

N° anonymat :

SESSION : 2021

N° 720

ÉPREUVE : Dissertation (concours externe)

Nombre total d'intercalaires : 2
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Le procès administratif est-il équitable ?

Coefficient :

Note définitive :

Par une décision récente rendue en 2019, le Conseil d'Etat a jugé qu'une personne sourde et malentendante avait un droit à bénéficier d'un interprète au cours de l'audience publique devant laquelle sa cause est entendue. Ainsi, peu importe que la procédure devant le juge administratif soit essentiellement écrite et que le requérant soit assisté d'un avocat, le caractère équitable du procès implique qu'il puisse bénéficier d'une traduction en langue des signes.

Le procès administratif désigne tant l'audience que l'ensemble de la procédure située en amont, qui débute par le dépôt de la requête à travers laquelle un requérant demande au juge de trancher le litige qui l'oppose à l'administration. Si elle-ci peut également prendre l'initiative de saisir le juge administratif, cela est particulièrement rare dès lors qu'elle bénéficie du privilège du préalable.

Le privilège, qui signifie que ses décisions sont immédiatement exécutoires (CE, 1980, Huglo) rend le procès administratif déséquilibré d'emblée. En effet, le requérant réclame souvent l'annulation ou la réformation d'une décision à laquelle il a dû se soumettre. Ainsi, en contentieux fiscal, le requérant s'est la plupart du temps acquitté de l'imposition contestée avant d'en réclamer la décharge au juge de l'impôt. Cependant, déséquilibré et inégalitaire ne signifient pas inéquitable.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Au contraire, rendre le procès équitable n'a pas vocation à remédier au déséquilibre initial. En témoignent le caractère non suspensif de la requête, prévu par l'article L. 4 du code de justice administrative. En revanche, le requérant doit d'autant plus bénéficier d'un procès équitable que sa cause est tranchée par un juge qui dispose de l'ensemble des éléments nécessaires pour statuer, qui l'aura entendu comme il aura entendu son adversaire et qui se sera prononcé en appliquant le droit sans avoir été influencé.

D'un point de vue juridique, la notion de procès équitable est issue du droit européen et plus spécifiquement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH). En effet, l'article 6 de la CESDH prévoit le droit à un procès équitable. Ce texte étant directement invocable par les citoyens français devant le juge administratif, il a donné lieu à un contentieux nouveau et à une évolution des règles encadrant le procès administratif. Si ce dernier était déjà encadré par un certain nombre de principes issus du droit interne et notamment de la jurisprudence, tels que le respect des droits de la défense ou l'impartialité, le droit français a dû s'adapter aux exigences plus élevées qu'impose le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CESDH.

Si cette adaptation a bien eu lieu, elle fut progressive et a donné lieu à un important "dialogue" (Bruno Genevois)

entre le Conseil d'Etat, juridiction suprême de l'ordre administratif en France, et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) quant à la mise en œuvre de l'article 6. Le juge administratif français joue en effet un double rôle quant au caractère équitable du procès administratif. Il en est le premier gardien de lors qu'il est chargé de mettre en œuvre les différents mécanismes permettant d'assurer un procès équitable. Il est également, dans le cadre du contrôle de conventionnalité des lois (CE, 1989, Nicoté) et des décrets (CE, 1982, Dame Kirschward), tenu de s'assurer que les règles mises en œuvre en droit interne sont compatibles avec le droit au procès équitable.

Ce, si le législateur et le pouvoir réglementaire français ont su répondre aux exigences implicites que recouvrent la mise en œuvre de l'article 6 de la CEDH, certaines règles nouvelles encadrant le procès administratif et conférant de plus grands pouvoirs au juge administratif posent question quant au caractère équitable des procès. En effet, le droit à un procès équitable recouvre diverses garanties qui doivent être accordées au requérant : l'impartialité, l'égalité des armes, le respect des droits de la défense ou le respect du principe de contradiction. Le droit à un recours effectif est également concerné mais dans une moindre mesure car il se rattache à l'article 13 de la CEDH. Ainsi, diverses règles récemment instaurées dans un objectif de bonne administration de la justice que ce soit par le pouvoir réglementaire (décret SADF du 1^{er} novembre 2016 avec les cas de dérisoirement d'office) ou par la jurisprudence (CE, 2016, Craby) peuvent susciter des interrogations quant à leur caractère équitable.

