



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**INSP**  
Institut national  
du service public

# Concours d'entrée 2024

## Voie générale

### Troisième Concours

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité

**Une épreuve consistant en une note opérationnelle, à partir d'un dossier, en droit public.**

Durée : 5 heures – coefficient 3

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a pour objet de vérifier leur aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques ainsi que leur capacité à proposer des orientations argumentées et opérationnelles.

Le sujet est accompagné d'un dossier composé d'un ensemble de documents (notamment textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine). Ce dossier est destiné à nourrir la réflexion. Il ne doit pas donner lieu à une synthèse mais permettre aux candidats d'en extraire les éléments utiles à la construction de leur raisonnement, qui doit s'appuyer sur de solides connaissances des notions, instruments et mécanismes juridiques.

## Sujet

En votre qualité de chef(fe) du bureau du droit constitutionnel et du droit public général à la direction des affaires civiles et du Sceau, vous êtes interrogé(e) par le cabinet du ministre de la justice sur les possibilités d'accélérer le traitement des procédures contentieuses de manière à permettre la réalisation, dans les meilleurs délais, de différents projets industriels, tels que les « *gigafactories*<sup>1</sup> » de batteries électriques ou les zones industrielles bas carbone, jugés essentiels pour la transition énergétique.

La réalisation de ces projets suppose, selon le cabinet, de mener de multiples procédures administratives destinées à garantir notamment la protection de l'environnement et du patrimoine et à maîtriser l'occupation des sols, de sorte qu'une incertitude durable peut subsister en cas de recours contentieux contre les différentes autorisations nécessaires sur la légalité des projets et leur mise en œuvre en temps utile. Les acteurs locaux lui ont déjà signalé que plusieurs associations, notamment de défense de l'environnement, ont déclaré qu'elles engageront de manière systématique, sur les différents territoires visés, des procédures contentieuses contre de tels projets.

Face à ces enjeux, une réforme est à l'étude en vue de régler, par la voie réglementaire, les éventuels litiges dans un délai global de dix-huit mois. Elle consiste plus précisément à confier au tribunal administratif de Pau, en premier et dernier ressort, la compétence pour connaître des contentieux relatifs à ces projets, ce tribunal devant statuer dans un délai de quatre mois à peine de dessaisissement.

Dans ce contexte, il vous est demandé de rédiger à l'attention du ministre une note opérationnelle rappelant le cadre juridique applicable, ainsi que les obstacles éventuels à l'adoption d'une telle réforme, en formulant les propositions que vous jugerez utiles.

---

<sup>1</sup> Note du jury : usines de très grande taille

## Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture, Conseil d'Etat, Assemblée Générale, 21 mars 2024, n° 408136, <a href="http://www.conseil-etat.fr">www.conseil-etat.fr</a> (extrait)	5 et 6
2	Articles R. 311-6, R. 811-1-1 et R. 811-1-2 du code de justice administrative, version en vigueur depuis le 31 octobre 2022, <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a> (extraits)	7 à 9
3	Décision du Conseil d'Etat, Association La demeure historique, 3 avril 2020 n° 426941, <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a> (extraits)	10 et 11
4	Décision du Conseil constitutionnel, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a> (extraits)	12 et 13
5	Décision du Conseil constitutionnel, Société Horizon OI et autre, n° 2017-641 QPC, 30 juin 2017, <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a> (extrait)	14
6	Décision du Conseil constitutionnel, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC, <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a> (extrait)	15
7	Décision du Conseil d'Etat, Conseil national des barreaux et autre, 21 janvier 2015, nos 372817, 372818 <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a> (extraits)	16 et 17
8	Décisions du Conseil d'Etat, Syndicat de la juridiction administrative et autres, 23 décembre 2014, nos 373469, 373608, 373651, 373658, <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a> (extraits)	18 à 20
9	Article L. 1235-7-1 du code du travail, version en vigueur depuis le 1er juillet 2013, <a href="http://www.legifrance.gouv.fr">www.legifrance.gouv.fr</a>	21
10	Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, METL, 25 avril 2013, pp. 1-4 et pp. 25-27, <a href="http://www.vie-publique.fr">www.vie-publique.fr</a>	22 à 25

11	Décision du Conseil constitutionnel, Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC, <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a> (extrait)	26
12	Décision du Conseil constitutionnel, Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, 12 février 2004, n° 2004-491 DC, <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr">www.conseil-constitutionnel.fr</a> (extrait)	27
13	« La bonne administration de la justice », Jacques Robert, <i>L'Actualité juridique - Droit administratif</i> , 1995, n° spécial, pp. 117-121 (extrait)	28 à 32

Liste des sigles :

- METL : Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
- MW : Mégawatt
- QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

**Document n° 1 : Avis sur un projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture, Conseil d'Etat, Assemblée Générale, 21 mars 2024, n° 408136, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (extrait)**

**Accélération de la prise de décision des juridictions en cas de contentieux contre les projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage**

21. Le projet de loi propose d'introduire plusieurs aménagements dans la procédure applicable au contentieux administratif des décisions relatives aux projets d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités concernant les plans d'eau et prélèvements d'eaux superficielles ou souterraines ayant une finalité principalement agricole ainsi qu'aux projets d'installations classées pour la protection de l'environnement destinées à certaines activités d'élevage. Il prévoit ainsi que le juge administratif doit limiter la portée de ses annulations aux phases ou parties de décisions affectées d'un vice de légalité et demander à l'administration de reprendre l'instruction sur ce point, ou de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour permettre la régularisation des vices entraînant l'illégalité d'une décision attaquée. Il prévoit également que les demandes de référé suspension en la matière ne pourront pas être introduites après la date à laquelle les moyens invoqués devant le juge saisi en premier ressort ont été « cristallisés », l'urgence étant alors présumée et le juge des référés disposant d'un délai d'un mois pour statuer.

Ces aménagements s'inspirent des articles L. 600-3, L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, qui concernent les autorisations d'urbanisme, et de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, qui concerne les autorisations environnementales. Le Conseil d'État relève toutefois que le projet de loi va au-delà de ces précédents puisque les mesures envisagées couvrent toutes les décisions en principe nécessaires à la réalisation des projets mentionnés au paragraphe précédent, quelles que soient les législations qui les prévoient.

Le projet de loi innove, en outre, en prévoyant que l'introduction d'un recours contre l'une de ces décisions entraîne la suspension de plein droit de la durée de validité de toutes les autres, qu'elles soient antérieures ou postérieures à la décision attaquée.

22. Le Conseil d'État rappelle que les dérogations au régime contentieux de droit commun ne peuvent être admises que si elles sont fondées sur des critères objectifs, en rapport direct et proportionné avec le but poursuivi, et si elles assurent des garanties égales aux justiciables, afin de respecter notamment le principe constitutionnel d'égalité devant la justice et l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice (voir notamment Conseil constitutionnel, n° 2011-112 QPC du 1er avril 2011 ; n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017 ; n° 2019-778 DC du 21 mars 2019).

Le Conseil d'État relève que, si la réalisation des projets visés par le projet de loi répond aux objectifs d'intérêt général mentionnés à l'article 1er du même projet de loi [souveraineté alimentaire et souveraineté agricole], il n'apparaît pas que ces projets soient très différents de ceux soumis aux mêmes réglementations. De surcroît, l'intérêt de projets tels que les stockages d'eau ne peut s'apprécier vraiment qu'au cas par cas, ainsi que l'ont souligné les travaux du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », conclu par le Premier ministre le 1er février 2022, compte tenu des répercussions des changements climatiques propres à chaque territoire et de la nécessité de concilier les différents usages de la ressource.

Le Conseil d'État souligne aussi que l'étude d'impact ne fait pas apparaître de difficultés particulières en ce qui concerne le contentieux de ces projets, notamment en termes de délais de jugement ou de complexité, et se borne à anticiper une hausse du nombre des recours. Le recensement effectué par le Conseil d'État révèle, par ailleurs, que les projets visés ne représentent qu'une part extrêmement limitée des affaires en cours d'instruction devant les tribunaux administratifs.

23. Le Conseil d'État note, ensuite, que la variété des décisions susceptibles d'être concernées ne peut qu'accroître les difficultés pour déterminer si les règles particulières prévues par le projet de loi sont ou non applicables.

