

**Dix années de croissance du contentieux :
Quelles réalités ? Quelles réponses ?**

**Colloque organisé à l'occasion du Xème anniversaire du
tribunal administratif de Cergy-Pontoise
en association avec
l'Université de Cergy-Pontoise**

**Allocution de clôture par
Jean-Marc Sauvé
vice-président du Conseil d'Etat¹**

Madame le président,
Monsieur le préfet du Val d'Oise,
Monsieur le maire de Cergy,
Madame la présidente du tribunal de grande instance de Pontoise,
Madame le bâtonnier,
Mesdames et Messieurs les magistrats, les professeurs et les avocats,
Mesdames, Messieurs,

Il y a plus de 50 ans, Marcel Waline voyait dans le droit administratif « une œuvre essentiellement aristocratique élaborée pour et par le salon du Palais-Royal »². Un demi-siècle plus tard, au terme de ce colloque organisé à l'occasion du dixième anniversaire d'un tribunal qui n'existait pas alors sur le thème des contentieux de masse devant la juridiction administrative, il est évident qu'une telle qualification, alors exacte, serait aujourd'hui non seulement décalée, mais plus encore irréelle et même infondée. Je dirais même, à l'aune des débats qui viennent d'avoir lieu, que la justice administrative a su répondre à l'exhortation d'un Huron resté célèbre, dont les paroles avaient alors fait écho cinq ans plus tard à celles de Marcel Waline : la valeur de la justice administrative se mesure bien à présent « en termes de vie quotidienne »³. Elle est aujourd'hui devenue, grâce notamment aux contentieux de masse, une justice « faite pour le justiciable ».

Cette évolution est, pour la justice administrative, indissociable du double phénomène d'augmentation et de massification du contentieux auquel elle fait face depuis en particulier une vingtaine d'années.

¹ Texte écrit en collaboration avec M. Timothée Paris, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

² M. Waline, *Situation actuelle du droit administratif en France*, JCP 1957 II. 4-10

³ J. Rivero, *Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*, Dalloz, 1962, Chronique VI, p. 37-40.

L'augmentation du contentieux est une constante de la juridiction administrative depuis ses origines. Mais elle a pris, au cours des dernières décennies, une ampleur considérable -le terme d'« explosion » a même été utilisé aujourd'hui par le professeur Gaudemet-. Les principaux chiffres en ont été rappelés : 20 000 requêtes avaient été enregistrées en 1970 ; plus de 172 000 l'ont été en 2009. Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif augmente en moyenne de 6% par an et il double presque tous les dix ans.

Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation du contentieux s'est en outre accompagnée d'un processus nouveau, celui de sa massification. La notion de contentieux de masse, ainsi que cela ressort des analyses qui en ont été faites aujourd'hui, recouvre en réalité deux processus, qui sont certes comparables par leurs effets devant la juridiction administrative, mais qui sont distincts par leurs causes -ils n'appellent d'ailleurs pas nécessairement les mêmes réponses-. Le contentieux de masse, que l'on pourrait qualifier d'authentique ou de véritable, procède de l'accumulation de requêtes individuelles contre des décisions fondées sur une interprétation unique de la loi, erronée ou perçue comme telle. Il s'agit de ce que l'on nomme habituellement le contentieux sériel, qui se traduit le plus souvent par un afflux de requêtes présentant à juger des moyens quasiment identiques, dans un intervalle de temps relativement restreint. Mais la notion de contentieux de masse désigne également un autre processus : celui de 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. Selon cette dernière définition, la notion de « contentieux de masse », sans doute en partie impropre d'ailleurs, renvoie alors à un phénomène plus durable qui implique des réponses non plus seulement ponctuelles, mais bien structurelles. De fait, néanmoins, la conséquence de ces deux évolutions est bien qu'un petit nombre de contentieux spécifiques génèrent aujourd'hui un très grand nombre de requêtes, parfois même la majorité de celles qui sont enregistrées par certaines juridictions et, dans ces matières, les requêtes présentent le plus souvent à juger des questions de fait et de droit analogues, et même parfois identiques.