Si le procès administratif français a su faire sa mue pour devenir un procès équitable dont le juge administratif est le gardien, les importants pouvoirs conférés à ce dernier peuvent contribuer à le faire sortir, malgré lui, de ce rôle.

Ainsi le procès administratif est devenu un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH malgré

son caractère intrinsèquement déséquilibré (A). Le juge administratif est le garant de ce procès équitable mais doit conjuguer ce rôle avec des pouvoirs grandissants (B).

I. Le procès administratif, demeure équitable malgré son caractère intrinsèquement déséquilibré

Le procès administratif est intrinsèquement déséquilibré en faveur de l'administration (A). Il est cependant parvenu au rang de procès équitable sous l'impulsion des droits européens (B).

A. Un procès intrinsèquement déséquilibré en faveur de l'administration

Si déséquilibré ne signifie pas inéquitable, l'en déséquilibre naturel entre deux parties peut engendrer, si les règles adéquates ne sont pas mises en place, leur défaut d'équité. Or, le procès, de par son histoire mais également en raison de la nature de la personne jugée, l'administration, est déséquilibré.

Historiquement, l'administration n'avait pas de juge. et était le cas sous l'ancien régime, époque au cours de laquelle ni le recours pour excès de pouvoir ni le recours indemnitaire n'existaient. Bien que le Conseil d'Etat ait vu le jour en 1799, la justice retenue et la théorie du ministre-juge sont longtemps demeurées la norme. Ainsi, le chef de l'Etat signait les décisions du Conseil d'Etat et le ministre était juge de droit commun en première ressort. Le déséquilibre au sein du procès administratif était alors total et le caractère équitable inexistant. Il a fallu attendre 1872 pour que la justice déléguée devienne la règle à l'arrêt Cadot de 1889 pour que soit abandonnée la théorie du ministre-juge. De même, initialement, le rapporteur public, désigné commissaire du gouvernement, avait le rôle d'un ministère public et défendait les intérêts de

l'administration. Si dès le début des années 1830, avec l'arrêt d'Amuchault, le commissaire du gouvernement a accepté de conclure contre l'Etat, cette appellation qui est restée identique jusqu'en 2009 constituait le pendant du déséquilibre entre l'administration et les requérants, pour nombre de ces derniers.

L'administration, constituée des personnes morales de droit public comme l'Etat et les collectivités territoriales, mais également des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, est par nature en position de force par rapport aux requérants. Elle bénéficie en premier lieu de l'avantage du nombre. En effet, dans les contentieux de masse comme le contentieux des étrangers, des services publics de l'administration s'occupent quotidiennement de rédiger des mémoires en défense face à des requérants qui saisiront souvent pour la première fois le tribunal administratif ou la cour nationale du droit d'asile (CNDA).

La nature particulière de l'administration, chargée de représenter l'intérêt général, justifie également l'existence de règles contentieuses particulières. C'est le privilège du préalable, l'administration ne saurait être condamnée à verser une somme qu'elle ne doit pas (CE, 1971, Perqui). Par ailleurs, il ne pèse pas sur elle d'obligation de loyauté de la preuve hormis dans les litiges opposant à un agent public (CE, 2014, Gaudin).

Ainsi, la nature du défendeur contre lequel le requérant agit fait du procès administratif un procès intrinsèquement déséquilibré et impose une vigilance accrue quant au caractère équitable du procès.

B. Un procès devenu équitable sans l'imposition du droit européen.

Le droit européen, par l'intermédiaire de la Cour européenne des droits de l'Homme, a conduit le proces administratif français à se moderniser pour répondre aux exigences du droit à un procès équitable.

En premier lieu, ces changements ont touché le Conseil d'Etat de sa dualité fonctionnelle. En effet, l'institution est à la fois juridiction administrative suprême et conseil du gouvernement auquel il rend des avis obligatoires concernant les projets de loi, d'ordonnance ou encore de décret en Conseil d'Etat (article 37 de la Constitution). Cette dualité fonctionnelle faisait naître des doutes dans l'esprit des justiciables attaquant ses actes devant une formation de jugement du Conseil d'Etat, alors qu'ils avaient auparavant été approuvés par une formule consultative. Le soupçon d'impartialité était renforcé par le fait qu'il était jugé qu'un texte pris sans l'avis obligatoire du Conseil d'Etat était entaché d'incompétence. Le dernier était donc considéré comme co-auteur du texte.

