



HAL
open science

**Les droits des justiciables face au bon fonctionnement
des juridictions administratives. Note sous CE 11 juillet
2007, USMA**

Tatiana Gründler

► **To cite this version:**

Tatiana Gründler. Les droits des justiciables face au bon fonctionnement des juridictions administratives. Note sous CE 11 juillet 2007, USMA. Actualité juridique Droit administratif, 2007, pp.2218-2221. hal-01674372

HAL Id: hal-01674372

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01674372v1>

Submitted on 4 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les droits des justiciables face au bon fonctionnement des juridictions administratives.
Note sous CE 11 juillet 2007, USMA**

Tatiana Gründler

Le Conseil d'Etat a affirmé la compatibilité sous condition de sa dualité fonctionnelle et de l'article 6§1 de la CESDH. Il conclut à la légalité de la réforme du contentieux administratif mise en place par le décret du 23 décembre 2006.

Au cœur de la décision rendue par le Conseil d'Etat le 11 juillet 2007 se trouve la question de l'équilibre entre, d'une part, la protection des droits des justiciables (effectivité du droit au recours et garantie d'impartialité du tribunal) et, d'autre part, le bon fonctionnement des juridictions administratives. Il en ressort que certaines précautions doivent être prises dans l'organisation interne de la juridiction administrative de façon à ce que la dualité fonctionnelle soit compatible avec le principe d'impartialité, tandis que sont admises des dérogations aux principes de la procédure contentieuse dans un souci de bonne administration de la justice.

I- Compatibilité conditionnée de la dualité fonctionnelle avec l'article 6§1 CESDH

La question du respect du principe d'impartialité se posait en l'espèce puisque le décret dont la légalité était mise en cause devant le Conseil d'Etat avait été soumis, au stade du projet, à sa formation consultative. Le Conseil d'Etat affirme ici qu'après avoir été consulté sur un projet de décret il peut, dans sa formation contentieuse, juger de sa légalité sans méconnaître la règle d'impartialité consacrée par l'article 6§1 de la CESDH. S'il confirme une solution antérieure qui admet le principe de la dualité fonctionnelle, il innove en confrontant de façon explicite cette pratique française traditionnelle à la CESDH¹ et, en particulier, au principe d'impartialité objective tel que dégagé par la Cour européenne².

Une telle solution apparaît conforme à la jurisprudence européenne qui ne sanctionne pas la dualité fonctionnelle française en tant que telle³ mais uniquement les cas dans lesquels l'institution intervient dans ses deux fonctions, consultative puis juridictionnelle, à propos d'un même acte dans une composition, partiellement ou totalement, identique⁴. Or, effectuant une appréciation *in concreto*, le Conseil d'Etat souligne qu'en l'occurrence aucun des membres ayant participé à la consultation n'a, par la suite, siégé dans la formation de

¹ A la question de la dualité fonctionnelle, le Conseil d'Etat répondait auparavant qu'elle n'entraînait pas d'irrégularité de procédure (CE 6 juillet 1994, *Comité mosellan de sauvegarde de l'enfance*, cons. 1), ne constituait « aucune atteinte aux principes généraux relatifs à la composition des juridictions » (CE 5 avril 1996, *Syndicat des avocats de France*, Rec. 118, cons. 12). Ce n'est que récemment qu'il s'est référé à l'art 6 §1 de la CESDH (CE 27 février 2006, *Association Alcaly*, cons. 6 et 7), et encore, seulement quand il reprenait l'argumentation des requérants et qu'il citait les stipulations de la Convention ; en revanche, dans son analyse, le juge administratif mentionnait simplement la règle d'impartialité sans référence textuelle.

² Sur les deux dimensions, subjective et objective, de l'impartialité, CEDH 1^{er} octobre 1982, *Piersack c/ Belgique*, n° 8692/79, cons. 30. Voir également A. Cabanes, A. Robbes, « L'impartialité objective du juge en Europe : des apparences parfois trompeuses », *AJDA* 2004, p. 2375.

³ Le juge européen refuse en effet de « statuer dans l'abstrait sur la compatibilité organique et fonctionnelle de la consultation du Conseil d'Etat en ce qui concerne les projets de loi et les décrets d'application » (CEDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c. France*, n° 65411/01, cons. 71).

⁴ « (...) le seul fait que certaines personnes exercent successivement à propos de la même décision les deux types de fonction est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution », CEDH, 28 septembre 1995, *Procola c/ Luxembourg*, n° 14570/89, Série A, n° 326, *AJDA* 1996, p. 383, cons. 45.

jugement⁵. Il renonce ainsi à sa jurisprudence *Gadiaga*⁶ dans laquelle il avait admis – contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement d’ailleurs – que le président d’un tribunal administratif qui a rendu un avis sur un arrêté municipal participe ultérieurement à la formation de jugement statuant sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre cet arrêté pour faire, désormais, à l’instar de son homologue européen, de la non identité des personnes participant aux deux formations la condition de la compatibilité entre la dualité fonctionnelle et le principe d’impartialité⁷.

