



Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de la
République tchèque et l'ACA-Europe

Limites de l'accès à la justice

Brno, 9 septembre 2019

Réponses au questionnaire : France



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne



Séminaire d'ACA-Europe sur les mesures visant à faciliter et limiter l'accès aux tribunaux administratifs

9 septembre 2019

Nejvyšší správní soud Brno
(Cour administrative suprême de Brno)

Questionnaire

Introduction :

Le rôle du système judiciaire administratif détermine les conditions dans lesquelles les tribunaux administratifs fonctionnent. Ces conditions incluent notamment les limites du droit d'accès aux tribunaux ainsi que les règles s'appliquant aux affaires susceptibles d'être portées devant un tribunal supérieur dans la hiérarchie judiciaire. Il s'agit d'un domaine caractérisé par une tension permanente entre deux principes : le droit à un procès équitable qui irait en faveur de l'ouverture de l'examen judiciaire, et l'efficacité de cet examen judiciaire qui préconiserait tout l'inverse, c'est-à-dire de limiter l'accès aux tribunaux administratifs et en particulier aux juridictions supérieures.

Le séminaire qui se tiendra à la Cour administrative suprême de Brno (République tchèque) le 9 septembre 2019 suit la voie ouverte par les séminaires de Dublin et de Berlin. En effet, il a aussi pour objectif de contribuer à la compréhension mutuelle de la portée de l'examen judiciaire des affaires administratives. Pour ce faire, il développe et approfondit le thème de l'accès aux tribunaux. Le séminaire aborde cette question auprès de la justice administrative dans son ensemble, y compris les tribunaux administratifs de première instance. Il couvre à la fois les mesures formelles et matérielles qui facilitent ou limitent l'accès aux tribunaux.

Le séminaire a pour ambition de fusionner les principes de procès équitable et d'efficacité. En se basant sur les connaissances communes des États membres, il entend identifier les domaines dans lesquels la justice administrative devrait rester ouverte aux plaideurs et analyser ceux dans lesquels elle devrait restreindre son rôle actuel ou, à l'inverse, l'outrepasser. Autrement dit, il examine la proportionnalité des restrictions d'accès aux tribunaux administratifs.

I. Structure du système judiciaire administratif

- a. Veuillez décrire brièvement la structure du système judiciaire administratif : indiquez combien d'instances comporte votre système judiciaire administratif (en comptant toutes les juridictions spécialisées, ex : finance ou sécurité sociale) et décrivez les relations de supériorité et de subordination entre elles, sauf si ces informations actualisées sont disponibles sur le site Internet d'ACA-Europe, dans l'onglet Tour d'Europe.

Depuis la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, la juridiction administrative française compte **trois niveaux** :

- les 42 **tribunaux administratifs**, juges de droit commun du contentieux administratif sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative connaissent du contentieux administratif en première instance (art. L. 311-1 CJA)
 - les 8 **cours administratives d'appel** connaissent en appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs (art. L. 321-1 CJA)
 - **le Conseil d'État**, juge suprême de la juridiction administrative, est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives (art. L. 331-1 CJA)
 - **les juridictions administratives spécialisées** qui connaissent de contentieux spéciaux et dont les décisions sont susceptibles de cassation par le Conseil d'État. Les principales juridictions administratives spécialisées sont :
 - la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui tranche les recours dirigés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en matière de droit d'asile,
 - les tribunaux interrégionaux et la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (art. L. 351-1 Code de l'action sociale et des familles) qui connaissent du contentieux relatif aux dotations des établissements de santé ou médico-sociaux,
 - les juridictions financières, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes compétentes en matière de finances publiques (L. 211-1 et suivants CJF).
- b. Combien de tribunaux administratifs et de juges y a-t-il dans chacune de ces instances ? Veuillez fournir les chiffres correspondant à la fin de l'année 2018.

Instance	I.	II.	III.
Nom	Tribunal administratif	Cour administrative d'appel	Conseil d'État
Nombre de tribunaux	42	8	1
Nombre de juges	873	272	120 ETP ¹

Instance	Juridictions spécialisées				
Nom	Cour nationale du droit d'asile	Tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale	Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale	Chambres régionales des comptes (CRC) et chambres territoriales des comptes (CTC)	Cour des comptes
Nombre de tribunaux x	1	5	1	23 (18 CRC et 5 CTC)	1
Nombre de juges	24	-	-	-	-

(Remarque : si votre justice administrative repose sur deux instances, utilisez les colonnes I. et II. ; si elle compte plus de trois instances, veuillez ajuster le tableau. Il en va de même pour tous les tableaux présents dans ce questionnaire.)

