

Présentation du projet de décret portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)

Le **titre Ier** du présent projet de décret modifie la partie réglementaire du code de justice administrative. Il comprend des évolutions procédurales destinées à accélérer le traitement de certaines requêtes, à renforcer les conditions d'accès au juge, à dynamiser l'instruction et à adapter l'organisation des juridictions administratives à de nouveaux défis. Il comprend également des mesures de mise en cohérence textuelle et d'intégration de la jurisprudence.

L'**article 2** prévoit les dispositions réglementaires d'application de la disposition, insérée au second alinéa de l'article L. 122-1 du code de justice administrative par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, selon laquelle le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat peut désigner des conseillers d'Etat habilités à régler, par ordonnance, les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale. Il prévoit que ces conseillers d'Etat sont désignés au vu de la proposition du président de la chambre d'affectation.

Il prévoit par ailleurs, que le greffier en chef de chambre assiste le président de chambre dans l'instruction des dossiers. Il peut ainsi proposer toute mesure utile pour leur mise en état et il est chargé de la mise en œuvre et du suivi des mesures retenues, et peut signer à cette fin les courriers en informant les parties.

L'**article 3** modifie l'article R. 222-1 du code de justice administrative pour permettre à des magistrats administratifs ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins deux ans d'ancienneté désignés par leur chef de juridiction de rejeter des requêtes par ordonnance dans les hypothèses prévues par cet article.

Il élargit par ailleurs ces hypothèses en permettant, en premier lieu, aux tribunaux administratifs de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit des questions identiques à celles tranchées par un arrêt devenu définitif de la cour administrative d'appel dont ils relèvent, et, en second lieu, aux cours administratives d'appel, de rejeter par ordonnance les requêtes manifestement mal fondées.

L'**article 4** modifie l'article R. 222-13 du code de justice administrative relatif au juge unique pour exclure de son champ de compétence le contentieux indemnitaire contractuel : dès lors en effet que le solde d'un marché public peut comprendre à la fois des indemnités en réparation d'un préjudice et des sommes tendant seulement à l'application des clauses financières du contrat qui ne présentent pas un caractère indemnitaire au sens de l'article R. 222-13 (CE 8 juin 2011, Sté Ateliers construction métallique Gibard, n° 331982, aux T.), il paraît préférable, dans le souci d'une bonne administration de la justice, d'exclure également du champ de compétence du juge unique le contentieux contractuel purement indemnitaire. Une modification dans les mêmes termes de l'article R. 811-1, qui détermine les litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en dernier ressort, est prévue par l'article article 29 du décret.

L'**article 5** modifie l'article R. 226-1 du code de justice administrative pour reconnaître explicitement le rôle des greffiers dans la conduite de l'instruction.

L'**article 6** fait du lieu d'exécution d'un contrat le critère de principe pour déterminer le tribunal administratif territorialement compétent pour tous les litiges qui s'y rapportent, y compris ceux relatifs à sa passation, et clarifie ainsi le texte dans le sens interprété par la jurisprudence (CE 26 juin 2015, min. de la défense c/ sté Olympe Service, n° 389599, aux T.). Il supprime par ailleurs la distinction entre « marchés » et « concessions », d'une part, et « contrats » d'autre part, qui n'a plus de justification aujourd'hui, l'ensemble des marchés et concessions étant nécessairement des contrats.

L'**article 7** complète l'article R. 351-3 du code de justice administrative pour prévoir explicitement qu'après attribution d'un dossier d'une série à une juridiction par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, tous les dossiers relevant de cette série peuvent être transmis directement par les autres juridictions à la juridiction ainsi désignée une première fois, sans avoir à solliciter une nouvelle décision du président de la section du contentieux. Il procède par ailleurs, dans un souci de coordination, à une modification de l'article R. 351-6.

L'**article 8** modifie l'article R. 411-6 du code de justice administrative pour permettre qu'en cas de requête présentée par plusieurs personnes physiques ou morales, la notification du jugement puisse être faite à l'égard du représentant unique des requérants, à l'instar de ce que prévoit déjà le texte pour les actes antérieurs de la procédure. Il s'agit d'une mise en cohérence avec la modification qui est apportée par l'article 26 du présent décret à l'article R. 751-3 relatif à la notification des décisions de justice.

