



Université Jean Moulin – Lyon 3
Faculté de Droit

Master 2 recherche Droit Public
Parcours Droit public fondamental
Année 2008-2009

**LA COLLÉGIALITÉ ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES
À COMPÉTENCE GÉNÉRALE**

Mémoire présenté et soutenu par **Yvan HERZIG**

Sous la direction de M^{me} Sylvie CAUDAL
Professeure de droit public – Directrice de l'École doctorale

*Je tiens à remercier tout particulièrement Mme Caudal
pour son écoute, sa disponibilité et ses conseils avisés.*

*Je tiens également à remercier ma famille
et plus particulièrement ma femme pour son aide et son soutien.*

TABLE DES ABRÉVIATIONS

Ass.	Assemblée
AJDA	Actualité juridique – droit administratif
Bull.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
CAA	cour administrative d'appel
Ccass	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
Com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
Concl.	Conclusions
Cons.	Considérant
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
D.P.	Recueil Dalloz
Dr. adm.	Droit administratif
EDCE	Études et document du Conseil d'État
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16 ^{ème} édition, Dalloz, 2007 (M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delyvolvé B. Genevois)
GDCC 2003	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 12 ^{ème} édition, Dalloz, (L. Favoreu, L. Philip)
GP	Gazette du Palais
JCP G	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition générale
JCP A	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition Administrations et collectivités locales
Jcl.	Jurisclasseur
JO	Journal officiel
Lebon T.	Tables annuelles du Recueil Lebon
LPA	Les petites affiches
Ord.	Ordonnance
RA	Revue administrative
Rec.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
RDP	Revue de droit et de science politique
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RTDCiv	Revue trimestrielle de droit civil
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
S.	Sirey
Sect.	Section
TA	tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TGI	Tribunal de grande instance

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p. 9
TITRE 1 – LA COLLÉGIALITÉ : UN PRINCIPE DISCUTÉ DANS SES FONDEMENTS	p. 21
Chapitre 1 : Les fondements classiques de la collégialité	p. 23
Section 1 : Les fondements matériels.....	p.23
Section 2 : Les fondements formels.....	p.31
Chapitre 2 : Des fondements concurrencés par de nouvelles exigences	p. 53
Section 1 : Les exigences de célérité de la justice administrative.....	p. 53
Section 2 : Les exigences d’efficacité de la justice administrative	p. 58
TITRE 2 – LA COLLÉGIALITÉ : UNE PLACE DE PLUS EN PLUS LIMITÉE	p.61
Chapitre 1 : Un champ d’application progressivement restreint	p. 63
Section 1 : Les limitations mineures apportées à la collégialité	p. 63
Section 2 : Les limitations majeures apportées à la collégialité	p. 72
Chapitre 2 : Des atteintes importantes aux garanties procédurales des justiciables	p. 81
Section 1 : L’affaiblissement des garanties procédurales	p. 81
Section 2 : Un affaiblissement insuffisamment compensé ?	p. 93
CONCLUSION	p. 97
BIBLIOGRAPHIE	p. 101
TABLE DES MATIÈRES	p. 115

Peu de domaines de l'activité juridictionnelle ont connu durant les vingt dernières années autant de changements que le procès administratif, en raison d'un décalage croissant qui s'était institué au fil des décennies entre les pratiques du juge administratif et les attentes, pour ne pas dire les exigences, de la société ¹.

En effet, le procès administratif présente une nature particulière : les deux parties sont dans la plupart des cas totalement déséquilibrées. Le juge administratif a en premier lieu pour mission de rétablir une égalité des armes, un débat contradictoire de qualité, pour déboucher sur une décision impartiale ayant suffisamment d'autorité pour s'imposer à des administrations parfois très puissantes. Les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État sont ainsi par nature, depuis leur création, des « juridictions collégiales ». C'est ainsi qu'elles sont parvenues à se faire respecter des administrations de l'État, des collectivités locales et des établissements publics. C'est pourquoi la collégialité, c'est-à-dire la prise de décision à l'issue d'une délibération dans un organisme composé d'au moins trois personnes, apparaît comme le garant de la légitimité et de l'autorité des juridictions administratives.

Toutefois, comme le souligne le professeur M.-A COHENDET, « *pas à pas, petit à petit, par touches successives, lentement mais sûrement, discrètement voire subrepticement, le principe de collégialité des juridictions se fait grignoter, écorner, rédimmer... au point que son existence même est aujourd'hui menacée* » ². Quelles en sont les raisons ? Quelles conséquences pour les juridictions administratives mais aussi pour les justiciables ? Autant de questions auxquelles il n'est pas toujours aisé de répondre.

¹ P.-F. RACINE, *Les grands principes spécifiques au procès administratif*, in Libertés et droits fondamentaux, Dalloz, 13^{ème} édition, 2007, p. 617.

² V. *La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ?*, RFDC 2006, p. 713.

Aussi, pour cerner les enjeux actuels, qui tendent à promouvoir la figure du juge unique comme juge de droit commun au détriment de la collégialité, il paraît judicieux de commencer à retracer l'histoire de la juridiction administrative à la fin du XVIII^{ème} siècle car l'administration moderne et les éléments fondamentaux qui façonnent encore aujourd'hui la physionomie de la juridiction administrative, issue de la Révolution et de l'Empire, ont été forgés en réaction ou dans le droit-fil des conceptions qui prévalaient à la fin de l'Ancien Régime³.

La collégialité sous l'Ancien Régime.

L'image de la fin de l'Ancien Régime conservée par l'historiographie en matière de justice et de droit est placée sous l'influence devenue croissante à la fin du XVIII^{ème} siècle de deux institutions, modernisées par Richelieu puis Colbert, le Conseil du Roi et les intendants. Elles entretiennent d'ailleurs des liens très étroits, puisque la plupart de ces derniers étaient issus du corps des maîtres des requêtes du Conseil du Roi.

Leur origine n'est pas très ancienne sauf à vouloir remonter aux *missi dominici* de l'époque de Charlemagne. En fait, dès le XV^{ème} siècle sont instituées, par le pouvoir royal, des recettes générales ou bureaux de finances ultérieurement nommées « généralités » afin de rationaliser la perception des impôts⁴. Ces circonscriptions fiscales d'essence monarchique s'ajoutent à l'imbroglie administratif résultant des découpages médiévaux : gouvernements, baillages, sénéchaux, prévôtés⁵.

Cette fonction temporaire et limitée change de nature au XVII^{ème} siècle en donnant naissance à l'institution des « intendants de police, justice et finances », représentants permanents du pouvoir royal, dont l'intitulé révèle l'ampleur de leurs prérogatives. Le contentieux administratif local moderne émerge ainsi progressivement à la fin de l'Ancien Régime à travers le rôle exercé par ces intendants de généralités qui se voient logiquement

³ Concernant la période antérieure : K. WEIDENFELD, *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIV^e-XV^e siècles)*, Éd. de Boccard, 2001.

⁴ Un édit de 1542 institue 16 recettes générales chargées de suivre le recouvrement des recettes du domaine, de la taille, des aides et de la gabelle. Il existe 34 généralités à la fin de l'Ancien Régime dont certaines recouvrent des États dans les régions périphériques.

⁵ B. EVEN, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, RFDA mai-juin 2004, p. 476.

reconnaître des compétences contentieuses. M. Pierre GOUBERT fait observer à cet égard que sous l’Ancien Régime « toute administration comportait une justice, et on ne concevait guère des officiers ou commissaires qu’ils ne fussent pas en même temps juges sur les matières de leurs charges : trancher un différend administratif, c’est encore administrer »⁶. Il est donc logique que Philippe-Antoine MERLIN de DOUAI n’opère pas de distinction entre les fonctions administratives et contentieuses des intendants dans son « Répertoire universel et raisonné de jurisprudence » publié en 1777.

Ainsi les intendants disposent en théorie d’une compétence générale au niveau local pour appréhender l’ensemble des litiges afférents à leurs missions administratives : la plupart de ces litiges concernent les travaux publics, la voirie, les expropriations, les réquisitions, la gestion des villes, ... « La plupart des intendants statuent seuls sur les litiges dont ils sont saisis, en cabinet ou par l’intermédiaire de leurs bureaux ou subdélégués. Il se réfèrent autant à des considérations d’équité ou de bonne administration qu’à des normes juridiques précises placées sous l’influence de la coutume »⁷.

Au XVIII^{ème} siècle, si le roi prenait lui-même les décisions après avis de son Conseil, dans les Commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil, le principe de collégialité ne souffrait déjà aucune limitation⁸. Ainsi le président de la commission, même lorsqu’il s’agissait d’un ministre, ne pouvait prendre la décision au nom des commissaires ni même posséder voix prépondérante⁹. Il existait certes quelques cas où une commission extraordinaire pouvait siéger à juge unique mais cela ne concernait que les affaires privées et à condition que les parties y consentent¹⁰.

Le Président Raymond ODENT¹¹ fait observer qu’au cours des années qui précédèrent la Révolution, on commença à s’aviser que l’examen des questions administratives et celui

⁶ P. GOUBERT, *L’Ancien Régime : les pouvoirs*, Armand Colin, 1979, p. 95.

⁷ B. EVEN, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, op.cit, p. 477.

⁸ J. PHYTILLIS, *Justice administrative et justice déléguée au XVIII^{ème} siècle – L’exemple des Commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil*, Paris, PUF 1977, p. 122.

⁹ J. PHYTILLIS, *Justice administrative et justice déléguée au XVIII^{ème} siècle – L’exemple des Commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil*, op.cit., p. 123.

¹⁰ J. PHYTILLIS, *ibid.*, p. 123.

¹¹ R. ODENT, *Contentieux administratif*, pp. 82 -89.

des affaires contentieuses gagneraient à être confiés à des formations différentes au sein du Conseil du Roi. Un édit de juin 1777 crée un « Comité contentieux des finances » désormais chargé de régler les litiges antérieurement tranchés par le « Contrôleur général des finances »¹². De même, certains intendants sont assistés par un « Conseil de l'intendance »¹³ qui semble préfigurer les anciens conseils de préfecture et les tribunaux administratifs d'aujourd'hui.

Cependant le Conseil du Roi n'a jamais imposé d'instituer des organes locaux spécifiquement chargés de traiter le contentieux. C'est à l'initiative de certains intendants que se mettent en place, à partir des années 1770, des « instances collégiales » chargées de les assister composées d'avocats spécialisés en droit privé, seigneurial ou fiscal, appelées « comités d'avocats » ou « comités contentieux » ou « conseils » ou plus rarement « tribunal de l'intendant ».

La Révolution française et le XIX^{ème} siècle.

Ces administrateurs efficaces, pénétrés par l'esprit du despotisme éclairé, symbolisant l'exercice du pouvoir monarchique, font l'objet de nombreuses critiques de la part des philosophes des Lumières et même de Malesherbes qui dénoncent leur arbitraire. De nombreux projets successifs, destinés à les assister d'assemblées provinciales, sont publiés avant 1789¹⁴. Et cette institution des intendants, contestée par de nombreux cahiers de doléances déposés avant la réunion des États généraux de 1789, sera définitivement supprimée par la Révolution dès l'été 1790.

La règle de la collégialité en matière contentieuse a été proclamée dès 1801 pour les conseils de préfecture¹⁵, au motif qu'« administrer est le fait d'un seul, juger est le fait de

¹² R. ODENT, *Contentieux administratif*, p. 87.

¹³ G. CABOURDIN, G. VIARD, *Lexique historique de la France d'Ancien Régime*, Armand Colin 1978, p. 173.

¹⁴ Par exemple, en 1778, Necker présente à Louis XVI un mémoire qui prône la supériorité d'un mode d'administration collectif sur les intendants.

¹⁵ Arrêté des consuls du 19 fructidor an IX. V. sur ce point B. Even, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, op.cit. p. 482.

plusieurs »¹⁶. La collégialité acquiert ainsi une valeur instrumentale dans la différenciation des juridictions administratives par rapport à l'administration active. Parce que les juridictions administratives ont été conçues à la fois comme proches de l'administration active (notamment par leur fonction consultative) et juges de son activité et parce qu'elles ont longtemps été démunies d'un statut d'indépendance et d'un régime procédural comparables à ceux de la juridiction judiciaire, la collégialité a constitué pour elles le principal facteur pour se différencier des administrateurs et pour affermir leur fonction juridictionnelle proprement dite. D'où une assimilation très prégnante entre collégialité et justice administrative, comme si l'institution du juge unique dans ces juridictions, dont l'existence et l'indépendance étaient en quelque sorte garanties par le caractère collégial de leurs organes, risquait de mettre en péril un ordre juridictionnel longtemps embryonnaire.

La reconnaissance « officielle » de l'indépendance de la justice administrative vis à vis de l'administration n'intervint qu'avec la loi du 24 mai 1872, le pouvoir de justice « déléguée » permettant au Conseil d'État de prendre des décisions en son nom propre alors qu'auparavant, il ne possédait que des pouvoirs de justice « retenue » et la décision appartenait encore en principe au chef de l'État. Toutefois, de ces origines et du principe selon lequel l'administration ne devait pas avoir de juge, la juridiction administrative devait conserver, même après 1872, certaines « séquelles »¹⁷. En effet, on estimait que le Conseil d'État n'avait compétence que dans les cas expressément prévus par la loi : autrement dit, il n'était qu'un juge d'attribution. Le juge de droit commun demeurait le ministre : toute requête d'un particulier devait être portée d'abord devant le ministre qui statuait en tant que juge et ensuite seulement, en appel, devant le Conseil d'État. Telle était la théorie du « ministre-juge ». Celle-ci fut définitivement condamnée par la Haute Assemblée par l'arrêt *Cadot*, en l'écartant du contentieux de la responsabilité des collectivités locales, et en décidant que, d'une façon générale, tous les litiges d'ordre administratif pourraient désormais être portés directement devant elle, *omissio medio*, c'est-à-dire sans être soumis en première instance au ministre concerné.

¹⁶ Formule du député Daunou, citée par B. EVEN, *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, op.cit. p. 482.

¹⁷ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 16^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 38.

La collégialité au XX^{ème} siècle.

Au début du XX^{ème} siècle, certains commentateurs ont souligné l'importance structurelle de la collégialité pour les juridictions administratives et, par voie de conséquence, la difficulté d'acclimater le magistrat statuant seul dans des juridictions en quelque sorte fragilisées par le caractère hybride de leurs fonctions et par leurs règles statutaires et procédurales pour le moins imparfaites. À cet égard, on peut citer R. JACQUELIN qui, dès 1903, relevait l'impossibilité d'instituer un véritable juge unique des référés dans les conseils de préfecture en raison de l'inexistence ou de la faiblesse des règles garantissant l'indépendance desdits conseils : « *aux pouvoirs pour ainsi dire sans borne du président du tribunal civil, il y a un contrepoids dans l'indépendance, au moins relative, de ce magistrat [...]. Rien de comparable n'existe à l'égard du président du conseil de préfecture, entièrement subordonné à l'administration* ». Et l'auteur d'ajouter avec raison : « *la réforme en question [celle du référé] sera mûre seulement le jour où le juge administratif aura acquis les garanties d'indépendance et d'impartialité. Là encore la procédure de la justice administrative reste liée à son organisation* »¹⁸.

Une réforme voit le jour en 1926 : celle du conseiller délégué destinée à compenser la disparition des conseils de préfecture départementaux. En vue de rapprocher géographiquement le juge du justiciable, il avait été imaginé de permettre qu'un conseiller vienne au siège de la préfecture du domicile du requérant pour trancher avec son accord un litige en matière de contributions directes ou de contraventions de grande voirie. Comme l'écrivent MM. AUBY et DRAGO, « *on avait pu fonder certains espoirs sur l'institution du conseiller délégué, mais celle-ci n'a pas donné les résultats attendus* »¹⁹. Aussi est-ce sans soulever de protestations que le législateur a pu, par la loi du 25 juin 1990, la supprimer purement et simplement.

Si l'on assiste par la suite à une évolution de la structure des conseils de préfecture, qui vont notamment s'autonomiser par rapport aux préfets, le principe de collégialité, quant à lui, va perdurer jusqu'à la création des tribunaux administratifs en 1953 et sera par la suite

¹⁸ R. JACQUELIN, *L'évolution de la procédure administrative*, RDP 1903, tome XX, p. 18.

