



**Séminaire organisé par
la Cour suprême d'Estonie et l'ACA-Europe**

“Procédure régulière”

Tallinn, 18-19 octobre 2018

Réponses au questionnaire: France



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

Procédure régulière

Questionnaire du séminaire de l'ACA à Tallinn, 26-27 avril 2018

Ce questionnaire porte sur la limitation des droits procéduraux de l'individu pour des raisons d'économie de procédure. La question principale est de savoir si les États membres ont légiféré sur la simplification de la procédure pour le règlement de certains types de litiges administratifs et où se situe la limite entre une procédure juridictionnelle efficace et la protection des droits procéduraux de l'individu.

Le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et a d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P : Kadi, p 335 ; C-432/05 : Unibet, p 37, et jurisprudence citée). La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a constaté que le principe de protection juridictionnelle effective figurant audit article 47 est constituée de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter (C-199/11 : Union européenne c. Otis NV e.a., p 48).

D'autre part, selon une jurisprudence de la CJUE constante, les droits fondamentaux, tels que le respect des droits de la défense, n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (C-166/13 : Mukarubega, p 53, et jurisprudence citée). En outre, la CJUE a constaté que le principe de protection juridictionnelle effective n'exige pas seulement que toute personne puisse exercer son droit à un recours effectif, mais aussi que les juridictions saisies puisse rendre la justice avec efficacité (F-3/11 : Marcuccio, p 53). Par exemple, selon la CJUE, tant que la personne peut exercer son droit d'être entendu, l'article 47 de la Charte n'exige pas une audience orale dans chaque cas (voir, par exemple, C-239/12 P : Abdulrahim, p 42 ; affaires jointes T-589/14 et T-772/14 : Musso, p 59).

Il résulte de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte et des explications afférentes à l'article 47 que pour définir le sens et la portée du principe de protection juridictionnelle effective, il est également important d'examiner l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur le sujet.

Selon l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le principe d'un procès équitable s'étend également à la forme d'examen. Conformément à la jurisprudence de la CEDH, la cause doit généralement être examinée en audience par au moins une instance judiciaire. Cependant, les États membres peuvent, en cas de petits litiges ou de litiges moins complexes, appliquer une procédure simplifiée. Cela peut servir les intérêts des parties, en simplifiant l'accès à la justice, en réduisant les frais liés à la procédure et en accélérant le règlement des litiges.

Selon la jurisprudence de la CEDH, la procédure simplifiée consiste généralement en une procédure écrite, sauf si la juridiction estime qu'une audience est nécessaire ou si l'une des parties en fait la demande (la juridiction peut rejeter une telle demande) (voir Pönkä c.

Estonie, n° 64160/11, § 30 ; concernant l'obligation de tenir une audience, voir aussi: Göç c. Turquie [grande chambre], n° 36590/97, § 47, CEDH 2002-V, et jurisprudence citée ; Miller c. Suède, n° 55853/00, § 29, 8 février 2005). Dans la jurisprudence de la CEDH, les circonstances exceptionnelles permettant de dispenser d'une audience sont les causes relatives à des questions purement juridiques ou très techniques, qui ne sont pas de nature complexe (voir Koottummel c. Autriche, n° 49616/06, § 19, 10 décembre 2009, et jurisprudence citée, Allan Jacobsson c. Suède (n° 2), § 49 ; Valová, Slezák et Slezák c. Slovaquie, §§ 65-68, Varela Assalino c. Portugal (dec.) ; Speil c. Autriche (dec.), Schuler-Zraggen c. Suisse, § 58; Döry c. Suède, n° 28394/95, § 41 ; comparés à Salomonsson c. Suède, §§ 39-40 ; Jussila c. Finlande [GC], n° 73053/01, §§ 41-42 et 47-48). L'affaire peut également faire l'objet d'une procédure simplifiée ou d'une procédure écrite si elle ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être résolues d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et des positions écrites des parties (voir Döry c. Suède, § 37) ou si une procédure écrite est plus efficace qu'une procédure orale (Jussila c. Finlande [GC], §§ 41-42 et 47-48).

Dans le contexte de ce questionnaire, la procédure simplifiée vise un dispositif particulier de la procédure juridictionnelle administrative (type de procédure), qui permet de mener une procédure juridictionnelle plus facilement ou plus rapidement que d'habitude (procédure abrégée, procédure accélérée, procédure simple ou tout autre dispositif particulier de règlement des affaires administratives par les juridictions administratives). La procédure simplifiée, sa nature et ses prérequis sont traités dans la partie A de ce questionnaire. Il est à noter que dans la partie A de ce questionnaire, la procédure simplifiée ne s'étend pas à la procédure écrite sans autres simplifications et aux limitations à l'exercice des voies de recours. C'est la partie B qui porte sur les possibilités de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure écrite et aborde brièvement la possibilité de mener une audience par vidéoconférence.