Il souligne, à cet égard, que les aménagements contentieux qu'il est proposé d'apporter à la procédure de droit commun n'ont pas fait l'objet d'une évaluation, notamment quant à l'intérêt qu'il y aurait à les appliquer au-delà du champ des autorisations d'urbanisme et des autorisations environnementales, déjà soumises à des règles contentieuses spéciales poursuivant le même objectif, avec lesquelles les nouvelles règles envisagées se recourent largement sans pour autant se confondre. Le Conseil d'État observe qu'il ne peut pas être exclu que les pouvoirs de régularisation du juge, appliqués à une pluralité de décisions successives, soient sources de complication et d'allongement des procédures.

Le Conseil d'État relève également que le projet de loi restreint les possibilités de référé sans que l'efficacité d'une telle mesure, qui porte atteinte au droit au recours, soit établie et que les conséquences de la suspension automatique de la durée de validité de toutes les décisions relatives à un même projet n'apparaissent pas clairement, pouvant ainsi être elles-mêmes sources d'incertitudes et de contestations.

Le Conseil d'État considère, enfin, que la multiplication de règles contentieuses spéciales ne peut que nuire à la lisibilité d'ensemble des règles applicables au contentieux administratif qui, à rebours des objectifs recherchés de simplification et de clarté de la norme, se complexifie au détriment de l'égalité entre les citoyens et de la bonne administration de la justice, sans pour autant aboutir à une véritable accélération des procédures contentieuses.

Il note que, selon les informations données par le Gouvernement, les dispositions du projet de loi devraient être complétées par un projet de décret en Conseil d'État destiné à introduire d'autres dispositions contentieuses spéciales pour les mêmes projets, notamment la suppression du double degré de juridiction, la cristallisation des moyens, l'obligation de notifier les recours et l'instauration d'un délai de jugement, ce qui ne pourra qu'accroître la complexité du dispositif.

Le Conseil d'État estime, dans ces conditions, que les dispositions du projet de loi, qui sont susceptibles de présenter des risques de constitutionnalité au regard notamment du principe d'égalité devant la justice, comportent des inconvénients importants en termes de sécurité juridique pour les justiciables et, plus généralement, pour la bonne administration de la justice. Il propose, en conséquence, de ne pas les retenir.

**Document n° 2 : Articles R. 311-6, R. 811-1-1 et R. 811-1-2 du code de justice administrative, version en vigueur depuis le 31 octobre 2022, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)**

**Article R. 311-6**

I.- Le présent article régit les litiges portant sur les installations et ouvrages suivants, y compris leurs ouvrages connexes :

- installation de méthanisation de déchets non dangereux ou de matière végétale brute, à l'exclusion des installations de méthanisation d'eaux usées ou de boues d'épuration urbaines lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production ;
- ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW ;
- gites géothermiques mentionnés à l'article L.112-1 du code minier à l'exclusion des activités de géothermie de minime importance mentionnées à l'article L. 112-2 du même code ;
- installations hydroélectriques d'une puissance égale ou supérieure à 3 MW ;
- ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité de raccordement des installations de production d'électricité mentionnées au présent I et ouvrages inscrits au schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables mentionné à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, ainsi que les autres ouvrages qui relèvent du réseau public de transport et les postes électriques, à l'exclusion des installations et ouvrages relevant des dispositions des articles R. 311-5 et R. 311-1-1 du présent code.

Il s'applique aux décisions suivantes, y compris de refus, à l'exception des décisions prévues à l'article R. 311-1 et des décisions entrant dans le champ de l'article R. 811-1-1 du présent code :

- 1° L'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement ;
- 2° L'absence d'opposition à la déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités mentionnée au II de l'article L. 214- 3 du code de l'environnement ;

3° La dérogation mentionnée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

4° L'absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 en application du VI de l'article L. 414- 4 du code de l'environnement ;

5° L'enregistrement d'installations mentionné à l'article L. 512-7 du code de l'environnement ;

6° La déclaration d'installations mentionné à l'article L. 512-8 du code de l'environnement ;

7° Le permis de construire mentionné à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme ;

8° La déclaration préalable mentionnée à l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme ;

9° Les autorisations prévues par les articles L. 5111-6, L. 5112-2 et L. 5114-2 du code de la défense ;

10° Les autorisations requises dans les zones de servitudes instituées en application de l'article L. 5113-1 du code de la défense et de l'article L. 54 du code des postes et des communications électroniques ;

11° L'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité prévue par l'article L. 311-1 du code de l'énergie ;

12° La déclaration d'utilité publique mentionnée à l'article L. 323-3 du code de l'énergie, hors les cas où elle emporte mise en compatibilité des documents d'urbanisme ;

13° La décision d'approbation du projet de détail des tracés prévue par l'article L. 323- 11 du code de l'énergie ;

14° Pour les ouvrages d'acheminement de l'électricité, les décisions d'approbation prévues par les articles R. 323-26 et R. 323- 40 du code de l'énergie ;

15° L'approbation du contrat de concession hydraulique et du cahier des charges qui lui est annexé relevant de la compétence du préfet en application de l'article R. 521-1 du code de l'énergie ;

16° L'autorisation de défrichement prévue par les articles L. 214-13, L. 341-3, L. 372-4, L. 374-1 et L. 375-4 du code forestier ;  
17° Les autorisations d'occupation du domaine public mentionnées à l'article R. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;  
18° Les autorisations prévues par les articles L. 621-32 et L. 632-1 du code du patrimoine ;  
19° Les prescriptions archéologiques mentionnées à l'article R. 523-15 du code du patrimoine ;  
20° L'autorisation prévue par l'article L. 6352-1 du code des transports ;  
21° Les titres d'exploration de gîtes géothermiques prévus aux articles L. 124-2-3 et L. 124-3 du code minier, ainsi que ceux prévus à l'article L. 134-3 du même code ;  
22° Les autorisations mentionnées à l'article L. 162-1 du code minier jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022 relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers et, à compter de cette date, les autorisations mentionnées au 3° du L. 181-1 du code de l'environnement ;  
23° Les décisions prorogeant ou transférant à un autre pétitionnaire ou à un autre exploitant les décisions mentionnées au présent I ;  
24° Les décisions modifiant ou complétant les prescriptions contenues dans les décisions mentionnées au présent I.  
25° Les actes préalables nécessaires à l'adoption des décisions mentionnées au présent I.

(...)

III.- Le tribunal administratif statue dans un délai de dix mois à compter de l'enregistrement de la requête. Si à l'issue de ce délai il ne s'est pas prononcé ou en cas d'appel, le litige est porté devant la cour administrative d'appel, qui statue dans un délai de dix mois. Si, à l'issue de ce délai, elle ne s'est pas prononcée ou en cas de pourvoi en cassation, le litige est porté devant le Conseil d'Etat.  
Devant le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, lorsque le juge, dans le délai de dix mois mentionné aux alinéas précédents, met en œuvre les pouvoirs qu'il

tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement ou de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, il dispose, à compter de l'enregistrement du mémoire transmettant la mesure de régularisation qu'il a ordonnée, d'un délai de six mois pour statuer sur la suite à donner au litige. A défaut de statuer dans ce délai, le litige est porté, selon le cas, devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat.  
IV.- Les dispositions du présent article s'appliquent aux décisions mentionnées au I prises entre le 1er novembre 2022 et le 31 décembre 2026.

#### **Article R. 811-1-1**

A l'exception des autorisations et actes afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 mentionnées au 5° de l'article R. 311-2, les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre :  
1° Les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, les permis d'aménager un lotissement, les décisions de non-opposition à une déclaration préalable autorisant un lotissement ou les décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application ;  
2° Les actes de création ou de modification des zones d'aménagement concerté mentionnés aux articles L. 311-1 et R. 311-3 du code de l'urbanisme, et l'acte approuvant le programme des équipements publics mentionné à l'article R. 311-8 du même code, lorsque la zone d'aménagement concerté à laquelle ils se rapportent porte principalement sur la réalisation de logements et qu'elle est située en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application ;  
3° Les décisions suivantes, afférentes à une action ou une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de

l'urbanisme, située en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application, et dans le périmètre d'une opération d'intérêt national, au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, ou d'une grande opération d'urbanisme, au sens de l'article L. 312-3 du même code :

- a) L'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement et l'arrêté portant prescriptions complémentaires en application de l'article L. 181-14 du même code ;
- b) L'absence d'opposition à la déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités et l'arrêté portant prescriptions particulières mentionnés au II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- c) La dérogation mentionnée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et l'arrêté portant prescriptions complémentaires en application de l'article R. 411-10-2 du même code ;
- d) Le récépissé de déclaration ou l'enregistrement d'installations mentionnés aux articles L. 512-7 ou L. 512-8 du code de l'environnement et les arrêtés portant prescriptions complémentaires ou spéciales mentionnés aux articles L. 512-7-5 ou L. 512-12 du même code ;

e) L'autorisation de défrichement mentionnée à l'article L. 341-3 du code forestier.