¹⁹ J.-M. AUBY, R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ 1984, tome 1, n° 236.

réaffirmé. Finalement, l'importance pratique ou instrumentale de la collégialité n'a laissé que peu de place pour l'acclimatation ou le développement du magistrat statuant seul.

Le tournant des années 80 et 90.

La majorité des hypothèses de juge unique administratif sont apparues au cours des années 1980 et 1990, période marquée, d'une part, par la consécration constitutionnelle de l'existence de la justice administrative et d'une partie de sa compétence et, d'autre part, par une réforme en profondeur du contentieux administratif qui est sans précédent dans l'histoire de la justice administrative.

Ainsi, l'« *aggiornamento* »²⁰ de la justice administrative, au cours des trente dernières années, a définitivement fait perdre à la collégialité l'importance pratique qu'elle avait historiquement acquise : d'autres mécanismes, règles ou principes permettent aujourd'hui de garantir l'indépendance des juridictions et des magistrats intéressés et l'autorité de leurs décisions juridictionnelles. Il n'est donc pas excessif de parler d'un déclin relatif de la collégialité administrative au cours de la période la plus récente : perdant de sa superbe, elle s'est en partie effacée au profit du juge unique qui a pu se déployer amplement.

Sans doute, afin de mieux comprendre les raisons du déclin relatif de la collégialité, il semble nécessaire de s'intéresser au statut de la juridiction administrative, et notamment à la pratique de la collégialité, dans d'autres pays développés ainsi qu'au sein même des juridictions judiciaires.

La collégialité au sein des autres États..

Dans les pays anglo-saxons, par exemple, pour accroître l'efficacité de leur juridiction, certains États ont choisi d'instituer une procédure simplifiée lorsque la situation du litige ne pose pas de difficultés tout en maintenant le principe de collégialité²¹. Beaucoup pourtant

²⁰ Y. GAUDEMET, *Monde économique et justice administrative : la mesure d'une critique*, Justices 1995, n° 1, p. 45.

²¹ J. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Économica 2001, p. 3.

ont choisi de faire des entorses à ce principe. Ainsi, en Grande-Bretagne, le principe est traditionnellement celui de l'unicité du juge et, dans les tribunaux administratifs, c'est le chef de juridiction qui décide en cas de difficultés de demander la présence de collègues à l'audience ²².

Dans les autres États européens, bien qu'attachés à la collégialité, diverses juridictions administratives européennes ont, elles aussi, choisi de recourir au juge unique à l'instar du Tribunal de Première instance de la Communauté européenne qui peut statuer à juge unique pour les affaires simples, mineures ou n'affectant pas les principes fondamentaux depuis la décision du Conseil du 26 avril 1999 ²³ ; ceci afin d'augmenter la capacité de jugement du tribunal face à un nombre croissant de recours ²⁴. En Belgique et en Allemagne, le recours au juge unique est, comme en France, ponctuel.

En Belgique, les chambres de la section d'administration du Conseil d'État peuvent siéger à un seul membre, d'une part lorsque le rapport de l'auditeur propose de déclarer le recours sans objet, manifestement irrecevable, manifestement fondé ou mal fondé ou de décréter le désistement de l'instance, d'autre part lorsque s'appliquent les articles 17-4 (bis et ter) et 21 (alinéa 2 et 6) des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La faculté est cependant laissée au président de chambre de décider, d'office ou à la demande du requérant, le renvoi en chambre collégiale ²⁵.

En Allemagne, les tribunaux administratifs et les tribunaux des finances connaissent également le système du juge unique (*Einzelrichter*), celui-ci est compétent non en fonction de la matière mais en fonction de la spécificité des litiges. Ainsi, la section du tribunal administratif transmet le dossier à un juge unique à la double condition que le litige ne présente, ni en droit ni en fait, de difficultés particulières et qu'il n'ait pas de portée de principe. Cette décision est insusceptible de recours et ne connaît que deux limites : l'interdiction pour un juge stagiaire d'être juge unique dans l'année suivant sa nomination et

²² P. GERARD, *Les tribunaux administratifs britanniques*, AJDA 1991, p. 6.

²³ Décision n° 1999/291/C.E., C.E.C.A., EURATOM, J.O.C.E., n° L 114, 1^{er} mai 1999, p. 52. Également règlement de procédure du Tribunal de Première instance adopté le 17 mai 1999.

²⁴ J. RIDEAU, F. PICOD, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Paris, Litec 2002, p. 752.

²⁵ P. LEWALLE, *L'organisation du Conseil d'État belge – description sommaire*, RA 1999, n° spécial 4, p. 17

l'impossibilité, en principe, de transmettre le dossier à un juge unique si des débats ont déjà eu lieu devant la formation collégiale. Le juge unique a en outre la faculté de renvoyer à la chambre s'il s'avère, à l'issue de l'audition des parties, que l'affaire ne remplit pas les conditions lui permettant de fonder sa compétence.

En Espagne, le juge unique est la règle en première instance depuis la loi du 13 juillet 1998. Institué pour désencombrer les tribunaux supérieurs de justice, le juge du contentieux administratif de chaque province, juge unique, peut en effet statuer sur la plupart des recours contre les actes des collectivités locales et des communautés autonomes ²⁶.

La collégialité au sein des juridictions judiciaires françaises.

En France, la juridiction judiciaire connaît depuis longtemps le juge unique puisque l'Ancien régime était « favorable au juge unique » (prévôts, intendants, sénéchaux, ...) même si la collégialité n'était pas absente ²⁷. La collégialité se renforça au cours du siècle suivant, notamment à partir de la Révolution, pour s'appliquer « de manière quasi absolue » au début du XIX^{ème} siècle ²⁸, et connu au XX^{ème} siècle de multiples dérogaions.

En matière pénale, si le juge unique du tribunal de police « a derrière lui un passé séculaire » ²⁹, il est aussi compétent pour statuer en matière correctionnelle. Il statue en effet sur les délits énumérés par l'article 398-1 du nouveau code de procédure pénale, ce qui représente environ 70 % du contentieux correctionnel. Dans ces matières, le juge garde la possibilité de renvoyer à la formation collégiale ³⁰.

En matière civile, l'unicité tend à se développer bien au-delà du juge d'instance. Le président du tribunal de grande instance ou, le plus souvent, le magistrat qu'il désigne, peut

²⁶ P. BON, P. CAMBON, A.E.A.P., 1998.

²⁷ L. CADIET, *Le juge unique en question*, in *Les juges uniques, dispersion ou réorganisation du contentieux ?* », Paris, Dalloz 1996, p. 7.

²⁸ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, RFDA janvier-février 1996, p. 10.

²⁹ H. ROLAND, L. BOYER, *Juge unique, juge inique*, op.cit., p. 368.

³⁰ L'initiative du renvoi peut, au terme de l'article 398-2 du NCPP, émaner du juge lui-même, des parties ou du ministère public (mais le renvoi n'est pas de droit).

en effet exercer les fonctions de juge chargé des accidents de la circulation, de juge de l'exécution, de juge aux affaires familiales, de juge des baux commerciaux, de juge de saisies immobilières ou encore de juge des requêtes relatives aux actes publics étrangers ou aux sentences arbitrales. La variété des missions confiées au président, juge unique, n'est pas sans rappeler la diversité des litiges énumérés à l'article R. 222-13 du code de justice administrative. La compétence d'un juge unique est, en matière civile, autant liée à une nécessaire spécialisation qu'à une volonté de supprimer la collégialité pour multiplier le nombre d'affaires traitées. Ainsi l'institution du juge de l'exécution répond-elle autant au besoin d'instituer un juge spécialisé dans le contentieux hautement technique de l'exécution qu'aux exigences de proximité et de célérité en la matière.

Enfin, pour les litiges concernant des enfants, ce sont des juges uniques (juge des enfants et juge aux affaires familiales), juges spécialisés mais aussi juges facilitant l'institution d'un dialogue, qui sont en principe compétents. Mais, en cette matière, l'unicité s'efface lorsque l'affaire à juger est considérée comme trop grave pour être confiée à la décision d'un seul juge ³¹ : ce sont alors le tribunal pour enfants et le tribunal de grande instance qui bénéficient d'une compétence d'attribution.

Par ailleurs, indépendamment de la nature du litige, le président du tribunal de grande instance peut, jusqu'à la fixation de la date de l'audience, décider que l'affaire sera jugée par un juge unique.

La mise en place puis le développement des compétences d'un juge statuant seul en matière administrative étaient donc facilités. En effet, face à l'abandon des garanties de la collégialité, l'expérience de l'unicité en matière judiciaire et dans d'autres États ont créé un contexte favorable à l'institution du juge unique en montrant que celui-ci n'était pas nécessairement synonyme de mauvaise justice.

Bien au contraire, les enjeux économiques actuels, l'explosion des contentieux et les exigences de responsabilisation des juges conduisent bien souvent à arbitrer en faveur du juge unique. De sorte que, même dans les champs procéduraux traditionnellement privilégiés de la collégialité, celle-ci semble décliner et passer du statut de principe à celui

³¹ M. NAUDET-SENECHAL, *L'enfant et le juge unique*, LPA 3 mai 1995, n° 53, p. 82.

d'exception au profit du juge unique. Aussi, à l'heure où les réformes de la justice font l'objet de vives discussions et où les citoyens acceptent de moins en moins une justice non comptable de son action, la France devrait s'interroger sur la place à accorder au « vieux » principe de collégialité dans une « justice moderne ».

Plan du mémoire.

La réflexion s'effectuera de la manière suivante :

En premier lieu, d'un point de vue théorique, il s'agit d'étudier plus précisément la valeur juridique accordée au principe de collégialité au sein de la hiérarchie des normes juridiques afin d'en préciser les fondements actuels (Titre I^{er}). En second lieu, d'un point de vue pratique, il s'agit de tracer les nouveaux contours de la collégialité au sein du contentieux administratif et, notamment, de vérifier si l'on peut encore parler de principe ou d'exception (Titre II).

TITRE 1 – LA COLLEGIALITÉ : UN PRINCIPE DECALÉ DANS SES FONDEMENTS

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la tradition de méfiance envers les juges et la crainte de leur arbitraire expliquent l'attachement français au principe de la collégialité. C'est la raison pour laquelle le principe est souvent présenté comme une garantie fondamentale en démocratie du droit à un tribunal impartial et indépendant, la collégialité semblant être une condition nécessaire à l'indépendance de la justice. La collégialité favoriserait ainsi l'impartialité, l'anonymat de la décision et, partant, la qualité de la justice.

Cependant la valeur cardinale accordée en théorie au principe de collégialité dans le droit positif français contraste bien souvent avec la place réduite qui lui est reconnue dans les droits étrangers, qu'il s'agisse des cultures judiciaires européennes ou des systèmes de common ou civil law des États hors Union européenne. Or si le principe de collégialité est à ce point consubstantiel à l'indépendance des juges, comment expliquer qu'il soit autant en retrait dans les procédures judiciaires des États étrangers qui, bien évidemment, n'ont pas une exigence de qualité et d'efficacité de la justice moindre qu'en France?

Dès lors, il est primordial de s'interroger sur ce décalage existant entre les fondements traditionnels de la collégialité en France (Chapitre 1) et les nouvelles exigences de célérité et d'efficacité qui semblent toucher la plupart des États démocratiques (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Les fondements classiques de la collégialité

Principe séculaire, la collégialité plonge ses racines dans des fondements qui en constituent, pour certains, le socle idéologique (Section 1), pour d'autres, le socle juridique (section 2).

Section 1 : Les fondements matériels de la collégialité

La collégialité aurait pour vertu de garantir tout à la fois l'impartialité des décisions juridictionnelles (§ 2) ainsi que de protéger les juges (§ 1). C'est ce que nous allons vérifier dans les développements suivants.

§ 1 : la collégialité comme garantie de l'indépendance du juge administratif

« *La collégialité est le corollaire indispensable de l'indépendance* »³² : si ce sentiment reste partagé (A), il semble que le lien entre collégialité et indépendance soit de moins en moins étroit ; l'unicité pouvant, elle aussi, favoriser l'indépendance (B).

A. La collégialité, corollaire indispensable de l'indépendance

La collégialité apparaît, encore aujourd'hui, comme le symbole et le garant de l'indépendance de la justice administrative. Si dès 1908, le projet Clémenceau prévoyait de supprimer les conseils de préfecture et d'instituer des tribunaux administratifs départementaux à juge unique, il prévoyait parallèlement l'institution d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative qui devait être consulté avant toute sanction afin de limiter les pressions émanant du préfet.

De manière plus fondamentale, la collégialité a souvent été étroitement associée à l'indépendance parce que la confidentialité des opinions émises et l'anonymat des votes

³² F. MITTERRAND installant le comité de politique monétaire, le 28 janvier 1994, cité par : D. CHABANOL, in : *Un printemps pour la juridiction administrative ?*, A.J.D.A. 1995.

garantissent au juge une indépendance personnelle³³. Ce lien a encore été plus indispensable en contentieux administratif : en effet, en ce domaine « *plus qu'en toute autre matière, la collégialité est considérée comme une garantie d'indépendance et d'impartialité car il existe une disproportion entre le citoyen et la puissance administrative* »³⁴. Ainsi, l'institution d'un juge unique a parfois été considérée comme constituant, en soi, une atteinte à l'indépendance et à l'image de la justice administrative, car « *dans une instance par essence inégalitaire [qui] oppose un particulier à la puissance publique, la collégialité permet au juge administratif d'être indépendant non seulement à l'égard de tout pouvoir mais également envers ses propres opinions* »³⁵.

Afin que la collégialité soit effective, il est important de s'attarder quelques instants sur ce qui en constitue en quelque sorte l'essence : le délibéré.

1) *la notion de délibéré*

Comme le montre M. D. CHAUVAUX³⁶, les procès comportent une face visible et une face cachée. D'un côté, un débat entre les plaideurs en présence des juges, régi par le principe du contradictoire, de l'autre, un débat entre les juges auquel ces derniers sont seuls conviés. Les parties n'en connaîtront l'issue qu'une fois la décision rendue mais elles demeureront dans l'ignorance des échanges d'arguments auxquels le litige aura donné lieu entre ceux qui étaient appelés à le trancher.

Si les règles qui gouvernent la discussion entre les parties sont bien connues et si de nombreux professionnels du droit sont familiers de la pratique du débat contentieux, « *la discussion entre les juges reste enveloppée de mystère* »³⁷. Aussi n'est-il pas inutile de s'attarder sur la question suivante : pourquoi le délibéré est-il secret ?

³³ B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, G. Pal. 1998, 1, D, p. 177.

³⁴ D. CHABANOL, *Le décret du 23 décembre 2006 : vers une refonte de l'accès au juge ?*, AJDA 2006 p. 377.

³⁵ X. LIBERT, *Rapport Porcher*, tome 1, p. 33 et 36.

³⁶ D. CHAUVAUX, *De la contradiction entre les juges*, Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle, Dalloz 2007, p. 175.

³⁷ D. CHAUVAUX, *De la contradiction entre les juges*, op. cit., p. 175.

Dans l'acception restreinte du terme, le délibéré est la discussion à huit clos qui aura lieu immédiatement après la séance entre les membres de la formation de jugement. Cependant le débat entre les juges excède le délibéré proprement dit. Il commence dès le moment où le dossier est confié à un rapporteur, qui s'ouvre de ses doutes à tel ou tel de ses collègues.

Dans l'approche française, l'opinion de chacun des magistrats ayant concouru à une décision collégiale ne doit pas être rendue publique, pas plus que le nombre de voix par lequel cette décision a été acquise. Toutefois, cette règle ne semble pas répondre à une nécessité mais résulte d'un choix inspiré par le double souci de l'indépendance des juges et de l'autorité de la décision. On craint en effet qu'un magistrat, dont l'opinion serait rendue publique, soit exposé à des pressions et qu'un arrêt, dont on saurait qu'il n'a été acquis qu'à une voix de majorité, s'impose moins bien qu'un autre.

D'autres pays reconnaissent au contraire à chaque magistrat la possibilité d'émettre une opinion concordante ou dissidente qui sera rendue publique en même temps que la décision collégiale. Il arrive également, devant les juridictions étrangères, que le débat contentieux comporte des échanges verbaux au cours desquels les juges interrogent les parties sans s'interdire de laisser transparaître leurs positions personnelles.