L'**article 9** modifie l'article R. 412-1 du code de justice administrative pour que l'obligation de produire l'acte attaqué s'applique autant dans les recours dirigés contre une décision unilatérale que ceux dirigés contre un contrat.

L'**article 10** modifie l'article R. 421-1 du code de justice administrative pour étendre l'obligation de liaison du contentieux par une décision préalable aux litiges de travaux publics, la dispense existant dans cette matière n'ayant plus de justification aujourd'hui. Cette modification aura pour conséquence de rendre opposable le délai de 2 mois aux litiges de travaux publics.

Il renforce par ailleurs l'obligation de liaison du contentieux pour les requêtes tendant au paiement d'une somme d'argent, en exigeant qu'une décision, expresse ou tacite, sur la demande préalable soit intervenue avant l'introduction de la requête, alors qu'en l'état de la jurisprudence, le défaut de liaison du contentieux est régularisable jusqu'à ce que le juge statue (CE 11 avril 2008, Etablissement français du sang, n° 281374, A). Cette modification vise à favoriser le règlement amiable des litiges avant l'intervention du juge.

L'article 10 supprime enfin le 1° de l'article R. 421-3 aux termes duquel seule une décision expresse de rejet fait courir le délai de recours en matière de plein contentieux : cette disposition présente l'inconvénient de laisser indéfiniment les délais de recours ouverts en matière indemnitaire ou de plein contentieux de légalité en cas de rejet implicite, alors même qu'il y aurait eu un accusé de réception de la demande indiquant les voies et délais de recours en cas de silence gardé par l'administration ; elle aboutit par ailleurs à des situations incohérentes car, selon la façon dont un agent public a libellé ses conclusions pour contester le refus de l'administration de lui accorder un avantage financier, une décision implicite de rejet fait courir ou non le délai de recours (il court lorsque le recours peut être analysé comme un recours pour excès de pouvoir : v. par ex CE 30 juillet 2003, Schneider, n° 249687, mais ne court pas lorsqu'il peut être analysé comme un recours de plein contentieux : CE Sect. 5 janvier 1966 Mlle Gacon, n° 59552 ; CE 22 octobre 2010, Cornut, n° 319569) ; enfin il a été

jugé que le 1° de l'article R. 421-3 n'est pas applicable dans les cas où des textes prévoient une procédure de recours spécifique (CE 8 février 2010, sté SAEM Sophia Antipolis Côte d'Azur, n° 318620), ce qui en limite l'intérêt.

L'**article 11** modifie l'article R. 431-2 du code de justice administrative pour préciser que l'obligation de recourir à un avocat pour les litiges « nés d'un contrat » ne concerne que les litiges d'exécution.

Il modifie par ailleurs l'article R. 431-3 en supprimant la dispense d'avocat pour les litiges de travaux publics et d'occupation contractuelle du domaine public. En contrepartie de cette rationalisation des exceptions à l'obligation du recours au ministère d'avocat, il étend la dispense actuellement prévue pour les contentieux d'aide sociale et d'aide personnalisée au logement à tous les « contentieux sociaux », au sens du décret du 13 août 2013, c'est-à-dire les litiges « en matière de 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 ».

L'**article 12** supprime l'obligation d'élection de domicile en France pour les requérants non représentés résidant sur le territoire de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse afin notamment de prévenir une contestation par la Commission européenne sur le fondement de la libre circulation des personnes au sein de l'Union (demande d'information de la Commission Européenne du 7 janvier 2016 sur ce point).

L'**article 13** précise les conditions de désignation du président des formations collégiales statuant en référé créées par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'**article 14** est un article de cohérence textuelle. Il corrige, au sein de l'article R. 532-5 du code de justice administrative relatif aux référés instruction, la référence au « *second alinéa de l'article R. 621-9* », devenue erronée du fait des évolutions de cet article issues du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 (article 42) et du décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 (article 3), pour la remplacer par une référence au « *troisième alinéa* » de cet article.

