

LES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL INTRODUITES PAR LE DÉCRET DU 24 JUIN 2003

Par

J. LEGER

Président de la Cour administrative d'Appel de Marseille

Ce décret comporte deux innovations principales qui, l'une et l'autre, constituent pour la juridiction administrative une véritable rupture avec son histoire : l'obligation du ministère d'avocat, d'une part, la suppression de la voie de l'appel dans certaines matières d'autre part.

L'obligation de ministère d'avocat.

Certes, le principe était déjà posé par l'article R. 811-7 du CJA mais il était assorti d'exceptions, au nombre de 6, qui en limitaient considérablement la portée puisque notamment, tout l'excès de pouvoir, tout le contentieux électoral et tout le contentieux fiscal figuraient dans ces exceptions.

Désormais, la dispense ne concerne plus que les REP formés par les fonctionnaires contre les décisions les concernant, le contentieux des CGV et les demandes d'exécution d'arrêts et de jugements.

Cette réforme, qui concerne tant les requêtes que les mémoires, est applicable aux instances d'appel engagées à partir du 1er septembre 2003. Seul l'État continue de bénéficier de la dispense générale que lui confère l'article R. 811-10.

Les travaux préparatoires au décret s'attachent à justifier cette réforme. Ils font valoir en premier lieu que les requêtes des particuliers présentées sans avocat ne représentaient qu'environ 25% des requêtes d'appel et, surtout, que l'intervention d'un avocat constitue une garantie pour le justiciable. Un chiffre l'illustre : la moitié des requêtes présentées sans avocat étaient rejetées par ordonnance alors que ce taux s'élève à 20% seulement pour les requêtes présentées par un avocat.

Mais l'argument déterminant est celui d'une bonne administration de la justice : la fonction propre du juge d'appel n'est pas de rejurer l'affaire, elle est de juger le jugement. Ce principe a été fortement affirmé par le Conseil d'État dans un arrêt OPHLM de Caen qui invite le juge d'appel à rejeter comme non motivé, et donc non recevable, le recours dans lequel le justiciable se borne à reprendre ses prétentions de première instance sans articuler de critique contre le raisonnement suivi par le premier juge. Une telle exigence implique le concours d'un professionnel du droit.

Ces arguments sont recevables et pertinents. Ils n'en soutiennent pas moins une réforme qui constitue une rupture avec la philosophie bicentenaire de la

juridiction administrative. Celle-ci avait cultivé une politique d'accès aisé au prétoire, destinée à compenser la situation d'infériorité de l'administré, face aux prérogatives de puissance publique et notamment au privilège du préalable de l'administration. La gratuité de l'action était l'un des aspects de cette politique libérale.

Cette vision a dû être reconsidérée devant la croissance du contentieux. Pour maîtriser les volumes, en premier lieu. Mais aussi, pour faire face à une dégradation de la qualité des requêtes. Longtemps, la juridiction administrative n'a recruté ses requérants que dans une classe relativement cultivée : fonctionnaires, contribuables, demandeurs de permis de construire... La très forte croissance du contentieux au cours des 25 dernières années a été alimentée par de nouveaux requérants, étrangers, demandeurs de droits sociaux, etc. Ce nouveau public manie mal l'écrit, plus mal encore les concepts juridiques et pose de sérieux problèmes d'analyse aux TA. Il a été jugé nécessaire de protéger les cours des conséquences de ce phénomène.

Un dernier point, d'ordre pratique, doit être signalé. La notification du jugement informe les parties de l'obligation du ministère d'avocat en appel. Cette information est suffisante pour permettre au juge d'appel de rejeter, par ordonnance, sans régularisation préalable, les requêtes qui lui parviennent sans ministère d'avocat.

La suppression de l'appel dans certaines matières.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article R. 811-1 dispose désormais que le TA statue en premier et dernier ressort dans les matières énumérées à l'article R. 222-13. ce dernier article comporte effectivement une énumération, en 9 points, des matières dans lesquelles le jugement de premier degré est rendu par un juge unique. Ces matières sont réputées mineures à un double titre : parce que ne peuvent y naître que des litiges de faible importance et parce que la jurisprudence y est bien établie. Ont été rangées dans cette catégorie :

- les déclarations de travaux exemptés de permis de construire ;
- les litiges des fonctionnaires autres que ceux concernant l'entrée en service, la discipline ou la sortie du service (20% des litiges FP) ;
- les pensions, l'APL, la communication des documents administratifs, le service national ;
- la redevance audiovisuelle ;
- les taxes syndicales et les impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;
- les décisions de l'administration fiscale sur les demandes de remise gracieuse ;
- l'indemnisation des refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- toutes les actions indemnitaires d'un enjeu inférieur à 8000 euros, sauf connexité avec un autre litige qui, lui, serait susceptible d'appel ;
- enfin, les IMR.