Cependant, quelle que soit l'approche retenue, il ne semble guère concevable d'aller plus loin que la possibilité ouverte à chaque juge de faire connaître publiquement l'opinion à laquelle il s'est arrêté lors de la discussion collégiale. Il est en effet difficilement imaginable que cette discussion puisse se dérouler sous le regard des parties ou bien être enregistrée pour être ensuite rendue publique. La présence des parties et du public au moment même de la décision compromettrait la liberté des débats et la sérénité de la justice, laquelle ne peut être rendue que dans un espace placé à l'écart de la passion contentieuse.

De plus, le débat entre les juges excède le délibéré. Ce débat entre les juges commence dès le moment où le dossier est confié à un rapporteur, qui « *s'ouvre de ses doutes à tel ou tel de ses collègues* »³⁸. L'analyse des étapes du traitement des affaires est intéressante à cet

³⁸ D. CHAUVVAUX, *De la contradiction entre les juges*, op.cit., p. 177.

égard. Le dossier est transmis au rapporteur public et, après étude de celui-ci, l'affaire est inscrite au rôle d'une audience au cours de laquelle le rapporteur public expose, en présence des parties et du public, les données du litige, les solutions possibles et celles à laquelle il s'est personnellement arrêtée. Enfin, la formation de jugement délibère à huit clos et prend parti par consensus ou par un vote.

Le processus qui vient d'être décrit s'inscrit dans une certaine durée – en général plusieurs semaines – et fait alterner plusieurs modalités distinctes d'examen. On peut en citer trois. La première modalité de traitement du dossier donne lieu à des examens individuels (rapporteur, réviseur, rapporteur public) débouchant chacun sur une proposition de jugement. Ces examens prennent déjà, dans le for intérieur de la personne qui en est chargée, la forme d'un débat où s'opposent des arguments de sens contraire, dans le prolongement du débat entre les parties. La seconde modalité d'examen est la discussion collégiale (en séance d'instruction, en séance de jugement, lors de la réunion de la troïka par exemple). Les discussions sont enserrées dans un cadre strictement défini ; les participants sont impérativement désignés par les textes et une position doit être prise dans un laps de temps limité, au terme d'échanges réglés par le président de séance. Chaque participant s'astreint à une discipline dans l'exposé de son opinion et l'écoute des autres ; la discussion débouche sur une décision provisoire ou définitive, acquise par consensus ou à la majorité. Enfin, l'affaire donne lieu à des discussions informelles qui ne sont pas nécessairement limitées aux membres de la sous-section d'instruction et de la formation de jugement.

Le processus décrit ci-dessus fait ainsi alterner des examens individuels et des discussions collégiales plus ou moins formelles. La décision est donc collégiale mais elle doit présenter des qualités qui n'appartiennent normalement qu'à l'œuvre d'un seul esprit, alors que l'élaboration collective est exposée à des risques de dispersion et d'incohérence. Afin d'éviter ces écueils, la discussion porte, à chaque étape, sur le produit de réflexions et propositions personnelles. La délibération collective tire en conséquence son efficacité soit des qualités soit des insuffisances mêmes du travail personnel qui l'a précédée. Elle permet ainsi de faire apparaître « *les aspects que l'examen individuel avait laissés dans l'ombre, détruit ce qui avait été mal bâti et reconstruit une solution cohérente tenant compte de toutes ces données* »³⁹.

³⁹ D. CHAUVAUX, *De la contradiction entre les juges*, op.cit., p.180.

Au terme de ce processus, le délibéré apparaît alors comme une véritable création de la solution et non un simple choix entre des solutions déjà élaborées. Le délibéré est un moment de vérité, parfois marqué par une tension intellectuelle, né de la contradiction entre les parties où il a pris racine et porté ensuite entre des juges. Cependant, la pratique montre que ce schéma « idéal » n'est pas toujours celui emprunté par les magistrats : certains parlent alors de « fausse collégialité ».

2) la question de l'effectivité du délibéré

Dans les juridictions civiles, le caractère fictif de la collégialité est souvent dénoncé. Pour certains en effet « *en raison de la surcharge de travail, le délibéré n'existe plus dans les faits dans les juridictions du premier degré* »⁴⁰. Pour M. F. de la VAISSIERE, avocat à la Cour d'appel de Paris, dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, on recourt fréquemment « de manière plus ou moins hypocrite » au juge unique⁴¹, « *selon que subsiste ou non la fonction du délibéré collégial, une seule personne traitant le dossier de sa mise en état jusqu'à la rédaction de la décision, en passant par l'audition des plaidoiries* »⁴².

Dans les juridictions administratives au contraire semblent disparaître « *les délibérés rampants où l'affaire était mise en délibéré, le président faisant le siège de ses conseillers pris un à un, pour obtenir une solution conforme à ses vœux* »⁴³, le temps « *est bien fini où le collègue invité par son président à opiner commençait une phrase bien balancée ménageant chèvre et chou pour s'orienter vers le caprin ou le crucifère selon que le visage du président se rembrunissait ou s'éclaircissait* »⁴⁴. Ainsi, aujourd'hui, au cours des délibérés peuvent s'exprimer avec vigueur des « *reproches à l'adresse de qui s'est laissé aller à tordre un dossier dans le sens de ses préférences* »⁴⁵.

⁴⁰ A. GARAPON, *La culture juridique française au choc de la mondialisation*, in : *Le juge et le jugement dans les traditions européennes*, Paris, LGDJ 1996, p. 382.

⁴¹ F. de la VAISSIERE, *Quelques réflexions simples sur le juge unique*, Gaz. Pal., 5-6 juin 2000, p. 2.

⁴² F. de la VAISSIERE, *op.cit.*, p. 2.

⁴³ G.D. MARILLIA, *ENA mensuel*, 1991, n° 212, pp. 38-39.

⁴⁴ G.D. MARILLIA, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁵ D. CHABANOL, *Le juge administratif*, Paris, LGDJ 1993, p. 24.

En effet, même si au cours des délibérés l'intervention du chef de juridiction, d'une part, l'intervention d'un magistrat étroitement spécialisé dans une matière particulière, d'autre part, ne sont pas anodines, le principe de collégialité reste fort surtout lorsque le président de la formation de jugement n'est pas rapporteur.

B. La remise en cause du lien collégialité-indépendance

Alors que notre tradition juridique fait du secret du délibéré une protection absolue du magistrat, les magistrats d'autres systèmes juridiques ne connaissent pas l'anonymat, et même, autorisant les opinions divergentes, n'ont pas de problème d'indépendance : tel est le cas dans les pays anglo-saxons. Ainsi, l'anonymat de la collégialité, s'il contribue à l'indépendance du juge, n'en est pas une garantie fondamentale. En effet, la collégialité comme source d'autorité et d'indépendance du juge administratif par rapport à l'administration s'amointrit au fur et à mesure que « *les souvenirs attachés à la tradition s'enfoncent dans l'histoire* »⁴⁶.

De même, l'indépendance du juge peut être garantie par d'autres règles de fonctionnement des juridictions, l'immovibilité par exemple. C'est donc « *sans grand risque pour l'indépendance du magistrat que l'on peut instaurer un système de juges uniques* »⁴⁷, d'autant que dans les affaires dites sensibles, celui-ci pourra toujours renvoyer à la formation collégiale.

De plus, « *les magistrats administratifs ont une culture administrative, c'est-à-dire qu'ils font davantage référence aux libertés publiques [...]. Surtout, ils ont l'habitude de manier un droit inégalitaire* »⁴⁸. Ce constat vaut pour tous les magistrats, quelles que soient les formations dans lesquelles ils statuent (seul ou en collège). C'est pourquoi l'argument selon lequel la différence fondamentale entre les juridictions administrative et judiciaire empêcherait le recours au juge unique administratif ne paraît être retenu : le juge unique saura, comme les formations collégiales, statuer sereinement en présence de parties inégales.

⁴⁶ R. PERROT, *Le juge unique en droit français*, RIDC 1977, p. 667.

⁴⁷ R. PERROT, *Le juge unique en droit français*, op. cit., p. 667.

⁴⁸ Rapport Garrec sur le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives.

Parce qu'ils protègent les citoyens « *contre les inévitables inégalités de l'administration et les conséquences dommageables de son action* », les tribunaux administratifs sont aux yeux de l'administration et des justiciables, comme le « *juge naturel* » de litiges opposant « *des parties d'inégale puissance et d'inégale compétence* »⁴⁹ ; et cela est vrai que les magistrats statuent en formation collégiale ou non.

Enfin, l'argument selon lequel la collégialité est aujourd'hui une garantie d'impartialité et d'indépendance suppose un préjugé négatif à l'égard des magistrats pris individuellement.

§ 2 : la collégialité comme garantie de l'impartialité du juge administratif

Sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'exigence d'impartialité du juge a aujourd'hui deux significations. D'abord, une signification « subjective », traditionnelle, presque de bon sens, selon laquelle tout juge doit statuer réellement en toute sérénité, sans parti pris ou préjugé quelconque en faveur ou à l'encontre d'une partie au litige ; ensuite, une signification « objective », davantage nouvelle, plus exigeante ou formaliste, et qui veut qu'il ne doit pas y avoir de raisons objectives de douter que le juge soit exempt de sentiments de faveur ou de défaveur à l'égard d'une partie, quel que soit au demeurant le comportement réel du juge

D'une manière générale, « *le juge doit être neutre par rapport à la situation qu'on lui soumet, par rapport à la personne des parties qui argumentent devant lui, par rapport à la loi qu'il a en charge d'appliquer. Comme cela a été justement dit, il doit garder distance* »⁵⁰. Cette distance doit être à la fois « subjective » (absence de manifestation de préjugé) et « objective » (absence de lien ou de rapport préalable, avec le litige ou l'une des parties, pouvant créer un « doute » quant à la neutralité du juge).

À l'aune de cette définition, on peut considérer que la collégialité représente une meilleure garantie pour l'impartialité du juge qu'un magistrat statuant seul. En effet, « *le*

⁴⁹ R. VIARGUES, *Plaidoyer pour les tribunaux administratifs*, RDP 1979, p. 1256.

⁵⁰ M.-A. FRISON-ROCHE, *L'impartialité du juge*, D. 1999, chronique, p. 53.

favoritisme n'est pas exclure, théoriquement, de la décision du juge unique »⁵¹ car ce dernier, faute d'un contrôle par ses pairs, peut ne pas statuer en toute sérénité, sans parti pris ou préjugé quelconque en faveur ou à l'encontre de l'une des parties au litige, tandis que « celle-ci [l'impartialité], de l'aveu unanime, est garantie par la collégialité, car il est difficilement concevable qu'un collègue de magistrats s'entende pour donner raison à celui qui a tort »⁵².

Enfin, le président Raymond ODENT écrivait – c'était le siècle dernier – qu'« une délibération sérieuse, aboutissant à un jugement offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité aux justiciables, implique nécessairement que plusieurs personnes soient consultées, discutent leur points de vue respectifs et dégagent une majorité »⁵³.

⁵¹ L. BOYER, H. ROLAND, *Juge unique, juge inique*, op. cit., p. 360.

⁵² L. BOYER, H. ROLAND, *Juge unique, juge inique*, op. cit., p. 360.

⁵³ R. ODENT, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 910.

Section 2 : Les fondements formels de la collégialité

Si l'on mesurait l'importance de la collégialité à l'aune des développements qui lui sont consacrés dans les ouvrages voués au contentieux administratif, on pourrait penser que cette importance est mince. En effet, la collégialité des formations de jugements n'y apparaît pas comme une règle ou un principe dotés d'une force juridique fondamentale, mais plutôt, selon l'expression du professeur CHAPUS, comme « *une garantie de bonne justice* ». Il s'agit donc d'une pratique traditionnelle de la juridiction administrative. Mais, aux dires même de membres du Conseil d'État, « *aucun principe général du droit n'impose que les fonctions juridictionnelles soient exercées collégalement dans l'ordre administratif* ». Dès lors se pose la question de la valeur juridique du principe de collégialité : le mutisme du Conseil constitutionnel sur sa valeur constitutionnelle, d'une part (§ 1), la rédaction de l'article L. 3 du code de justice administrative, d'autre part (§ 2), sont les points de départ de la réflexion en la matière.

§ 1 : L'absence de valeur constitutionnelle du principe de collégialité

La collégialité, si elle est considérée comme « *l'un des piliers du système juridique français* »⁵⁴, n'est pas un principe constitutionnel et n'est pas imposée par les juridictions européennes. En effet, comme le démontre M. T.S. RENOUX⁵⁵, s'il existe un principe de collégialité, il ne s'applique qu'aux juridictions supérieures pour les contentieux pénaux et administratifs et il n'a, en toutes hypothèses, pas valeur constitutionnelle : le Conseil constitutionnel ne lui a pas reconnu une telle valeur et aucune exigence constitutionnelle (présomption d'innocence, droits de la défense ou indépendance du juge) n'est méconnue par la seule institution d'un juge unique.

A. Le silence du Conseil constitutionnel

Le silence gardé par le Conseil constitutionnel est perceptible à travers un certain nombre de décisions rendues dont la plus célèbre est celle du 23 juillet 1975.

⁵⁴ O. SACHS, *Chronique législative – La réforme du contentieux administratif issue de la loi du 8 février 1995*, CJEG mai 1995, p. 177.

⁵⁵ T.S. RENOUX, *Le Conseil constitutionnel et la collégialité*, in *Les juges uniques, dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, Paris, Dalloz 1996, pp. 115-116.

1) la décision du 23 juillet 1975

En 1975, le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une disposition ayant pour objet de généraliser la réforme opérée par la loi du 29 décembre 1972 qui avait conféré au président du tribunal de grande instance le pouvoir de confier le jugement de certains délits, limitativement énumérés, soit au tribunal correctionnel siégeant dans sa formation collégiale habituelle, soit à un membre de ce tribunal siégeant comme juge unique : la disposition adoptée en 1975 étendait le mécanisme à tous les délits, à l'exception des délits de presse.

Invitée explicitement par les auteurs de la saisine à déclarer la formule du juge unique inconstitutionnelle comme instituée « *en violation du principe fondamental reconnu par les lois de la République et les lois d'ordre public sur l'organisation judiciaire française, en ce qui concerne notamment les juridictions de jugement qui sont toujours collégiales, spécialement en matière de délits* », la Haute Assemblée s'est, malgré tout, abstenue de répondre à ce moyen : dans sa décision du 23 juillet 1975 ⁵⁶, elle n'a ni conféré au principe de collégialité une valeur constitutionnelle, ni, à l'opposé, déclaré explicitement que ce principe en était dépourvu.

Le Conseil constitutionnel a, en effet, fondé l'invalidation de la disposition contestée sur un autre terrain en considérant que le pouvoir du président du tribunal de choisir, de manière discrétionnaire, la formation de jugement (collèges de juges ou juge unique) mettait en cause, « *alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi* » car le respect de ce principe « *fait obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions, soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes* » ⁵⁷.

Le principe d'égalité devant la loi, énoncé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et l'article 16 des lois des 16-24 août 1790 (selon lequel « *tous les citoyens*

⁵⁶ Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, *Juge unique*, Rec. cons. const. p. 2 ; GDCC, 2^{ème} éd., n° 27 ; JCP 1975, II. 18200, note Franck ; RDP 1975, p. 1313, note Philip ; AJDA 1976, p. 44, note Rivero.

⁵⁷ V. les 4^{ème} et 5^{ème} considérants de la décision du 23 juillet 1975 précitée.

plaident dans les mêmes formes, devant les mêmes juges, dans les mêmes cas») a, lui, valeur constitutionnelle et sert de référence au Conseil constitutionnel lorsqu'il examine les lois instituant des juges uniques.

Ce principe constitutionnel d'égalité, qui connaît de nombreuses dérogations, « *s'applique donc dans son entier au droit processuel* »⁵⁸, et signifie que les juridictions de même nature doivent obéir aux mêmes règles de composition (c'est-à-dire qu'il doit exister un lien rationnel et préalable entre « l'infraction » et la composition de la juridiction).

2) *les décisions ultérieures*

En 1990⁵⁹, le Conseil constitutionnel n'a pas mis en cause l'unicité instituée par le contentieux de la reconduite à la frontière. Si le principe d'égalité n'était pas en cause, la décision est le symbole d'une certaine souplesse de la juridiction constitutionnelle quant au développement du juge unique, elle réaffirme également implicitement l'absence de principe constitutionnel de collégialité.