Par un arrêt Procola, la CEDH a condamné la dualité fonctionnelle du Conseil d'Etat luxembourgeois, qui ne connaissait cependant pas la pratique du dépôt, appliquée au sein du Conseil d'Etat français. Afin de s'assurer de ne pas reconnaître le droit à un procès équitable, le premier règlementaire français a codifié, au sein des CJA, la pratique du dépôt consistant pour un membre du Conseil à ne pas voter dans une formation de jugement ayant connaissance d'un acte à propos duquel il a participé à la rédaction d'un avis. La CEDH a jugé cette pratique conforme à l'article 6 dans un arrêt UFC (voir Chacra Tok d'Or).

En deuxième lieu, l'ordre de parole au cours de l'audience publique et la faculté de déposer une note au délibéré ont également donné lieu à des modifications quant aux règles applicables au procès administratif. Si la France n'a pas été condamnée sur ces différents points par la CEDH, la pratique du droit de déposer une note au délibéré à l'issue de l'audience n'est codifiée et l'ordre de parole au cours de l'audience a été modifié en vue de permettre aux parties de répondre avec conclusions du rapporteur public. Ces modifications, apportées beaucoup en vue de garantir un procès plus équitable, ont entériné un débat quant à la place des rapporteurs publics au sein des procès administratifs.

En effet, en dernier lieu, la CEDH a condamné, par un arrêt *Kress c/ France* de 2001, la participation des rapporteurs publics, à l'époque encore dénommés commissaires du gouvernement, au délibéré. Le pouvoir réglementaire a réagi en indiquant que le commissaire du gouvernement assiste au délibéré mais n'y prend pas part. Cette modification a été jugée insuffisante par la CEDH qui, qualifiant le commissaire au gouvernement de partie, a estimé qu'il ne pouvait prendre part au délibéré sans que l'article 6 de la CEDH soit méconnu (*CEH*, 2006, *Plachin c/ France*). Suite à cette décision, le rôle du commissaire au gouvernement, désormais rapporteur public par un décret de 2009 a été précisément défini à l'article 6.7 du CSA. Il se prononce en toute indépendance sur la solution à donner au litige. En outre, il ne prend pas part au délibéré au sein des tribunaux et ceux de l'article 6.7 ne font l'objet d'aucune demande contraire d'une part au Conseil d'Etat. Cette position a été jugée conforme au droit à un procès équitable par la CEDH (*CEH*, 2013, *Elime c/ France*). Ainsi, sous l'impulsion du droit européen, le procès

administratif est devenu plus équitable. Cependant, même avant ces modifications, le procès administratif présentait de nombreuses garanties quant à son caractère équitable, liées au rôle du juge.

II. Le juge administratif, garant du caractère équitable du procès, devant conjuguer ce rôle avec des pouvoirs grandissant

Le juge administratif est le garant du caractère équitable du procès administratif (A). Depuis quelques années, il se voit cependant attribuer d'importants pouvoirs tendant à assurer une bonne administration de la justice mais pouvant remettre en cause le caractère équitable du procès (B).

II. A. Le juge administratif, garant du caractère équitable du procès.

Deux principes cardinaux permettent au juge administratif de se porter garant du caractère équitable des procès : la procédure inquisitoire et l'impartialité.

Contrairement à la procédure civile, accusatoire et où le caractère contradictoire est assuré par les parties (assignations significatives par voie d'huissier), le procès administratif est mené par le juge. Ce dernier est chargé de faire respecter le principe des contradictoires prévu par l'article L.5 des CTA. Il est pour cela doté d'importants pouvoirs d'instruction. Il peut notamment enjoindre à l'administration de lui communiquer une pièce qu'elle détient et qui serait déterminante pour l'issue du litige. Il peut également missionner un expert pour établir les causes d'un dommage

Ne rien inscrire dans cet emplacement

reproche à l'administration, les procès demandés à l'administration comme le rapport d'expert sont ensuite communiqués aux parties pour qu'elles présentent leurs observations. Les pouvoirs d'instruction impartent comme l'obligation de soumettre l'ensemble des éléments sur lesquels il entend se fonder fait du juge un garant du caractère équitable du procès. En outre, le procès administratif étant en principe soumis à un régime de preuve objective lorsque l'issue du litige est déterminée par des éléments que seule l'administration peut détenir, le requérant, en situation d'infériorité, supporte le plus souvent une simple charge de l'allégation. Dans certains cas particuliers, la jurisprudence va même jusqu'à instaurer une présomption en faveur du requérant, comme en matière de harcèlement moral ou de discrimination (CE, 2009, Perrone). En mettant en œuvre ces règles de preuve, le juge assure le caractère équitable du procès pour le requérant.