- c. De combien de juges l'ensemble des juridictions (administrative, civile et pénale) est-il composé ? Veuillez fournir les chiffres correspondant à la fin de l'année 2018.

Ordre de juridiction	Administratif	Judiciaire
Nombre de magistrats	Environ 1400	Environ 10 000
TOTAL	11 400	

Remarque : dans tous les sections suivantes, veuillez fournir une réponse pour chacune des instances du système judiciaire administratif, même si cela n'est pas expressément indiqué dans la question.

¹ ETP : équivalent temps plein

II. Frais et accès aux tribunaux

- a. L'accès au tribunal administratif est-il soumis à des frais (de dossier) judiciaires ? Veuillez indiquer le principe qui s'applique en général (pour les exceptions, voir les questions e., f. et g.). Répondez par oui ou par non.

La saisine du tribunal administratif est aujourd'hui gratuite. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi. Instauré au 1^{er} janvier 1994 (loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994), un droit de timbre de 100 francs [15 euros], appelé « contribution pour l'aide juridique », devait être acquitté lors du dépôt de toute requête devant le juge administratif, avant d'être supprimé une décennie plus tard (ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003). Il est réintroduit à compter du 1^{er} octobre 2011 (loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011) avant d'être abandonné par la loi de finances pour 2014 (loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013).

Le financement de l'aide juridictionnelle, auquel le produit de cette contribution était intégralement affecté, est désormais pris en charge directement par l'État.

Instance	I.	II.	III.
Frais judiciaires	Non	Non	Non

- b. Si vous avez répondu *oui*, quel est le montant de ces frais (en euros) ?

Avant sa suppression en 2014, le droit de timbre s'élevait à 35 euros.

- c. Le montant des frais dans chacune des instances est-il fixe ou peut-il changer ? Si le montant peut changer, dans quelles conditions et comment change-t-il (ex. : lorsque le requérant doit corriger ou supprimer des fautes dans la demande, les frais augmentent) ?

Avant sa suppression en 2014, le droit de timbre était identique à tous les niveaux de la justice administrative française.

- d. À quelle étape de la procédure le requérant doit-il payer ces frais (ex. : avec la demande, après le début de la procédure, une fois que le tribunal a rendu sa décision) ? Quelles sont les conséquences d'un défaut de paiement de ces frais ?

Avant sa suppression en 2014, le versement du droit de timbre devait intervenir à la date d'introduction de la requête. Son absence entraînait une mise en demeure du greffe. Si cette mise en demeure restait sans réponse, la requête était rejetée pour irrecevabilité.

- e. Certains requérants (ex. : une autorité publique) ou domaines de litiges sont-ils légalement exemptés de l'obligation de payer ces frais ?

Avant sa suppression en 2014, certains domaines de litiges échappaient à l'obligation du droit de timbre tels que le contentieux du droit des étrangers, les référés et les recours initiés par l'État.

Par ailleurs, les recours présentés par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont exempts du droit de timbre.

- f. Les organisations non gouvernementales sont-elles légalement exemptées de l'obligation de payer ces frais ?

Avant la suppression du droit de timbre en 2014, il n'existait aucune disposition particulière en faveur des organisations non gouvernementales permettant de les exempter de son paiement.

- g. Un requérant peut-il être exempté de l'obligation de payer ces frais sur décision du tribunal ? Quelles sont les conditions d'exemption ?

Le tribunal ne pouvait, avant sa suppression en 2014, décider a posteriori d'exempter du paiement du droit de timbre un requérant. Toutefois, sa décision de mettre à la charge de la partie perdante les « dépens » (cf *infra* III. a.) pouvait être majorée afin de rembourser à la partie gagnante le droit de timbre dont elle s'était acquittée (CE 16 décembre 2011, n° 353541, *Union des syndicats de l'immobilier*).

- h. Dans quelles conditions les frais sont-ils remboursés au requérant (ex. : en cas de retrait de la demande) ? Les frais sont-ils remboursés intégralement ou partiellement ?

Cf *supra* g.

- i. Un requérant peut-il être tenu de verser un acompte avant le début de la procédure ? Si vous avez répondu *oui*, veuillez indiquer dans quelles conditions.