#### **Article R. 811-1-2**

A compter du 1er octobre 2022, le tribunal administratif de Rouen statue en premier et dernier ressort sur les litiges, y compris pécuniaires, relatifs à l'ensemble des décisions, y compris de refus, autres que celles prévues à l'article R. 311-1, nécessaires, même pour partie, à l'installation, la mise en service et l'exploitation du terminal méthanier flottant mentionné à l'article 30 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, y compris les décisions portant sur les travaux portuaires associés et sur la construction et l'exploitation de la canalisation de transport et de raccordement au réseau de gaz naturel et ses installations annexes.

Le délai de recours contentieux contre les décisions mentionnées à l'alinéa précédent est d'un mois, courant à compter du jour où la décision leur a été notifiée pour les pétitionnaires et à compter de la publication de la décision pour les tiers intéressés. Ce délai n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif.

Le tribunal administratif de Rouen statue dans un délai de dix mois à compter de l'enregistrement de la requête.

**Document n° 3 : Décision du Conseil d'Etat, Association La demeure historique, 3 avril 2020, n° 426941, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)**

[...]

*Considérant ce qui suit :*

1. La requête de l'association La demeure historique et celle de l'association Fédération environnement durable et autres sont dirigées contre le décret du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

(...)

*S'agissant de l'article 23 du décret attaqué :*

10. L'article R. 311-5 du code de justice administrative, créé par l'article 23 du décret attaqué, confie aux cours administratives d'appel le jugement en premier et dernier ressort de l'ensemble du contentieux des décisions qu'exige l'installation des éoliennes terrestres. Il résulte par ailleurs des dispositions combinées des articles R. 311-5 et R. 431-11 du code de justice administrative que le ministère d'avocat est obligatoire dans ces litiges portés devant les cours administratives d'appel.

11. En premier lieu, ni les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun principe général du droit ne consacrent l'existence d'une règle de double degré de juridiction qui interdirait au pouvoir réglementaire de prévoir des cas dans lesquels les jugements sont rendus en premier et dernier ressort. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article 23 du décret attaqué méconnaîtrait le droit d'exercer un recours effectif et le principe du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle doit être écarté.

12. En deuxième lieu, l'obligation du ministère d'avocat devant les cours administratives d'appel statuant en premier et dernier ressort a pour objet tant d'assurer aux justiciables la qualité de leur défense que de concourir à une bonne administration de la justice, en imposant le recours à des professionnels du droit. Eu égard à l'existence d'un dispositif d'aide juridictionnelle, l'obligation du ministère d'avocat dans le contentieux des décisions qu'exige l'installation d'éoliennes terrestres ne saurait être regardée comme portant atteinte au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, protégé par la Constitution et par les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. En troisième lieu, pour les mêmes raisons et en tout état de cause, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas les stipulations du paragraphe 3 de l'article 9 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.

14. En quatrième lieu, compte tenu des éléments relevés aux points 11 et 12 ci-dessus, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 23 du décret attaqué méconnaîtraient le principe de non-régression mentionné par l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté. De même, le moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement doit être écarté.

15. En cinquième lieu, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la justice, dès lors que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure.

16. En dernier lieu, eu égard à l'objectif de réduction des délais de traitement des recours pouvant retarder la réalisation de projets d'éoliennes terrestres conformes à la réglementation et concourant à la satisfaction des objectifs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en matière d'énergies renouvelables, le décret attaqué, en ce qu'il confie aux cours administratives d'appel le jugement en premier et dernier ressort de l'ensemble du contentieux des décisions qu'exige l'installation de ces éoliennes, n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

[...]

[Rejet]

**Document n° 4 : Décision du Conseil constitutionnel, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extraits)**

[...] - *Sur certaines dispositions de l'article 3 :*

15. L'article 3 de loi déferée a pour objet de développer les modes de règlement alternatifs des différends. Le paragraphe II de cet article réécrit l'article 4 de la loi du 18 novembre 2016 mentionnée ci-dessus afin de subordonner, devant le tribunal de grande instance, à une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, de médiation ou de procédure participative, la recevabilité de demandes tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou relatives à un conflit de voisinage. Cette condition de recevabilité n'est notamment pas exigée lorsque l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable est justifiée par un motif légitime, tel que l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable. Un décret en Conseil d'État doit définir les modalités d'application du nouvel article 4 et notamment les matières entrant dans le champ des conflits de voisinage ainsi que le montant en-deçà duquel les litiges sont soumis à une tentative de règlement amiable.

16. Les députés auteurs des deux premières saisines estiment que cette disposition serait entachée d'incompétence négative, au motif que le législateur n'a pas défini la notion de délai raisonnable et a renvoyé au pouvoir réglementaire la détermination du montant du litige ainsi que la définition du conflit de voisinage. Ils soutiennent également que cette disposition porterait atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif en renchérissant le coût d'accès à la justice et au principe d'égalité devant la justice en instaurant une différence de traitement entre les justiciables selon la nature de leur litige. Les députés auteurs de la première saisine invoquent également la méconnaissance de la liberté contractuelle et de la liberté individuelle. Les sénateurs auteurs de la troisième saisine invoquent, quant à eux, la méconnaissance du droit à un recours effectif et du principe de « libre accès au juge ».

17. En premier lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de ces dispositions qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

18. L'article contesté subordonne à une tentative de règlement amiable préalable la recevabilité de certaines demandes en matière civile.

19. Toutefois, d'une part, il circonscrit cette condition de recevabilité aux demandes tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou relatives à un conflit de voisinage. D'autre part, les parties peuvent librement choisir entre les différents modes de règlement amiable que constituent la médiation, la procédure participative et la conciliation par un conciliateur de justice, laquelle est gratuite. Enfin, le législateur a prévu que cette condition de recevabilité n'est pas opposable lorsque l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable est justifiée par un motif légitime. Au titre d'un tel motif, le législateur a expressément prévu l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable.

20. Cependant, s'agissant d'une condition de recevabilité d'un recours contentieux, il appartiendra au pouvoir réglementaire de définir la notion de « motif légitime » et de préciser le « délai raisonnable » d'indisponibilité du conciliateur de justice à partir duquel le justiciable est recevable à saisir la juridiction, notamment dans le cas où le litige présente un caractère urgent. Sous cette réserve, et compte tenu des garanties qui précèdent, le grief tiré d'une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté.

21. En second lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions avec celles de l'article 16 de la Déclaration de 1789 que si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales.

22. En instaurant la condition de recevabilité contestée, le législateur, qui a entendu réduire le nombre des litiges soumis au juge, a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. En appliquant cette condition aux litiges tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou relatifs à des conflits de voisinage d'une difficulté limitée, le législateur a retenu les litiges dont il a estimé qu'ils se prêtent particulièrement à un règlement amiable. Ce faisant, le législateur n'a pas instauré de discrimination injustifiée entre les justiciables. Par ailleurs, pour les motifs énoncés aux paragraphes 19 et 20, il a assuré aux justiciables des garanties égales.

23. Par conséquent, sous la réserve énoncée au paragraphe 20, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la justice doit être écarté. [...]

*- Sur certaines dispositions de l'article 27 :*

68. L'article 27 insère des articles L. 211-17 et L. 211-18 dans le code de l'organisation judiciaire afin de donner compétence à un tribunal de grande instance spécialement désigné par décret pour connaître des demandes d'injonction de payer, exceptées celles relevant de la compétence d'attribution du tribunal de commerce.

69. Les députés auteurs de la deuxième saisine font valoir que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative et porteraient atteinte au principe d'égalité d'accès au service public de la justice et au droit à un procès équitable, dès lors que la création d'une juridiction nationale unique ne permettrait pas un accès physique égal pour les justiciables.

70. Le traitement centralisé des demandes d'injonction de payer peut, en fonction du lieu de résidence des justiciables, conduire à un éloignement géographique entre le justiciable et la juridiction compétente pour connaître de son affaire.

71. En premier lieu, en donnant compétence à un seul tribunal de grande instance pour connaître de l'ensemble des demandes d'injonction de payer, le législateur a entendu décharger les autres juridictions d'un contentieux de masse et en faciliter le traitement. Il a ainsi poursuivi un objectif de bonne administration de la justice. [...]

74. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la justice, ni le droit au recours juridictionnel effectif.

[...]