Si la procédure juridictionnelle administrative simplifiée n'existe pas en tant que type de procédure à part entière dans votre pays, en répondant, veuillez considérer s'il existe d'autres moyens de rendre certains aspects de la procédure juridictionnelle plus efficaces (par exemple, les dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, etc.).

Partie A

Efficacité de la procédure juridictionnelle (aux dépens des garanties procédurales)

1. Procédure simplifiée

Le droit de procédure juridictionnelle administrative de votre pays prévoit-il une possibilité de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure simplifiée : au niveau de la cour administrative suprême et/ou au niveau des tribunaux ? (OUI/NON)

OUI, tant pour le Conseil d'État que pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

2. Prérequis au recours à la procédure simplifiée

2.1 Le prérequis à l'examen de l'affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée est-il le fait que :

a. les litiges aient trait à certains domaines spécifiques? Veuillez préciser les domaines (par exemple, les infractions mineures en matière de circulation, les amendes administratives, certains recours en droit des étrangers, extradition etc.) ;

La nature du contentieux conditionne le degré de simplification de la procédure qui sera utilisée dans l'espèce (juge unique ou formation collégiale, avec instruction préalable et audience ou non, avec conclusions du rapporteur public ou non, etc.). S'agissant des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'[article L. 222-1](#) du code de justice administrative prévoit la possibilité de statuer en formation de juge unique dans le cas « *des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ». S'agissant du Conseil d'État, l'[article L. 122-1 in fine](#) du code de justice administrative prévoit également la possibilité pour le juge unique de statuer par ordonnance sur les « *affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale* ». De nombreux domaines spécifiques relèvent actuellement d'une procédure simplifiée.

Au premier plan de ceux-ci figure le **contentieux des étrangers**. Confronté à l'augmentation des recours dans ce domaine¹, le législateur a organisé la simplification des procédures relatives au contentieux des étrangers. Le contentieux des reconduites à la frontière², celui des refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile³, celui des décisions de maintien en rétention en cas de demande d'asile⁴, ou encore celui des décisions de transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile⁵, peuvent faire l'objet d'un examen à l'issue d'une procédure simplifiée devant un juge unique.

Le législateur a également organisé une procédure simplifiée devant la juridiction administrative dans le cadre de contentieux spécifiques. Peuvent ainsi faire l'objet d'une procédure simplifiée les recours relatifs aux **contraventions de grande voirie**⁶ ou ceux relatifs à la garantie du **droit au logement opposable**, notamment lorsqu'il s'agit de demander au juge de prononcer une injonction sous astreinte à l'encontre du préfet pour qu'il procède à un logement ou relogement⁷.

Le pouvoir réglementaire a également prévu de nombreux recours pour lesquels une procédure simplifiée est organisée. À titre d'exemple, une telle procédure est prévue pour les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale ; aux pensions ; aux évaluations et à une partie des

¹ Ces recours ont représenté en 2016 30% des entrées devant les tribunaux administratifs et plus de 17% des affaires enregistrées devant le Conseil d'État. Voir Conseil d'État, *Rapport public 2017 : Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016*, La documentation française.

² [Articles L. 776-1 et L776-2 du CJA.](#)

³ [Article L. 777-1 du CJA.](#)

⁴ [Article L. 777-2 du CJA.](#)

⁵ [Article L. 777-3 du CJA.](#)

⁶ [Article L. 774-1 du CJA.](#)

⁷ Voir les articles [L.778-1 du CJA](#) et [L. 441-2-3-1 I du code de la construction et de l'habitat](#) lus ensemble.

sanctions disciplinaires des agents publics ; à la consultation et la communication de documents administratifs ; en matière fiscale ; etc⁸.

La nature du contentieux peut ainsi constituer l'une des conditions au déclenchement d'une procédure simplifiée. Le champ des domaines susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure est très vaste et varié. La détermination des litiges pouvant faire l'objet d'une procédure simplifiée est réalisée de concert par le législateur et le pouvoir réglementaire. Il demeure que les contentieux en question partagent la plupart du temps le point commun d'être des litiges répétitifs et ne posant pas de difficultés juridiques particulières.