6 dernier doit également être assuré que le litige est tranché par une formation de jugement et par des juges impartiaux. L'article 6 de la CESDH impose une telle exigence. Selon la jurisprudence de la CEDH, l'impartialité doit être à la fois objective c'est-à-dire que le juge n'a pas eu à connaître de l'affaire au préalable, et subjective, c'est-à-dire que l'opinion du juge ne doit pas être altérée en raison d'une prise de parti personnelle ou parce qu'il connaît personnellement le requérant. L'impartialité est cependant également garantie en droit interne en tant que principe général du droit (CE, Karrentz). Ainsi, lorsqu'une juridiction n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la CESDH, le principe général du droit s'applique (CE, 1999,

viden]. Si une des parties a un doute sur l'impartialité d'un juge et que celui-ci ne s'est pas déporté, alors elle peut demander sa récusation. La formule de jugement statuant, en l'absence du juge visé, sur la demande de récusation, s'impartialité du juge, et donc le juge lui-même, garantit au requérant qu'il bénéficie d'un procès équitable.

Néanmoins, certains pouvoirs confiés notamment au juge administratif en vue d'assurer une bonne administration de la justice pourvoient, aux yeux des requérants, conduire à douter du caractère équitable des procès administratifs.

IV. B. Le caractère équitable du procès administratif face aux pouvoirs grandissants du juge administratif ou son détachement

Les pouvoirs du juge administratif susceptibles de nuire au caractère équitable du procès lui ont été confiés dans une période relativement récente pour faire face aux contentieux de masse. S'ils semblent, à l'origine, indispensables, leur accroissement pose la question du caractère équitable du procès.

En premier lieu, la possibilité de rejeter certaines requêtes sans instruction par ordonnance a permis de traiter efficacement les nombreuses requêtes irrecevables et les cas de désistement ou de non lieu. Cependant, de surcroît, il peut être procédé de la sorte devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat lorsque les requêtes sont manifestement infondées. L'appréciation de la notion de requête "manifestement infondées" est délicate et pourrait conduire les requérants qui voient leur requête rejetée par ce biais à s'interroger sur le caractère équitable

du procès, en l'absence de toute mesure d'instruction et d'audience publique. En outre, si les ordonnances peuvent être contestées, les censures du Conseil d'Etat se limitent à l'abus (CE, 2019). Par ailleurs, le décret TADE du 2 novembre 2016 et la loi de modernisation de la justice au XXI^e siècle ont introduit des cas de désistement d'affaire qui peuvent donner lieu à une ordonnance de rejet. Ces désistements, intervenant en l'absence de dépôt d'un mémoire complémentaire annoncé, en l'absence de maintien de la requête sur demande du juge ou suite au rejet d'une demande de référé-suspension. Dans ces quatre cas, le requérant peut voir sa requête rejetée alors qu'elle était fondée car il a tardé à communiquer. Compte tenu des délais accordés et de la personnalité de certains requérants, parfois sans avocat, la mise en œuvre par le juge de son pouvoir de prendre acte de désistement d'affaire peut être regardée comme ne présentant pas un caractère équitable.

Il en va de même, en second lieu, du rejet pour tardiveté en application de la jurisprudence *Czaboj* (CE, 2016, *Czaboj*). Selon cette jurisprudence, sont archivés les requêtes contre des décisions judiciaires qui n'ayant pas été régulièrement portées à la connaissance de leurs destinataires, ont été notifiées ou étant il est établi que le destinataire en a eu, lorsque la requête est déposée à l'expiration d'un délai raisonnable (un an en principe). Dans ce cas, à nouveau, la juridiction peut rejeter la requête comme irrecevable pour tardiveté. Cette nouvelle archivette influence directement le caractère équitable du procès dès lors qu'elle favorise une administration persistant défaillante. Si la jurisprudence *Czaboj* est fondée sur l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, elle peut être vue comme

allant à l'encontre du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH.

A ce jour, le procès administratif peut être considéré comme un procès équitable, notamment au regard des nombreuses transformations qu'il a subi sous l'influence de la jurisprudence de la CEDH. Néanmoins, cette affirmation est relative et contingente, de nombreuses autres transformations étant appelées à intervenir, guidées par l'objectif de rendre le procès administratif encore plus équitable.

Ne rien inscrire dans cet emplacement