Il est en outre remarquable que, dans une sorte d’*obiter dictum*, le Conseil d’Etat ajoute qu’il « n’est pas l’auteur de l’acte », dans la mesure où cette affirmation se distingue de la jurisprudence classique selon laquelle il est le co-auteur des décrets en Conseil d’Etat⁸. Si les formulations jurisprudentielles ont sensiblement évolué sur ce point, la Haute juridiction ne se référant plus, en cas d’omission de la consultation, à la méconnaissance par le Premier ministre de « la compétence que le Conseil exerce conjointement avec le gouvernement »⁹, il n’en reste pas moins que, du point de vue du contentieux administratif, ce défaut de consultation demeure sanctionné au titre de l’incompétence de l’auteur de l’acte¹⁰. Cette précision, qui ne paraissait pas utile au regard des faits de l’espèce, peut se comprendre comme la volonté du juge national de rassurer le juge européen sur le rôle de conseiller du Conseil d’Etat et sur l’absence d’incompatibilité, en quelque sorte intrinsèque, de cette fonction avec le droit européen, en particulier avec l’article 6§1 CESDH.

Après avoir admis le double rôle du Conseil d’Etat concernant ce décret, le juge examine son contenu.

II- Légalité du décret restreignant l’accès au juge

Le texte contesté qui tente d’adapter la procédure contentieuse à la réalité juridictionnelle comporte deux volets. Le premier est destiné à mettre en œuvre l’aspect contentieux de la loi relative à l’immigration du 24 juillet 2006 qui instaure l’obligation de quitter le territoire français (OQTF)¹¹. La réforme législative du droit des étrangers exige en effet, compte tenu de l’importance du contentieux des étrangers, un aménagement des règles

⁵ Une telle situation est susceptible de se présenter puisque la double appartenance est un véritable principe d’organisation de la juridiction administrative (art. R. 121-3 CJA).

⁶ CE, 25 janvier 1980, *Gadiaga*, AJDA 1980, p. 283.

⁷ La Cour administrative d’appel de Paris avait déjà eu l’occasion d’affirmer que cette identité des membres des formations administrative et juridictionnelle du tribunal administratif méconnaissait les principes généraux relatifs à la composition des juridictions (CAA Paris 23 mars 1999, *Sarran*, AJDA 1999, p. 623, cons. 3). La Haute juridiction avait considéré pour sa part que des dispositions ne prévoyant pas d’incompatibilité entre les deux fonctions « ne portent par elles-mêmes aucune atteinte » à ces principes (CE 5 avril 1996, *Syndicat des avocats de France*, CE 27 février 2006, *Association Alcaly*). On peut en déduire qu’une telle atteinte résulterait de la mise en œuvre de ces dispositions, ce qui semble comprendre le cas, par exemple, où la juridiction statuerait par une formation de jugement ayant la même composition que la formation collégiale appelée à se prononcer pour avis (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2006, 12^e éd. p. 1001).

⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, 15^e éd., p. 1027 ; F. Raynaud, P. Fombeur, « Chronique de jurisprudence administrative », AJDA 1998, p. 784 (qui appellent cependant à une évolution jurisprudentielle sur ce point).

⁹ CE 9 juin 1978, *SCI du 61-67, boulevard Arago*, cons. 2 ; CE 16 novembre 1979, *Syndicat national d’éducation physique*, cons. 1.

¹⁰ CE 15 avril 1996, *Union française des pharmacies*, cons. 3.

¹¹ Le Code de l’entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d’asile dispose depuis la loi de 2006 qu’en cas de refus de délivrance, de refus de renouvellement ou de retrait d’un titre de séjour, l’administration peut assortir sa décision d’une obligation de quitter le territoire français qui fixe le pays de destination.

de procédure. Le second procède, au-delà du droit des étrangers, à une réforme de la procédure contentieuse administrative. Le gouvernement poursuit ainsi un double objectif : remédier à l'encombrement des juridictions administratives et rendre possible un jugement rapide dans le contentieux des étrangers. Malgré leurs conséquences restrictives sur le plan de l'accès au juge, le Conseil d'Etat conclut à la légalité de l'ensemble de ces dispositions réglementaires.

Parmi les dérogations spécifiques au contentieux des étrangers, les plus notables portent sur le délai de recours¹², et ce, afin de permettre le respect du délai de trois mois imparti au juge, par le législateur, pour statuer sur les requêtes dirigées contre un refus de titre de séjour assorti d'une OQTF. En premier lieu, le texte réglementaire prévoit que le délai de recours est abrégé à un mois¹³, ce que le Conseil d'Etat juge suffisant « eu égard à l'intérêt qui s'attache au règlement rapide de la situation des étrangers ». En second lieu, il est précisé que l'exercice d'un recours administratif ne proroge pas le délai du recours contentieux, dérogation dont la Haute juridiction admet également la légalité, conformément à une jurisprudence ancienne¹⁴.