Le déclenchement de la procédure simplifiée n'est toutefois pas uniquement conditionné par la nature du contentieux d'espèce. Elle peut être ouverte au regard d'autres critères.

b. la faible gravité de l'infraction ? Veuillez préciser les critères de gravité (par exemple, est-ce la violation du droit en question qui est faiblement prioritaire ou le montant de la demande qui est peu élevé ; un seuil financier a-t-il été établi et, si oui, lequel ?). Si possible, veuillez donner la définition légale ou jurisprudentielle de l'infraction de faible gravité ou du montant peu élevé de la demande, ainsi que des exemples de la jurisprudence ;

En droit administratif français, le déclenchement de la procédure simplifiée peut également être conditionné à un **critère financier**. Les tribunaux administratifs statuent en formation de juge unique sur les actions indemnitaires, hors commande publique, qui ne dépassent pas un certain montant⁹. Ce montant a été fixé par voie réglementaire à 10 000€¹⁰. Certaines actions indemnitaires dépassant ce seuil peuvent tout de même relever de la compétence du juge unique en cas de disposition législative ou réglementaire contraire¹¹. Il n'en demeure pas moins que ces dispositions fixent un seuil financier en dessous duquel le déclenchement de la procédure simplifiée devant le tribunal administratif est automatique pour toute action indemnitaire.

c. la solution à l'affaire soit claire et évidente ;

L'absence de difficulté particulière des questions soulevées par les recours constitue également une condition du déclenchement de la procédure simplifiée, le plus souvent dans le cas de contentieux répétitifs.

L'évidence de la solution à une affaire peut aussi constituer à elle seule un motif de déclenchement de la procédure simplifiée. Le Conseil d'État peut ainsi rejeter des requêtes, en formation de juge unique, lorsque celles-ci sont manifestement irrecevables ou ne relèvent manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative¹². Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent également rejeter des recours, en formation de juge unique, pour les mêmes motifs¹³. Ce rejet pour irrecevabilité manifeste ne vaut toutefois que dans les cas où la juridiction n'est pas tenue d'inviter les parties à régulariser leur requête.

d. autre (veuillez préciser) ?

⁸ Voir l'[article R. 222-13 du CJA](#).

⁹ [Ibid.](#) 10°.

¹⁰ [Article R. 222-14 du CJA](#).

¹¹ [CE, 10 oct. 2012, Mme Cadar, 348475](#).

¹² [Article R. 122-12 du CJA](#).

¹³ [Article R. 222-1 du CJA](#).

Le droit français prévoit la possibilité de saisir le juge administratif par la voie du **référé**. Le juge administratif saisi se prononce le cas échéant par ordonnance, sauf renvoi à une formation collégiale, à l'issue d'une procédure simplifiée prévoyant notamment des délais restreints. Le prérequis au déclenchement de cette procédure de référé réside dans la nécessité de statuer rapidement, voire l'urgence à statuer. Cette procédure est déclenchée à l'initiative du requérant lors de l'introduction de sa requête en référé. Qu'il souhaite obtenir en urgence la suspension d'une décision administrative¹⁴, des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une de ses libertés fondamentales¹⁵ ou toute mesure utile¹⁶, le recours sera examiné par un juge unique statuant à l'issue d'une procédure contradictoire écrite ou orale¹⁷. En dehors de ce contexte d'urgence, la procédure devant le juge des référés peut encore davantage être simplifiée. À titre d'exemple, le juge unique des référés peut en effet rendre une ordonnance sans audience publique en cas de non lieu ou de désistement¹⁸.

Il existe également un autre cas, spécifique au Conseil d'État, pour lequel la procédure simplifiée est applicable. Le Conseil d'État peut en effet rejeter les pourvois irrecevables ou fondés sur aucun moyen sérieux dans le cadre de la **procédure préalable d'admission des pouvoirs en cassation**¹⁹. Cette procédure autorise un rejet sans motivation des pourvois (voir 3.5 *infra*).

2.2 Les possibilités d'examen d'une affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée sont-elles déterminées d'une façon exhaustive dans la loi ou bien c'est la jurisprudence qui joue le rôle décisif dans le recours à ce dispositif (par exemple, une décision discrétionnaire) ?

Les cas de déclenchement et les conditions de mise en œuvre de la procédure simplifiée en droit administratif français sont fixés au premier chef par le législateur secondé par le pouvoir réglementaire. Le rôle de la jurisprudence en la matière est subsidiaire. Elle vise notamment à préciser les différents recours susceptibles de faire l'objet d'une procédure simplifiée.