D'une justice naguère qualifiée d'aristocratique, la justice administrative ne s'est pourtant pas transformée, sous l'effet de ce phénomène, en une justice de masse. Elle a certes fait évoluer ses méthodes et ses pratiques, en distinguant les réponses appropriées à chacun des deux processus de massification que je viens d'évoquer, mais en ne renonçant jamais à répondre au droit de chacun de voir sa demande traitée de manière individuelle. A certains égards, l'idée même de « masse », qui renvoie à la notion sociologique de « société de masse », s'apparente moins à un processus de « massification », qu'à la défense de plus en plus ferme, exacerbée parfois, des droits de l'individu dans un contexte marqué par l'affaiblissement de la conscience sociale collective⁴. Faire face aux contentieux de masse relève donc, pour la juridiction administrative, de l'objet même de sa mission, qui est de protéger les droits des individus. Je dirais même que c'est l'apparition des contentieux de masse qui, à certains égards, a conduit la justice administrative à prendre conscience de ce qu'elle devait être une justice « faite pour le justiciable » ou, pour le dire autrement, une justice « démocratique », accessible à chacun.

⁴ En ce sens, la « masse » relève plutôt d'un « processus d'individuation » au sens où l'entend par exemple le sociologue Jean Rémy (« *Société de masse : dialectique de la conscience individuelle et de la conscience collective* », in *Masses et postmodernité*, Jacques Zylberberg (dir.), presses de l'université Laval Québec, Québec, 1986, pp. 93 et sq.)

Ces contentieux représentent à la fois un défi et une responsabilité pour la justice administrative (I).

Mais ce défi et cette responsabilité, cette justice a su y faire face en s'ouvrant à de nouveaux horizons pour continuer à bâtir une justice de qualité (II).

I. Les contentieux de masse sont un défi et une responsabilité pour la justice administrative.

Je l'évoquais à l'instant : l'augmentation du contentieux porté devant la juridiction administrative est une constante. Elle a même été un élément structurant de son évolution et de sa construction. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, par exemple, la création d'une troisième formation de jugement au Conseil d'Etat, chargée des affaires électorales et fiscales⁵, puis la création des premières sous-sections en 1900⁶, ont eu pour origine une augmentation importante des recours portés devant lui. De 2000 requêtes par an en 1884-1885, ce nombre était en effet passé à 5000 en 1901-1902⁷. La création des tribunaux administratifs en 1953, inlassablement promue, voire exigée du Gouvernement par René Cassin, notamment mais pas seulement pour décharger le Conseil d'Etat alors « submergé par la confiance des citoyens » et la création, en 1987, des cours administratives d'appel, procédaient d'une cause identique.

A.- Pourtant, l'apparition des « contentieux de masse » a constitué pour la justice administrative un défi à bien des égards sans précédent.

1.- Il a d'abord été un défi pour sa survie même. L'essor du phénomène des contentieux dits « de masse » peut être daté du début des années 1990. L'un des premiers domaines concernés a été celui du contentieux des étrangers, à la suite, notamment, de la création par la loi du 10 janvier 1990 d'une procédure de jugement accélérée des arrêtés de reconduite à la frontière, confiée à la juridiction administrative⁸. Les contentieux de masse se sont ensuite développés au cours de la décennie 1990, pendant laquelle sont apparues les premières grandes « séries », dont plusieurs ont été mentionnées par Mme Laurence Helmlinger. L'on peut penser notamment au « tsunami » qu'a représenté les 27 000 recours - selon l'expression du professeur Chapus⁹ -, portant sur le cumul du supplément familial de traitement. L'on peut penser aussi aux 6 000 requêtes enregistrées en 1993 sur la compatibilité de taxes parafiscales prélevées sur les horticulteurs avec l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne.

Or, ces contentieux massifs ont fait leur apparition à une période de l'histoire de la juridiction administrative où son existence apparaissait fragilisée, voire même menacée, du fait des stocks importants qu'elle avait accumulés et de ses délais de jugement particulièrement longs : le Conseil d'Etat, au 31 décembre 1986, comptait à lui seul plus de 23 500 affaires en stock¹⁰. Deux exemples attestent le climat de défiance à l'encontre de la justice administrative qui résultait de cette situation.

⁵ Loi du 26 octobre 1888.

⁶ En application de l'article 24 de la loi de finances pour 1900 et de la loi du 17 juillet 1900.

⁷ Chiffres cités par F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, PUF Thémis, Paris, 1995, p. 207.

⁸ Loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁹ *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, pp. 927-928

¹⁰ 23577 affaires précisément, selon le rapport annuel du Conseil d'Etat de 1987 (EDCE, pp. 73 et sq.)