Pour désengorger les juridictions administratives, en particulier les tribunaux qui connaissent un contentieux relatif au droit des étrangers important, le décret autorise un enregistrement unique et une instruction commune des différentes requêtes dirigées contre un refus de titre de séjour assorti d'une OQTF fixant le pays de destination. Contrairement à ce que soutenaient les auteurs du recours, le fait que le juge puisse procéder à la jonction des affaires n'est pas considéré par le Conseil d'Etat comme rendant plus difficile l'accès au juge dans la mesure où cette faculté n'empêche pas le requérant de contester séparément la légalité du refus de séjour, de l'OQTF et de la désignation du pays de renvoi. Le Conseil affirme par ailleurs la faculté pour le requérant de former un référé contre le refus de séjour. Il s'agit d'une précision importante puisque l'effet suspensif du recours en annulation exercé contre la décision de refus de titre de séjour assortie d'une OQTF ne vaut que pour la mesure d'OQTF et non pour la décision de refus de titre.

Cet objectif de lutte contre l'encombrement des juridictions qui préside au renforcement des conditions de recevabilité du recours contre la nouvelle mesure d'éloignement des étrangers se trouve plus largement au centre du texte réglementaire. C'est en effet également dans ce but que le décret élargit le champ d'application des ordonnances de rejet permettant aux présidents des formations de jugement de rejeter des requêtes sans avoir à respecter les principes de collégialité¹⁵, d'instruction contradictoire ou encore de publicité des débats¹⁶. Désormais, le rejet par ordonnances peut concerner non seulement des requêtes irrecevables – dès lors qu'elles ne sont pas régularisables ou n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai

¹² D'autres mesures dérogatoires existent. Ainsi, s'agissant des étrangers placés en rétention il convient de souligner que leur affaire peut être transmise par le tribunal initialement saisi au tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le centre. La Haute juridiction n'a pas considéré que cela permettait à l'une des parties, en l'occurrence l'administration, de choisir son tribunal et a donc conclu à la légalité de cette disposition contestée par les requérants.

¹³ Au lieu du délai de droit commun de deux mois qui s'appliquait d'ailleurs précédemment au recours pour excès de pouvoir contre les refus de titre de séjour.

¹⁴ CE 13 juin 1969, *Bussy* : quand les délais de recours sont brefs, le principe de prorogation du délai de recours du fait de l'introduction d'un recours administratif peut recevoir des exceptions.

¹⁵ La dérogation à la règle de la collégialité est cependant moindre que ce que le gouvernement avait un temps envisagé. Face à la contestation des magistrats administratifs marquée par la grève du 7 juin 2006, il a en effet abandonné son projet initial de juge unique qui devait concerner la contestation des refus de titre de séjour assorti d'une OQTF et maintenu la collégialité avec rapporteur et commissaire du gouvernement (M.-C. de Montecler, « Les magistrats administratifs en grève pour défendre la collégialité », *AJDA* 2006, p. 1137).

¹⁶ Voir la critique formulée par A. Barlerin, « Ordonnances : gare à l'abus de prescription », *AJDA* 2007, p. 329.

accordé par une demande de régularisation – mais aussi des requêtes manifestement insusceptibles de prospérer¹⁷. Si une telle mesure se comprend au regard du souci de bonne administration de la justice¹⁸, elle n'en constitue pas moins une réduction des garanties juridictionnelles offertes aux justiciables, susceptible de poser problème au regard du droit au recours effectif reconnu par l'article 13 de la CESDH¹⁹. Pourtant, le Conseil d'Etat admet la légalité de cette disposition après avoir rappelé qu'une telle dérogation aux principes régissant le contentieux administratif est permise par l'article L. 222-1 CJA et que, s'agissant d'une question touchant à l'organisation interne des juridictions administratives, « il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer les catégories de litiges » concernés.

Cette décision, à travers l'examen des dérogations substantielles apportées à la procédure contentieuse administrative et la confrontation de la pratique de la dualité fonctionnelle à la CESDH, illustre la difficulté qui consiste à assurer tout à la fois l'efficacité de la procédure contentieuse et l'effectivité du droit au recours.

¹⁷ Sont ainsi visées cinq hypothèses : les 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.

¹⁸ Comme le souligne le Président Chabanol, tous les différends n'appellent pas l'intervention juridictionnelle, en particulier, ceux qui ne sont que la traduction de la mauvaise humeur d'un citoyen, de façon à concentrer « les mécanismes lourds et sophistiqués propres à garantir, à l'issue d'un procès équitable, la qualité et l'impartialité de la décision rendue (...) » sur les vrais litiges (D. Chabanol, « Le décret du 23 décembre 2006 : vers une refonte de l'accès au juge ? », *AJDA* 2007, p. 306).

¹⁹ La Cour européenne semble néanmoins admettre que les juridictions se prémunissent par des règles de procédure contre des requêtes qui n'en sont pas afin justement d'éviter leur encombrement (CEDH 19 février 1998, *Allan Jacobsson c. Suède*).