Les exemples de précisions jurisprudentielles du champ d'application des cas de recours pouvant être traités à l'issue d'une procédure simplifiée sont nombreux. À titre d'exemple, si l'article R. 222-13 3° du code de justice administrative prévoit que les litiges relatifs aux pensions peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée, la jurisprudence a pu préciser le cadre des recours concernés. La contestation d'une décision ministérielle rejetant une demande de révision d'une pension relève ainsi de la compétence du juge unique²⁰. Le juge administratif français est également intervenu pour spécifier les contours du déclenchement de la procédure simplifiée en cas d'action indemnitaire inférieure à un seuil financier mentionné dans la réponse 2.1.b. La jurisprudence a ainsi déterminé qu'en l'absence de conclusions indemnitaires chiffrées dans la requête introductive, l'action doit être regardée comme tendant au versement d'une somme inférieure à 10 000€, emportant la mise en place de la procédure simplifiée devant le tribunal administratif²¹.

¹⁴ [Article L. 521-1 du CJA.](#)

¹⁵ [Article L. 521-2 du CJA.](#)

¹⁶ [Article L. 521-3 du CJA.](#)

¹⁷ [Article L. 522-1 du CJA.](#)

¹⁸ [CE, 25 mai 2010, SAS Therabel Lucien pharma, 338996.](#)

¹⁹ [Article L. 822-1 du CJA.](#)

²⁰ [CE, 16 juin 2004, Dufau, 262070.](#)

²¹ [CE, Sect., 5 mai 2006, Mme Bisson, 280223, Lebon 231.](#)

2.3 La juridiction peut-elle recourir à une procédure simplifiée même si elle n'a pas obtenu le consentement des parties au procès ?

OUI

Le déclenchement de la procédure simplifiée dépend des critères fixés par la loi et le règlement évoqués dans les réponses 2.1. La procédure simplifiée n'est pas subordonnée au consentement des parties. Elle est donc mise en œuvre *de jure* dès lors que les des conditions législatives, réglementaires et jurisprudentielles sont satisfaites, nonobstant l'absence de consentement des parties au procès.

2.4 L'individu peut-il contester l'application de la procédure simplifiée séparément de la décision définitive de la juridiction ?

NON

L'application de la procédure simplifiée ne peut pas faire l'objet d'une contestation distincte de celle de la décision de la juridiction. Cela ne signifie pas pour autant que l'application de la procédure simplifiée soit insusceptible de recours. Même dans les cas où le tribunal administratif est compétent en premier et dernier ressort²², le pourvoi en cassation de la décision du juge administratif est toujours possible devant le Conseil d'État. À l'occasion de ce pourvoi, les parties peuvent demander l'annulation de l'ordonnance, du jugement ou de l'arrêt au motif que ceux-ci ont été adoptés à l'issue d'une procédure irrégulière. Les requérants peuvent notamment contester la compétence du juge unique pour connaître d'une affaire.

Si le vice de procédure est constaté et que celui-ci a privé le justiciable d'une garantie²³, le Conseil d'État peut annuler la décision du juge administratif adoptée à l'issue d'une procédure simplifiée et renvoyer l'affaire devant une formation collégiale dans le cadre d'une procédure de droit commun. Par conséquent, bien que l'application de la procédure simplifiée ne puisse faire l'objet d'une contestation distincte du recours contre la décision litigieuse, elle peut être annulée par la cassation de la décision survenue à l'issue de cette procédure simplifiée.

2.5 Est-il possible de passer d'une procédure simplifiée à une procédure générale et vice versa ?

La possibilité de renvoi d'une affaire à une procédure de droit commun constitue l'une des principales garanties du justiciable dans le cadre d'une procédure simplifiée. En droit administratif français, un tel renvoi est toujours possible et son initiative appartient à la formation de jugement. À titre d'exemple, le juge des référés statue en formation de juge unique à l'issue d'une audience en l'absence de conclusions du rapporteur public. L'[article L. 522-1 in fine](#) du code de justice administrative prévoit cependant que le juge des référés peut renvoyer l'affaire devant une formation collégiale qui statuera après avoir entendu les conclusions du rapporteur public.

En revanche, la possibilité de renvoyer à un juge unique une requête qui relève *de jure* de la compétence d'une formation collégiale n'existe pas.

²² Voir les cas prévus à l'[article R. 811-1 du CJA](#).

²³ Cela correspond à la même logique étendue *a fortiori* que celle développée dans la jurisprudence *Danthony*. Voir [CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033](#).

3. Nature de la procédure simplifiée

3.1 Quelles exigences de la procédure juridictionnelle administrative sont contraignantes dans une procédure simplifiée (par exemple, l'audition, les principes généraux de la procédure juridictionnelle administrative, etc.) ?