Le premier est le transfert du contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à l'autorité judiciaire¹¹. Celui-ci a directement procédé du sentiment que la justice administrative ne pourrait faire face, dans des délais raisonnables, aux enjeux importants et immédiats des contentieux dans le domaine de l'économie et de la concurrence. Ce transfert a certes permis au Conseil constitutionnel de ranger les principes qui régissent la compétence de la juridiction administrative parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, mais il l'a aussi conduit, dans le même temps, à ouvrir la possibilité pour le législateur de créer des blocs de compétence, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice¹².

C'est d'ailleurs par une application qui s'est révélée erronée de la théorie des blocs de compétence que la loi dite « Joxe » du 2 août 1989 avait initialement confié à l'autorité judiciaire le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière que cette loi créait. Là encore, le choix fait par le Gouvernement et le Parlement a procédé du sentiment largement répandu que, compte tenu de sa situation, la justice administrative ne pouvait faire face à l'afflux de requêtes qui allait résulter de cette nouvelle procédure¹³. Le climat de « défiance » à l'encontre de la juridiction administrative a d'ailleurs été explicitement évoqué par le rapporteur au Sénat sur ce texte de loi –même si celui-ci estimait cette défiance injustifiée-¹⁴.

Dans ce contexte, l'apparition des contentieux de masse, sous l'effet notamment de l'invalidation de cet article de la loi du 2 août 1989 par le Conseil constitutionnel, a bien constitué un véritable défi pour la justice administrative, dont l'enjeu était tout simplement sa survie même.

2.- Au-delà de ces facteurs conjoncturels du début des années 1990, les contentieux de masse sont aussi un défi constant de la justice administrative. Juger les contentieux de masse implique en effet une réflexion approfondie et permanente sur deux aspects qui sont au cœur même du service rendu par la justice administrative.

Le premier de ces aspects est la question de la qualité de cette justice. Si l'on entend par là la qualité de la décision, de l'application du droit ou du contrôle exercé sur la mise en œuvre de l'intérêt général, cette qualité n'a jamais été sérieusement mise en cause, sauf dans de très rares cas. Elle est même un acquis et une marque de fabrique de la justice

¹¹ Loi du n°87-499 du 6 juillet 1987 transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, article 10.

¹² CC, décision n°86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

¹³ Voir par exemple M. Suchod, rapport n°710 au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JOAN 1989, p. 55 : « On a déjà évoqué les inconvénients de la situation actuelle, qui n'offre à l'étranger d'autre moyen contre la décision préfectorale que le recours pour excès de pouvoir, en l'occurrence inapproprié, puisque la décision n'intervient qu'après sa sortie du territoire français ». Voir également l'intervention du ministre de l'intérieur au cours des débats parlementaires sur le projet de loi devant l'Assemblée nationale : « En l'état actuel des moyens de ces tribunaux [administratifs], qui ne pourront pas être modifiés, en tout état de cause, dans des délais très brefs, je ne crois pas qu'il soit possible de confier à ces tribunaux un contentieux dont ils ne pourront s'acquitter qu'au prix d'incidences inévitables sur le délai de traitement des autres affaires. Symétriquement, si les tribunaux administratifs veulent continuer de régler au même rythme les affaires dont ils sont aujourd'hui saisis, ils ne pourront pas, sauf exception, assurer le règlement du contentieux de la reconduite à la frontière dans le délai de quarante-huit heures » JOAN débats, 1^{ère} séance du 29 mai 1989, p. 1327.

¹⁴ C. Jolibois, rapport n°398 fait au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, JO Sénat, 1989, p. 35.

administrative depuis son origine. Pourtant, à l'aune notamment de l'émergence des contentieux de masse, de nouvelles dimensions de la qualité de la justice sont apparues, que la juridiction administrative devait impérativement s'approprier et maîtriser pour garantir aux justiciables le plus grand service possible. La célérité est l'une de ces nouvelles dimensions. Elle a connu l'une de ses premières manifestations concrètes dans la juridiction administrative avec la création de la procédure de jugement des arrêtés de reconduite à la frontière que j'évoquais. Elle a aussi pris une importance particulière sous l'effet du contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme sur le caractère raisonnable de la durée des procédures.

L'effectivité de la justice administrative est une autre dimension de la qualité de la justice, qui s'est renouvelée avec l'apparition des contentieux de masse. L'effectivité de la justice est en effet, d'une part, un facteur de réduction du nombre de recours. L'atteste le sentiment qui s'est exprimé aujourd'hui du caractère en partie vain de certains contentieux de masse : c'est en particulier le cas, lorsque le même requérant attaque des décisions successives identiques qui lui sont opposées à la suite de demandes multiples qui pourraient sans doute être évitées, s'il était tenu compte de tous les effets de la décision de justice rendue à l'issue du premier recours, c'est-à-dire si la décision administrative validée par le juge pouvait s'exécuter. L'effectivité de la justice rendue est aussi, d'autre part, une nécessité dans des matières –qui sont celles des contentieux de masse–, dans lesquelles sont en jeu des droits essentiels pour les personnes intéressées et qui appellent donc une réponse juridictionnelle efficace et concrète.