**Document n° 5 : Décision du Conseil constitutionnel, Société Horizon OI et autre,  
n° 2017-641 QPC, 30 juin 2017, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extrait)**

1. L'article 206 de la loi du 15 décembre 1952 [loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant des ministères de la France d'Outre-mer], dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 23 décembre 1982 mentionnée ci-dessus, fixe les conditions dans lesquelles s'exerce l'appel des jugements rendus par les tribunaux du travail de plusieurs territoires ultramarins, dont Mayotte. Son premier alinéa prévoit : « Dans les quinze jours du prononcé du jugement, appel peut être interjeté dans les formes prévues à l'article 190 ».

2. Selon les sociétés requérantes, en instaurant sans justification un délai d'appel spécifique à Mayotte différent de celui applicable dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, dont relève pourtant ce territoire, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la justice.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « Dans les quinze jours du prononcé du jugement, » figurant au premier alinéa de l'article 206 de la loi du 15 décembre 1952.

- Sur le fond :

4. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi est « la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense.

5. Selon l'article 73 de la Constitution : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

6. Les dispositions contestées prévoient un délai d'appel des jugements des juridictions du travail, applicable uniquement dans certains territoires ultramarins, dont Mayotte. L'exclusion qui en résulte du délai de droit commun, fixé d'ailleurs par le pouvoir réglementaire, ne trouve sa justification ni dans une différence de situation des justiciables dans ce territoire par rapport à ceux des autres territoires, ni dans l'organisation juridictionnelle, les caractéristiques ou les contraintes particulières propres au département de Mayotte.

7. Par conséquent, les mots « Dans les quinze jours du prononcé du jugement, » figurant au premier alinéa de l'article 206 de la loi du 15 décembre 1952 méconnaissent le principe d'égalité devant la justice. Ils doivent donc être déclarés contraires à la Constitution.

**Document n° 6 : Décision du Conseil constitutionnel, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extrait)**

- Sur l'article 23 :

16. L'article 23 modifie les articles 705 et 705-1 du code de procédure pénale afin d'attribuer au procureur de la République financier et aux juridictions d'instruction et de jugement de Paris la compétence exclusive pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits de corruption, de trafic d'influence, de fraude fiscale, d'omission d'écritures ou de passation d'écritures inexactes ou fictives, lorsqu'ils sont commis en bande organisée. Il en est de même pour les délits de fraude fiscale, d'omission d'écritures ou de passation d'écritures inexactes ou fictives lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'ils résultent d'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales. L'article 23 de la loi déferée attribue également à ce procureur et à ces juridictions une compétence exclusive pour le blanchiment de ces délits.

17. Le Premier ministre soutient que ces dispositions méconnaissent, par leur imprécision, l'exigence de bonne administration de la justice et l'article 34 de la Constitution. Elles contreviendraient également aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et au principe d'égalité devant la justice dans la mesure où elles permettraient à l'administration de choisir la juridiction compétente.

18. La bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789.

19. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

20. Les dispositions contestées attribuent au procureur de la République financier et aux juridictions d'instruction et de jugement de Paris, une compétence exclusive pour la poursuite, l'instruction et le jugement de délits relevant actuellement d'une compétence concurrente entre, d'une part, ce procureur et ces juridictions et, d'autre part, les procureurs et les juridictions territorialement compétents. En l'espèce, compte tenu de la gravité des faits réprimés par les infractions en cause, qui tendent en particulier à lutter contre la fraude fiscale, en ne prévoyant pas de dispositions transitoires de nature à prévenir les irrégularités procédurales susceptibles de résulter de ce transfert de compétence, le législateur a méconnu à la fois l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et celui de lutte contre la fraude fiscale.

21. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 23 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution.

[Non-conformité partielle – Réserve]

[...]

**Document n° 7 : Décision du Conseil d'Etat, Conseil national des barreaux et autre,  
21 janvier 2015, n° 372817, 372818, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)**

[...]

*Sur l'article 2 relatif à l'extension des compétences du magistrat statuant seul :*

4. Considérant que l'article 2 du [décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative] attaqué inclut dans le champ de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, qui définit les matières dans lesquelles le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue seul après audience publique, les litiges à caractère social, les litiges en matière de consultation et de communication d'archives publiques et les litiges relatifs aux immeubles insalubres ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 222-1 du code de justice administrative : « *Les jugements des tribunaux administratifs et les arrêts des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* » ; que ces dispositions, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel à la lumière du principe constitutionnel d'égalité, laissent au pouvoir réglementaire le soin de préciser les exceptions au principe de la collégialité des formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en se fondant sur des critères objectifs ; que ces critères doivent en outre être en rapport direct et proportionné avec la finalité d'une bonne administration de la justice ;

6. Considérant, d'une part, qu'en visant « les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi », les litiges en matière de « consultation et de communication (...) d'archives publiques » et les litiges relatifs « aux immeubles insalubres », les 1°, 4° et 8° de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, tel que modifié par l'article 2 du décret attaqué, identifient de façon suffisamment précise et objective les nouveaux contentieux relevant de la compétence du magistrat statuant seul, de telle sorte que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure ; qu'en particulier, la circonstance que certaines des matières énumérées par le 1° puissent également relever de la compétence de juridictions sociales spécialisées n'introduit pas d'imprécision quant au champ d'application de l'article R. 222-13, dès lors que celui-ci ne régit que la répartition des compétences au sein des tribunaux administratifs ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne sont pas contraires au principe d'égalité devant la justice ;

7. Considérant, d'autre part, que les litiges précités portent ordinairement sur des questions de droit déjà tranchées, ne présentent en général aucune difficulté d'appréciation des faits et nécessitent qu'il y soit statué rapidement ; que, dans ces conditions, leur inclusion dans le champ des litiges relevant de la compétence du magistrat statuant seul est en rapport direct et proportionné avec la finalité d'une bonne administration de la justice ; que, par suite, les auteurs du décret attaqué n'ont pas fait une inexacte application de l'article L. 222-1 du code de justice administrative ;

[...]

*Sur l'article 4 supprimant l'appel pour les contentieux sociaux et les litiges relatifs au permis de conduire :*

12. Considérant que l'article 4 du décret attaqué inclut les contentieux sociaux et les litiges relatifs au permis de conduire dans le champ de l'article R. 811-1 du code de justice administrative fixant les cas dans lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-2 du code de justice administrative : « Les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs, sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'Etat en qualité de juge d'appel et de celles définies aux articles L. 552-1 et L. 552-2 » ; que l'article L. 811-1 prévoit que « Dans le cas où un jugement rendu en premier ressort est susceptible d'appel, celui-ci est porté devant la juridiction d'appel compétente en vertu des dispositions du livre 3 » ; que si les dispositions de l'article L. 211-2 désignent les cours administratives d'appel comme étant en principe compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs, il résulte des termes de l'article L. 811-1 qu'elles n'ont pas pour effet de rendre possible l'appel dans tous les cas où est rendu un jugement par un tribunal administratif ; que, par ailleurs, aucun principe général du droit n'interdit au pouvoir réglementaire de prévoir des cas dans lesquels les jugements sont rendus en premier et dernier ressort ; qu'il doit seulement, dans l'exercice de cette compétence, définir les litiges concernés selon des critères objectifs afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les justiciables, et agir dans la finalité d'une bonne administration de la justice ;

14. Considérant, d'une part, que les dispositions du 1° et 6° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, tel que modifié par l'article 4 du décret attaqué, identifient de façon suffisamment précise et objective les litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort, de telle sorte que les justiciables se trouvant dans une même situation bénéficient, pour une même catégorie de litiges, de la même procédure ; que, dans ces conditions, les dispositions attaquées ne méconnaissent pas le principe d'égalité de traitement devant la justice ;

15. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées visent à réduire le délai dans lequel une solution définitive est apportée aux contentieux sociaux et aux litiges relatifs au permis de conduire, qui portent ordinairement sur des questions juridiques déjà tranchées et ne présentent en général pas de difficultés d'appréciation des faits ; que, dans ces conditions les auteurs du décret attaqué n'ont pas entaché leur appréciation d'erreur manifeste en décidant qu'il serait statué sur ces litiges par les tribunaux administratifs en premier et dernier ressort ;

[...]

[Rejet]

**Document n° 8 : Décision du Conseil d'Etat, Syndicat de la juridiction administrative et autres, 23 décembre 2014, n°s 373469, 373608, 373651, 373658, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (extraits)**

[...]