Non. Avant sa suppression en 2014, le droit de timbre devait être versé dans sa totalité à la date d'introduction de la requête.

- j. Les demandes frivoles sont-elles pénalisées ? Veuillez indiquer comment et dans quelles conditions.

Oui. Si une requête est **abusive**, le juge administratif peut infliger à son auteur une amende qui peut aller jusqu'à **10 000 euros** (R.741-12 CJA).

Le montant de l'amende relève de l'entier pouvoir d'appréciation du juge, qui n'est pas tenu de motiver sa décision. L'État ne peut faire l'objet d'une amende pour requête abusive lorsqu'il est requérant (CE Ass. 27 avr. 1979, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Mme Lestrade*, Rec. Lebon p. 172).

L'amende sanctionne principalement l'acharnement procédural, par exemple lorsque le requérant s'obstine à contester des décisions confirmatives qui ont déjà fait l'objet d'un recours devant

le juge administratif. Est également réprimée la mauvaise foi du requérant dont la requête se fonde sur une fraude ou l'usage de faux documents.

- k. Enfin, y a-t-il une analyse (basée sur des études empiriques ou votre simple évaluation personnelle) de la corrélation entre le montant des frais exigibles dans votre système de justice administrative et l'effet d'incitation ou de dissuasion qu'ont ces frais sur la volonté des requérants (en général ou des groupes particuliers) d'intenter ou non une action en justice ?

Le droit de timbre a été abandonné en France (cf. *supra* II. a.) pour quatre raisons :

- Créé pour dissuader les requérants systématiques ou sans moyen sérieux, son instauration ne s'était pas traduite par une réduction du nombre de requêtes déposées.
- Il était à l'origine de coûts de gestion pour les greffes, entraînés notamment par l'obligation d'inviter les requérants qui avaient omis de s'en acquitter à régulariser leur requête par lettre recommandée (cf. *supra* e.).
- Même si ce dispositif n'a pas encouru la censure du juge constitutionnel (CC 13 avril 2012, n°2012-231/234-QPC), le droit de timbre pouvait être considéré comme un obstacle au recours effectif et aux droits de la défense.

III. Frais de procédure

- a. Le tribunal peut-il accorder une indemnisation des frais de procédure au participant ? Si vous avez répondu *oui*, veuillez indiquer dans quelles conditions.

Oui. En plus de régler le litige au fond, le tribunal administratif fixe les frais directement liés à la procédure. Les frais de procédure comprennent :

- **les « dépens »**, c'est à dire les frais d'expertise, d'enquête ou de toute mesure d'instruction ainsi que le droit de timbre jusqu'à sa suppression en 2014 (R. 761-1 CJA), et
- **les « frais d'instance »**, encore appelés « frais irrépétibles », qui recouvrent notamment les frais d'avocat, d'huissier et de déplacement et d'hébergement pour les besoins du procès (L.761-1 CJA).

Pour être recevable à demander la prise en charge de ses frais de procédure, le demandeur doit premièrement être considéré comme une **partie au procès**. Peu importe qu'il y soit représentée par un avocat ou non.

Les personnes qui ne font qu'intervenir à l'instance ou livrer leurs observations ne peuvent pas demander le remboursement de leurs frais, à l'exception des intervenants dont les droits sont susceptibles d'être affectés par le jugement rendu à l'issue du procès.

Toute partie qui sollicite la prise en charge de ses frais de procédure doit **chiffrer** le montant demandé (CE 27 mars 1991, n° 71860, *Commune de La Garde c/Dorel*). Des justificatifs des sommes dépensés ne sont pas exigés pour en obtenir paiement, mais peuvent être demandés par le juge si les montants demandés sont contestés ou semblent déraisonnables.

C'est la partie perdante qui doit verser ces frais à la parties gagnante, sauf exceptions (cf infra c.).

Si le juge condamne la partie perdante à payer les frais d'instance de la partie gagnante bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, le tribunal peut condamner la partie perdante à verser un supplément d'honoraires à l'avocat adverse.