Les garanties contraignantes maintenues dans le cadre d'une procédure simplifiée sont nombreuses. Leur nombre et leur nature dépendent du niveau de simplification de la procédure. Certaines procédures simplifiées prévoient l'obligation d'une instruction préalable et d'une audience publique. Dans d'autres cas, ces garanties ne sont pas imposées.

Certaines exigences de la procédure juridictionnelle administrative demeurent contraignantes dans n'importe quelle procédure simplifiée. Au premier rang de ces exigences figure **la possibilité de pourvoi en cassation** qui demeure ouverte contre toute ordonnance, jugement ou arrêt d'appel rendu à l'issue d'une procédure simplifiée (voir 3.4 *infra*).

Les parties ont également toujours la possibilité de se faire représenter par un **conseil juridique** ainsi que de bénéficier de l'aide juridictionnelle à cet effet. L'exigence du contradictoire doit aussi être respectée dans tous les cas²⁴. Cela ne signifie pas pour autant que le juge administratif soit tenu de communiquer la requête au défendeur s'il entend la rejeter par ordonnance²⁵.

La procédure simplifiée n'autorise toutefois pas le juge à se dispenser de motiver sa décision, à l'exception de la procédure préalable d'admission des pourvois en cassation.

3.2 Quelles règles générales de la procédure juridictionnelle administrative ne doivent pas être suivies dans une procédure simplifiée (par exemple, est-ce qu'il existe des dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, la prononciation en audience publique, etc.)

Les règles générales de la procédure administrative contentieuse qui peuvent ne pas être suivies dans le cadre d'une procédure simplifiée dépendent du niveau de simplification de la procédure. Les économies de règles procédurales peuvent être nombreuses.

Si l'on prend l'exemple de la procédure simplifiée devant le juge unique, il convient de distinguer trois situations. La première concerne le juge des référés qui peut faire l'économie de la formation collégiale et des conclusions du rapporteur public lorsqu'il statue²⁶. La deuxième renvoie au cas où le juge unique statue sur le fond par jugement²⁷. Dans cette situation, si le jugement est rendu par un juge unique, il l'est à l'issue d'une procédure comprenant la tenue d'une audience publique et après audition du rapporteur public. Enfin, la troisième situation, introduite

²⁴ [CE, 4 juil. 2012, Union syndicale des magistrats administratifs, 338829.](#)

²⁵ [CE, Sect., 22 janv. 1993, Association des riverains de l'Herrengrie, Lebon 21.](#)

²⁶ Voir l'article L. 522-1 du CJA précité dans la réponse 2.5.

²⁷ Voir l'article R. 222-13 du CJA précité.

par un décret en date du 23 décembre 2006²⁸, permet au juge unique de désormais rejeter par ordonnance une requête manifestement irrecevable sans instruction contradictoire, ni audience, ni conclusions d'un rapporteur public²⁹.

En fonction de la nature du contentieux, la simplification de la procédure peut également entraîner la mise en place de délais restreints. À titre d'exemple, il est prévu que le juge des référés se prononce dans un délai de 48 heures dans le cadre d'un référé-liberté, c'est-à-dire un recours ouvert au justiciable pour demander au juge toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale³⁰. Les procédures enserrées dans des délais particuliers peuvent également concerner des contentieux spéciaux. Ainsi en cas de contestation d'une obligation de quitter le territoire français, le juge administratif compétent bénéficie d'un délai spécifique³¹ pour statuer.

3.3 Existe-t-il des différences dans l'utilisation de la procédure simplifiée entre les instances ?

La procédure simplifiée est sensiblement la même entre la première et la seconde instance lorsque l'appel est ouvert contre la décision de première instance. Les dispositions législatives et réglementaires régissant ces procédures simplifiées sont les mêmes pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel³². Les règles de la procédure simplifiée sont également sensiblement les mêmes devant le Conseil d'État.

Il est toutefois possible que dans certains contentieux spécifiques, les règles de la procédure simplifiée évoluent entre les instances. Par exemple, dans les hypothèses où l'appel est possible à l'encontre des décisions de première instance découlant d'une procédure simplifiée, le juge d'appel suit des règles spécifiques à son office. Il peut ainsi rejeter par ordonnance des appels « *qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision [juridictionnelle] attaquée* »³³.

La principale différence d'utilisation entre les instances de la procédure simplifiée réside notamment dans le nombre d'affaires traitées par les juridictions à l'aide d'une procédure simplifiée. Si l'on prend l'exemple du juge unique statuant par ordonnance, le Conseil d'État a davantage tendance à recourir à cette procédure que ne le font les tribunaux administratifs³⁴. Cette différence s'explique par le nombre plus important d'affaires introduites devant le Conseil d'État.