De même, dans sa décision du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions*⁶⁰, le Conseil constitutionnel reste silencieux quant à l'extension des pouvoirs du juge unique en matière pénale et administrative. Cette position fut parfois vivement critiquée ; effectivement, plus que l'acceptation tacite de l'unicité pour certains litiges, c'est le silence gardé par le Conseil qui peut être critiquable, son intervention aurait en effet permis une clarification (tant sur les cas que sur les matières d'application du principe d'égalité). Néanmoins, un enseignement peut être tiré de la décision : le contrôle du Conseil, quant à l'instauration d'un juge unique, semble se limiter au respect du principe d'égalité.

Pour les cas aujourd'hui prévus par le code de justice administrative, l'égalité des citoyens devant la justice est, au regard des exigences constitutionnelles, respectée dans la mesure où c'est la loi qui fixe elle-même les matières concernées. L'égalité aurait, au

⁵⁸ T.S. RENOUX, *Le Conseil constitutionnel et la collégialité*, op.cit., p. 118.

⁵⁹ Décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945*, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p. 15.

⁶⁰ Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Organisation des juridictions et procédures*, JO 7 février 1995, p. 2097 ; Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p. 195.

contraire, « *été quelque peu malmenée* »⁶¹ si le choix avait été de confier au juge unique le pouvoir de déterminer les matières relevant de sa compétence puisqu'il y aurait eu des variations selon les juridictions. Toutefois un tel choix n'aurait pas été entièrement condamnable si, comme c'est le cas dans le contentieux judiciaire, il avait été assorti d'un renvoi de droit à la formation collégiale sur demande des parties. Il aurait évité de confier à un juge unique des litiges soulevant des difficultés mais appartenant aux matières visées par l'article R. 222-13 du code de justice administrative et, inversement, d'obliger une formation collégiale à statuer sur des questions qui, dans leur singularité, ne posaient aucun problème (bien qu'elles ne se rattachent pas à un contentieux visés par la loi).

Pourtant si on adopte le point de vue selon lequel des justiciables devront s'adresser à un juge unique alors que d'autres bénéficieront d'un collègue, il semble qu'existe une certaine rupture d'égalité. Á ce propos, cette dernière peut être considérée comme résultant du texte même. En effet, selon que leur requête se rattache ou non à une des matières visées par le code, ils seront jugés par un magistrat unique ou par une formation collégiale. Selon la position que l'on adopte, la rupture d'égalité pourra se faire au détriment du justiciable qui ne bénéficie pas du débat collégial ou, au contraire, de celui qui ne pourra recourir au juge unique source de célérité. En ce sens, M. M. PAILLET exprime la crainte que « *les affaires non urgentes et ne pouvant être prises en compte au titre de l'article L .4-1 [R. 222-13] ne tombent dans les oubliettes et, en tout cas, ne subissent un retard accru* »⁶².

Par ailleurs, les articles L. 774-1 et R. 222-13 du code de justice administrative semblent imposer l'unicité dès lors que le litige se rattache à une des matières énumérées. Cependant, la possibilité de renvoi à la formation peut être invoquée par les tribunaux hostiles à la règle de l'unicité et qui préfèrent, en toutes hypothèses, le jugement en formation collégiale. L'irrégularité de la procédure est donc exclue lorsqu'une affaire est jugée à tort par une formation collégiale⁶³. De plus, même si la « rectitude juridique » semble condamner

⁶¹ M. PORCHER, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, document Assemblée nationale n°1427, dixième législature, 22 juin 1994, tome 2, p. 114.

⁶² M. PAILLET, *Le juge administratif, juge unique*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, Actes du XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, p. 108.

⁶³ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006, p. 76 n° 84.

qu'une pièce du dossier fasse clairement apparaître la décision de renvoi ⁶⁴, la pratique des tribunaux montre que la décision de renvoi, le plus souvent, ne se matérialise pas car cette dernière résulte fréquemment de l'inscription de l'affaire au rôle de la formation collégiale. La rupture d'égalité peut donc également résulter de la pratique des tribunaux administratifs.

Enfin, de manière plus globale, la protection constitutionnelle a pu être limitée par le fait que les règles formant le contentieux administratif sont, en principe, de nature réglementaire.

Le Conseil constitutionnel est donc resté silencieux sur la valeur du principe de collégialité. Et force est de constater que la Haute Assemblée ne s'est jamais, par la suite, départie de son silence sur cette question, y compris s'agissant du magistrat statuant seul institué dans le contentieux administratif. En témoigne la décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 dans laquelle le Conseil constitutionnel ne dit mot de l'institution du « *tribunal administratif statuant à juge unique* » ou de celle du juge unique de la suspension provisoire ou encore de l'extension du domaine du « *juge unique des questions simples* ».

B. Les fondements constitutionnels éventuels du principe de collégialité

Le fait que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu, jusqu'à présent, l'occasion d'affirmer expressément que le principe de collégialité a pleine valeur constitutionnelle ne signifie nullement que ce principe n'a pas cette valeur. Pour M^{me} M.-A. COHENDET par exemple ⁶⁵, le fondement textuel du principe de collégialité, corollaire nécessaire de l'indépendance de la justice, du droit de chacun à ce que sa cause soit entendue par un tribunal impartial et indépendant, se trouve principalement dans les textes fondamentaux.

En premier lieu, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont il résulte le droit de chacun à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial ; la collégialité en étant une garantie. En deuxième lieu, les articles et les principes qui affirment l'indépendance de la justice : l'article 66 de la Constitution et le principe

⁶⁴ D. CHABANOL, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris, Le Moniteur, 4^{ème} édition 1998, p. 57.

⁶⁵ M.-A COHENDET, *La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ?*, op. cit., p. 723.

fondamental reconnu par les lois de la République de l'indépendance des juridictions administratives ⁶⁶.

En troisième lieu, ce fondement résulte en outre de la combinaison de cet article avec d'autres articles de la Constitution et avec les principes déjà dégagés par le Conseil constitutionnel : les articles qui consacrent le principe d'égalité (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme, articles 1 et 2 de la Constitution) ; les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui réservent à la compétence du législateur la définition des règles et principes essentiels pour garantir l'indépendance de la justice, justement parce qu'il s'agit de principes essentiels.

Enfin, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de ce principe aurait pour conséquence de permettre au législateur d'être seul compétent pour définir les exceptions à ce principe et à veiller à ce que ces exceptions ne se multiplient pas au point de remettre en cause.

§ 2 : La valeur législative du principe de collégialité

Le titre préliminaire du code de justice administrative est assurément le siège même des principes qui régissent notre justice administrative et dont l'article 34 de la Constitution réserve la détermination à la loi, en tant qu'ils appartiennent à la catégorie des règles concernant la création des « ordres de juridiction », ainsi que les « garanties fondamentales » accordées pour « l'exercice des libertés publiques ».

Les articles du dernier groupe formule des principes dont l'existence est dégagée par induction, à partir de certaines dispositions. Si ces principes ne sont pas nouveaux, leur expression est nouvelle. Il en va ainsi de l'article L. 3 ⁶⁷.

L'article L. 3 du nouveau code de justice administrative prévoit que « *les jugements sont rendus en formations collégiale sauf s'il en est autrement disposé par la loi* ». De même,

⁶⁶ CC, Décision n° 80-119 du 22 juillet 1980.

⁶⁷ R. CHAPUS, *Lecture du code de justice administrative*, RFDA sept.-oct. 2000, p. 929

l'article L. 222-1 du CJA prévoit que « *les jugements des tribunaux administratifs et 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* ».

Certes, il est vrai qu'aucune décision du Conseil constitutionnel ni aucun arrêt de Conseil d'État n'a conféré explicitement une valeur législative au principe de collégialité qui caractérise, aujourd'hui encore, les juridictions administratives. Et, d'une manière générale, à peine peut-on relever l'estimation faite par les professeurs FAVOREU et PHILIP quant à la valeur juridique du principe en cause : « *le principe de collégialité n'a [...] pas valeur constitutionnelle ; on peut cependant estimer qu'il a au moins valeur législative* »⁶⁸.

D'autres auteurs commentent ainsi le texte de l'article L. 3 : « *Il s'agit d'une règle fondamentale de notre système judiciaire à laquelle il ne peut être dérogé que par voie législative* »⁶⁹. Enfin, un autre auteur rappelle que « *la répartition des compétences est fonction des règles de valeur constitutionnelle et non de la loi ordinaire* »⁷⁰.

A. La reconnaissance de la valeur législative du principe

La situation est différente selon que l'on se place avant ou après la codification de 2000.

1) *la situation avant la codification de 2000*

S'agissant des juridictions administratives de droit commun, il y a lieu néanmoins, d'un point de vue historique, de distinguer entre les tribunaux et les cours d'une part et le Conseil d'État d'autre part.

Pour les tribunaux et les cours, il convient de relever l'existence, de 1973 à 2000, des dispositions de l'ancien article L. 4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui posaient, pour ces juridictions, le principe du caractère collégial de leurs formations de jugement, sous la seule réserve du référé et, jusqu'en 1989, de l'hypothèse du « conseiller délégué ». Initialement, l'article L. 4, en 1973, édictait les dispositions suivantes : « *Les jugements du tribunal administratif sont rendus par des juges*

⁶⁸ L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1997, 9^{ème} édition, p. 420.

⁶⁹ Code Litec commenté.

⁷⁰ B. GENEVOIS, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*, principes directeurs.

délibérant en nombre impair. Sous réserve des dispositions en matière de référé et de celle des articles L. 9 et L. 10 relatifs au conseiller délégué, ils sont rendus par trois juges au moins, président compris ». Par la suite, l'article L. 4 sera modifié par la loi du 31 décembre 1987 qui y fait mention de l'existence des cours et par la loi du 25 juin 1990 qui y supprime la référence à l'hypothèse du conseiller délégué et rédigé ainsi : « *Les jugements du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel sont rendues par des juges délibérant en nombre impair. Sous réserve des dispositions en matière de référé, ils sont rendus par trois juges au moins, président compris* ». La rédaction de l'article était donc doublement mauvaise : les cours ne rendent pas des jugements mais des arrêts ; surtout, les dérogations au principe de collégialité ne se limitent pas à la matière du référé.

Ainsi, sous l'empire de la Constitution de 1958, le codificateur de 1973 avait bien vu dans la collégialité une « règle constitutive » des juridictions de droit commun en premier ressort du contentieux administratif et, par la suite, avait fait figurer cette règle dans la partie législative du code de justice administrative.

Le principe de collégialité ayant ainsi, pour les tribunaux et – depuis 1987 – pour les cours, une valeur législative, c'est par la voie législative qu'ont normalement été instituées, par dérogation à ce principe, l'hypothèse du « juge unique des questions simples » (mise en place en 1990 : ancien L. 9 du code) et celle du « tribunal administratif statuant à juge unique » (instituée en 1995 : ancien article L. 4-1 du code).

En revanche, et ce point mérite d'être souligné, l'ancien article L. 4 n'avait aucun équivalent législatif pour le Conseil d'État. En effet, depuis 1963, aucune disposition législative ne consacrait le caractère collégial des formations de jugement du Conseil d'État. Cet état normatif résultait du parti pris en 1963 de « délégaliser » une grande partie des dispositions de l'ordonnance du 31 juillet 1945, selon l'idée que la procédure administrative contentieuse relève – en principe – du domaine réglementaire, et de les faire figurer désormais dans un texte réglementaire : le décret du 31 juillet 1963, y compris celles intéressant les formations de jugement ⁷¹.

⁷¹ J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, AJDA 2000, chroniques p. 642.

D'où l'institution au Conseil d'État d'hypothèses de juge unique par simple décret, telle que celle du juge unique des référés (article 27 du décret de 1963) ou celle du « juge unique des questions simples » (articles 37-2 et 54 du même décret).

On peut considérer l'absence de valeur législative du caractère collégial des formations contentieuses du Conseil d'État, qui a prévalu de 1963 à 2000, comme la concrétisation d'une interprétation stricte, pour ne pas dire restrictive, du domaine de la loi, tel que le définit l'article 34 de la Constitution. Comment, en effet, peut-on justifier la distinction faite entre les tribunaux (et les cours) et le Conseil d'État ? Comment peut-on, d'un côté, considérer le caractère collégial des juridictions en cause comme une « règle constitutive » de celles-ci et, donc, relevant de la loi ; et, de l'autre, admettre que le caractère collégial de la « juridiction administrative suprême » n'est pas l'un de ses éléments déterminants et, par suite, conférer toute latitude au pouvoir réglementaire pour définir ses formations de jugement ? Encore une fois, il faut y voir les conséquences de la réforme du Conseil d'État réalisée, en 1963, par voie réglementaire et selon une interprétation à l'opposé d'« *une lecture normale, en tout cas moderne, de l'article 34 de la Constitution* »⁷². Fort heureusement, l'entrée en vigueur du code de justice administrative a mis un terme à cette dichotomie peu justifiable, le codificateur ayant regardé comme législatif le principe de la collégialité des formations de jugement de l'ensemble des juridictions administratives de droit commun.

2) *le choix du codificateur en 2000*

S'agissant de la répartition, entre les parties législative et réglementaire du code de justice administrative, des dispositions intéressant le juge unique, le choix opéré par le législateur en 2000 apparaît tout à fait original : plus précisément, s'il se situe dans la ligne de la jurisprudence administrative antérieure, il n'a pas d'équivalent en droit judiciaire privé.

⁷² J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, op. cit., p. 643.

Le choix du codificateur est parfaitement résumé par M. J. ARRIGHI DE CASANOVA : « *il consiste à regarder comme législatif le principe de la collégialité des formations de jugement, parce qu'il caractérise chacun des trois types de juridiction régis par le présent code. De même sont législatives l'ouverture d'une possibilité d'exception et l'indication du critère. En revanche, la liste précise de ces exceptions relève de la partie réglementaire* »⁷³.

En d'autres termes, ont été considérés comme des « règles constitutives » des tribunaux, des cours et du Conseil d'État à la fois le principe de collégialité, la possibilité d'apporter des exceptions à ce principe et l'énoncé de critères dans le cadre desquels le pouvoir réglementaire est invité à rester pour préciser le domaine d'intervention du juge unique. C'est donc dans la partie réglementaire du code que l'on retrouve précisée la liste des exceptions au principe de collégialité.

C'est ainsi que, pour les tribunaux et les cours, l'article L. 222-1 du code de justice administrative se borne à énoncer que « *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* » : principe de collégialité, possibilité de déroger à ce principe et critères de dérogation sont, de cette manière, posés dans la partie législative du code. Tandis que c'est aux articles R. 222-1 et R. 222 -13 que l'on retrouve, pour l'essentiel, la définition précise du domaine du « juge unique des questions simples » et celui du « tribunal administratif statuant à juge unique », domaines auparavant définis par les anciens articles L. 9 et L. 4-1.

Pour le Conseil d'État, l'article L. 122-1 est un peu plus détaillé dans la mesure où il énumère les différentes formations collégiales de la haute Assemblée. Mais, pour le surplus, il se borne à prévoir la compétence du président de la section du contentieux et des présidents de sous-section pour « *régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale* ». Et c'est aux articles R. 122-12 (pour les présidents de sous-section) et R. 122-13 (pour le président de la section du contentieux, juge

⁷³ J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, op. cit., p. 642.

d'appel de reconduite à la frontière) que l'on retrouve la liste qui figurait aux anciens articles 37-2 et 54 du décret de 1963.

L'originalité du choix fait par le codificateur en 2000 réside dans l'énoncé, au niveau de la loi, de critères permettant au pouvoir réglementaire de déroger au caractère collégial des formations de jugement. C'est la première fois, dans le contentieux administratif, que de tels critères de dérogation sont explicitement prévus et ceux-ci n'ont pas d'équivalent dans le droit judiciaire privé.

Il est vrai que les critères retenus – ceux de « l'objet du litige », « de la nature des questions à juger » et des « affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale » – sont pour le moins vagues et imprécis et donnent au pouvoir réglementaire une grande liberté pour définir le domaine du magistrat statuant seul.

Il est vrai également que les deux premiers critères – ceux spécifiques aux tribunaux et aux cours – font immédiatement penser aux chefs de compétence du « tribunal administratif statuant à juge unique » et du « juge unique des questions simples ». Les « exceptions tenant à l'objet du litige », ce sont les « petits contentieux », les « contentieux banals » qui relèvent, depuis 1995, de la juridiction à juge unique du tribunal administratif ; et celles tenant « à la nature des questions à juger », ce sont les « questions simples » – désistement, non-lieu, etc. – qui sont justiciables, depuis 1990, du juge unique du même nom.