- b.** Le tribunal peut-il accorder une indemnisation des frais de procédure à l'autorité publique ? Si vous avez répondu *oui*, veuillez indiquer dans quelles conditions. Plus particulièrement, y a-t-il des cas / situations dans lesquelles les frais engagés par les autorités publiques ne sont par défaut pas recouvrables, même si le requérant (privé) n'a pas obtenu gain de cause (et si conformément à la règle habituelle selon laquelle les frais sont réglés à l'issue de l'instance, une ordonnance d'adjudication des dépens devrait normalement être rendue en faveur de l'autorité publique) ?

Oui. Une personne publique qui a eu recours au ministère d'avocat peut solliciter le remboursement de ses frais d'instance par la partie perdante.

Une personne publique qui n'a pas eu recours au ministère d'un avocat le peut également, à condition de justifier d'avoir engagé des frais spécifiques pour assurer la défense de ses intérêts lors du procès concerné (CE 3 octobre 2012, n° 357248, *Ministre de la Défense c/ société Arx*).

- c.** Le tribunal peut-il décider de ne pas accorder d'indemnisation des frais de procédure, même si les conditions décrites dans la question a. sont remplies ? Si vous avez répondu *oui*, veuillez indiquer dans quelles conditions.

Par principe, le juge ordonne à la partie perdante au procès de verser les frais de procédure à la parties gagnante. Par exception :

- Le juge peut effectuer un partage des **dépens** ou décider de les mettre entièrement à la charge de la partie gagnante si les circonstances particulières de l'affaire le justifient. L'intégralité des dépens sont automatiquement à la charge du requérant qui se désiste de l'instance.
- Le juge peut décider de ne pas mettre **les frais d'instance** à la charge de la partie perdante pour des raisons d'équité ou au vu de la situation économique de celle-ci.

- d. Y a-t-il certains domaines spécifiques du droit administratif dans lesquels des règles différentes de celles abordées dans cette section s'appliquent ? Quels sont ces domaines, et comment et pourquoi les règles s'appliquant à ces domaines sont-elles différentes ?

Non.

- e. Comment le tribunal détermine-t-il le montant des frais de représentation juridique dans le cadre de l'indemnisation des coûts ? Est-il défini par un tarif (dans ce cas, veuillez décrire la méthode de calcul principale), ou est-il basé sur un prix stipulé entre un avocat et son client (dans ce cas, veuillez également préciser s'il existe une limite) ?

Les montants sont **fixés librement** par le juge, en tenant compte des circonstances de l'affaire, de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Le montant mis à la charge de la partie adverse ne couvre en général pas l'intégralité des frais exposés par la partie qui succombe.

Les frais de procédure sont souvent fixés selon un barème par matière déterminé par la juridiction pour éviter les disparités dans les montants appliqués par les différentes formations de jugement. Ce barème n'est toutefois pas obligatoire et le juge peut s'en écarter. La seule limite qui s'impose au juge est de ne pas allouer une somme supérieure à celle demandée, c'est-à-dire de ne pas statuer *ultra petita*.

IV. Représentation

- a. Une partie doit-elle être représentée par un professionnel du droit ? Répondez par oui ou par non.

Les règles qui gouvernent la représentation devant le juge administratif française varient selon le niveau de juridiction.

- Devant les **tribunaux administratifs**, le ministère d'avocat est en principe facultatif, sauf pour les litiges contractuels et les litiges visant au paiement d'une somme d'argent (R. 431-2 CJA).
- Devant les **cours administratives d'appel**, il est en principe obligatoire sauf pour les recours visant à obtenir l'exécution de l'arrêt d'appel ou de la décision du tribunal administratif qui a été frappé d'appel (R. 811-7 CJA).
- Devant le **Conseil d'État**, le ministère d'avocat est obligatoire en cas de pourvoi en cassation à l'exception de ceux dirigés contre les décisions des juridictions de pension (R. 821-3 CJA). En revanche, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire lorsque le Conseil d'État est saisi en appel.

Lorsque le Conseil d'État est saisi en premier ressort, le ministère d'avocat est obligatoire mais le principe est assorti de nombreuses exceptions. Sont dispensés du ministère d'avocat :

- les recours en excès de pouvoir dirigés contre les actes des autorités administratives,
- les recours visant à contester la légalité d'un acte administratif,
- les litiges qui concernent la mise en œuvre des techniques de renseignement (R. 432-2 CJA).

Quel que soit le niveau de juridiction saisi, les contentieux fiscal et électoral sont dispensés du ministère d'avocat.

L'État peut saisir d'un pourvoi en cassation le Conseil d'État sans recourir à un avocat.