Il faut insister sur le fait que le critère retenu est celui de la matière, et non celui de la formation de jugement ayant rendu la décision. La suppression de l'appel concerne donc toutes les décisions rendues dans ces matières même lorsque, comme il en a la possibilité, le juge unique de première instance a renvoyé le litige, en raison de sa difficulté, à une formation collégiale ou, pourquoi pas, à la formation plénière. Sont seules exceptées de cette réforme les ordonnances rendues par le juge des référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction ou accordant une provision.

Cette réforme est applicable aux décisions rendues par les TA à compter du 1er septembre 2003. Seul l'État continue de bénéficier de la dispense générale que lui confère l'article R. 811-10.

La justification officielle de cette réforme (l'officieuse, c'est bien sûr la volonté de désengorger les stocks des cours) est tirée de la tradition judiciaire française qui veut que les décisions concernant les litiges mineurs soient rendues en dernier ressort.

L'observation est exacte mais elle n'interdit pas de se demander si le contentieux administratif peut s'accommoder sans risque de ce concept de litige mineur. Prenons l'exemple de la TH. Même s'il a tendance à augmenter, le montant de cet impôt reste une charge relativement faible. Mais il est établi par une seule et même personne publique à la charge de 20 millions de contribuables environ. Est-il judicieux d'en confier le traitement à des juges uniques, dont la jurisprudence ne sera pas connue sauf de l'administration fiscale, et dont les décisions ne feront, en pratique, l'objet de pourvois en cassation que lorsqu'elles seront défavorables à cette administration ? Il y a là à mes yeux un risque. L'avenir nous éclairera sur les conséquences de cette réforme.

En conclusion, la réforme introduite par ce décret modifie substantiellement les rôles respectifs des TA et des cours administratives d'appel. Elle témoigne de la confiance, justifiée, portée au juge du premier degré dont, il faut le rappeler, 85% des décisions ne font l'objet d'aucune contestation. Elle invite les cours à exercer un contrôle plus technique, plus professionnalisé, en leur donnant pour interlocuteurs exclusifs des auxiliaires de justice et en les débarrassant des contentieux mineurs.

Mais elle a son côté plus sombre que je résumerai en disant qu'elle va appauvrir les tables du recueil Lebon. Ce n'est pas seulement fâcheux pour les praticiens et les universitaires que nous sommes tous ici. C'est le signe visible de l'affaiblissement d'une tradition napoléonienne. L'égalité des citoyens devant la loi et la soumission de l'administration au droit avaient en France pour corollaire un système juridictionnel fortement centralisé qui fabriquait une jurisprudence lisible, connue, constituant une authentique source du droit, respectée par l'administration et par toutes les juridictions. La création des cours administratives d'appel avait porté une première atteinte à cette conception française de la jurisprudence administrative en multipliant les sources de cette jurisprudence et en retardant l'intervention régulatrice du juge suprême.

Dans les domaines qu'elle concerne, la réduction du champ de l'appel est porteuse de risques plus graves encore. Il reviendra aux tribunaux administratifs de les conjurer en mesurant les responsabilités d'un juge statuant en dernier ressort. Je sais qu'ils n'y manqueront pas.

NOUVEAUX RÉFÉRÉS STATISTIQUES 2002

Données globales

Les TA ont statué ont rendu 8735 décisions sur des référés procédure d'urgence (sur 130801 jugements, soit 6,7%).

Le référé suspension avec 7543 décisions, représente 86,5% du total.

Par matières

En référé suspension, 4 matières ont fourni l'essentiel des procédures :

- urbanisme : 1605
- fonctionnaires : 1306
- police autre qu'étrangers : 1144
- étrangers : 1101

En référé injonction, les étrangers représentent 50% des flux.

Répartition entre juridictions

En valeur absolue, sans surprise, c'est le TA de Paris qui a été le plus saisi (1076 recours). Il est suivi des TA de Nice (565), Marseille (538) et Montpellier (490).

En valeur relative (ratio référés / ensemble des recours), la première place revient à Nice (10,8%), suivi de Montpellier (10,5), Marseille se classant en 5e ou 6e position.

Délai de jugement

Compté depuis l'enregistrement de la requête jusqu'à la notification de la décision, ce délai a été en moyenne, en référé injonction, de 4 jours. En référé suspension, de 27 jours.

Taux de satisfaction des demandes

En référé suspension, le taux de satisfaction totale ou partielle a été de 16,6%. Mais il y a lieu de rajouter à ce pourcentage celui des désistements et non-lieux qui, pour leur plus grande part, traduisent un succès du requérant. Il s'élève à 7,3%.

On constate donc qu'un petit quart des demandes ne sont pas rejetées.

La même analyse, effectuée en matière de référé injonction, donne des résultats beaucoup moins favorables aux requérants. Ils sont 7,5% à obtenir totalement ou partiellement satisfaction et les désistements et non lieux représentent 5,6% des demandes.

Le taux de succès peut donc être estimé à 13%, soit moitié moins qu'en référé suspension.

TABLE RONDE

Procédures d'urgence et modes alternatifs de règlements : à la recherche de l'efficacité – transaction, médiation, règlements amiables – Interventions du parquet

Présidée par A. PICHON
Président de la Chambre Régionale des Comptes PACA