En revanche, le critère propre au Conseil d'État – « les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale » – apparaît particulièrement imprécis. D'une portée très générale, il peut être considéré comme recouvrant les deux premiers critères. On ne voit guère les raisons pour lesquelles un critère différent a été ainsi retenu pour la Haute Assemblée.

En tout état de cause, à la lecture du code de justice administrative, il n'y a guère de doute à avoir sur la pérennité de la jurisprudence antérieure : le juge unique administratif demeure une « procédure particulière » dans les juridictions ; si la dérogation au principe de collégialité relève de la loi, la définition du domaine du juge unique relève, en principe, du pouvoir réglementaire qui conserve une grande latitude pour le définir et l'élargir, comme l'illustrent les deux principales hypothèses de magistrat statuant seul que l'on vient de citer :

le « tribunal administratif statuant à juge unique » et le « juge unique des questions simples ».

B. La question des critères de dérogation au principe de collégialité

Un premier constat s'impose : la plupart des hypothèses de juge unique administratif ont été instituées par la loi. Comme si, sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958, il allait de soi que l'institution du juge unique dans l'ordre administratif relève du domaine de la loi, tel qu'il est défini, notamment, par l'article 34 de la Constitution. En d'autres termes, comme si il n'y avait guère de difficultés à considérer que le juge unique constitue un « *ordre de juridiction* », sinon une « *règle constitutive* » de la juridiction dans laquelle il est institué.

Le « retour à la loi » ou le « *retour en force du législateur sur la scène du contentieux administratif* »⁷⁴ a été salué, à juste titre, par les commentateurs en raison des avantages que l'on peut attendre de la délibération parlementaire. Comme le résume le professeur PACTEAU : « *plus de compétence pour la loi, on peut s'en réjouir du point de vue démocratique* »⁷⁵. En effet, soumettre au Parlement les projets de texte instituant ou développant le juge unique et son domaine, c'est permettre tout à la fois d'éveiller l'intérêt de l'opinion publique, de susciter un débat sur une question qui n'est pas subalterne parce qu'elle intéresse l'une des principales fonctions de l'État : la fonction de juger, et, enfin, d'amender ou d'améliorer des textes portant sur la justice administrative.

Toutefois, pour deux séries de raisons, il y a lieu de relativiser le constat du « retour à la loi » en ce qui concerne la procédure administrative contentieuse et, en particulier, l'institution du juge unique administratif.

La première raison est d'ordre matériel. En effet, c'est bien la Haute Assemblée qui est à l'origine des principales hypothèses du juge unique : celle du « juge unique des questions

⁷⁴ B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, op. cit., p. 177.

⁷⁵ B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, op. cit., p. 177.

simples » créée en 1984-1990 et étendue en 1995, celle du « tribunal administratif statuant à juge unique » instituée en 1995 et celle du « juge unique des référés » issue des décrets du 2 décembre 1988 (créant, notamment, le « référé-provision ») et du 29 mai 1997 (mettant en place le « référé préventif ») ou de la loi du 30 juin 2000 (qui fusionne référé et sursis et institue le « référé-liberté »). Ainsi, la marge de manœuvre du Parlement est-elle cantonnée au pouvoir d'amender des projets de textes mûris et préparés en dehors de son enceinte.

Il est vrai néanmoins que les parlementaires n'ont pas hésité, à l'occasion de l'examen de textes intéressant le contentieux administratif, soit à créer de toutes pièces de nouvelles hypothèses de juge unique (c'est l'exemple du juge unique de la suspension de quarante-huit heures en 1982, du juge unique de sursis-urbanisme en 1994 ou du juge unique de la suspension provisoire en 1995), soit à modifier sensiblement les hypothèses de juge unique imaginées par le Conseil d'état (c'est l'exemple du « référé-liberté » pour lequel a été rétabli lors de l'examen au Parlement) ou à tenter une codification des hypothèses de juge unique existantes (c'est l'exemple de la codification entreprise lors de l'examen du texte devenu la loi du 8 février 1995).

Il reste que la marge d'initiative du Parlement demeure limitée, le Gouvernement ayant toujours veillé à maintenir l'équilibre global des projets, et que les initiatives des parlementaires n'ont pas toujours été heureuses (comme l'illustre la codification de 1995 qui n'a été que partielle et a été parfois source de confusion). Et l'on peut en outre ajouter l'expression d'un certain regret sur « *l'intérêt concret des parlementaires pour le contentieux administratif, voire l'attachement qu'ils manifestent à son efficacité, [qui] s'avèrent parfois inférieurs* »⁷⁶ à ce que l'on peut attendre de la part de la représentation nationale.

La seconde raison est d'ordre formel. Elle tient compte de l'état du droit s'agissant de la répartition des compétences entre la loi et le règlement pour l'institution du juge unique administratif. À cet égard, force est de reconnaître que le principe est que l'institution du juge unique administratif relève du domaine réglementaire.

⁷⁶ B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, op. cit., p. 177.

Plus précisément, peut-on présenter l'état du droit sur la question de la manière suivante. Si l'ouverture d'une possibilité de dérogation à la collégialité relève de la loi, il appartient, en principe, au pouvoir réglementaire de définir les compétences ou le domaine du juge unique. Mais le principe de la compétence n'est pas absolu : on retrouve la compétence de la loi pour certains domaines d'intervention du juge unique ou pour certains pouvoirs conférés au magistrat statuant seul.

Ainsi, pour comprendre l'état du droit de la répartition des compétences entre la loi et règlement s'agissant de l'institution du juge unique, il est possible de se reporter, à titre principal, au code de justice administrative. En effet, abrogeant un certain nombre de textes intéressant le juge unique administratif, le codificateur s'est retrouvé « *libre de toute contrainte autre que le respect des articles 34 et 37 de la Constitution* » et a opéré une nouvelle répartition, entre les parties législative et réglementaire, des « *dispositions déterminant la composition des formations de jugement* »⁷⁷.

La nouvelle répartition doit retenir l'attention : elle est inspirée des articles 34 et 37 de la Constitution et de leur interprétation par les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État et donne ainsi une grille de lecture de l'état du droit.

1) *la notion d'« ordre de juridiction »*

Au premier rang des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui peuvent intéresser l'institution du juge unique administratif, figure celle qui énonce que « *la loi fixe les règles concernant [...] la création de nouveaux ordres de juridiction* ».

Les jurisprudences concordantes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont donné une interprétation extensive de la notion d'« ordre de juridiction »⁷⁸ : au sens de l'article 34, un « ordre de juridiction » est un « *type de juridiction* : toute juridiction

⁷⁷ J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, op. cit., p. 642.

⁷⁸ Voir, sur cette notion et son interprétation, notamment, L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1997, 9^{ème} édition, pp. 147 et s.

originale, ou tout ensemble *original* des juridictions »⁷⁹ ou toute « juridiction d'un type nouveau »⁸⁰ ou encore « *une catégorie de juridictions composées selon un même type et chargées d'une même compétence matérielle ; en d'autres termes, les ordres de juridictions se distinguent les uns des autres par leur mode de composition et l'étendue de leur compétence* »⁸¹.

C'est ainsi qu'ont été explicitement reconnus comme un « ordre de juridiction », les tribunaux d'instance à compétence exclusive en matière pénale⁸², le tribunal militaire à compétence spécial⁸³, la section des assurances sociales instituée au sein des conseils régionaux de discipline de l'ordre des médecins⁸⁴, les tribunaux pour enfants chargés de juger uniquement les mineurs de dix-huit ans auxquels sont imputés des infractions qualifiées de crimes ou délits⁸⁵, les chambres de l'expropriation de première instance et d'appel dont la compétence exclusive est limitée à la fixation des indemnités dues en cas d'expropriation⁸⁶, les commissions de qualification et la commission nationale des métiers ayant le pouvoir de prononcer à titre de sanction de certains comportements la déchéance du titre d'artisan ou de maître artisan⁸⁷, la Cour de cassation qui a, seule, pour mission de juger

⁷⁹ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006, p. 149.

⁸⁰ R. ODENT, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 201.

⁸¹ Voir les conclusions de G. BRAIBANT sous CE Ass. 13 juillet 1962, *Conseil national de l'Ordre des Médecins*, p. 479 ; RDP 1962, p. 739.

⁸² CC, décision n° 61-14 L du 18 juillet 1961, *Examen de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, p. 38, AJDA 1961, p. 625, note A. de LAUBADÈRE ; D. 1961, p. 541, note L. HAMON.

⁸³ CE, Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, p. 143, AJDA 1962, p. 214, chron. J.-M. GALABERT et M. GENTOT ; D. 1962, p. 109, note G. MORANGE ; RDP 1962, p. 294, concl. J.-F. HENRY.

⁸⁴ CE Ass. 13 juillet 1962, *Conseil national de l'Ordre des Médecins*, précité.

⁸⁵ CC, décision n° 64-31 L du 21 décembre 1964, *Examen des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants*, p. 43, AJDA 1964, p. 101, note A. de LAUBADÈRE ; D. 1965, p. 641, note L. HAMON.

⁸⁶ CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965, *Examen de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique*, p. 73, D. 1967, p. 405, note L. HAMON.

⁸⁷ CE, Sect. 30 juin 1967, *Caisse de compensation de l'Organic et autres*, Rec. p. 286.

les pourvois contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions judiciaires⁸⁸ et les conseils de prudhomme en raison du caractère paritaire de leur composition et de la nature de leurs attributions⁸⁹.

Ce qui constitue le dénominateur commun de ces différents types de juridiction c'est à la fois, d'une manière générale, leur originalité du point de vue de leurs missions et de leur composition ou du cadre général de leur organisation et, en particulier, la compétence exclusive qui leur a été attribuée dans telle matière ou telle catégorie de litiges. De manière déterminante, cette compétence exclusive constitue une caractéristique essentielle de la catégorie de juridiction.

Qu'en est-il du juge unique ? Peut-on le considérer comme un « ordre de juridiction » au sens de l'article 34 ? Avec l'interprétation qui a été donnée de la notion d'« ordre de juridiction », la réponse est certainement négative. En effet, comme le résume J. ARRIGHI DE CASANOVA, les dispositions instituant les différentes hypothèses de juge unique « *qui se bornent à préciser comment est exercé un pouvoir qui appartient à la juridiction, ont toujours été interprétées comme réservant la possibilité de renvoyer une affaire à une formation collégiale. Elles n'ont pas entendu créer une juridiction distincte de celle dont fait partie le magistrat auquel des compétences sont ainsi attribuées* »⁹⁰.

On retrouve là le raisonnement de l'arrêt consorts *Piéton-Guibout*⁹¹. Le juge unique qui, en principe, a toujours la faculté de renvoyer le jugement d'une affaire à une formation collégiale, doit être considéré comme n'ayant pas de compétence exclusive sur les litiges qui relèvent de sa juridiction. En conséquence, il n'est pas un « ordre de juridiction » au sens de l'article 34 de la Constitution, telle que cette notion a été interprétée depuis 1961.

⁸⁸ CC, décision n° 77-99 L du 20 juillet 1977, *Appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à la Cour de cassation, à l'organisation judiciaire et aux juridictions pour enfants*, p. 63, RDP 1979, p. 63, chron. L. FAVOREU.

⁸⁹ CC, décision n° 91-166 du 13 juin 1991, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 513-3 du code du travail*, p. 74.

⁹⁰ J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, précité, p. 642.

⁹¹ CE, Sect., 13 juillet 1956, *Piéton-Guibout*, Rec. CE, p. 338, concl. J. CHARDEAU ; AJDA 1956. II. 321 ; RDP 1957, p. 296, note WALINE.

2) la notion de « règle constitutive »

Le domaine de la loi ne se limite pas à la « création de nouveaux ordres de juridiction » mais s'étend également, et plus largement, à la fixation des « règles concernant la création » des ordres de juridiction, autrement dit à ce qu'il est convenu d'appeler les « règles constitutives » de chaque nouvelle catégorie de juridiction. Ces règles constitutives sont « celles qui permettent de déterminer les caractéristiques essentielles de la catégorie en cause, ses missions, sa composition et le cadre général de sa composition »⁹². En résumé, il s'agit des règles qui ont un « caractère déterminant »⁹³ de la catégorie de juridiction et c'est au législateur qu'il appartient de les édicter ou de les modifier.

Le pouvoir réglementaire, quant à lui, intervient ensuite « pour compléter l'édifice »⁹⁴. Comme le dit, de façon imagée, le professeur CHAPUS, « pour employer le langage de la construction, on pourrait dire que l'édification ou la transformation du gros œuvre relèvent de la loi, le décret ne pouvant intervenir que relativement aux aménagements intérieurs de la juridiction ou de l'ensemble de tribunaux constituant un « ordre de juridiction »⁹⁵.

Font ainsi partie des « règles constitutives », au sens de l'article 34, les règles qui ont trait à la structure ou à la composition des juridictions : il en est ainsi des règles relatives au mode de désignation des personnes appelées à siéger en qualité d'assesseurs au sein des tribunaux pour enfants, ainsi que celles qui fixent la durée de leurs fonctions⁹⁶, des dispositions qui déterminent la composition particulière des juridictions d'expropriation,

⁹² J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, op. cit., p. 641.

⁹³ Voir la note précitée de A. de LAUBADÈRE, AJDA 1965, p. 102, sous CC décision n° 64-31 L du 21 décembre 1964.

⁹⁴ J. ARRIGHI DE CASANOVA, *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, op. cit., p. 641.

⁹⁵ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 149.

⁹⁶ CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965 précitée. Dans le même sens, CC décision n° 85-141 L du 9 octobre 1985, p. 115.

ainsi que celles qui fixent la compétence *ratione materiae* de ces juridictions ⁹⁷, ou des règles relatives à la composition de la chambre mixte et de l'assemblée plénière de la Cour de cassation ⁹⁸.

En revanche, ne font pas partie des « règles constitutives » tout ce qui a trait à l'organisation interne des juridictions : par exemple, le mode désignation des magistrats de l'ordre judiciaire appelés à siéger dans les juridictions d'appel des chambres d'expropriation et la durée de leur affectation ⁹⁹, le maintien des greffes particuliers des tribunaux de police ¹⁰⁰, la création de sections fiscales dans chaque tribunal administratif ¹⁰¹ ou encore la division d'une juridiction en plusieurs formations de jugement ou la création de formations supplémentaires ¹⁰².

De même, ne sont pas qualifiées de « règles constitutives » celles qui intéressent la procédure suivie devant les juridictions, par exemple la détermination de personnes aptes à saisir les conseils de prudhomme ¹⁰³, les modalités de la procédure à suivre devant les chambres de l'expropriation ¹⁰⁴ ou la désignation des personnes ou organismes habilités à agir devant les conseils régionaux de discipline de la sécurité sociale ¹⁰⁵. Ou encore, en principe, toutes les règles qui ont trait à la procédure administrative contentieuse. À cet égard, on peut citer le considérant de principe de la décision n° 72-75 du 21 décembre 1972 : « [...] *les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent spécialement ni la procédure pénale ni les modalités de recouvrement d'une imposition et*

⁹⁷ CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965 précitée.

⁹⁸ CC, décision n° 77-99 L du 20 juillet 1977 précitée.

⁹⁹ CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965 précitée.

¹⁰⁰ CC, décision n° 66-37 L du 10 mars 1966, *Examen des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, p. 25.

¹⁰¹ CC, décision n° 72-75 L du 21 décembre 1972, *Examen des dispositions de l'article 48, alinéa 2, modifié, de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs*, p. 36.

¹⁰² CC, décision n° 77-99 L du 20 juillet 1977 précitée.

¹⁰³ CC, décision n° 64-6 FNR du 22 mai 1964, *Proposition de loi déposée par M. Menu, sénateur, tendant à modifier l'article 1^{er} du livre IV du Code du travail, instituant les Conseils de Prud'hommes*, p. 47.

¹⁰⁴ CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965 précitée.

¹⁰⁵ CC, décision n° 85-139 L du 8 août 1985, p. 94.

ne mettent en cause ni les droits de la défense ni aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 [...] ».