Pour leur représentation devant le Conseil d'État, les parties sont tenues de faire appel à un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Instance	I.	II.	II.
Représentation du requérant	Non en général	Oui en général	Oui (lorsque le Conseil d'État tranche en premier et dernier ressort ou en cassation)
Représentation de la partie adverse	Non en général	Oui en général	Oui (lorsque le Conseil d'État tranche en premier et dernier ressort ou en cassation)

- b. Votre ordre juridique prévoit-il une aide juridique gratuite pour les participants (ex. : représentant nommé à la demande d'un participant) ?

Les frais d'avocats et l'ensemble des frais relatifs à un procès peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle.

- c. Quelles sont les formes et conditions de l'aide juridique gratuite ? Veuillez expliquer pour toutes les instances.

1/ Les conditions tenant aux bénéficiaires de l'aide

L'aide juridictionnelle est attribuée essentiellement aux personnes physiques. Les personnes morales sans but lucratif qui ont leur siège social en France peuvent exceptionnellement en bénéficier si elles ne disposent pas de ressources suffisantes.

Les bénéficiaires personnes physiques doivent avoir la nationalité française ou celle d'un État membre de l'Union européenne, ou, à défaut, résider sur le sol français.

2/ Les conditions de ressources

L'aide est attribuée sous conditions de ressources. Elle est versée à toute partie au procès qui dispose de ressources inférieures à certain seuil. Il existe un premier seuil en deça duquel l'aide juridictionnelle couvre l'intégralité des honoraires d'avocat, et un second, plus élevé, qui permet le versement d'une aide seulement partielle.

Les revenus des membres du foyer sont à cet égard pris en compte. Cependant, l'aide est désormais refusée aux personnes disposant d'une assurance de protection juridique couvrant les frais.

3/ Les conditions tenant à l'action en justice

L'action en justice du requérant qui sollicite l'aide juridictionnelle ne doit pas être irrecevable ou dénuée de fondement. Lorsqu'elle est accordée, l'aide juridictionnelle peut tout de même être retirée par le juge administratif s'il considère que le recours était abusif ou dilatoire.

La demande est faite au bureau d'aide juridictionnel établi auprès du TGI dont le ressort est compris dans celui du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. Des règles spéciales s'appliquent devant le Conseil d'État et la CNDA, qui sont dotés de bureaux d'aide juridictionnels spécifiques.

L'aide peut être accordée à tout moment, avant et pendant le procès.

- d. Y a-t-il un lien entre l'exemption de l'obligation de régler les frais judiciaires et le droit de bénéficier d'une aide juridique gratuite ?

Non. L'aide juridictionnelle est versée indépendamment de la question des frais judiciaires, et uniquement en fonction du franchissement des seuils de revenus.

V. **Exclusions et immunités**

(Remarque : si vous répondez oui à une ou plusieurs questions de cette section, veuillez fournir des précisions.)

- a. Y a-t-il des étapes obligatoires après que l'autorité publique a rendu sa décision finale et avant l'introduction d'une requête auprès d'un tribunal administratif (ex. : médiation) ?

Oui. Avant l'introduction d'une requête, une personne qui s'estime lésée par un acte administratif peut dans certains cas être tenue de porter sa réclamation devant l'administration elle-même. Elle exerce ce « **recours administratif préalable obligatoire** » (RAPO) en vue d'obtenir de l'administration qui l'a prise l'annulation ou la réformation de la décision contestée. Les RAPO s'effectuent le plus souvent

en deux temps : d'abord devant l'autorité administrative qui a pris la décision initiale (on parle de « recours gracieux ») puis devant le supérieur hiérarchique (on parle de « recours hiérarchique »). Ce n'est qu'après avoir effectué ce recours précontentieux devant l'administration que la partie lésée est recevable à introduire une requête en justice.

Les RAPO ne se présumant pas (CE 9 mars 1998, *Ville de Nice*). Ils résultent toujours d'un texte et sont circonscrits à certains domaines comme l'urbanisme, les marchés publics, la fiscalité ou encore l'action sociale. Ainsi, par exemple, un médecin faisant l'objet d'une décision de l'Agence régionale de santé de refus d'exercer dans un établissement public de santé doit, préalablement à toute instance en justice, exercer un recours hiérarchique devant le ministre chargé de la santé (R. 6154-18 du code de la santé publique).

