le rapporteur public l'appréhende dans les deux semaines qui précèdent.

21. Article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

22. Article L. 600-9 du même code créée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

le rapporteur, d'envisager au plus tôt la mesure d'instruction ayant pour objet d'inviter les parties à présenter leurs observations.

Un tel dispositif ne participerait pas seulement au renforcement de la collégialité de la réflexion. Il œuvrerait, parce qu'il permettrait d'anticiper une contrainte de l'instruction, à la réalisation de l'objectif de réduction, sinon de maîtrise, des délais de jugement. Se trouve ainsi mis en lumière le lien qui peut exister entre cet objectif et la qualité de l'instruction. Cette dernière pourrait se trouver également renforcée par le déploiement d'une certaine forme de collégialité.

LA COLLÉGIALITÉ DE L'INSTRUCTION

(1) La qualité de l'instruction constitue un élément déterminant de la qualité de la décision. L'instruction doit permettre au juge de disposer de l'ensemble des éléments utiles au traitement du litige. À l'heure actuelle, l'instruction d'un dossier connaît deux pics. Le premier intervient au moment de l'arrivée de la requête. Le second apparaît au moment où le « processus de sortie » est engagé, c'est-à-dire au moment de l'enrôlement de l'affaire, c'est-à-dire l'inscription d'une affaire au rôle d'une audience. Ce moment coïncide généralement avec celui où le rapporteur « investit » le dossier afin, d'une part, d'élaborer le projet de jugement qui sera discuté en délibéré, d'autre part, rédiger la note, c'est-à-dire le document venant en appui du projet et destiné à fixer le cadre factuel et juridique du litige ainsi que les différentes étapes du raisonnement du rapporteur. Or, précisément à ce moment-là, le rapporteur peut déceler un manque dans le dossier, notamment une pièce. Il peut également identifier un moyen d'ordre public que le principe du contradictoire commande de porter à la connaissance des parties suffisamment tôt pour qu'elles puissent y réagir. Or le calendrier des audiences et le rythme de vie au sein d'une juridiction, auquel participent également les permanences et les activités extérieures à la juridiction telles que la participation aux commissions, peut générer ces difficultés d'instruction. Ces dernières peuvent conduire à procéder à des renvois d'affaires inscrites au rôle d'une audience. Or, ces renvois nuisent à la satisfaction des objectifs en matière de délai de jugement.

(2) Assurer une instruction de qualité passe par sa dynamisation par la juridiction, même si une part irréductible de celle-ci procède du comportement des parties dans le volume d'écritures produites et le temps mis pour réagir à une production adverse. L'objectif de dynamisation de l'instruction consiste en la mise en place ou au renforcement du processus. Ce processus se déploie en différentes phases, d'accélération et de surveillance, suivie, le cas échéant, d'une relance, avant que le frein ne soit mis afin d'assurer une cristallisation du dossier dans l'optique de son inscription à l'audience.

L'accélération de l'instruction s'opère au moment de son départ, c'est-à-dire à l'arrivée de la requête. À l'heure actuelle, cette première phase passe essentiellement par la vérification du respect des règles de compétence et des règles de recevabilité. Concernant ces dernières, il peut être réclamé au requérant la production d'une copie de la décision attaquée, ou, s'il est une association, celle de ses statuts afin que la qualité et l'intérêt à agir puissent être appréhendés, ou encore, en matière de contentieux des autorisations d'urbanisme, la preuve de l'accomplissement de l'obligation de notification du recours contentieux à l'auteur de l'acte et à son bénéficiaire (article R. 600-1 du code de l'urbanisme).

Pour certains types d'affaires, d'autres mesures d'instruction pourraient être systématiquement envisagées. Ainsi, lorsque le recours est dirigé contre un refus d'autorisation, le requérant pourrait être invité à produire le dossier de demande qu'il a présenté à l'autorité qui lui a opposé ce refus. De même, lorsqu'un recours est dirigé contre une autorisation, ce serait au défendeur, voire au bénéficiaire, qui doit être nécessairement mis en cause, de produire ce dossier. L'objectif serait ici et plus largement, d'identifier, en fonction de la nature du litige ou de la nature de la décision attaquée, les pièces dont le juge doit nécessairement disposer pour statuer et d'en demander la production le plus rapidement possible²³.

Une fois cette phase achevée, le processus d'instruction collégiale consisterait à assurer une surveillance de l'affaire, notamment après réception du premier mémoire en défense²⁴. Ainsi, à l'arrivée notamment d'un nouveau mémoire, il s'agirait d'identifier les apports de ce dernier (moyens nouveaux, arguments nouveaux à l'appui de moyens déjà en débat, pièces nouvelles, demandes de substitution de motif ou de base légale) afin de s'assurer notamment qu'une mesure d'instruction n'ait pas à être mise en œuvre. L'exemple de la pièce évoquée dans un mémoire et non produite est ici particulièrement éloquent. Une relance de l'instruction, à l'initiative du juge et sans attendre la réaction – toujours incertaine – de la partie adverse, pourrait permettre de consolider au plus tôt le dossier. Cette « veille » de l'affaire pourrait également permettre, par exemple, d'adresser au plus tôt, lorsque des conclusions nouvelles irrecevables sont présentées en cours d'instance, le moyen d'ordre public qui permettrait de recentrer les écritures des parties sur les conclusions que le juge peut appréhender au fond.