Par ailleurs, il exclut l'application aux procédures de référé expertise des dispositions de l'article R. 621-10 qui prévoient la comparution personnelle de l'expert, dès lors que celle-ci n'est pas utile en la matière.

L'**article 15** modifie l'article R. 611-2 du code de justice administrative pour permettre qu'en cas de mémoire en défense ou en intervention présenté par plusieurs personnes physiques ou morales, la notification du jugement puisse être faite à l'égard du représentant unique des défendeurs ou des intervenants, à l'instar de ce que prévoit déjà le texte pour les actes antérieurs de la procédure. Il s'agit d'une mise en cohérence avec la modification qui est apportée par l'article 26 du présent décret à l'article R. 751-3 relatif à la notification des décisions de justice.

L'**article 16** permet au président de la formation de jugement, lorsque l'affaire est en état d'être jugée, de fixer d'office et dans tous les litiges, une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués.

L'**article 17** complète l'article R. 611-8-1 en vue de permettre au président de la formation de jugement de prononcer un désistement d'office si un mémoire récapitulatif n'est pas produit dans le délai imparti par la juridiction.

L'**article 18** précise à l'article R. 611-10 du code de justice administrative que le rapporteur reçoit le concours du greffier de chambre dans la conduite de l'instruction, par cohérence avec la modification apportée à l'article R. 226-1 relatif au rôle des greffiers.

Il permet par ailleurs au président de formation de jugement de déléguer au rapporteur le pouvoir de fixer une date à partir de laquelle aucun moyen nouveau ne peut être soulevé, prévu par le nouvel article R. 611-7-1, et celui de demander aux parties des éléments ou pièces complémentaires après la clôture de l'instruction sans réouverture de celle-ci, prévu par le nouvel article R. 613-1-1.

L'**article 19** modifie l'article R. 612-3 du code de justice administrative pour préciser que la mise en demeure qu'il prévoit en cas de défaut de production d'un mémoire dans le délai imparti par la juridiction ne s'applique pas au défaut de production d'un mémoire récapitulatif, dès lors que, dans cette hypothèse, l'article R. 611-8-1 prévoit désormais la possibilité de prononcer un désistement d'office.

L'**article 20** permet au président de la formation de jugement, lorsque l'état du dossier permet de considérer que la requête a perdu tout intérêt pour son auteur, de demander à celui-ci s'il souhaite la maintenir et de prononcer un désistement d'office en cas d'absence de réponse dans un délai fixé.

L'**article 21** permet au président de la formation de jugement de demander aux parties des éléments ou des pièces complémentaires après la clôture d'instruction sans réouverture de celle-ci, à l'instar de ce que prévoit déjà l'article R. 611-7 en cas de communication d'un moyen d'ordre public.

L'**article 22** vise à mettre l'article R. 613-3 du code de justice administrative, qui dispose aujourd'hui que les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication et ne sont pas examinés par la juridiction, en conformité avec la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (Section, 5 décembre 2014, Lassus, n° 340943, Leb.), qui juge qu'il appartient toujours au juge administratif de prendre connaissance des productions postérieures à la clôture de l'instruction. Il est donc proposé de substituer à la rédaction actuelle la règle selon laquelle les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication, sauf réouverture de l'instruction.

L'**article 23** modifie les dispositions de l'article R. 621-1 du code de justice administrative, qui permettent actuellement, et depuis la modification issue du décret du 22 février 2010, que la mission confiée par une juridiction à un expert puisse viser à concilier les parties. Il est désormais fait référence aux missions de médiation régies par le nouveau chapitre III du titre Ier du livre II issu de la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle du ... 2016 et il est désormais permis à l'expert, afin d'augmenter les chances d'obtenir un règlement amiable du litige avant l'intervention du juge, de prendre lui-même l'initiative d'une telle médiation avec l'accord des parties.

L'**article 24** corrige, au sein du troisième alinéa de l'article R. 741-2 relatif au contenu obligatoire des décisions de justice, le renvoi aux dispositions du « *deuxième alinéa de*

l'article R. 731-3 », lesquelles sont devenues celles du troisième alinéa de l'article R. 732-1 à la suite du décret n° 2006-1708 du 2 décembre 2006.