Le recours préalable à la **conciliation** ou à la **médiation** n'est, en revanche, pas obligatoire même s'il est toujours possible à l'initiative du juge ou des parties (L. 421-1 du code des relations entre le public et l'administration). Les pouvoirs publics souhaitent favoriser le recours à la médiation par l'ouverture d'une période d'expérimentation – qui doit s'achever en 2020 – pendant laquelle est instauré un **recours préalable obligatoire à la médiation** pour certains contentieux sociaux et de la fonction publique (DC n° 2018-101 du 16 février 2018 issu de la loi dite de la Justice du XXI^{ème} siècle n° 2016-1547 du 18 novembre 2016).

- b. Existe-t-il des actes administratifs finaux d'une autorité publique qui ne sont pas du tout attaquables ?

Oui. Certains actes, appelés « **actes de gouvernement** » bénéficient d'une totale immunité juridictionnelle (CE 19 février 1875, *Prince Napoléon*). Ils émanent du Président de la République ou du Premier ministre et échappent au contrôle du juge pour des raisons politiques ou diplomatiques. Ils sont de trois types :

- ceux qui concernent les relations entre les pouvoirs publics constitutionnels,
- ceux qui concernent les rapports entre les autorités françaises et celles d'un autre État ou d'une organisation internationales,
- les actes pris dans le cadre d'opérations militaires menées par l'exécutif.

- c. Existe-t-il une autorité publique spécifique dont les actes administratifs ne sont pas soumis à la révision judiciaire (ex. : actes d'un chef d'État) ?

Non. Aucune autorité publique, pas même le chef de l'Etat, ne jouit d'une immunité de juridiction pour les actes qu'elle prend. Toutefois, ainsi qu'il vient d'être dit, certains actes pris par certaines autorités publiques échappent, en raison de leur objet, à la compétence du juge administratif.

- d. Certains actes finaux d'une autorité publique peuvent-ils être réexaminés par une autorité (de l'État ou autre) autre que le tribunal administratif ?

Certains actes doivent faire l'objet d'un **RAPO** (cf. *supra* V. a.). C'est l'administration elle-même qui, dans ce cas, procède au réexamen de l'acte contesté.

Le litige peut également faire l'objet d'un recours préalable à la **conciliation ou à la médiation** (cf. *supra* V. a.) même en dehors de toute procédure juridictionnelle.

Enfin, toute personne qui estime avoir subi une atteinte à ses droits et libertés dans ses rapports avec l'administration peut saisir le **Défenseur des droits**. Ce dernier peut, de ce fait, être amené à réexaminer les actes administratifs concernés par sa saisine. La loi définit le Défenseur des droits comme une « autorité indépendante constitutionnelle » (loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011) :

- Il peut proposer à l'auteur de la réclamation une **transaction** avec la personne publique mise en cause.
- Il peut également faire des **recommandations** à l'administration concernée pour régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.
- Si la recommandation n'a pas été suivie d'effet, il dispose d'un pouvoir d'**injonction** intimant l'administration en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires à la résolution du litige. Lorsque cette injonction reste sans effet, le Défenseur des droits établit un rapport spécial, rendu public selon des modalités que le Défenseur détermine.
- A l'exception des magistrats, le Défenseur des droits peut par ailleurs saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les **poursuites disciplinaires** des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.

Toutefois, le Défenseur des droits ne peut ni annuler ni remplacer la décision administrative contestée devant lui.

- e. À part la révision des actes administratifs d'une autorité publique, certaines affaires sont-elles réexaminées par les tribunaux administratifs (ex. : contrôle des élections, dissolution d'un parti politique) ?

Oui. Le contentieux électoral est en partie confié au juge administratif, compétent pour les élections municipales, départementales, régionales et européennes, à l'exclusion des élections présidentielle, législatives, sénatoriales et les référendums qui relèvent de la compétence du juge constitutionnel. Les scrutins municipaux et départementaux font l'objet d'un recours en première instance devant le tribunal administratif et en appel devant le Conseil d'État. Les protestations relatives aux élections régionales, européennes et des assemblées des collectivités d'outre-mer sont examinées directement en premier et dernier ressort par le Conseil d'État.

Sur le fond, le juge administratif s'assure de la régularité du processus électoral (fraude électorale), de l'éligibilité des candidats et du respect des règles de financement des campagnes électorales. Il dispose pour cela de pouvoirs étendus, allant jusqu'à modifier les résultats de l'élection en cas de fraude électorale.