²⁸ [Décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.](#)

²⁹ Pour le Conseil d'État, voir l'[article R. 122-12 4°](#) du CJA. Pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, voir l'[article R. 222-1 4°](#) du CJA.

³⁰ Voir l'article L. 521-2 du CJA précité.

³¹ Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois ou six semaines en fonction des situations. Voir l'[article L. 512-1 I et Ibis du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) (CESEDA).

³² Voir par exemple l'article R. 222-1 du CJA précité qui prévoit la possibilité pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel de statuer en formation de juge unique sur certains litiges.

³³ [Article R. 222-33 du CJA.](#)

³⁴ En 2016, près de 25 % des affaires ont été traitées par ordonnances dans les tribunaux administratifs contre 49 % pour le Conseil d'État. Voir Conseil d'État, *Rapport public 2017, op. Cit.*

3.4 Quelles sont les limitations à l'exercice des voies de recours dans le cas d'une procédure simplifiée ? Une affaire administrative, réglée dans le cadre d'une procédure simplifiée, est-elle susceptible de recours jusqu'à la plus haute instance administrative ? S'il existe des différences par rapport à la procédure générale, veuillez décrire le parcours d'une affaire, qui fait l'objet d'une procédure simplifiée, dans le système judiciaire (par exemple, le recours est déposé directement auprès de la plus haute instance, etc.).

L'appel n'est pas toujours ouvert pour l'ensemble des décisions rendues en première instance à l'issue d'une procédure simplifiée. L'[article R. 811-1](#) du code de justice administrative prévoit que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur de nombreux litiges relevant d'une procédure simplifiée : pensions, permis de conduire, action indemnitaire relevant des articles R. 222-14 et R. 222-15 du CJA, etc. La possibilité d'appel demeure dans certains contentieux spécifiques comme, par exemple, dans le cas des décisions rendues à l'issue d'une procédure simplifiée en matière de contravention de grande voirie ou de contentieux des étrangers.

Dans tous les cas, que l'appel soit ouvert ou non, le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État demeure toujours possible pour toute décision rendue en dernier ressort, même dans le cadre d'une procédure simplifiée (voir 3.1 *supra*).

3.5 Dans une procédure simplifiée, le jugement peut-il se limiter au dispositif du jugement (sans aucun considérant) ? (OUI/NON)

NON

L'article L. 9 du code de justice administrative prévoit que « les jugements doivent être motivés ». Cette exigence de motivation, déjà reconnue par la jurisprudence comme un principe général du droit de valeur législative³⁵, vaut pour « toutes les juridictions » même en l'absence de texte³⁶.

Ce principe peut souffrir de certains tempéraments. Le juge administratif n'est ainsi pas tenu de motiver dans sa décision ses rejets sur le fond des fins de non-recevoir³⁷, ni les rejets des moyens inopérants³⁸. En vertu du principe d'économie des moyens, le juge administratif peut également se fonder et motiver sa décision sur un seul des moyens évoqués par le requérant lorsqu'il fait droit à la demande de celui-ci³⁹. Ces exceptions ne conduisent toutefois pas à ce que le juge administratif rende une décision limitée au dispositif, dépourvue de toute motivation, à l'issue d'une procédure simplifiée. Si le Conseil d'État peut se limiter au simple rejet d'un pourvoi en cassation sans davantage de motivation dans le cadre de la procédure d'admission de ces pourvois, cette procédure est limitée au cadre spécifique de la procédure préalable d'admission des pourvois en cassation⁴⁰.

L'impossibilité pour le juge administratif de rendre une décision limitée au dispositif traduit un souci de transparence de la prise de décision par le juge – condition essentielle de la confiance du justiciable en la justice. L'obligation de

³⁵ [CE, 8 juil. 1970, Doré, 75362, Lebon 741.](#)

³⁶ [CE, 8 juin 1994, Lecomte, 147043.](#)

³⁷ [CE, 18 juil. 1973, Ville de Limoges, 86275.](#)

³⁸ CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, Lebon 234.

³⁹ CE, 29 mai 1963, *Ministère de la santé publique et de la population c/ M.*, Lebon 334.

⁴⁰ Article L. 822-1 du CJA précité.

motivation constitue en outre l'une des garanties procédurales essentielles pour le justiciable qui souhaiterait contester la décision du juge.