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

*Sur les moyens dirigés contre le 3° de l'article 2 du décret du 1er octobre 2013 :*

2. Considérant que le 3° de l'article 2 du décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme insère, dans le code de justice administrative, un article R. 811-1-1 aux termes duquel : « Les tribunaux statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application. / Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018 » ;

3. Considérant qu'il résulte des articles 34 et 37 de la Constitution que les dispositions relatives à la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent pas en cause les règles ou les principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; qu'aucun principe général du droit ne consacre l'existence d'une règle du double degré de juridiction qui s'imposerait au pouvoir réglementaire ; que, dès lors, le Premier ministre était compétent pour fixer, par le 3° de l'article 2 du décret attaqué, les cas dans lesquels les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement relèvent de la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ces dispositions seraient entachées d'incompétence ;

[...]

7. Considérant que ni les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni les stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 et de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun principe général du droit ne consacrent l'existence d'une règle du double degré de juridiction qui s'imposerait au pouvoir réglementaire ; que les dispositions contestées ne méconnaissent davantage ni le droit au juge, ni le droit d'exercer un recours effectif ;

8. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ; que, d'une part, les dispositions attaquées ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements ; que, d'autre part, ces dispositions prévoient, lorsqu'un droit à construire a été reconnu pour des bâtiments d'habitation, que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort pour les seuls recours concernant des projets situés dans les communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application, qui, aux

termes de cet article, sont les communes « appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant » et où s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants ; que la différence de traitement ainsi instituée entre, d'une part, les recours portant sur des projets situés dans des communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et, d'autre part, les recours portant sur des projets situés dans les autres communes, qui est fondée sur des critères objectifs, est justifiée par une différence de situation en rapport avec l'objet des dispositions en cause et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient, dès lors qu'elle se borne à aménager l'organisation des voies de recours sans priver les justiciables de l'accès à un juge ; qu'il en va de même de la différence de traitement instituée entre les recours contre des refus de permis de construire et les recours contre les projets pour lesquels un droit à construire a été reconnu, eu égard à l'objectif d'intérêt général qui vise à diminuer les délais de jugement pour les opérations bénéficiant d'ores et déjà d'un droit à construire ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions attaquées méconnaissent le principe d'égalité ;

[...]

*Sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée dans un nouveau mémoire enregistré le 10 décembre 2014 à l'appui de la requête n° 373658 :*

16. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) » ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

17. Considérant que l'association requérante soutient que le législateur, en édictant les dispositions des articles L. 211-1, L. 211-2, L. 311-1, L. 321-1 et L. 811-1 du code de justice administrative, serait resté, en méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, en deçà de sa compétence en ne fixant pas de limite au pouvoir réglementaire pour déterminer l'étendue de la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs, portant ainsi atteinte au principe d'égalité devant la justice garanti par les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

18. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte, par elle-même, un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 7, aucune disposition constitutionnelle ne consacre l'existence d'une règle du double degré de juridiction ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, il résulte des articles 34 et 37 de la Constitution que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire, dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent pas en cause les règles ou les principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que tel est le cas de la détermination des cas dans lesquels les juridictions administratives statuent en premier et dernier ressort, qui relève donc de la compétence réglementaire ; que le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu sa compétence et, par voie de conséquence,

méconnu les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne présente donc pas un caractère sérieux ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; que, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que les dispositions des articles L. 211-1, L. 211-2, L. 311-1, L. 321-1 et L. 811-1 du code de justice administrative portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

[...]

[Rejet]

**Document n° 9 : Article L. 1235-7-1 du code du travail, version en vigueur depuis le 1er juillet 2013, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)**

L'accord collectif mentionné à l'article L. 1233-24-1, le document élaboré par l'employeur mentionné à l'article L. 1233-24-4, le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi, les décisions prises par l'administration au titre de l'article L. 1233-57-5 et la régularité de la procédure de licenciement collectif ne peuvent faire l'objet d'un litige distinct de celui relatif à la décision de validation ou d'homologation mentionnée à l'article L. 1233-57-4.

Ces litiges relèvent de la compétence, en premier ressort, du tribunal administratif, à l'exclusion de tout autre recours administratif ou contentieux.

Le recours est présenté dans un délai de deux mois par l'employeur à compter de la notification de la décision de validation ou d'homologation, et par les organisations syndicales et les salariés à compter de la date à laquelle cette décision a été portée à leur connaissance conformément à l'article L. 1233-57-4.

Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé ou en cas d'appel, le litige est porté devant la cour administrative d'appel, qui statue dans un délai de trois mois. Si, à l'issue de ce délai, elle ne s'est pas prononcée ou en cas de pourvoi en cassation, le litige est porté devant le Conseil d'Etat.

Le livre V du code de justice administrative est applicable.

**Document n° 10 : Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, METL, 25 avril 2013, pp. 1-4 et pp. 25-27, [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) (extraits)**

## **Introduction**

C'est par un appel à la lucidité de tous, pouvoirs publics et acteurs économiques, que le groupe de travail constitué, à la demande de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, pour étudier les moyens de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets, a souhaité ouvrir le rapport qui, en réponse à la lettre de mission du 11 février 2013 jointe en annexe, restitue ses réflexions.

Que l'épuisement des voies de recours contre une autorisation d'urbanisme puisse n'intervenir qu'au terme de plusieurs années et que cette situation ait actuellement pour effet de retarder d'autant le début de la construction, c'est ce que chacun des acteurs vit et constate jour après jour, projet après projet.

Que, par ailleurs, les instruments contentieux garantis aux tiers pour la défense de leurs intérêts légitimes, et pour le plus grand profit du respect des règles d'urbanisme, soient parfois subvertis à des fins qui leur sont étrangères et qui peuvent même aller, dans certains cas, jusqu'à s'apparenter à une forme de chantage, c'est une réalité que les auditions conduites par le groupe ont attestée.

Qu'enfin, il y ait des solutions susceptibles d'y être apportées, sans porter atteinte au droit au juge ni affaiblir l'effectivité des règles d'urbanisme, c'est ce dont il s'est convaincu et qu'il s'efforcera de démontrer dans les développements qui suivent.

Il reste qu'on se tromperait en désignant l'intervention du juge, ses méthodes et ses lenteurs, comme le principal frein à l'aboutissement rapide des projets de construction. [...]

Parmi l'ensemble des facteurs de ralentissement et d'insécurisation des projets soumis à autorisation en application du code de l'urbanisme, la place des recours juridictionnels doit ainsi être relativisée.

Beaucoup, du reste, a déjà été fait pour en limiter les effets négatifs. [...]

La situation, pourtant, reste insatisfaisante à deux égards.

D'une part, il est de fait que l'introduction d'un recours contentieux suffit, dans la généralité des cas, à faire obstacle, tant que le litige n'est pas (définitivement) tranché, à l'exécution des travaux. Rien pourtant dans le code de l'urbanisme ne confère un caractère suspensif aux recours, et telle n'est pas non plus la logique générale des rapports entre l'administration et son juge, qui veut que l'acte administratif soit exécutoire à moins seulement que le juge des référés n'ait prononcé la suspension de ses effets, si l'urgence le justifie et s'il existe un doute sérieux sur sa légalité. Cette situation singulière trouve sa source dans le refus des financeurs – les banques ou, dans les opérations de vente en l'état futur d'achèvement, les acquéreurs – de s'engager sur un projet tant qu'il n'est pas purgé de tout contentieux, en dépit des mécanismes d'assurance qui ont commencé à se mettre en place ; les notaires partagent, au demeurant, les mêmes réserves.

Mais cet effet paralysant rend les opérateurs particulièrement vulnérables aux recours malveillants, qui y trouvent de leur côté un encouragement. Or, d'autre part, la très large et très nécessaire ouverture du prétoire du juge du permis n'est, en l'état, pas tempérée par des mécanismes permettant de contenir les éventuels abus dans l'exercice du droit d'ester en justice.

L'une des difficultés est, à cet égard, que la notion de recours abusif recouvre des réalités très diverses. Est abusif, au sens de l'article R. 741-12 du code de justice administrative permettant au juge de prononcer à ce titre une amende d'un montant au plus égal à 3000 euros, le recours de celui qui, manifestement, dérange inutilement le juge – au regard de la faiblesse de son argumentation ou des enjeux qui sous-tendent le recours, ou encore de la fréquence de ses saisines. Plus fréquente sans doute mais plus délicate à caractériser, est l'attitude de celui qui, tout en défendant des intérêts légitimes, quoique personnels, et tout en soulevant, le cas échéant, des moyens sérieux, exploite habilement à son profit toutes les armes, fussent-elles détournées de leur vocation première, pour gagner du temps. Il se rencontre aussi, plus rarement sans doute, des cas où le recours est moins motivé par les effets réels du projet faisant l'objet de l'autorisation sur la situation personnelle du demandeur que par la volonté de nuire à son bénéficiaire, notamment, mais pas seulement, s'agissant de la création de surfaces commerciales. Enfin il existe des comportements inspirés par la seule recherche de la contrepartie financière pouvant être négociée en échange d'un désistement et qui peuvent relever, ainsi que l'a montré un arrêt de la cour d'appel de Paris du 18 novembre 2012, de la qualification pénale d'escroquerie.