En revanche, la dissolution d'une association ou d'un parti politique ne peut être prononcée que par le juge pénal en cas notamment d'atteintes à la paix publique ou aux intérêts fondamentaux de la nation.

VI. Sélection par les juridictions inférieures et supérieures

- a. Les tribunaux administratifs ont-ils le pouvoir de choisir des affaires ? Répondez par oui ou par non.

Instance	I.	II.	III.
Pouvoir de sélection des affaires	Non	Non	Non

- b. Si vous avez répondu *oui*, dans quelles conditions peuvent-ils choisir des affaires ? La législation / jurisprudence du tribunal contient-elle des critères objectifs à cet égard ou la sélection des affaires se fait-elle à son entière discrétion ?

Sans objet.

- c. Le pouvoir de choisir des affaires est-il limité à certains domaines du droit ? Veuillez préciser.

Sans objet.

- d. Le tribunal a-t-il le pouvoir de choisir des affaires qui relèvent du droit pénal administratif ? Si oui, les conditions de sélection sont-elles les mêmes que dans les autres domaines du droit ? Veuillez préciser.

Sans objet.

- e. Veuillez indiquer qui choisit les affaires à régler et comment. Existe-t-il une chambre juridictionnelle ou une procédure de sélection des affaires prévue à cet effet ? Cette procédure concerne-t-elle seulement la juridiction supérieure qui statuera au final sur l'affaire, ou les juridictions inférieures participent-elles également, d'une certaine façon, à cette sélection ?

« Choisir » [en anglais « select »] des affaires est une notion étrangère au juge administratif français. Toutefois, le juge administratif suprême (le Conseil d'État) a la possibilité de **filtrer** les pourvois en cassation dont il est saisi.

La réponse ci-dessous présente la procédure de filtrage des pourvois en cassation introduits devant le Conseil d'État (cf. Réponses 4. a), b) et c) du questionnaire soumis à l'occasion du séminaire de Berlin sur « l'accès aux Cours administratives suprêmes et leurs fonctions » du 13 mai 2019).

Seuls les pourvois en cassation devant le Conseil d'État sont soumis à la procédure d'admission. Il n'existe, en revanche, aucune procédure de filtrage des requêtes introduites en première instance devant les tribunaux administratifs et des appels formés devant les cours administratives d'appel.

À l'origine, la procédure d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'État était dévolue à une formation particulière de la section du contentieux, spécialement organisée à cette fin, dénommée « Commission d'admission des pourvois en cassation » (CAPC). Tous les pourvois en cassation présentés au Conseil d'État étaient examinés, de façon centralisée, par cette **formation spécialisée**.

Cette solution a été abandonnée en 1997 au profit d'une **organisation déconcentrée**. Les pourvois sont désormais répartis entre **les chambres** qui mettent directement en œuvre la procédure d'admission. En pratique, les dix chambres connaissent une spécialisation relative par matière. L'attribution des pourvois en cassation aux chambres se fait, dès le début de la phase d'admission, en fonction de cette spécialisation. Les membres du Conseil d'État appelés à examiner le pourvoi dans le cadre de la chambre à laquelle ils sont affectés habituellement peuvent, en raison de leur plus grande familiarité avec la matière considérée, avoir une appréciation plus rapide des mérites du pourvoi. Le délai supplémentaire lié à la phase d'admission reste, de ce fait, réduit.

La phase d'admission se décompose en trois alternatives procédurales, dont dépendent les caractères de la décision rendue :

- Si le pourvoi est « manifestement dépourvu de fondement », le président de la chambre qui l'examine **refuse son admission par ordonnance** (R. 822-5 CJA).
- Si inversement, l'admission du pourvoi ne fait à ses yeux aucun doute, le président de chambre rend directement une **décision d'admission**.
- Si enfin, le président de chambre considère qu'il existe un doute sur l'admission du pourvoi, la requête est examinée dans un premier temps par le rapporteur de la chambre. Si ce dernier se prononce en faveur de l'admission, le président de la chambre se rengera dans la plupart des cas à son avis par une **décision d'admission**. Si, en revanche, le rapporteur se prononce contre l'admission, le pourvoi est ensuite examiné par le rapporteur public puis en séance par une

formation de jugement à trois juges qui rendra une **décision d'admission** ou prononcera un **jugement de refus**.