Il augmente par ailleurs de 3 000 à 10 000 euros le montant maximum de l'amende pour recours abusif prévue par l'article R. 741-12 du code de justice administrative. Le montant actuel n'a pas été réévalué depuis 1990 et n'est pas suffisamment élevé pour dissuader certains requérants, notamment des sociétés commerciales, de former des recours purement dilatoires.

L'**article 25** précise les mentions que doivent revêtir les ordonnances rendues par les formations collégiales statuant en référé créées par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'**article 26** modifie l'article R. 751-3 du code de justice administrative pour permettre, en cas de requête, de mémoire en défense ou de mémoire en intervention présenté par plusieurs personnes, de notifier la décision juridictionnelle à leur seul représentant unique, à l'instar de ce que prévoit déjà l'article R. 411-6 pour les actes antérieurs de la procédure.

Il permet également, lorsque plusieurs personnes sont représentées par un même mandataire, de notifier la décision juridictionnelle à celle des personnes désignée par le mandataire avant la clôture de l'instruction ou, à défaut, au premier dénommé.

Ces modifications visent à réduire les coûts et les délais de traitement des notifications, notamment dans le cas des requêtes « pétitions » regroupant de nombreuses personnes.

L'**article 27** modifie l'article R. 776-16 du code de justice administrative pour transférer au tribunal administratif de Montreuil le contentieux des mesures d'éloignement lorsque le requérant est placé au centre de rétention n° 3 du Mesnil-Amelot. Cette mesure de bonne organisation de la justice vise à décharger le tribunal administratif de Melun d'une partie de ce contentieux qui a représenté en 2015 1 300 entrées (665 en provenance du centre de rétention n°2 et 636 en provenance du centre de rétention n° 3, le centre n° 1 étant fermé depuis janvier 2012), alors que, depuis la fermeture du centre de Bobigny en juin 2013, le tribunal administratif de Montreuil n'a plus de contentieux de l'éloignement « 72 heures ».

L'**article 28** supprime, au sein des articles R. 776-9, R. 777-1-6, R. 777-2-5 et R. 777-3-3 du code de justice administrative relatifs au contentieux des étrangers, la possibilité pour le juge d'appel de rejeter par ordonnance les requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée, dès lors que cette faculté est désormais ouverte dans tous les litiges d'appel par la modification du neuvième alinéa de l'article R. 222-1 opérée par l'article 3 du présent décret. Il s'agit donc d'une mesure de coordination rendue nécessaire par cette dernière modification.

L'**article 29** exclut les contentieux contractuels des litiges indemnitaires ne pouvant donner lieu à appel en application de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, pour les mêmes motifs que ceux énoncés à l'article 4 du présent décret.

L'**article 30** supprime la dispense d'avocat qui était prévue en appel par l'article R. 811-7 du code de justice administrative pour les contentieux d'excès de pouvoir de la fonction publique.

L'**article 31** modifie l'article R. 822-5 du code de justice administrative pour permettre aux présidents de chambre du Conseil d'Etat de ne pas admettre par ordonnance les

pourvois manifestement mal fondés lorsqu'ils sont dirigés contre des décisions rendues en appel.

Il permet également aux conseillers d'Etat désignés par le président de la section du contentieux pour présider des formations de jugement de statuer par ordonnance dans tous les cas prévus par l'article R. 822-5 du code de justice administrative.

Le **titre II** du présent décret comporte des dispositions expérimentales.

L'**article 32** permet aux présidents de chambre du Conseil d'Etat, jusqu'au 31 décembre 2018, de fixer une date de clôture d'instruction par une ordonnance adressée aux parties au moins quinze jours, à l'instar de ce que permet déjà l'article R. 613-1 dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Il leur permet également, dans les mêmes limites de temps, de prendre des ordonnances de clôture d'instruction à effet immédiat lorsque les parties ont été préalablement informées de la date d'audience envisagée, à l'instar de ce que permet l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Le **titre III** prévoit que les dispositions de l'article 27 transférant au tribunal administratif de Montreuil le contentieux de l'éloignement issu du centre de rétention administrative n° 3 du Mesnil-Amelot ne s'appliqueront qu'aux requêtes enregistrées à compter du 1^{er} janvier 2017.