Toujours est-il que, de bonne ou de mauvaise foi, les recours décalent dans le temps la réalisation des projets, voire les compromettent lorsque le promoteur n'est pas propriétaire du terrain et ne bénéficie que d'une promesse de vente limitée dans le temps. L'activité économique s'en trouve ralentie et la production de logements, notamment, freinée d'autant. Or, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent a été consacré comme objectif de valeur constitutionnelle, dérivé du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, résultant lui-même du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie celui de la Constitution de la Ve République (CC, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat* ; pour une réaffirmation récente, voir CC, 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC, *Consorts M. et autres*) ; c'est un élément qui ne peut pas être ignoré dans la réflexion.  
[...]

### **7. Donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements**

La répartition des compétences de premier ressort entre les diverses juridictions de l'ordre administratif n'a jamais obéi à des considérations rigides et dogmatiques. Il s'est toujours agi d'adapter les règles en fonction de données telles que la perception sociale de l'urgence ou de la solennité de tel ou tel contentieux, ou encore l'état des forces et des stocks de chacun des niveaux de juridiction. C'est ce pragmatisme qu'exprime l'article L. 311-1 du code de justice administrative en se référant aux critères de « l'objet du litige » et de « l'intérêt d'une bonne administration de la justice ».

Dans sa rédaction issue de l'article 48 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, il le fait pour justifier que certaines matières du contentieux administratif puissent échapper à la compétence de premier ressort des tribunaux administratifs, qui est le droit commun, pour être attribuées à « une autre juridiction administrative », là où auparavant une telle dérogation ne pouvait intervenir qu'au profit du Conseil d'Etat.

Désormais, donc, les cours administratives d'appel peuvent se voir attribuer des compétences de premier et dernier ressort et cette faculté a mise en œuvre, pour la première fois, par le décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012 modifiant l'attribution des compétences au sein de la juridiction administrative en matière de représentativité des organisations syndicales, les recours contre les arrêtés pris par le ministre du travail en la matière étant désormais directement portés devant les cours.

Chargé d'une réflexion sur l'accélération du contentieux de l'urbanisme, le groupe de travail n'a pu manquer de s'interroger sur un éventuel transfert aux cours administratives d'appel d'une partie de ces litiges, qui produirait, par rapport au but recherché, un effet à la fois massif et immédiat. Cette mesure fait d'ailleurs partie de celles qui sont préconisées par plusieurs intervenants.

Il lui a semblé que, pour des projets importants de construction de logements, un tel choix pouvait, au moins à titre temporaire, avoir du sens au regard de l'intérêt public qui s'attache à leur réalisation rapide compte tenu de l'activité économique qu'ils génèrent et, surtout, de la nature du besoin social auquel ils répondent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a pensé que la mesure trouverait plus naturellement son sens dans les communes où la nécessité de construire des logements se fait sentir de la manière la plus pressante.

Cette mesure appellerait toutefois, en premier lieu, une concertation approfondie au sein des juridictions administratives ; concertation à laquelle le groupe de travail n'était pas mandaté et n'avait aucune légitimité pour procéder, et qui permettrait de s'assurer qu'une telle évolution ne serait pas ressentie, au sein des tribunaux administratifs, comme une forme de dépossession ou, pire, comme une marque de défiance.

Telle n'est évidemment pas la motivation qui inspire le groupe de travail, qui tient d'ailleurs à rappeler que 95 % des litiges trouvent ultimement – c'est-à-dire, le cas échéant mais au demeurant rarement, après l'exercice des voies de recours en appel voire en cassation – une issue conforme à la solution que leur avait donnée le tribunal administratif ; il n'a pas connaissance qu'il en aille différemment en matière d'urbanisme.

Ce préalable supposé levé, il faut observer, en second lieu, que cette proposition se heurte à une critique de fond, tirée de ce que les affaires d'urbanisme font une large place à des questions d'appréciation pour lesquelles le double degré de juridiction, qui n'est certes pas une exigence constitutionnelle en dehors de la matière pénale, constitue une garantie qui profite, quoi qu'elles en pensent, à l'ensemble des parties au litige. Le temps du contentieux a un coût, le présent rapport en porte suffisamment la marque ; il a aussi des vertus de décantation que l'on n'aurait garde de négliger. Donner la compétence de premier ressort aux cours administratives d'appel supposerait que chacun assume pleinement que des projets de très grande envergure ne bénéficient pas de cette garantie, car le contrôle de cassation, auquel il sera vraisemblablement très souvent fait recours, ne peut se substituer, eu égard à l'office très particulier qui est le sien, à un deuxième regard sur l'affaire.

Ceci posé, le groupe de travail a surtout réfléchi aux critères susceptibles d'être retenus, si le gouvernement s'engageait dans une telle réforme, pour tracer la frontière entre les affaires qui resteraient de la compétence en premier ressort des tribunaux administratifs et celles qui seraient portées devant les cours administratives d'appel directement. Il suggère, à cette fin, de combiner un critère matériel et un critère géographique qui s'apprécieraient de manière cumulative.

Sur le premier point, l'option la plus robuste et la moins susceptible de faire l'objet de tentatives de contournement ou de manipulations résiderait assurément dans le nombre de mètres carrés.

Sur le second, il recommanderait à titre principal, comme il a été dit plus haut, de n'appliquer ce régime dérogatoire que dans les communes où le besoin en construction de logements est le plus manifeste et de se référer, à cet égard, aux communes visées à l'article 232 du code général des impôts, relatif à la taxe annuelle sur les logements vacants. Cette taxe, on le rappelle, est applicable dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50000 habitants « où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements dans le parc locatif social », la liste des communes concernées en pratique étant fixée par décret.

Ce choix appelle cependant une étude d'impact complémentaire afin, d'une part, de s'assurer que la répartition territoriale des communes en cause n'est pas en décalage trop marqué avec le maillage territorial des cours et leurs moyens respectifs, d'autre part de fixer le seuil d'importance des projets au niveau le plus adéquat ; faute de disposer d'éléments suffisamment précis, le groupe de travail l'a fixé, à titre indicatif, à 1500 mètres carrés dans l'article réglementaire qu'il a rédigé.

Si, toutefois, le gouvernement souhaitait adopter une mesure de portée générale sur la compétence directe des cours administratives d'appel en matière de grands projets d'urbanisme, le groupe de travail suggérerait du moins que le seuil soit différencié selon que la commune se situe, ou non, en zone de tension sur le marché du logement.

**Document n° 11 : Décision du Conseil constitutionnel, Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extrait)**

- SUR L'ARTICLE 51 :

19. Considérant que l'article 51 de la loi déférée modifie les articles L. 514-1 et L. 51-10-2 du code du travail ; qu'il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des activités liées aux fonctions juridictionnelles des conseillers prud'hommes ainsi que les conditions d'indemnisation de ces activités ; qu'il prévoit également qu'un décret fixera les limites de distance applicables au remboursement des frais de déplacement des conseillers prud'hommes ;

20. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont contraires à l'article 64 de la Constitution et rompent l'égalité entre juges professionnels et conseillers prud'hommes ; qu'en outre, elles n'apportent pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance des juridictions ;

21. Considérant, en premier lieu, que les conseillers prud'hommes ne sont pas régis par le statut des magistrats pris en application de l'article 64 de la Constitution ; qu'exerçant leurs fonctions à temps partiel et pour une durée déterminée dans une juridiction spécialisée, ils ne sont pas dans la même situation que les magistrats régis par ce statut ; que doivent être dès lors écartés les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 64 de la Constitution et du principe d'égalité ;

22. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats... - La loi détermine les principes fondamentaux... du droit du travail... » ;

23. Considérant que ni la fixation de la liste des activités prud'homales donnant lieu à autorisation d'absences, ni les modalités d'indemnisation de ces activités ou de remboursement des frais de déplacement ne mettent en cause les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ou le statut des magistrats ; qu'elles ne mettent pas davantage en cause les principes fondamentaux du droit du travail ;

24. Considérant, par ailleurs, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire », n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ; qu'en l'espèce, il lui appartient, sous le contrôle du juge administratif, de fixer les modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics et d'une bonne administration de la justice, qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, sans porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction garanties par son article 16 ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 51 de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ; [Non-conformité partielle]