- f. Si le tribunal décide de choisir ou non une affaire, est-il tenu d'en informer le requérant ? Si oui, rend-il une décision formelle (ex. : rejet de la demande) ou en informe-t-il le requérant par une lettre « informelle » ?

La phase d'admission s'engage dès l'enregistrement de la requête. Elle a lieu sans aucune instruction contradictoire, ce qui veut dire que le requérant ne communique aucun document ou écritures pendant cette phase. Ce n'est qu'une fois la décision rendue que les parties sont informées de l'admission ou de refus de la requête.

Qu'elle soit prise après une audience publique ou sans audience publique, la décision d'admission est prise par le président de la chambre. Elle présente le caractère d'une **décision d'administration judiciaire** insusceptible de recours.

En revanche, la décision refusant l'admission, qu'elle soit prise par une ordonnance du président ou une décision de la formation de jugement à trois juges, présente, le caractère d'une **décision juridictionnelle** rendue par le Conseil d'État statuant au contentieux. Elle peut être attaquée par le requérant débouté.

- g. Le tribunal est-il tenu de fournir les motifs d'un refus de statuer sur une affaire ?

La motivation retenue par le Conseil d'État est particulièrement cursive : elle se borne à énumérer les moyens du pourvoi avant de juger, par un motif stéréotypé, qu'« aucun des moyens n'est de nature à permettre l'admission de la requête ».

- h. Si un tribunal inférieur décide de ne pas choisir une affaire portée devant lui, cette décision peut-elle être révisée par un tribunal supérieur ? Veuillez préciser.

Sans objet.

- i. Un tribunal inférieur a-t-il le pouvoir de choisir des affaires d'un tribunal supérieur ? Si oui, ce choix est-il révisable par le tribunal supérieur ? Veuillez préciser.

Non.

- j. Est-ce qu'un juge détermine l'ordre des affaires à régler ?

Seules les requêtes ayant passé le premier filtre seront instruites, c'est-à-dire communiquées à la partie adverse. Parmi celles-ci le président de la formation de jugement s'attache à détecter les requêtes qui appellent un traitement urgent. Celles-ci pourront bénéficier d'une instruction accélérée.

VII. Autres mesures

- a. Votre ordre juridique prévoit-il d'autres mesures qui facilitent ou limitent l'accès aux tribunaux ? Veuillez expliquer.

Si l'existence d'un « filtre » tel que celui qui vient d'être présenté, est un moyen efficace pour le Conseil d'État de se prémunir de l'afflux d'un nombre trop important de requêtes, ce n'est pas le seul. D'autres voies peuvent être empruntées pour atteindre cet objectif :

- la **compétence**, résiduelle, du Conseil d'État en premier et dernier ressort a été réduite ;
- les règles de **recevabilité** des requêtes qui s'appliquent devant le juge administratif quelque soit le type d'instance. Ces règles permettent d'écarter *ab initio*, avant la phase d'instruction de l'affaire, les recours :
 - qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative,
 - qui sont manifestement irrecevables, ou
 - qui comportent des moyens irrecevables ou inopérants (R. 222-1 CJA).
- l'**obligation de ministère d'avocat** devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'État,
- l'existence d'un **délai de recours** de deux mois à compter de la réception de la notification par le greffe de la décision contestée.
- la **limitation du caractère suspensif des pourvois** : le recours formé contre une décision juridictionnelle n'a pas, en principe, d'effet suspensif de l'exécution de la décision par là contestée. La règle s'applique tant à l'appel (R. 811-14 CJA) que pour les pourvois en cassation devant le Conseil d'État (R. 821-5 CJA).

VIII. Statistiques

- a. Veuillez fournir le nombre exact d'affaires à traiter et le nombre d'affaires réglées pour les années 2016, 2017 et 2018 dans chacune des instances du système judiciaire administratif (y compris toutes les juridictions spécialisées, ex. : finance ou sécurité sociale).

Instance	I.	II.	III.	Cour nationale du droit d'asile
Affaires à traiter 2016	193 532	31 308	9 620	39 986
Affaires réglées 2016	191 697	30 605	9 607	42 968
Affaires à traiter 2017	197 243	31 283	9 864	53 581
Affaires réglées 2017	201 460	31 283	10 139	47 814
Affaires à traiter 2018	213 029	33 773	9 563	58 671
Affaires réglées 2018	209 618	32 854	9 583	47 314