Le second aspect du service rendu par la juridiction administrative qui justifie une réflexion à la lumière des contentieux de masse se rapporte à la pratique et au sens même de la justice rendue. Comment concilier, d'une part, le droit fondamental de chaque justiciable de voir sa cause entendue individuellement et complètement par un juge, avec le caractère répétitif, voire sériel, des requêtes qui est le propre des contentieux de masse ? Cette question transparaît notamment dans les réflexions qui conduisent la juridiction administrative à proposer la création d'une action en déclaration collective de droits¹⁵. Elle est aussi présente, au quotidien, dans les évolutions non de procédure, mais d'organisation du travail, qui ont conduit à créer et renforcer l'aide à la décision. Comment, d'autre part, assumer pleinement la responsabilité du jugement des contentieux de masse qui, pour partie, trouvent leur cause dans des délais de réponse du juge imposés par le législateur, avec l'impérieux devoir de continuer à traiter, sans effet d'éviction trop flagrant, les autres contentieux dans des délais raisonnables et en conservant un haut niveau de qualité ?

A ces questions, il était et il reste essentiel que la justice administrative trouve une réponse appropriée. Il en va des fondements mêmes de sa mission, mais aussi de la place de cette justice dans la société.

B.- Alors que sa « visibilité » sur certaines grandes questions de société pouvait apparaître à certains égards réduite, voire marginale, il y a vingt ou trente ans, les contentieux de masse ont contribué, avec les procédures d'urgence, à placer la justice administrative au cœur de plusieurs débats et enjeux de société. Elle en tire une responsabilité accrue, comme garant essentiel des droits de chacun.

¹⁵ Cf rapport du groupe de travail sur l'action collective en droit administratif, 5 mai 2009, p. 4 : « les réflexions du groupe de travail se sont inscrites dans une recherche d'efficience qui a essentiellement pour objet d'améliorer le service rendu au justiciable tout en réduisant le coût de traitement d'un dossier contentieux pour la collectivité publique ».

1.- Car les contentieux de masse sont avant tout des contentieux humains. Beaucoup d'entre eux ont trait à l'application des droits fondamentaux ou de droits qui sont de plus en plus regardés comme tels et qui, à tout le moins, touchent à des aspects essentiels de la vie des personnes concernées. L'on peut penser bien sûr à l'invocation presque systématique des stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux des étrangers. L'on peut penser également au fait que beaucoup de ces contentieux ont trait à la reconnaissance de droits dits sociaux. Il en va ainsi pour celui du droit au logement opposable, celui du revenu de solidarité active et de certains contentieux sériels –supplément familial de traitement ou droits à pension par exemple-. A cet égard, il est intéressant de constater l'effet que peuvent avoir les contentieux de masse sur l'office même du juge, en particulier lorsque le législateur prévoit lui-même que le recours exercé devant la juridiction administrative est un recours de plein contentieux. Il ne s'agit plus alors pour le juge d'apprécier la légalité d'une décision administrative, mais bien de reconnaître, en substituant sa propre décision à celle de l'administration, l'existence d'un « droit à », c'est-à-dire d'un droit subjectif. Tel est le cas par exemple du « droit au logement ». Tel pourrait aussi être le cas un jour -pourquoi pas ?- du « droit au séjour » pour un étranger.

Si les contentieux de masse sont des contentieux humains, c'est aussi en raison des enjeux immédiats et importants qu'ils impliquent pour les requérants. Cela se traduit par leur présence plus concrète et quotidienne dans les juridictions et donc par des audiences plus effectives, dont chaque magistrat et chaque agent de greffe, en particulier dans cette juridiction, peut témoigner.

Les contentieux de masse sont aussi des contentieux qui affectent la société dans son ensemble. Les études sociologiques qui ont été évoquées l'ont souligné : ces contentieux, notamment les contentieux « hors séjour », conduisent devant la justice administrative des personnes issues de catégories socio-professionnelles dans des proportions représentatives de celle de leur importance dans la société¹⁶ et, surtout, des requérants qui, pour près de 75% d'entre eux, n'ont auparavant jamais saisi la justice¹⁷.