Il importe de relever que la jurisprudence du Conseil d'État a suivi l'orientation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : ainsi a-t-il jugé, par exemple, que tout ce qui concerne la procédure non pénale ne concerne pas les règles de création ¹⁰⁶ ou que la désignation et le rôle du rapporteur public dans les chambres d'expropriation n'affectent pas « dans leur nature même la composition et le fonctionnement » de ces juridictions ¹⁰⁷.

Qu'en est-il du juge unique administratif ? Correspond-il à une « règle constitutive » ? Fait-il partie du « gros œuvre » ou des « aménagements intérieurs » de la juridiction ?

3) *la question du juge unique administratif*

En 2000, le codificateur a, sans hésitation particulière, considéré que l'institution du juge unique administratif relevait, en principe, du pouvoir règlementaire : c'est à lui d'instituer le magistrat statuant seul, de définir ses pouvoirs, ses chefs de compétence ou encore l'étendue de son domaine.

Illustre cette considération le « déclassement », opéré par le codificateur, de certaines dispositions de l'ancien Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il s'est agi des dispositions des anciens articles L. 4-1 et L. 9 – qui intéressaient, respectivement, le « tribunal administratif statuant à juge unique » et le « juge unique des questions simples » institué dans les tribunaux et les cours –, dispositions que l'on retrouve dorénavant dans la partie règlementaire du nouveau Code de justice administrative aux articles R. 222-13 et R. 222-1.

Le raisonnement du codificateur a été le suivant : le juge unique n'est ni un « ordre de juridiction », ni une « règle constitutive » de la juridiction ; il a trait à l'organisation interne des juridictions et relève donc du domaine règlementaire. En effet, le juge unique ne s'est

¹⁰⁶ CE, 4 juillet 1969, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris*, p. 358.

¹⁰⁷ CE, Ass. 13 décembre 1968, *Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne*, p. 645 ; AJDA 1969, p. 180, note L. HOMONT ; RDP 1969, p. 512, concl. QUESTIAUX, note WALINE, p. 520.

jamais vu reconnaître une compétence exclusive sur les litiges qui relèvent de sa juridiction : il a toujours la faculté de renvoyer le jugement d'une affaire à une formation collégiale. En conséquence, faute d'être une juridiction distincte de celle à laquelle il appartient, il doit être considéré comme relevant de l'organisation interne de la juridiction dont il n'est pas une caractéristique ou une règle « déterminante » : tout au plus, au regard de l'arrêt *consorts Piéton-Guibout* de 1956, constitue-t-il une sorte de « procédure particulière » selon laquelle le président ou un membre de la juridiction est chargé d'exercer seul, mais sans exclusivité, un pouvoir juridictionnel qui appartient en fin de compte à la juridiction.

Un tel raisonnement est fondé à la fois sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et sur une jurisprudence constante du Conseil d'État issue de l'arrêt précité. Selon les termes de cet arrêt, la loi du 28 novembre 1955 instituant le juge unique des référés, « *en confiant au Président du tribunal administratif ou au Magistrat qu'il délègue le pouvoir de prendre, en cas d'urgence, toutes mesures utiles, a entendu non pas instituer une nouvelle juridiction distincte du tribunal administratif et dotée d'une compétence propre, mais seulement organiser, dans le cadre de ce tribunal, une procédure particulière dans laquelle, à raison de l'urgence, le Président ou le Magistrat qu'il délègue, est habilité à statuer aux lieu et place du tribunal [...]* »¹⁰⁸.

Saisi à plusieurs reprises, par voie d'action ou d'exception, de la question de la légalité de textes réglementaires instituant des hypothèses de juge unique (judiciaire ou administratif), le Conseil d'État a confirmé le raisonnement suivi en 1956 : parce que les textes ne lui confèrent pas une compétence exclusive, le magistrat statuant seul n'est qu'une « procédure particulière » instituée dans la juridiction ; par suite, le pouvoir réglementaire peut légalement procéder à sa création au regard de l'article 34 de la Constitution. Tel fut le raisonnement pour apprécier la légalité des dispositions intéressant le président de la section du contentieux, juge unique des référés du Conseil d'État¹⁰⁹, de celles relatives au « juge

¹⁰⁸ CE, Sect., 13 juillet 1956, *Piéton-Guibout*, op. cit., p. 338.

¹⁰⁹ CE, 15 juillet 1964, *M. de Pollack*, Rec. CE, p. 409.

unique de la mise en état » institué dans l'ordre judiciaire ¹¹⁰ ou encore de celles concernant le mécanisme de la suspension des sursis à exécution octroyés par les tribunaux ¹¹¹.

Simple modalité d'organisation interne de la juridiction ou « procédure particulière » instituée en son sein, le juge unique relève donc, en principe, du domaine du règlement.

C'est ainsi que l'on retrouve dorénavant, dans la partie règlementaire du code de justice administrative, aux articles R. 222-1 et R. 222-13, la liste des attributions du « juge unique des questions simples » et du « tribunal administratif statuant à juge unique », qui était auparavant fixée, respectivement, par les articles L. 9 et L. 4-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. De même, retrouve-t-on, dans la partie règlementaire du code, la définition d'une partie des attributions du juge unique des référés de droit commun ¹¹².

Pareillement, doit-on observer que, jusqu'à la loi du 30 juin 2000 (exception faite de la loi du 28 novembre 1955), c'est toujours par la voie règlementaire que les réformes intéressant l'hypothèse de juge unique des référés de droit commun ont été réalisées. À cet égard, on peut mentionner le décret de 1959 ¹¹³, celui de 1963 ¹¹⁴, celui de 1989 ¹¹⁵ ou encore celui de 1997 ¹¹⁶.

¹¹⁰ CE, 21 février 1968, *Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris*, D. 1968. 222, concl. A. DUTHEILLET DE LA MOTHE.

¹¹¹ CE, Ass. 2 juillet 1982, *Huglo et Lepage Jessua*, AJDA 1982, p. 657, concl. J. BIANCARELLI ; RA 1982, p. 627, note B. PACTEAU.

¹¹² Cf. Titre III et Titre IV de la partie règlementaire du livre V du code de justice administrative.

¹¹³ Cf. décret n° 59-515 du 10 avril 1959 *modifiant la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs*, JO du 11 avril 1959, p. 4070.

¹¹⁴ Cf. décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 *portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État*, JO du 1^{er} août 1963, p. 7107.

¹¹⁵ Cf. décret n° 88-907 du 2 septembre 1988 *portant diverses mesures relatives à la procédure administrative contentieuse*, JO du 3 septembre 1988, p. 11253.

¹¹⁶ Cf. décret n° 97-563 du 29 mai 1997 *relatif au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et à la procédure devant ces juridictions, et modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, JO du 31 mai 1997, p. 8427.

Enfin, peut-on observer que, lors de la codification en 1973 des textes intéressant les tribunaux administratifs, c'est dans la partie réglementaire du code des tribunaux administratifs que le codificateur a fait figurer les dispositions intéressant le juge unique des référés de droit commun ¹¹⁷.

Toutefois, si les principales hypothèses de juge unique administratif ont relevé ou relèvent encore du domaine réglementaire, il importe de souligner que la compétence du pouvoir réglementaire n'est pas absolue. En effet, elle trouve une limite dans la valeur législative du principe de collégialité.

¹¹⁷ Cf. les articles R. 102 à R. 104 du code des tribunaux administratifs édicté en juillet 1973.

Chapitre 2 : Un principe remis en cause dans ses fondements

Un premier souci qui sous-tend le développement du juge unique est lié au succès croissant des procédures d'urgence et renvoie à la recherche d'une meilleure adaptation de la juridiction administrative aux besoins de son environnement (Section 1).

Un second souci plus récent encore correspond à la volonté de désencombrer le prétoire des juges administratifs à un moment où la montée des recours entraîne un engorgement alarmant et un délai moyen de jugement égal à 23 mois pour le Conseil d'État et les tribunaux administratifs et à 13 mois pour les cours administratives d'appel (Section 2).

Section 1 : Les exigences de célérité de la justice administrative

Trop peu de tribunaux et trop peu de juges face à des procès de plus en plus nombreux : ce constat est déjà ancien ¹¹⁸ mais révélateur. Si la durée des instances, comme on le verra plus loin, a tendance à diminuer, elle demeure cependant préoccupante et révèle des disparités entre une justice rapide pour certaines affaires et une justice « au ralenti » pour d'autres affaires. Prenant conscience du problème d'un risque d'une justice à deux vitesses, la Haute Juridiction a tenu à reconnaître, pour l'ensemble des procès, un « devoir de célérité » ¹¹⁹.

Sans aucun doute, le développement de l'État de droit a favorisé l'émergence de ces nouvelles exigences (§ 1) qui trouvent notamment leur consécration dans certains articles de la Convention européenne des droits de l'homme (§ 2).

§ 1 : Le développement de l'État de droit

Si l'on considère que l'État de droit, « *c'est la limitation du pouvoir par le droit au bénéfice des libertés individuelles* » ¹²⁰, on peut en déduire que les soucis d'adaptation et de rapidité sont a priori tout à fait compatibles avec l'État de droit qui suppose une intervention suffisamment prompte des institutions chargées d'assurer un recours effectif dans un délai

¹¹⁸ G. JÈZE, *Lenteurs de la procédure devant le Conseil d'État*, RDP 1916.

¹¹⁹ CE, Ass., 28 juin 2002, *Min. Justice c/ M. Magiera*.

¹²⁰ J.-L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Ed. du Seuil, 1986, p. 106.

raisonnable (Art. 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme), institutions qui concrétisent le droit au juge en voie de reconnaissance devant le Conseil constitutionnel.

L'institution d'un juge unique administratif semble s'inscrire incontestablement dans la volonté affichée d'accroître d'une façon générale l'efficacité de la juridiction administrative, volonté qui semble correspondre à un progrès de l'État de droit. Mais, à l'inverse, l'institution du juge unique soulève un certain nombre d'objections, y compris parmi les membres de la juridiction administrative, et l'on doit s'interroger sur le risque de fragilisation de la juridiction administrative qu'elle suscite. Comme l'indique M. PAILLET, « *Le juge unique marquerait-il en réalité une régression de l'État de droit ?* »¹²¹.

§ 2 : l'art. 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme : l'exigence d'un délai raisonnable

La question des délais de jugement est actuellement suffisamment récurrente au sein des juridictions administratives françaises (A) pour que l'on s'intéresse à ce qui en constitue le fondement : la notion de « temps » (B).

A. La question des délais de jugement

Dans le domaine de la justice, efficacité est souvent synonyme de célérité¹²². L'efficacité de la justice serait ainsi proportionnelle au délai dans lequel un jugement serait rendu. Par conséquent, il n'y aurait de « justice efficace » qu'à la condition de rendre un jugement dans un délai très bref, conforme au « délai raisonnable » prévu par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de Strasbourg, de plus en plus souvent saisie, est conduite à prononcer de nombreuses condamnations sur ce fondement, la France n'étant pas épargnée¹²³.

¹²¹ M. PAILLET, *Le juge administratif, juge unique*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, Actes du XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, p. 96.

¹²² En ce sens : M. DOUCHY-OUODOT, *Le souci d'efficacité de la justice, Propos introductifs*, Gaz. Pal., n° 28, 2004, p.188. V. également J.-B. PROUVEZ, *Efficacité, rapidité : un nouveau discours de la méthode pour le juge administratif d'appel*, Procédures n° 2003.

¹²³ Par exemple : CEDH, 24 octobre 1989, *H*, procès en responsabilité hospitalière (4 ans et 3 mois devant le TA de Strasbourg mais la durée de 3 ans devant le CE n'est pas considérée comme déraisonnable) et CEDH,

Une des principales raisons du recours au juge unique – et donc de l’abandon de la collégialité – est ainsi liée à l’urgence. En effet, lorsqu’il faut statuer dans un délai bref, il n’est pas toujours possible de réunir une formation de jugement. Ceci a logiquement conduit à faire du juge de l’urgence un juge unique. Les procédures d’urgence constituent de longue date le domaine de prédilection du juge unique et celles-ci se sont développées depuis la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives ¹²⁴, qui institue trois sortes de référés : le référé-suspension de l’article L. 521-1 du code de justice administrative, le référé-liberté prévu à l’article L. 521-2 du code et le référé « mesures utiles » de l’article L. 521-3 du code.

La question que l’on peut se poser est la suivante : la généralisation du juge unique, dans les procédures d’urgence, a-t-elle toutefois contribué à une accélération des procédures administratives contentieuses ? Au 31 décembre 2006, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock était de 1 an, 3 mois et 14 jours pour les tribunaux administratifs, 1 an et 18 jours pour les cours administratives d’appel et 9 mois et 19 jours pour le Conseil d’État, contre un délai moyen de 1 an, 4 mois et 6 jours pour les tribunaux administratifs, 1 an, 4 mois et 7 jours pour les cours administratives d’appel et 1 an et 5 jours pour le Conseil d’État en 2005. De manière générale, il y a donc eu une légère réduction du délai de jugement, réduction qui constitue par ailleurs l’objectif n° 1 du programme « Conseil d’État et autres juridictions administratives » de la loi de finances.

Cependant les statistiques sont parfois trompeuses. En effet, une distinction doit être établie suivant les affaires : si les procédures d’urgence et certaines affaires bénéficient d’un traitement prioritaire et sont ainsi jugées dans des délais très courts, « le délai prévisible moyen de jugement atteint 1 an, 9 mois et 12 jours pour les requêtes autres que les référés

31 mars 1992, *X*, (2 ans révèlent un délai déraisonnable eu égard à la situation du malade atteint d’un SIDA post-transfusionnel et dont l’espérance de vie est réduite). Parmi des condamnations plus récentes : CEDH, 21 février 1997, *Guillemin*, s’agissant d’une expropriation ; CEDH, 2 août 2000, *Satomet* (17 ans et demi à propos d’un agent contractuel) ; CEDH, 27 juin 2000, *Frydender* (9 ans et demi, le Conseil d’État ayant mis 6 ans pour statuer) ; CEDH, 19 juin 2001, *AAU* (12 ans pour un contentieux de pension).

¹²⁴ V. *Premier bilan de la réforme des procédures d’urgence dans le contentieux administratif*, RFAP 2007, p. 37s.

ou les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et dépasse 2 ans pour les requêtes présentées en matière fiscale ¹²⁵ devant les tribunaux administratifs.

Ainsi la priorité accordée au jugement de certaines affaires considérées comme urgentes s'accompagne d'un phénomène inquiétant d'éviction des autres contentieux ¹²⁶. Le Conseil d'État a ainsi souligné « *l'importance prise, dans le volume global des sorties, par les affaires régies par des textes particuliers, imposant une intervention rapide du juge – et notamment le contentieux des étrangers – au détriment des autres affaires* ». En conséquence, les affaires non soumises au respect des délais spécifiques viennent augmenter le stock des juridictions administratives et seront jugées en fonction de leur ancienneté, dans un temps forcément plus long. Á cela s'ajoute la croissance continue déjà évoquée, du contentieux administratif. De plus, il existe une crainte sérieuse de voir ce contentieux encore augmenter, notamment en raison du contentieux lié au droit au logement opposable.

Il semblerait donc que le contentieux administratif soit devenu une affaire de chiffres et de pourcentages ¹²⁷ et le rôle du juge, en particulier du juge unique, s'apparente de plus en plus à une logique de production : il lui faut « faire du chiffre ». N'existe-t-il pas dès lors le risque d'une justice expéditive ?

B. La notion de « temps »

Certains membres du Conseil d'État s'interrogent notamment sur la notion de temps et le risque d'une justice expéditive de la manière suivante : « *Le temps est-il plus court quand le juge est seul ? S'il est vrai que l'on voit mal comment réunir une formation de jugement composée de plusieurs magistrats à longueur d'année en quelques heures, il ne paraît pas justifié qu'un contentieux même jugé rapidement, comme c'est déjà le cas dans le contentieux électoral, ne puisse relever que d'un seul magistrat* » ¹²⁸.

¹²⁵ Conseil d'État, *Rapport public 2007*, Études et documents n° 58, Paris, La documentation française 2007, p. 173.

¹²⁶ B. EVEN, *La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration est un échec en matière de contentieux (entretien)*, AJDA 2007, p. 2060.

¹²⁷ A. VAUCHEZ, *Le chiffre dans le « gouvernement de la justice*, RFAP 2008, p. 111-120.

¹²⁸ A. COURRÈGES, A. ROBINEAU-ISRAËL, M. VIALATTES, *Les temps de la justice administrative*, Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle, Dalloz 2007, p. 833.