**Document n° 12 : Décision du Conseil constitutionnel, Loi complétant le statut  
d'autonomie de la Polynésie française, 12 février 2004, n° 2004-491 DC,  
[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extrait).**

- SUR L'ARTICLE 16 :

2. Considérant que l'article 16 de la loi déferée modifie et complète le code de justice administrative pour tenir compte des dispositions relatives à la procédure administrative contentieuse figurant dans la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française adoptée le 29 janvier 2004 ; qu'en particulier, le 8 ° de l'article 16 insère dans le code de justice administrative un article L. 311-7 ainsi rédigé : « Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort, conformément aux dispositions de la loi organique... portant statut d'autonomie de la Polynésie française : - 1 ° Des recours formés contre le règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française ; - 2 ° Des recours juridictionnels spécifiques formés contre les actes prévus à l'article 140 de ladite loi organique ; - 3 ° Des recours dirigés contre les délibérations décidant l'organisation d'un référendum local prévues à l'article 159 de ladite loi organique » ;
3. Considérant que les requérants soutiennent que les 1 ° et 3 ° du nouvel article L. 311-7 du code de justice administrative ne respectent pas le principe du double degré de juridiction, éloignent le justiciable de son juge et entraînent une rupture d'égalité devant la justice ;
4. Considérant, en premier lieu, que le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle ;
5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il était loisible au législateur, eu égard au rôle de l'assemblée de la Polynésie française au sein des institutions de cette collectivité d'outre-mer dotée du statut d'autonomie, de prévoir que le contentieux des délibérations en cause relèverait du contrôle direct du Conseil d'État ; que ces délibérations présentent au demeurant un lien avec les actes définis à l'article 140 de la loi organique statutaire, dénommés « lois du pays », qui relèvent en premier et dernier ressort du Conseil d'État ;
6. Considérant d'ailleurs que les dispositions contestées ne font que tirer les conséquences nécessaires des dispositions ayant valeur de loi organique figurant à l'article 123 et au II de l'article 159 de la loi organique statutaire ;
7. Considérant qu'il s'ensuit que les griefs présentés à l'encontre de l'article 16 de la loi déferée doivent être rejetés ;

[Conformité]

**D**es lenteurs – encore excessives – dans le traitement des différents contentieux, des complexités – difficilement explicables – dans la répartition des compétences entre les ordres de juridiction, des juges contestés tant dans leurs arrières-pensées supposées que dans leurs comportements imputés, des manifestations de colère ou d'écœurement dans des prétoires où s'expriment des indignations douloureuses et légitimes, des indiscretions savamment distillées puis exploitées au cours d'enquêtes ou d'informations, d'éclatants scandales mis en pleine lumière ou étouffés, des magistrats successivement encensés et rabaissés...

Il n'en faut pas plus pour que le malaise depuis longtemps dénoncé dans la justice ne soit perçu aujourd'hui comme une crise grave qui toucherait l'institution judiciaire dans son ensemble.

Le mal ne serait point propre à une justice en particulier. Toutes seraient également contaminées.

Certes, les feux de la rampe illuminent d'une clarté inégale telle ou telle. Les procès criminels passionnent et émeuvent davantage que les audiences des juridictions administratives mais les incertitudes et les lacunes sont partout. Quelle justice pourrait s'estimer à l'abri des dérives, des erreurs et des tentations ?

Peut-on discerner les racines de ce mal qui s'insinuerait dans les moindres fissures d'une justice vieillotte et controversée ?

D'aucuns les verront dans le dérèglement général de nos sociétés contemporaines, dans la dégradation des mœurs, dans la disparition des idéaux, dans le naufrage des grandes vertus républicaines... Chaque époque aurait la justice qu'elle mérite. La nôtre, guère brillante, n'aurait point fait les efforts voulus pour sauver la sienne.

D'autres pensent que la crise de la justice tient plutôt à son mauvais fonctionnement interne, à sa contestable *administration*.

Mais l'expression de « bonne administration de la justice » que chacun devrait chercher à promouvoir peut à son tour donner lieu à deux interprétations différentes.

#### Au sens étroit

Dans un sens étroit, la bonne administration de la justice devrait être comprise comme un objectif à atteindre, comme une finalité que servirait l'emploi de moyens techniques appropriés.

Au nom de cette finalité, pourraient être tolérées un certain nombre d'entorses aux postulats et principes traditionnels. Des décisions dérogatoires ou exorbitantes seraient admises en vue de rendre plus aisés ou plus harmonieux l'organisation et le fonctionnement de la justice.

Ainsi, un juge territorialement compétent sera dessaisi au profit d'un autre, si plane sur lui la moindre suspicion, sérieuse ou supposée. Ainsi une cour d'assises sera-t-elle dessaisie si l'on estime – à tort ou à raison – que le climat émotionnel qui règne dans son ressort à la suite d'un crime risque d'altérer la sérénité de ses débats.

Dans ces deux cas, on invoquera, pour justifier les décisions prises – ou à prendre – les impératifs d'une bonne administration de la justice.

On citera un autre exemple concernant, cette fois, les règles de répartition des compétences entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire qu'a eu récemment à trancher le Conseil constitutionnel.

On sait que, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

Ayant ainsi affirmé, en tant que principe à valeur constitutionnelle, l'existence même de la juridiction administrative et sa compétence propre, le Conseil constitutionnel a cependant reconnu au législateur la possibilité d'aménager le contenu de ce principe mais il a tenu à préciser la raison qui devrait alors justifier un tel aménagement.

« Lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique », dispose-t-il dans sa décision, « pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé » (n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *RFDA* 1987, p. 287, note B. Genevois, p. 301, comm. L. Favoreu; *AJDA* 1987, p. 345, note J. Chevallier; *RDP* 1987, p. 1341, note Y. Gaude-

met; *Gaz. Pal.* 18-19 mars 1987, comm. C. Lepage-Jessua; *JCP* 1987.II.20854, note J.-F. Sestier).

Le Conseil constitutionnel admet de la sorte, clairement, alors que l'existence même d'une juridiction administrative compétente pour censurer les actes illégaux de la puissance publique constitue une garantie pour la défense des droits et libertés des individus et figure en conséquence au nombre des principes de valeur constitutionnel, que le législateur *doit pouvoir, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, aménager à la marge les règles de compétence.*

La notion de bonne administration de la justice recouvre, on le voit, dans son sens étroit, celle de simple et seule justification de mesures exceptionnelles aptes à rendre plus aisés la mise en œuvre et le déroulement de l'instance juridictionnelle.

### Au sens large

Mais on peut donner à l'expression un sens plus large. Elle engloberait alors l'ensemble des critères et conditions que doit remplir toute justice pour être bien administrée. On passerait de la *notion-justification* à la *notion-ambition*.

Que devrait être une bonne administration de la justice objectivement comprise? Quelles réformes à promouvoir pour atteindre un tel résultat?

Si l'on adopte cette acception large de l'expression – parti que nous prendrons dans cet article – c'est à une sorte de *bilan-programme* que nous devons nous atteler. Où en est-on et que faut-il faire? Quelles sont les conditions qu'une justice doit remplir pour être bien administrée?

On comprendra, au choix, le plus large, opéré ici, que le sujet ainsi envisagé dépasse amplement le seul champ de la juridiction administrative. Il concerne en effet tous les ordres de juridiction: *judiciaire, administratif et constitutionnel.*

Aussi bien est-ce l'intérêt du choix le plus ouvert. En regardant ce qui se passe et ce qu'il est souhaitable de promouvoir dans chacune des justices, on mesurera mieux les aspirations communes comme les spécificités propres. On verra mieux, en face des mêmes problèmes qui se posent à toutes, comment chaque justice – et notamment la justice administrative – envisage ses solutions. Sont-elles voisines? Se séparent-elles? Et sur quoi? A l'évidence, pour chacune, les conditions d'une bonne administration tiendront toujours à la fois aux mérites de l'institution et aux qualités des hommes.

## Une justice satisfaisante

Une justice, quelle qu'elle soit, n'est jamais faite pour les juges ou les auxiliaires de la justice, pour leur propre confort ou leur propre sécurité. Elle est faite pour les justiciables. C'est donc de leur côté qu'il faut se placer pour apprécier les critères d'une justice bien administrée.

Nous pensons que, pour le justiciable, une justice bien administrée est une justice à la fois accessible, sévère et efficace.

## Une justice accessible

Une justice n'est vraiment accessible que si elle est facile à saisir et facile à comprendre.