2.- De fait, les contentieux de masse conduisent à inscrire la justice administrative au cœur de la garantie des droits et ils accroissent ainsi sa responsabilité de garante des libertés.

Les différentes explications qui ont été données de la naissance et de la pérennisation de ces contentieux le mettent en évidence. Ceux-ci procèdent d'abord d'une demande sociale accrue de justice ou, plus précisément, d'une « généralisation de l'usage du droit comme mode de résolution des conflits »¹⁸, qui place le juge, plus encore qu'auparavant, au cœur de la relation entre l'administration et les personnes. En témoigne la place évoquée aujourd'hui des auxiliaires de justice que sont les avocats et certains acteurs sociaux qui, en faisant de la reconnaissance des droits par le juge un objectif central de leur stratégie de défense –de manière parfaitement légitime-, participent eux aussi à cette massification du contentieux.

¹⁶ Ainsi, les résultats de l'enquête sociologique menée en Ile-de-France mettent en évidence que les requérants des contentieux « hors séjour », se recrutent principalement parmi les professions intermédiaires (21%), les cadres et les professions intellectuelles supérieures (20%) et les employés (14%), ce qui correspond à peu près au poids de ces catégories dans la population de cette région. Voir sur ce point J.-G. Contamin, E. Saada, A. Spire et K. Weidenfeld, *Le recours à la justice administrative, pratique des usagers et usage des institutions*, mission de recherche droit et justice, La Documentation française, Paris, 2008, p. 36.

¹⁷ 72% précisément : Idem. p. 43.

¹⁸ Idem, p. 49.

L'atteste également le fait que les contentieux de masse ont aussi pour origine les grandes difficultés rencontrées par certaines administrations à faire face, par elles-mêmes, à l'afflux des demandes qui leur sont présentées et à appliquer strictement la règle de droit et la jurisprudence qui, il est vrai, sont devenues plus complexes. L'exemple de l'administration fiscale évoqué ce matin, qui a développé de manière approfondie, au travers notamment du recours administratif préalable obligatoire, une pratique de réexamen de ses décisions et de résolution interne des contentieux soucieuse du respect de la légalité, souligne directement l'effet sur le volume du contentieux de l'appropriation du droit par l'administration : « toutes juridictions (...) confondues, à peine 20 000 affaires sont portées chaque année devant le juge, alors que, dans le même laps de temps, l'administration fiscale reçoit plus de 4 millions de réclamations »¹⁹. Les contentieux de masse procèdent également, enfin, d'évolutions normatives qui, en mettant l'accent, par des délais contraints, sur l'urgence de certains droits plutôt que d'autres et en permettant à chacun de mieux connaître ses droits -l'on peut penser à la notification des voies et délais de recours²⁰-, contribuent à faire du juge, au détriment d'autres intervenants, un acteur central et trop exclusif de la résolution des conflits. L'on pourrait même affirmer, je le crois, qu'à l'heure où la justice administrative sait faire face à l'afflux contentieux, de tels délais imposés sont bien souvent inutiles, voire même contre-productifs. Ils contribuent à générer artificiellement un contentieux abondant qui, plus souvent, pourrait être traité de manière appropriée dans des délais raisonnables.

II. La justice administrative a fait face au défi et à la responsabilité que représentent pour elle les contentieux de masse, en s'ouvrant à de nouveaux horizons, pour continuer à bâtir une justice de qualité.

La justice administrative a su faire face au défi et à la responsabilité que représentent pour elle les contentieux de masse. Elle y a non seulement survécu mais, plus encore, elle s'est ouverte à de nouveaux horizons. Sous l'influence des contentieux de masse, elle est ainsi passée d'un modèle de justice qui dit le droit de manière presque intemporelle, sans considération excessive pour la condition des justiciables, à un nouveau paradigme et à une nouvelle culture, dans lesquels cette justice, non seulement dit le droit, mais encore tranche des litiges de manière utile, efficace et dans des délais raisonnables. Elle le fait, en effet, dans une temporalité compatible avec les exigences concrètes de la vie des justiciables. Pour le dire autrement, avec les contentieux de masse, la justice administrative a achevé sa mutation d'une « justice de salon », pour paraphraser l'expression de Marcel Waline, vers une justice concrète, une justice plus proche des justiciables.

A.- Les contentieux de masse ont en effet contribué à faire émerger une vision concrète de la justice administrative.