4. La procédure simplifiée dans la jurisprudence

4.1 Quelle est la proportion des affaires réglées dans le cadre d'une procédure simplifiée par rapport au nombre total des affaires réglées ? (%)

La procédure simplifiée occupe une place très importante dans le contentieux administratif français. Elle constitue un facteur d'amélioration du travail du juge face à l'accroissement du nombre de requêtes. À titre d'exemple, 49% des décisions rendues par le Conseil d'État en 2016 l'ont été par voie d'ordonnances. À la Cour nationale du droit d'asile, près de 24% des affaires ont été rejetées en 2016 par ordonnances.

4.2 La jurisprudence de votre pays a-t-elle mis en exergue des problèmes relatifs à la procédure simplifiée et, si oui, lesquels ? Veuillez donner un maximum de 3 exemples.

L'utilisation de la procédure simplifiée constitue un excellent outil d'efficacité de la justice administrative notamment en termes de délais de jugement et de stocks d'affaires en instance. La procédure simplifiée n'est pas pour autant exempte de tout problème. Les critiques de ce dispositif viennent principalement de la doctrine. Certains auteurs ont notamment pu affirmer qu'il serait « assurément délicat » de « faire le bilan des avantages et inconvénients » de la procédure simplifiée⁴¹. Les critiques de la procédure simplifiée se concentrent sur la nécessité de veiller au respect des garanties procédurales du justiciable.

La jurisprudence a elle-même pu mettre en exergue des difficultés relatives à la procédure simplifiée dans certains domaines spécifiques. À titre d'exemple, le contentieux des obligations de quitter le territoire français relève d'une procédure simplifiée spécifiques définies par le CESEDA (voir 2.1.a *supra*). Le Conseil d'État a affirmé que cette procédure particulière était exclusive des procédures de référé d'urgence prévues par le CJA et qu'elle présentait des « garanties au moins équivalentes ». Toutefois conscient des avantages que l'une de ces procédures simplifiées pouvait présenter pour le justiciable par rapport à l'autre, le Conseil d'État a admis que dans des cas exceptionnels, un requérant pouvait contester une obligation de quitter le territoire français à l'aide d'un référé-liberté⁴². Ainsi, la jurisprudence admet que la procédure simplifiée spécifique à un contentieux particulier n'offre pas toujours les garanties procédurales suffisantes au justiciable.

Sur un aspect procédural, la possibilité qu'une affaire soit traitée par ordonnance en l'absence d'audience publique et de conclusions du rapporteur public est susceptible de faire naître des craintes quant aux garanties procédurales du requérant. C'est pourquoi le juge administratif attache une importance particulière à la possibilité de renvoyer l'affaire traitée dans le cadre d'une procédure simplifiée à une procédure de droit commun, même en l'absence de texte le prévoyant⁴³. Ce renvoi n'est toutefois qu'assez peu souvent utilisé par le juge.

⁴¹ Voir B. Seiller, « Le juge unique », *AJDA*, 2012, p. 1205.

⁴² [CE, 11 juin 2015, M. A., 390704.](#)

⁴³ CE Sect., 13 juil. 1956, *SE à la reconstruction c. Piéton-Guibout*, 19496, Lebon 338.

Partie B

Droit à une audience publique

1. Existe-t-il des types d'affaires administratives ou des instances judiciaires, où seule la procédure orale est applicable (c'est-à-dire la procédure écrite ne peut pas être utilisée) ?

En droit français, la procédure est par principe écrite devant le juge administratif. Les parties présentent leur mémoire dans le cadre d'une procédure contradictoire⁴⁴. Elles peuvent ensuite exposer leurs observations orales lors de l'audience en réponse aux conclusions du rapporteur public⁴⁵. Ces observations viennent à l'appui de leurs écrits et ne peuvent donc pas aboutir à présenter au tribunal ou à la cour de nouvelles conclusions ou de nouveaux moyens.

La procédure orale n'est pas pour autant totalement exclue en droit administratif français. Elle constitue une exception au principe de la procédure écrite. À titre d'exemple, le juge des référés statue aux termes d'une procédure contradictoire qui peut être orale ou écrite⁴⁶. Le juge des référés tend à se fonder en particulier sur les éléments présentés au cours de l'audience pour apprécier le bien-fondé de la demande⁴⁷. Les parties ont en effet la possibilité de formuler des moyens nouveaux de droit ou de fait dont il sera fait mention par le juge des référés dans le procès-verbal de l'audience ou dans le texte de l'ordonnance⁴⁸. La production de pièces au cours de l'audience est également permise à condition qu'elle fasse l'objet d'une communication contradictoire, notamment lorsque cette pièce fonde la décision du juge des référés d'écartier un moyen⁴⁹.