De même, ceux-ci s'interrogent sur le concept de temps gagné à statuer seul « *qui repose sans doute sur l'inutilité de la présentation de l'affaire dans un rapport, sur la vanité d'une révision, l'inefficacité d'un débat* ». Enfin, comme M. A. GARAPON le met en évidence, « *juger est une mise à distance permanente... une fois les débats terminés, le juge n'en est pas tout à fait quitte avec ce travail de distanciation (...)* »¹²⁹. C'est « *s'ériger en tiers à soi-même* », ce qui est beaucoup plus assuré dans une formation de jugement avec des magistrats dont l'un d'une expérience plus grande.

¹²⁹ *Bien juger, essai sur le rituel judiciaire*, Éditions Odile Jacob, 1997, p. 310.

Section 2 : Les exigences d'efficacité de la justice administrative

Avant d'aborder la question de l'efficacité du juge unique et de la collégialité (§ 2), il est nécessaire de définir ce qu'on entend par « efficacité » (§ 1).

§ 1 : la notion d'« efficacité » de la justice administrative

Dans le domaine de la justice, efficacité est souvent synonyme de célérité¹³⁰ : l'efficacité de la justice serait ainsi proportionnelle au délai dans lequel le jugement serait rendu ; en d'autres termes, il n'y aurait de justice efficace qu'à la condition de rendre un jugement dans un délai très bref, conforme au « délai raisonnable » prévu par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'idée est donc d'accélérer le règlement des affaires considérées comme simples en permettant que devant la juridiction de premier niveau un magistrat administratif tranche seul le litige, en diminuant du coup la charge qui pèse sur les formations collégiales. C'est cette préoccupation qu'exprime le projet de loi devenu loi du 8 février 1995 en indiquant qu'il s'agit d'« *augmenter la capacité de jugement* » de la juridiction administrative.

Traditionnellement considérés comme impropres à caractériser la fonction hautement symbolique de l'institution judiciaire, les termes de stock, flux, performance, rendement, coût ou efficacité en constituent aujourd'hui le champ lexical presque ordinaire. Difficile en somme d'imaginer aujourd'hui discours en la matière qui fasse l'économie du chiffre¹³¹.

§ 2 : le juge unique est-il plus efficace que la formation collégiale ?

De manière générale, la recherche d'une efficacité renforcée de la justice administrative a souvent été mise en avant pour justifier le recours à un juge « statuant seul ». C'est pourquoi il est permis de se demander si ce but a été atteint : le juge unique participe-t-il véritablement à une amélioration de l'efficacité de la justice administrative ? De même, la

¹³⁰ M. DOUCHY-OUDOT, *Le souci d'efficacité de la justice, Propos introductifs*, Gaz. Pal., n° 28, 2004, p. 188.

¹³¹ A.VAUCHEZ, *Le chiffre dans le « gouvernement de la justice*, op. cit., p. 112.

recherche d'une meilleure efficacité ne pourrait cependant se faire qu'au détriment de la qualité de la justice rendue : on reproche ainsi fréquemment au juge unique de rendre une justice « au rabais ». Dès lors, le recours à un juge unique permet-il de préserver la qualité de la justice administrative ?

De même, le juge unique est souvent présenté comme un « *moyen de rendre plus d'arrêts sans nommer plus de juges* »¹³². C'est précisément une telle fin qui est recherchée à travers la mise en place d'un juge unique : par la multiplication des formations de jugement – trois juges au lieu d'une formation collégiale – davantage de décisions seraient mathématiquement rendues. Le problème est, qu'en la matière, il n'y a rien de mathématique : le juge, même unique, a besoin d'un greffier qui l'assiste et d'une salle d'audience. Un premier obstacle se situe donc au niveau des moyens mis à disposition du juge unique et de la juridiction administrative en général. Dans ce contexte, quels sont les gains que procure l'institution d'un juge unique en termes de productivité ?

Une première réponse figure dans l'annexe de la loi de finances pour 2008 qui, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, décline le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » en objectifs. Au titre de l'objectif n° 3 : « Améliorer l'efficacité des juridictions », un indicateur de productivité correspond au nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il est ainsi précisé que « dans les tribunaux administratifs, un très gros effort de productivité a été réalisé depuis plusieurs années, grâce notamment au développement des procédures à juge unique... ». La progression de cet indicateur ne semble cependant plus significative : pour la tribunaux administratifs, il est passé de 261 en 2005 à 263 pour 2008 ; pour les cours administratives d'appel de 98 à 109, alors que le Conseil d'État stagne à 80 depuis 2006. La complexité croissante de certaines affaires est notamment avancée pour justifier cette faible progression.

En effet, si l'on se tourne vers le nombre total d'affaires jugées par la juridiction administrative, on constate certes un accroissement au cours des dernières années. En 2006,

¹³² B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives*, op. cit., p. 178.

le nombre d'affaires jugées a augmenté de 5,6 % pour les tribunaux administratifs ¹³³, de 9,9 % pour les cours administratives d'appel et d'environ 4,5 % pour le Conseil d'État. Le ratio affaires traitées/affaires enregistrées démontre dans l'ensemble une diminution du stock d'affaires en instance.

Cet effort de productivité connaît toutefois ses limites et paraît sans proportion avec la croissance soutenue du contentieux administratif en parallèle. Ainsi, depuis 2003, les recours portés devant les tribunaux administratifs ne cessent d'augmenter et devraient encore connaître une hausse dans les années à venir.

¹³³ Conseil d'État, *Rapport public 2007*, Études et documents n° 58, Paris, La documentation française 2007, p. 171.

TITRE 2 – LA COLLEGIALITÉ : UNE PLACE DE PLUS EN PLUS LIMITÉE

L'apparition du juge unique devant les juridictions administratives en 1990 a certainement été l'une des remises en cause les plus profondes de la collégialité. Certes les présidents des tribunaux administratifs disposaient déjà de certains pouvoirs en matière de constat d'urgence et référés, mais c'est véritablement à partir de 1990 que la formation à juge unique va se développer, à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel ¹³⁴ de l'article 10 de la loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, insérant un article 22 bis dans l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cet article confiait le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière au président du tribunal de grande instance (ou son délégué), statuant selon les formes applicables au référé, dans un délai de quarante-huit heures. La compétence judiciaire en la matière fut cependant invalidée par le Conseil constitutionnel au nom de la séparation des pouvoirs entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire : les recours formés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, qui constituent l'exercice de prérogatives de puissance publique, supposent l'intervention de la juridiction administrative. Une nouvelle loi fut donc élaborée, substituant, presque mécaniquement, le président du tribunal administratif au président du tribunal de grande instance et, en appel, le président de la section du contentieux (ou un conseiller d'État délégué par lui) au premier président de la Cour d'appel, le maintien du délai de quarante-huit heures pour statuer rendant en effet difficile l'intervention d'une formation collégiale.

Par une décision du 9 janvier 1990 ¹³⁵, le Conseil constitutionnel déclara cette loi ¹³⁶ conforme à la Constitution, validant par là même le recours à un juge unique devant les juridictions administratives. L'instauration du juge unique de la reconduite à la frontière transposait du même coup des procédures jusque là inconnues en contentieux administratif.

¹³⁴ Décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*.

¹³⁵ Décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

¹³⁶ Devenue la loi du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Une brèche était ainsi ouverte, brèche dans laquelle de nombreux lois et décrets allaient s'engouffrer, restreignant par là même le champ d'application de la collégialité (chapitre 1) et suscitant de nombreuses interrogations quant à la garantie de certaines règles procédurales (chapitre 2).

Chapitre 1 : Un champ d'application progressivement restreint

Au fur et à mesure des différentes réformes concernant l'instauration d'un juge unique, le champ d'application de la collégialité s'est progressivement restreint. Toutefois, toutes les limitations intervenues en la matière n'ont pas la même portée : certaines peuvent en effet être considérées comme mineures (section 1) alors que d'autres ont des effets structurants beaucoup plus profonds (section 2).

Section 1 : Les limitations mineures apportées à la collégialité

Ces limitations ou exceptions étaient jusqu'à présent justifiées par deux séries de considérations : l'adoption par simple ordonnance sans audience de mesures présentant le caractère de simples « décisions d'administration judiciaire » sans incidence sur le fond des litiges tels que désistements, non-lieu, incompétence de la juridiction administrative, irrecevabilités manifestes, frais d'avocat (§1) et l'adoption de décision purement conservatoires en urgence : référés suspension, liberté, expertise, (§2).

§ 1 : Les décisions d'administration judiciaire

C'est en 1984 que fut donné aux présidents de sous-section du Conseil d'État le pouvoir de statuer seuls sur certains litiges alors que ce pouvoir ne fut étendu aux autres juridictions qu'à partir de 1990 avant de voir son champ d'application élargi.

A. L'institution de la compétence du juge unique

C'est le décret n° 84-819 du 29 août 1984 qui a permis aux présidents de sous-section du Conseil d'État de statuer seuls, par ordonnance, en matière de désistements, non-lieux et irrecevabilités manifestes. La loi n° 90-511 du 25 juin 1990 donne les mêmes pouvoirs aux présidents du tribunal administratif ou de cour administrative d'appel (ainsi qu'aux présidents de formation de jugement) et le décret du 29 juillet 2004 étend ce pouvoir à tous les magistrats, quel que soit leur grade, chargés de statuer sur les arrêtés de reconduite à la frontière.

Ainsi, le président peut, en premier lieu, « donner acte d'un désistement » quelle que soit la nature de celui-ci ¹³⁷ : désistement volontaire ¹³⁸ ou désistement d'office ¹³⁹. Lorsque le président a, en application de l'article R. 122-12 ou R. 222-1, donné acte d'un désistement, le requérant ne peut plus reprendre ses conclusions en appel ¹⁴⁰. La compétence du juge unique semble ici pleinement justifiée puisqu'elle permet le règlement rapide de litiges qui ne soulèvent pas de difficultés d'appréciation.

Le juge peut, en deuxième lieu, clore le procès par anticipation en constatant par ordonnance qu'il n'y a plus lieu à statuer. C'est le cas « quand le litige disparaît en cours d'instance » : soit parce qu'il a déjà été donné satisfaction au requérant, soit parce qu'il ne peut plus lui être donné satisfaction. En contentieux fiscal par exemple, le juge unique peut ainsi prononcer un « non-lieu législatif » lorsqu'une imposition contestée a été validée par la loi ou un « non-lieu en l'état » lorsque le requérant est décédé ou que la société en cause a été dissoute.

En troisième lieu, le président peut rejeter des conclusions entachées d'une « irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ». Cette hypothèse concerne tout d'abord les irrégularités dont la nature même s'oppose à ce qu'elles puissent être corrigées ¹⁴¹ parce que le recours formé après l'expiration du délai de recours contentieux ou parce qu'il n'a pas été précédé du recours administratif préalable obligatoire. Elle concerne aussi les irrégularités qui ne pourront être couvertes en cours d'instance

¹³⁷ CE, 8 février 1995, *Hébert*, Rec. CE, p. 978 : les dispositions de l'article L. 9 (actuel R. 222-1) « n'introduisent aucune distinction entre les désistements et ne réservent pas les hypothèses dans lesquelles le désistement résulte non d'un acte exprès du demandeur mais de l'absence de production par lui du mémoire complémentaire annoncé ».

¹³⁸ CE, 10 mars 1967, *Ville de Cherbourg*, Rec. CE, p. 117 : le désistement volontaire peut intervenir à tout moment du procès.

¹³⁹ Cas de désistement d'office : non-production du mémoire complémentaire, absence de confirmation du maintien de la requête dans les deux mois à partir de la notification de l'ordonnance rejetant la demande de sursis faute de moyen sérieux et cas particulier de l'article R. 200-5 du Livre des procédures financières.

¹⁴⁰ CAA, 25 mars 1993, *Marillier*.

¹⁴¹ C. BOULLEZ, N. BOULLEZ, *Les apports de la loi du 8 février 1995 au contentieux administratif*, Administrer, avril 1998, n° 299, études et commentaires, p. 11.

(recours pour excès de pouvoir d'un contrat, attaque d'une mesure préparatoire, ...) ¹⁴². Elle recouvre enfin les irrégularités qui ne peuvent être couvertes que dans le délai de recours contentieux et qui ne l'ont pas été (rédaction en langue étrangère, absence de motivation de la requête, ...) ainsi que celles qui ne sont pas régularisées dans le délai prescrit par la mise en demeure du président de sa formation de jugement ¹⁴³. Le juge ne peut en principe rejeter sur cette base les irrégularités susceptibles d'être couvertes en cours d'instance ¹⁴⁴, à l'exception notable des requêtes irrecevables pour défaut : d'avocat, de production de la décision attaquée ¹⁴⁵, d'acquiescement du droit de timbre ¹⁴⁶.

L'octroi d'un tel pouvoir au président fit l'objet de nombreuses critiques : d'une part parce que l'appréciation de la recevabilité d'une requête par un juge unique peut être « risquée » ¹⁴⁷, d'autre part parce que ce pouvoir « *met fin à une tradition de la juridiction administrative consistant à accueillir de façon égale tous les requérants, même ceux qui n'ont rien à espérer* » ¹⁴⁸. Néanmoins, les risques évoqués apparaissent réduits dans la mesure où le juge unique n'est compétent que dans les cas d'irrecevabilité et qu'en cas de doute, la formation collégiale statuera. En outre, ces critiques ne concernent pas l'appel ¹⁴⁹, il semble en effet difficile d'instituer une formation collégiale pour le premier degré et un juge unique pour l'appel.

La pratique montra que, si ces dispositions étaient nécessaires, elles étaient insuffisantes puisque seule la formation collégiale pouvait statuer sur certains litiges de caractère essentiellement procédural. Par ailleurs, une solution devait être trouvée à l'engorgement

¹⁴² CE, 17 mars 1999, *Benamara* : rejet de la demande tendant à l'annulation de l'ordonnance qui rejetait pour irrecevabilité manifeste sa requête visant à ce que le juge administratif intervienne en sa faveur pour obtenir le renouvellement de son certificat de résidence.

¹⁴³ Cf. article R. 612-2 du code de justice administrative.

¹⁴⁴ CE, 16 janvier 1996, *Asso. Aux amis des vieilles pierres d'Aiglemont*.

¹⁴⁵ CE, 9 février 1994, *Lejeune*, Rec. CE, p. 1126 : la jurisprudence avait auparavant admis que la procédure ne pouvait être utilisée dans ce cas. Cependant, c'est le décret n° 2002-547 du 19 avril 2002 qui a élargi la compétence du juge unique.

¹⁴⁶ CE, avis, 28 juillet 1995, *Tourteaux*.

¹⁴⁷ D. CHABANOL, *Commentaire de la loi du 25 juin 1990 modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, AJDA septembre 1990.

¹⁴⁸ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, RFDA 1996, p. 23.

¹⁴⁹ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, op. cit., p. 23.

des tribunaux consécutif à des afflux de demandes identiques lorsqu'une mesure gouvernementale était prise. La loi du 8 février 1995 tenta de combler ces lacunes en étendant la compétence du juge unique.

B. L'extension de la compétence du juge unique

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions ajoute deux cas aux compétences du juge unique pour faire face aux « incidences de procédure ».

En premier lieu, la compétence du juge unique pour rejeter « les requêtes qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative » constitue une réponse à l'avis de Conseil d'État *Landrée*¹⁵⁰. Dans cet avis, le Conseil d'État avait estimé que l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs, qui prévoyait notamment le rejet par un juge unique des demandes manifestement irrecevables, ne donnait pas compétence au président du tribunal administratif pour rejeter, par voie d'ordonnance ayant l'autorité de chose jugée, des conclusions dont la juridiction administrative était manifestement incompétente pour connaître. Pourtant, les présidents des tribunaux administratifs avaient, dans la pratique, « anticipé » la modification du texte : l'extension visait donc à « *mettre en accord le droit et le fait* »¹⁵¹.

La procédure, assez fréquente dans le contentieux fiscal notamment en matière de recouvrement et de prélèvements fiscaux¹⁵², est critiquée parce que le président tranche seul une « véritable question de droit » et que la question de l'incompétence manifeste de la juridiction administrative peut être délicate¹⁵³. De plus, le rapporteur public LEGAL avait souligné, dans ses conclusions sur l'avis *Landrée*, que l'ordonnance serait lourde de conséquences puisqu'elle permettrait au président statuant seul de clore une instance contentieuse.