Celle-ci se traduit d'abord par la prise de conscience de l'impérieuse nécessité de rendre au justiciable une décision qui intervienne dans un délai adapté à sa demande. La procédure de l'ordonnance, évoquée par plusieurs intervenants cet après-midi, et l'extension de son champ aux requêtes relevant d'une série²¹ et aux requêtes manifestement mal fondées²², procèdent directement non seulement de l'augmentation du contentieux et des

¹⁹P.-F. Racine, *in Libertés et droits fondamentaux*, sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz 2010.

²⁰ L'étude sociologique sur le recours à la justice administrative met en évidence le fait que, dans 22% des cas, les requérants avaient été informés de la possibilité d'exercer un recours par la mention des voies et délais de recours.

²¹ Article 64 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995.

²² Article 6 du décret n°2006-1708 du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice

contentieux de masse, mais aussi d'une vision concrète du service rendu qui permet d'éviter aux demandeurs, dont la requête est vouée au rejet, de devoir attendre plusieurs mois, voire plusieurs années, avant d'en être informé. Selon une logique similaire, les contentieux de masse ou, plus précisément, le contentieux des étrangers, qui fut le premier que la juridiction administrative a été conduite à traiter dans des délais particulièrement brefs, a sans aucun doute fortement contribué, dès le début des années 1990, à l'appropriation par le juge administratif d'une culture de l'urgence²³, qui a trouvé un aboutissement dans la loi du 30 juin 2000 portant réforme des procédures d'urgence.

La vision concrète de la justice administrative à laquelle les contentieux de masse ont contribué, c'est également la prise de conscience de ce qu'une justice de qualité n'est pas nécessairement une justice uniforme dans les moyens qu'elle met en œuvre. La diversification progressive des formations de jugement dans la juridiction administrative en est un exemple. La procédure de l'avis sur une question de droit²⁴, même si elle n'a pas été créée à cette fin, peut également être rangée parmi les voies de résolution des litiges qui ont permis de répondre, de manière appropriée, à la nature et au nombre particuliers des demandes générées par ces contentieux : elle est en effet réservée aux questions, se posant dans de nombreux litiges. L'apport de cette procédure dans le contentieux fiscal et, plus encore, dans celui des étrangers et du permis à points a été largement souligné.

Le dispositif « Juradinfo » procède d'une même approche. Il permet de signaler à l'ensemble des juridictions administratives l'existence d'une série de requêtes portant sur une même question et de « piloter » cette série, en apportant à l'une ou à quelques-unes de ces requêtes, une réponse juridictionnelle rapide, en première instance, en appel, puis en cassation, sans que toutes les juridictions saisies ne doivent s'investir simultanément dans la résolution du problème posé, le cas échéant dans des sens différents. Une fois la jurisprudence fixée, l'ensemble des autres requêtes déposées devant les juridictions peuvent alors être jugées. Selon une logique similaire d'adaptation des moyens mis en œuvre aux particularités concrètes des demandes, il est intéressant de relever, enfin, s'agissant de l'appel ou de la cassation, qu'un nombre important d'Etats européens connaissent une procédure d'autorisation de pourvoi, de « leave of appeal » ainsi que la nomment les Britanniques, beaucoup plus stricte que la procédure d'admission des pourvois en cassation actuellement en vigueur devant le Conseil d'Etat²⁵.

administrative. Plus précisément, il s'agit des requêtes « ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ».

²³ Sur ce point, voir notamment D. Labetoulle, *Le projet de réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif*, AJDA 1999 p. 79. D Labetoulle cite expressément, parmi les évolutions qui ont conduit au projet de réforme des procédures d'urgence « la loi du 10 janvier 1990 qui introduit un recours spécial contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière : le juge administratif est saisi dans un délai de vingt-quatre heures et doit statuer dans les quarante-huit heures ».

²⁴ Article L. 113-1 du code de justice administrative : « Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée ».

²⁵ La Cour administrative fédérale allemande n'accorde ainsi d'autorisation d'appel que pour environ 400 affaires par an sur 1 600. En Suède, l'autorisation d'appel n'est accordée que dans 2% des cas, 15% en Norvège et 17% en Finlande. Dans certaines hypothèses (Cour administrative fédérale allemande, Portugal et Angleterre par exemple), l'autorisation d'appel dépend de critères expressément fixés par la loi ou par la jurisprudence. Voir sur ce point *La prévention de l'arriéré dans la justice administrative*. XXIIème colloque de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, Luxembourg 2010, pp.