(3) L'efficacité de ce processus d'instruction suppose d'irriguer son organisation par des dispositifs de collégialité, nécessairement moins poussés que ceux évoqués précédemment. Une certaine collégialité est inscrite au sein des dispositions du CJA. Elles précisent les titulaires du pouvoir d'instruction, c'est-à-dire ceux qui sont chargés de décider, soit de la communication des mémoires et pièces, soit de l'envoi de demandes aux parties ou plus largement de mesures d'instruction. Parmi ces dernières figurent l'envoi d'une mise en demeure de produire un mémoire en défense, la communication d'un moyen d'ordre public les clôtures et réouvertures d'instruction. Au sein des tribunaux et des cours, le rapporteur d'une affaire est en charge de son instruction sous l'autorité du président de la chambre au sein de laquelle il est affecté (articles R. 611-10 et R. 611-17 du CJA)²⁵. Au sein du Conseil d'État, l'instruction est, selon l'article R. 611-20 du même code, partagée entre le président de la section du contentieux, le rapporteur de l'affaire ainsi que la sous-section au sein de laquelle ce dernier est affecté.

La pratique de l'instruction, notamment au sein des tribunaux et des cours, met davantage en relation le rapporteur de l'affaire et le greffe. Or, cette relation ainsi que le rôle du greffe, indispensable et crucial pour la mise en état des dossiers, sont absentes des dispositions du code de justice administrative. Ce rôle devrait pourtant être accru afin d'assurer une dynamique de l'instruction permettant une mise en état optimale des dossiers. Cet accroissement pourrait passer par la mise en place de processus d'instruction généraux ou spécifiques à certains types d'affaires, associant de manière étroite le greffe aux tâches d'instruction restant sous la responsabilité du rapporteur, lui-même

23. Les exemples pourraient être multipliés dans les domaines du contentieux des documents d'urbanisme, des marchés publics, du revenu de solidarité active, du contentieux fiscal, etc...

24. Sa production pourra être elle-même accélérée par l'envoi d'une mise en demeure (article R. 612-3 du code de justice administrative).

25. Sur le rôle du rapporteur (Boukheloua, 2014).

demeurant placé sous l'autorité du président de chambre. Aussi, un binôme, formé par le rapporteur et un membre du greffe, serait en charge, de manière encore plus poussée qu'actuellement, du déploiement des différentes phases de l'instruction évoquées précédemment. Les mesures d'instruction pourraient être proposées au rapporteur par le membre du greffe, lequel devrait disposer, le cas échéant, de la formation juridique requise pour déceler des difficultés d'instruction. Un travail plus profond d'analyse, par le membre du greffe, à l'arrivée d'un nouveau mémoire, de nouvelles pièces ou d'une nouvelle demande, consistant en une identification de leur objet et de leur intérêt, permettrait d'aiguiller le rapporteur au moment où il appréhende cette nouvelle production pour déterminer la mesure à prendre.

Cette collégialité de l'instruction assoit le dispositif collégial comme un vecteur de qualité dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives. Elle démontre que ce dispositif peut également participer à la réalisation des objectifs quantitatifs et de maîtrise des délais de jugements. Il a été souligné, en introduction à cette contribution, que la collégialité était absente des objectifs et des indicateurs en matière de justice administrative au sein de la LOLF. Sans toutefois ériger la collégialité en objectif, elle pourrait cependant servir d'indicateur de qualité. Le taux d'annulation des décisions juridictionnelles rendues par les tribunaux et cours, inscrit dans le projet de loi de finances ne devrait-il pas être distingué selon que le jugement a été rendu par une formation collégiale ou un magistrat statuant seul ? Cette distinction pourrait présenter un intérêt puisqu'elle permettrait une mesure de l'impact de l'institution de ce « juge unique » sur la qualité de la décision elle-même. Toutefois, sa portée doit être relativisée. En effet, les matières relevant de la compétence du magistrat statuant seul sont, pour l'essentiel, celles pour lesquelles le tribunal déploie une compétence en premier et dernier ressort (article R. 811-1 du CJA). Ainsi seul le recours en cassation est ouvert. Or, l'accès au juge de cassation est moins aisé que l'accès au juge d'appel. Ce dernier peut être plus largement saisi d'un jugement rendu dans une matière relevant de la formation collégiale que le juge de cassation ne le serait d'un jugement rendu par un magistrat statuant seul. Néanmoins, la collégialité n'est pas vouée à échouer en tant qu'indicateur. À l'échelle d'une juridiction, voire de l'ensemble des juridictions administratives, la place de la collégialité dans leur activité peut être mesurée et affichée aux yeux du justiciable qui – puisqu'il dispose de la légitimité pour ce faire – regarde la justice et la justice...

Références bibliographiques

- Boukheloua, Naïla (2014), « Le magistrat rapporteur dans le procès administratif », *Actualité juridique droit administratif*, p. 431-434.
- Chapus, René (2008), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, Domat Droit public.
- Cohendet, Marie-Anne (2006), « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 68, p 713-735.
- Huglo, Christian (1980), « Ombres sur la juridiction administrative », *Gazette du Palais, Doctrine*, p. 377-379.
- Labetoulle, Daniel (2002), « Titre préliminaire », *Jurisclasseur Justice administrative*, Lexisnexis.
- Seiller, Bertrand (2012), « Le juge unique », *Actualité juridique droit administratif*, p. 1205-1209.
- Weber, Anne (2008), « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *Revue française d'administration publique*, n° 125, p. 179-196.