### La facilité d'accès

La facilité d'accès tient tout à la fois à la familiarité de l'accueil et à la simplicité des règles de compétence. Elle dépend aussi de la gratuité.

#### La familiarité de l'accueil

Comment, en premier lieu, le justiciable pourrait-il facilement s'adresser à la justice quand, dans la plupart des cas, il n'en connaît aucune des règles ni aucun des mécanismes? L'enseignement, même élémentaire, des institutions de la justice est totalement absent des lycées et collèges. L'élève qui termine sa scolarité dans l'enseignement secondaire ne connaît de la justice que ce qu'il en a vu au cinéma, à la télévision... ou lu – et dans quelles conditions! – dans la presse. Il n'a pas la moindre notion du système des juridictions ni de la manière de s'adresser à elles.

Devant un monde solennel et froid dont il imagine mal les rites et qui suscite plus la crainte que la sympathie, l'éventuel plaideur se sent, parfois, saisi d'effroi.

Ne sachant comment aborder un système dont il ne distingue ni les clés ni les usages, il renonce le plus souvent à réclamer son dû, craignant tout à la fois de se perdre dans les méandres d'un appareil qu'il maîtrise mal et de supporter finalement un dommage plus grand que celui primitivement subi.

Quand il s'agit d'attaquer l'administration, la prudence et la timidité se font plus fortes encore. Quelles seront les retombées d'un combat considéré, dès l'abord, comme inégal? Si le procès est, au bout du compte, gagné, l'administration ne cherchera-t-elle pas à se venger par d'autres voies? Et si le procès est perdu, le justiciable téméraire ne verra-t-il pas se dresser contre lui une administration qui lui reprochera ensemble son audace et le temps perdu?

L'information du plaideur est, en toute hypothèse, fondamentale pour dominer son appréhension et le familiariser avec une institution dont il faudrait tout de même lui apprendre que les jugements sont rendus en son nom...

A ce titre, on ne peut qu'applaudir à la mise en place, aujourd'hui dans les juridictions, de bureaux d'accueil, à l'organisation, par les barreaux d'avocats, de permanences d'orientation, à la création de «boutiques de droit» par de nombreuses associations, à la publication, par le ministère de la Justice, d'un certain nombre de guides pratiques...

#### La simplicité des règles de compétence

La détermination de la juridiction compétente est, en deuxième lieu, un casse-tête singulièrement dissuasif.

En admettant que la question en face de laquelle le justiciable se trouve placé ne soulève aucun problème international de conflits de lois ou de conflits de juridictions, il lui restera à trouver quelle est, parmi les juridictions françaises, celle devant laquelle il lui faudra porter son affaire.

Tribunal de commerce ou de grande instance? Tribunal administratif ou Conseil d'Etat? Et s'il se trompe? Est-on sûr que les prorogations de juridiction ou l'application de la règle «le juge de l'action est le juge de l'exception» suffiront à simplifier ses interrogations? Aller éventuellement devant le Tribunal des conflits, qui peut s'offrir ce luxe?

[...]

## Une justice efficace

L'efficacité d'une justice dépend à la fois de la rapidité du traitement des affaires et de l'exécution effective de ses décisions. Nous sommes, à l'heure actuelle, en France, loin du compte...

### La lenteur de la justice

Il ne saurait être ici question de rouvrir le vieux débat entre les mérites et les dangers respectifs d'une justice rapide – donc souvent expéditive – et d'une justice respectueuse de toutes les garanties – donc inévitablement lente – mais simplement de tenter de voir comment pallier les inconvénients d'une situation d'encombrement des juridictions – tous ordres confondus – que tous les hauts responsables dénoncent à l'envi. [...]

#### Le juge administratif

Qu'en est-il du juge administratif? Il se heurte exactement aux mêmes problèmes mais il semble qu'il en ait pris plus nettement conscience et qu'il ait déjà su en limiter les conséquences les plus néfastes.

Le Conseil d'Etat montre depuis longtemps que, pour désencombrer le prétoire d'une juridiction, on peut aisément faire l'économie de l'examen en formation collégiale de certaines questions simples en en confiant la décision à un juge unique. Encore faut-il veiller, chaque fois que l'on fait appel à ce juge unique, à l'égalité des justiciables placés dans des situations comparables dont on sait qu'elle est un principe à valeur constitutionnelle.

Continuant dans cette voie, la nouvelle loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (1995) a confié au seul président du tribunal administratif ou au magistrat qu'il désigne à cet effet, la mission de statuer, en audience publique et après audition du commissaire du gouvernement, sur un certain nombre de litiges (relatifs aux déclarations de travaux exemptés de permis de construire; à certains aspects de la situation individuelle des agents publics; aux pensions, aides personnalisées au logement; au service national; à la redevance télévisuelle; aux actions tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une collectivité publique lorsque le montant des indemnités ne dépasse pas un certain seuil; aux contraventions de grande voirie...).

Mais il est une autre voie pour alléger la tâche d'une juridiction particulièrement encombrée: c'est de transférer une partie de ses compétences à d'autres juridictions.

Cela a été fait, en 1953, pour les tribunaux administratifs qui se sont vu reconnaître la qualité de juridictions administratives de droit commun en matière

de contentieux administratif. Cela fut postérieurement fait, en 1987, avec la création des *cours administratives d'appel* qui se virent reconnaître compétence pour statuer sur les jugements des tribunaux administratifs dans les matières dites de «plein contentieux», c'est-à-dire celles où la solution du litige est largement commandée par l'appréciation de données de fait (comme c'est le cas pour le contentieux fiscal, celui des marchés et des contrats administratifs ou celui de la responsabilité des collectivités publiques).

Le Conseil d'Etat continuerait, on le sait, à juger en premier et dernier ressort un vaste contentieux (décrets individuels et règlements, élections régionales...), à être juge d'appel des litiges relatifs à la légalité de l'action administrative (l'excès de pouvoir) ainsi que des élections municipales et cantonales et pourrait enfin être saisi, par la voie de la cassation, des décisions des chambres administratives d'appel pour contrôler l'exacte application des règles de droit.

La dernière loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a restreint les compétences du Conseil d'Etat en supprimant, au premier alinéa de l'article premier de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, les mots: «et sur les recours pour excès de pouvoir fournis contre les actes réglementaires».

De telles réformes s'avèreront-elles, à la longue, suffisantes à elles seules pour régler l'épouvantable et détestable encombrement des rôles?

On peut en douter. N'y faudrait-il point ajouter aussi et surtout celle qui consisterait tout à la fois à ouvrir plus largement la porte d'accès du Conseil d'Etat aux jeunes auditeurs (ce qui, compte tenu de la rigoureuse sélection actuelle, ne risquerait pas de faire baisser le niveau) et à mieux utiliser – de manière plus rationnelle et plus égalitaire – l'ensemble des membres du corps? (v., sur ce point, notre article, Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel, propos et variations, *RDP* 1987, pp. 1151-1181).

On notera que, dans la lignée de ses efforts pour diminuer la masse des litiges portés devant le juge administratif, la loi du 31 décembre 1987 créant les cours administratives d'appel a prévu que des décrets en Conseil d'Etat détermineraient dans quelles conditions les litiges contractuels seraient soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, à une procédure préalable, soit de recours administratif, soit de conciliation.

Enfin, s'agissant des *procédures d'urgence*, le juge administratif a connu une nette et progressive extension de ses pouvoirs, qui tend à les rapprocher de ceux du juge judiciaire.

Comme devant le juge judiciaire, il existe, devant le juge administratif, une *procédure de référé* qui permet d'ordonner des mesures d'instruction (expertises, mesures provisoires) ou d'accorder une provision.

Tout cela limiterait-il le temps des litiges? L'accroissement de leur nombre paraît – hélas! – être dans la nature des choses, dans la logique même du développement des compétences de l'Etat moderne et dans la prise de conscience grandissante pour chaque individu de l'étendue et de l'importance de ses droits.

Deux mouvements parallèles cheminent en effet vers un même résultat.

L'ampleur de l'intervention réglementaire de l'Etat dans un grand nombre de domaines ne peut être que génératrice d'un contentieux de plus en plus abondant.

Et, par ailleurs, pour toujours mieux garantir les droits des administrés et leur permettre un accès chaque jour facilité, on simplifie les procédures, on allège les frais, on informe plus largement...

Chacun revendique sans cesse une justice plus ouverte, dans le même temps où l'on se méfie du juge.

«La tonitruante réclamation de la justice s'affronte à la lancinante répulsion du gouvernement des juges» (Blandine Kriegel, *La défaite de la justice in La Justice*, préc., p. 135).

[...]