2.- Parallèlement à ces évolutions procédurales, le défi des contentieux de masse a également contribué à modifier la perception qu'avait la justice administrative des décisions qu'elle rend, dans le sens d'une vision plus concrète de la chose jugée.

Certains « arbitrages jurisprudentiels » adoptés dans les contentieux de masse, qui ont été évoqués cet après-midi par le président Stirn, l'attestent. Ainsi la possibilité ouverte au juge de pratiquer d'office une substitution de base légale²⁶, tout comme celle ouverte à l'administration de demander une substitution de motifs²⁷, permettent d'éviter les annulations dites « blanches », dont le seul effet serait de conduire l'administration à reprendre une nouvelle décision, identique à celle qui a été initialement attaquée et annulée. Les jurisprudences récentes en matière de charge de la preuve, qui procèdent d'une vision concrète des difficultés rencontrées à la fois par les requérants, par les administrations et par le juge, procèdent de cette même vision d'une justice concrète où la charge de la preuve est plus aisée à administrer et dont les décisions sont plus prévisibles et conformes à l'exigence de sécurité juridique. L'on peut citer à cet égard l'avis *Silidor* du 26 novembre 2008, à propos de l'entrée et du séjour sur le territoire français des ressortissants de l'Union²⁸. L'on peut également évoquer les jurisprudences en matière de retrait de points du permis de conduire qui, tout en préservant une garantie de procédure essentielle, conduisent néanmoins à apprécier avec souplesse la preuve de la notification de l'information préalable²⁹.

B.- Outre cette vision concrète de la justice rendue, les contentieux de masse ont également contribué à rapprocher la justice administrative des justiciables, en la rendant également plus accessible.

1.- Le rapprochement de la justice administrative et des justiciables est d'abord le fruit des moyens importants que celle-ci n'a eu de cesse de demander et dont elle a été dotée pour faire face à l'irruption des contentieux de masse et, de manière générale, à l'augmentation considérable du contentieux. L'effectif budgétaire des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est ainsi passé de 359 en 1987 à près de 1 100 en 2009, soit une multiplication par trois. Cette augmentation des moyens s'est traduite à la fois par un renforcement des tribunaux existants, mais aussi par la création de nouvelles juridictions, localisées dans les zones géographiques les plus peuplées, rapprochant ainsi l'exercice effectif de la justice de la demande. L'atteste la création en 2000 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise après celle du tribunal de Melun en 1996, mais aussi la création de la cour administrative d'appel de Versailles en 2004, du tribunal administratif de Nîmes en 2006, du tribunal administratif de Toulon en 2008 et de celui de Montreuil en

28 et sq.

²⁶ CE sect. 3 décembre 2003, *préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, Rec. 479.

²⁷ CE sect. 6 février 2004, *Mme Hallal*, Rec. p. 48.

²⁸ CE avis 26 novembre 2008 *Silidor*, Rec. p. 442.

²⁹ Par ex, CE 14 octobre 2002, *Association club défense permis*, Rec. T. p. 832 : En l'absence de réclamation dans le délai légal, l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée est assimilée à une condamnation définitive établissant la réalité de l'infraction. Voir également CE 20 novembre 2009, *Selem*, à publier au Recueil Lebon : la remise d'un formulaire mentionnant que : « Ce retrait de points donne lieu à un traitement automatisé dans le cadre du système national des permis de conduire » satisfait aux exigences d'information prévues par les dispositions des articles L. 223-3, L. 223-8 et R. 223-3 du code de la route. Voir encore CE 24 juillet 2009, *Morali*, à mentionner aux Tables du Recueil Lebon : la réalité de l'infraction est établie dans les conditions prévues à l'article L. 223-1 du code de la route dès lors qu'est inscrite, dans le système national des permis de conduire, la mention du paiement de l'amende forfaitaire ou de l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, sauf si l'intéressé justifie avoir présenté une requête en exonération.

2009.

Le rapprochement de la justice administrative et des justiciables, c'est aussi une meilleure prise en compte de l'oralité, évolution à laquelle les contentieux de masse n'ont pas été étrangers. Les premières audiences principalement ou exclusivement orales ont ainsi fait leur apparition dans la justice administrative avec le contentieux de la reconduite à la frontière. Elles ont sans aucun doute ouvert la voie aux audiences de référé et même, aujourd'hui, au dialogue qui s'instaure désormais entre les parties et la juridiction au cours des audiences publiques, du fait de la possibilité désormais ouverte aux justiciables de reprendre la parole après les conclusions du rapporteur public. L'oralité a si bien trouvé sa place en complément de la procédure écrite que l'on pourrait imaginer que l'instruction orale remplace, dans certains contentieux particuliers –celui de l'aide sociale par exemple-, l'instruction écrite. Cette idée mérite de n'être pas écartée.