L'exemple du contentieux devant le juge des référés illustre la possibilité de combiner la procédure écrite et la procédure orale dans certains types de contentieux spécifiques. En matière d'asile, la procédure est également en grande partie orale devant la Cour nationale du droit d'asile. Il n'existe cependant pas, en droit administratif français, de situations où seule la procédure orale est applicable.

2. Dans quelles circonstances l'affaire peut-elle être réglée dans le cadre d'une procédure écrite? Une telle décision peut-elle être imputable, par exemple, au fait qu'il s'agit de :

- a. questions purement juridiques ;
- b. questions très techniques ;
- c. l'affaire ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être réglées d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et sur les positions écrites des parties ;
- d. autre fondement, par exemple, le souhait d'une des parties au procès ?

Comme précisé dans la réponse 1 de la partie B, la procédure administrative contentieuse est par principe écrite en droit français. Les affaires sont donc toujours réglées dans le cadre d'une procédure écrite à l'exception des cas mentionnés précédemment où la procédure orale est applicable.

⁴⁴ [Article L. 5](#) du CJA.

⁴⁵ [Article R. 732-1](#) du CJA.

⁴⁶ Article L. 522-1 du CJA précité.

⁴⁷ [CE, 13 fév. 2001, Société Golden Harvest Zelder, 228962.](#)

⁴⁸ [CE, 20 janv. 2005, Commune de Saint-Cyprien, 276475.](#)

⁴⁹ [CE, 26 mars 2002, Société Route Logistique Transports, 244426.](#)

3. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée également par vidéoconférence (c'est-à-dire de façon qu'une partie au procès, son agent ou son conseiller se trouve dans un autre lieu lors de l'audience et effectue des actes de procédure depuis cet endroit en temps réel par le biais d'une transmission audiovisuelle) ? (OUI/NON)

OUI

En droit administratif français, la possibilité de tenue d'une audience à l'aide d'un **moyen de communication audiovisuelle** demeure limitée à deux situations. Elle est limitée tout d'abord au contentieux spécifique de l'asile. Cette solution se justifie par le fait que la Cour nationale du droit d'asile, située à Montreuil, est seule compétente pour statuer sur le contentieux de l'asile sur l'ensemble du territoire français.

L'[article L. 733-1 alinéa 2 du CESEDA](#) prévoit la possibilité pour le requérant de présenter ses explications à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en direct au moyen d'un moyen de communication audiovisuelle. Ce dispositif a vocation à faciliter la possibilité ouverte aux intéressés, notamment d'outremer, de présenter leurs observations à la cour. Des vidéo-audiences sont ainsi actuellement organisées depuis Cayenne, Mamoudzou, Point-à-Pitre et Fort-de-France.

L'introduction de ce dispositif ne conduit toutefois pas à priver le requérant de ses garanties à un procès équitable. Les caractéristiques techniques de ce moyen audiovisuel doivent en effet assurer « *une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers* »⁵⁰. Afin de garantir la fidélité de cette retransmission, deux procès verbaux sont rédigés dans chacune des deux salles d'audience⁵¹.

Dans la matière administrative, l'utilisation de la vidéoconférence en audience demeure donc très restreinte. Il existe cependant un deuxième cas dans lequel l'utilisation d'un dispositif est possible. En effet, l'utilisation d'un moyen de communication audiovisuelle est également prévue depuis 2005 pour les tribunaux administratifs d'outre-mer⁵².

4. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée hors de la cour (dans une institution pénitentiaire, à l'hôpital, etc.) ? Dans quelles circonstances ?

Le droit administratif français prévoit également la possibilité d'**audience foraine**, en dehors de la juridiction administrative concernée. Cette possibilité est prévue en matière d'asile. Le président de la Cour nationale du droit d'asile peut en effet prévoir la tenue d'audiences foraines au siège d'une juridiction administrative ou judiciaire afin de faciliter la possibilité pour les requérants de présenter leurs observations lors de l'audience⁵³. Ces audiences foraines en matière d'asile sont conditionnées par leur acceptation par le président de la juridiction d'accueil concernée. Elles demeurent en pratique assez rares.

En dehors de la possibilité d'audiences foraines devant la Cour nationale du droit d'asile, les audiences ne peuvent être pas menées hors du Conseil d'État, des cours administratives d'appel ou des tribunaux administratifs.

⁵⁰ [Article R. 733-22](#) du CESEDA.

⁵¹ [Article R. 733-23](#) du CESEDA.

⁵² [Article L. 781-1 du CJA](#).

⁵³ Article L. 733-1 alinéa 3 du CESEDA précité.