2.- Les contentieux de masse ont aussi contribué à rendre la justice administrative plus accessible. Une justice démocratique est en effet une justice accessible à tous, c'est-à-dire compréhensible par tous, y compris par le justiciable « non rompu aux arcanes de la justice » qu'évoquait la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Kress³⁰. Or justement, dans les contentieux dits « de masse », l'essentiel des requérants sont des justiciables non rompus aux arcanes de la justice. Le rôle des auxiliaires de la justice est important à cet égard, mais il est aussi essentiel que la justice administrative, pour assumer pleinement ses responsabilités au cœur des débats de société, soit aussi une justice compréhensible par tous.

A certains égards, la massification du contentieux n'est ainsi pas étrangère à certaines évolutions récentes. L'on peut penser à celle qui permet aux requérants d'avoir systématiquement communication du sens des conclusions du rapporteur public, ouvrant ainsi la voie à un dialogue plus pertinent avec la juridiction au cours de l'audience. La substitution du nom de « rapporteur public » à celui de « commissaire du gouvernement », qui ne correspondait pas aux fonctions ni au rôle de ce magistrat, découle également de cette volonté de promouvoir une justice plus compréhensible. Le renforcement de la transparence dans l'instruction des litiges, mais aussi la plus grande accessibilité de la justice administrative permise par les technologies de l'information, dans le cadre de l'application ARAMIS qui va bientôt être déployée, procèdent également d'une logique similaire.

*
* *

L'explosion du contentieux et l'apparition des contentieux de masse constituent l'un des plus grands défis que la justice administrative ait eu à connaître et à relever. Elle aurait pu y succomber. Elle en a tiré, en dépit des problèmes rencontrés, un surcroît de vitalité, de crédibilité et de légitimité. Et donc d'autorité. Les contentieux de masse ont été et restent une difficulté pour la juridiction administrative. Mais ils ont aussi été une chance, car ils l'ont obligée à s'adapter et même à se transformer et ils ont contribué à faire connaître son rôle dans la garantie des droits. Ce colloque a contribué à mettre cela en évidence et je remercie tous les intervenants -membres de la juridiction administrative, représentants de l'Université, du Barreau et de l'administration- pour la contribution qu'ils ont apportée à cette réflexion essentielle en partageant avec nous leurs opinions et leur expérience. Je remercie également

³⁰ CEDH gr. ch. 7 juin 2001, *Mme Kress c/ France*, Requête n° 39594/98, §81.

l'Université de Cergy-Pontoise de s'être associée à cet événement. Je félicite enfin chaleureusement Madame le président Odile Piérart et chacun des magistrats et des agents du tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour l'organisation de celui-ci et je présente des vœux chaleureux, en ce 10^{ème} anniversaire, pour l'avenir de ce tribunal.

Le défi des contentieux de masse touche au sens et à l'objet mêmes de la justice et du service rendu par la juridiction administrative : il implique une réflexion approfondie sur la qualité de cette justice, sur les délais dans lesquels elle est rendue, sur sa place dans le débat public et, plus largement, dans la société. Ce défi, la justice administrative l'a relevé en construisant depuis 20 ans une nouvelle synthèse de ces éléments. Elle l'a fait en bâtissant une justice dont la qualité se mesure aussi par ses aspects concrets, par son effectivité et par sa capacité à être à l'écoute des justiciables, à l'opposé de la « justice de salon » que dénonçait non sans quelque raison Marcel Waline il y a plus de 50 ans. Ce défi, plus encore, la justice administrative l'a relevé en ne renonçant jamais, quelles qu'aient été ses difficultés et les adaptations qu'elle a connues, au sens même de sa mission, qui est de prendre en compte tous les éléments de droit et de fait de chaque affaire qui lui est soumise.

Les vingt années à venir verront sans aucun doute cette synthèse être questionnée et peut-être même remise en cause sous l'effet de nouveaux contentieux, d'autres évolutions sociales, d'une autre demande de justice. Il appartient à chacun d'entre nous et à chacun de ceux qui demain auront en charge l'avenir de la justice administrative d'être à la hauteur de ce qui a été collectivement accompli au cours des vingt dernières années.