¹⁵⁰ CE, avis, 29 nov. 1991, *M. Landrée*, RFDA 1993, p. 760, concl. H. Legal ; AJDA mars 1992, p. 237, note D. Chabanol.

¹⁵¹ C. DEBOUY, *Chronique relative à la loi du 8 février 1995*, Justices, 1995, n° 2, p. 248.

¹⁵² A. VIALATTE, *La mise en œuvre par les juridictions de premier degré de la procédure simplifiée de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en contentieux fiscal*, Droit fiscal, 1996, n° 11, p 380.

¹⁵³ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, op. cit., p. 23.

En deuxième lieu, la loi de 1995 donna également compétence au président pour statuer sur les « conséquences financières de l'instance (c'est-à-dire sur les questions qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 du code de justice administrative ou la charge des dépens). Cette procédure, issue d'un amendement parlementaire, permet une véritable accélération quand elle est associée à une ordonnance donnant acte d'un désistement ou à un non-lieu (les frais irrépétibles et les dépens subsistent en effet dans ces cas). Cette possibilité pour l'ordonnance de trancher des points annexes du litige, refusée initialement par la jurisprudence ¹⁵⁴, avait été admise par le Conseil d'État en 1994 dans l'avis *Gosse* concernant les frais irrépétibles ¹⁵⁵. Ce pouvoir donné au juge unique, qui apparaissait nécessaire pour régler rapidement un litige ¹⁵⁶ et ne souleva donc pas de contestations, est pourtant, selon M. DEBOUY ¹⁵⁷, « une évolution considérable » dans le contentieux administratif. En effet, statuant par ordonnance, le juge ne « se contente plus de mettre fin à un litige au profit du défendeur » : il peut le condamner ou lui donner tort.

En troisième lieu, à la suite du décret n° 2001-710 du 31 juillet 2001, les présidents de cours administratives d'appel et les présidents de formation de jugement peuvent rejeter par ordonnance non seulement les conclusions à fin de sursis à exécution des décisions juridictionnelles frappées d'appel mais aussi toutes les requêtes prises en application de l'article R. 222-1. Si cette compétence se justifie par le fait que « la contestation en appel d'une décision, dont la réponse juridictionnelle à une question relevant de l'évidence est le plus souvent gouvernée par la même règle de l'évidence » ¹⁵⁸, elle a l'inconvénient majeur de priver les parties d'audience publique.

En dernier lieu, le juge unique est devenu « le juge des questions sérielles ». Ainsi, quand ils sont confrontés à plus de 50 contestations d'une même mesure administrative, les tribunaux administratifs allemands peuvent décider de mener à son terme une « procédure modèle » (*Musterverfahren*) et suspendre le traitement des autres recours : lorsque cette

¹⁵⁴ CAA Lyon, 18 mai 1993, *Ville de Lyon*, Rec. CE, p. 445.

¹⁵⁵ CE, avis, 28 octobre 1994, *Gosse*, Rec. CE, p. 475.

¹⁵⁶ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, op. cit., p. 23.

¹⁵⁷ C. DEBOUY, *Chronique relative à la loi du 8 février 1995*, op. cit., p. 248.

¹⁵⁸ D. CHABANOL, *Code de justice administrative*, op. cit. p. 142.

procédure a donné lieu à une décision ayant force de chose jugée, le tribunal peut statuer, après audition des parties et en recourant aux preuves recueillies au cours de la procédure modèle, sur toutes les affaires suspendues qui ne présentent pas de particularités substantielles (*wesentlichen Besonderheiten*) de droit et de fait par rapport au modèle ¹⁵⁹. Cette « procédure modèle », mise en place outre Rhin par la loi du 17 décembre 1990, semble avoir influencé la législation française sur les séries ¹⁶⁰.

La procédure fut instituée pour faire face à la multiplication des requêtes identiques. En effet, comme l'a souligné le président J.M. DEPOUILLY ¹⁶¹, « *la multiplication des contentieux ne conduisant pas à trancher des questions de droit nouvelles du point de vue juridique* » imposait une réforme procédurale, le choix fut celui d'un « *tri entre les affaires nécessitant la collégialité et celles pouvant relever d'un magistrat statuant seul* » ¹⁶². Dans la présentation de la loi du 8 février 1995, M. R. DENOIX DE SAINT-MARC expliqua que, dans l'exercice des pouvoirs qu'elle lui conférait, le président agissait « *bien plus en qualité de gestionnaire d'un stock de dossiers que comme un véritable juge à la recherche de la bonne décision* », qu'il se bornait « *à régler des affaires dont le sort [était] certain* » ¹⁶³.

La notion de « série », qui entre « dans le langage juridique » avec la loi du 8 février 1995 ¹⁶⁴ est aujourd'hui un terme plus large que celui permettant l'application de l'article R. 222-1 du code de justice administrative. Couramment dans les juridictions, la série désigne en effet un ensemble de dossiers présentant à juger les mêmes questions de droit sans appréciation de situations particulières et donnant lieu à des décisions rédigées en termes

¹⁵⁹ A. FISCHER, *Aspects historiques : l'évolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècles et les influences réciproques sur cette évolution*, RA 1999, numéro spécial 7 : France – Allemagne, p. 21.

¹⁶⁰ A. FISCHER, *Aspects historiques : l'évolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècles et les influences réciproques sur cette évolution*, op. cit., p. 21.

¹⁶¹ Rapport Fauchon sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, document Sénat n° 30, 1^{ère} session ordinaire 1994-1995, p. 18.

¹⁶² Rapport Fauchon sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, op.cit., p. 18.

¹⁶³ R. DENOIX DE SAINT-MARC, *La loi du 8 février 1995 et la réforme du contentieux administratif – Présentation*, RFDA janvier-février 1996, p. 3.

¹⁶⁴ B. PACTEAU, *Le contentieux administratif : une révolution de velours*, Gazette des communes, 10 avril 1995, p. 76.

identiques, c'est-à-dire à un ensemble de dossiers qui ont été repérés par un chiffre ou un mot clé et qui être traités de façon coordonné, notamment localement, même si les décisions ne sont pas susceptibles de relever d'un traitement identique par voie d'ordonnance comme il est prévu par l'article R. 222-1 du code de justice administrative. La « série », dans ce cadre, est en effet définie par quatre critères cumulatifs. Le litige doit poser des questions identiques en droit et en fait à celles d'une décision devenue définitive, c'est-à-dire passée en force de chose jugée, émanant de la même juridiction statuant en formation collégiale et ayant traité l'ensemble des questions soulevées. La définition des séries, qui a été précisée au cours des débats parlementaires, pourrait limiter la portée de la procédure puisque la même juridiction aura dû statuer par un jugement passé en force de chose jugée, ce qui suppose donc un délai d'au moins deux mois à partir de la notification. Par application du principe de plénitude de juridiction du juge saisi, la juridiction ne peut donc se référer à la décision d'une juridiction supérieure.

Cette procédure, destinée à accélérer le cours du procès, n'a pourtant pas rencontré le succès escompté. Ainsi, en pratique, les ordonnances du président semblent se limiter aux litiges ne présentant pas de difficultés et qui, par conséquent, donnent lieu à des décisions définitives et rapidement acquises ¹⁶⁵. L'efficacité de l'action présidentielle se trouve en outre limitée par un double phénomène. Le premier est la moindre acceptation des décisions prises par un juge unique. Le second phénomène est l'adaptation des requérants et de leurs conseils à la mise en place d'un système de gestion des séries dans les juridictions administratives. En effet, pour éviter qu'après jugement collégial de la « tête de série », la juridiction ne traite de manière globale les autres requêtes ayant le même objet, ceux-ci peuvent présenter une nouvelle argumentation dans leurs nouveaux recours.

Cette pratique rend en outre plus difficile l'appréciation de la notion de série : le juge doit être particulièrement attentif pour détecter, au sein des requêtes ayant le même objet, celles qui développent des moyens nouveaux.

Enfin, le règlement d'une tête de série « nationale » peut conduire à une grande variété de solutions données par les différents tribunaux administratifs. On peut ainsi craindre la

¹⁶⁵ Rapport Fauchon sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, op.cit., p. 178.

fragilité de la solution qui, en matière fiscale notamment, se limiterait à se référer à la jurisprudence née de jugement de première instance ou d'arrêtés de cours devenus définitifs pour régler par voie d'ordonnance le sort de plusieurs centaines ou milliers de dossiers conservés en attente dans les juridictions. La collaboration avec le Conseil d'État, pour que celui-ci donne une solution rapide en cas de pourvoi, est donc essentielle.

À côté de ces raisons « procédurales », coexistent d'autres raisons qui sont liées à l'urgence.

§ 2 : L'adoption de décisions purement conservatoires en urgence

Une des principales raisons du recours au juge unique est liée à l'urgence et lorsqu'il faut statuer dans un bref délai, il n'est pas toujours possible de réunir une formation collégiale. Ceci a logiquement conduit à faire du juge de l'urgence un juge unique.

Les procédures d'urgence constituent de longue date le domaine de prédilection du juge unique. C'est, par exemple, pour des raisons de célérité que le contentieux des reconduites à la frontière a été confié à un juge unique en 1990. Le juge unique s'est ensuite vu conférer des pouvoirs accrus en matière de référés. Le développement des procédures d'urgence a principalement été le fait de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives ¹⁶⁶, qui institue trois sortes de référés : le *référé-suspension* de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui permet au juge d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative, ou de certains de ses effets, « *lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* », quand cette décision fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation ; le *référé-liberté* ou référé-injonction, prévu à l'article L. 521-2 du code, aux termes duquel le juge, saisi d'une demande justifiée par l'urgence, peut « *ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* » ; et le *référé « mesures utiles »* de l'article L. 521-3 du code qui dispose que, en cas d'urgence, le juge peut « *ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

¹⁶⁶ V. Premier bilan de la réforme des procédures dans le contentieux administratif, RFDA 2007, p. 37s.

Ces procédures d'urgence relèvent toutes de la compétence d'un juge unique : le juge des référés. Il existe également, à côté de ces référés, toute une panoplie de référés spécifiques, tels que le *référé-provision* (article L. 541-1), le *référé en matière fiscale* (article L. 552-1), le *référé précontractuel* (articles L. 551-1 et L. 551-2), ou encore le *référé en matière de communication audiovisuelle* (article L. 553-1), qui relèvent également de la compétence d'un juge unique.

En outre, d'autres référés ont été institués dans de nombreux domaines : ainsi, en matière de *contentieux des étrangers*, lorsque l'étranger est placé en rétention avant que le tribunal ait rendu sa décision, un délai de soixante-douze heures est imparti au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur des conclusions dirigées contre l'obligation de quitter le territoire français et la décision fixant le pays de renvoi (article R. 775-1) ; le même délai est imparti au président du tribunal administratif ou à son délégué en matière de contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (*référé* dit « *gens du voyage* », règlementé par l'article R. 779-3) ; enfin, en matière de droit au logement, l'article L. 778-1 du code de justice administrative, qui renvoie à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, prévoit également que « *le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine* ».

Dans toutes ces hypothèses d'intervention d'un juge unique, le délai de jugement ne peut donc qu'être bref, afin de respecter les délais imposés par le législateur. Ainsi, l'imposition de délais particuliers rendent en quelque sorte inévitable le recours à un juge unique. Ainsi, quelles que soient les raisons invoquées pour justifier l'intervention d'un juge unique, celles-ci ne semblent pas remettre fondamentalement en cause la collégialité en tant que telle.

Section 2 : Les limitations majeures apportées à la collégialité

Ces limitations, contrairement aux précédentes, semblent être une remise en cause de la collégialité en tant que telle. Elles sont énumérées, pour l'essentiel, par l'article R. 222-13 du code de justice administrative, et ce dispositif, analogue à celui des tribunaux d'instance, est inspiré de l'organisation des juridictions judiciaires.

§ 1 : Les affaires considérées comme simples

Le projet de loi instituant la compétence du juge unique prévoyait un certain nombre de domaines d'intervention (A) ; convaincus que cette compétence était un moyen très efficace de réduire les délais de jugement, les parlementaires allongèrent la liste de ces domaines (B). Pour M. R. PERROT, les juges uniques ont « *fleuri dans les prés judiciaires comme les pâquerettes au printemps* »¹⁶⁷, les juges uniques administratifs n'interviennent eux que dans deux séries d'hypothèses mais les domaines concernés sont très variés.

A. les compétences issues du projet de loi

L'article R. 222-13 concerne tout d'abord les litiges relatifs aux *déclarations de travaux exemptés de permis de construire* et semble s'étendre aux refus de déclaration de travaux¹⁶⁸. Ce choix peut être critiquable dans la mesure où les litiges relatifs aux déclarations de travaux peuvent se révéler plus complexes que les dossiers de permis de construire ou de permis de démolir et où les décisions prises en matière d'urbanisme peuvent avoir de très lourdes conséquences¹⁶⁹.

Le président du tribunal administratif peut également statuer sur les requêtes relatives à la *situation individuelle des agents publics* sauf ceux concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service. Le président statue ainsi sur les requêtes en annulation des

¹⁶⁷ R. PERROT lors du colloque national sur la nouvelle réforme des procédures civiles d'exécution (Paris, 24 septembre 1992), cité par P. HONNACKER, in *Le juge de l'exécution*, Gaz. Pal., 1993, p. 322.

¹⁶⁸ C. GABOLDE, *Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel*, Paris, Dalloz, 1997, p. 306.

¹⁶⁹ C. BOITEAU, *Le juge unique en matière d'urbanisme*, JCP 1998, I, n°120, p. 536.

refus d'accession à un échelon exceptionnel et sur la répartition du préjudice y afférent ¹⁷⁰ ou encore sur les demandes de placement d'office en congé maladie ¹⁷¹. Le contentieux de la fonction publique, pourtant, n'est pas toujours simple et le juge se trouve quelquefois confronté (notamment concernant la fonction publique territoriale) à des problèmes considérables.

Sont ensuite concernés des « *litiges que la loi elle-même regroupe dans un désordre qui ne paraît pas être un effet de l'art* » ¹⁷² mais qui, selon M. PORCHER, correspondent aux divers contentieux semblant soulever le moins de difficultés ¹⁷³. Ce sont les *litiges en matière de pensions* (qui sont parfois compliqués mais il est vrai très nombreux et, le plus souvent, identiques), d'*aides personnalisées au logement*, de *communication de documents administratifs* et de *service national*.

Il semble que c'est en raison de la multiplicité des demandes, n'imposant que des appréciations « de fait » qu'ont été ajoutées les requêtes contestant les décisions relatives aux demandes de remise gracieuse en matière fiscale. Dans cette matière, le juge unique connaît aussi des recours relatifs aux *taxes syndicales* qui, selon M. CHABANOL, « *sont loin de ne poser que des questions d'une simplicité biblique* » ¹⁷⁴, ou aux *impôts locaux* autres que la taxe professionnelle. Outre le fait que certains problèmes en matière d'impôts locaux peuvent être importants, distinguer entre les quatre grandes taxes est discutable même si, contrairement aux autres, la taxe professionnelle concerne essentiellement les personnes morales. Pour une lisibilité des procédures, il serait en effet préférable, si on estime que cette partie du contentieux fiscal soulève de réelles difficultés, de préserver la collégialité ¹⁷⁵.

¹⁷⁰ CAA Lyon, 6 mai 1998, *Ministre de la justice c/ M. Vallet*, requête n° 96LY00425.

¹⁷¹ CAA Nantes, 4 février 1999, *Madame Gallo*, requête n° 98NT000376.

¹⁷² R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006, p. 93.

¹⁷³ Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la procédure civile, pénale et administrative, Document Assemblée nationale n° 1427, dixième législature, 22 juin 1994, tome 2, p. 114.

¹⁷⁴ D. CHABANOL, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris, Le Moniteur, 4^{ème} édition 1998, p. 56.

¹⁷⁵ M. DREYFUS-SCHMIDT, *JORF, débats – Sénat*, 21 octobre 1994, p. 4592 : « *il nous paraît assez curieux que les litiges relatifs aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle soient soustraits à la formation collégiale [...]. Laissons les quatre vieilles ensemble. Ne faisons pas la révolution ce soir !* ».

Enfin, le président du tribunal administratif peut statuer seul sur les actions mettant en jeu la responsabilité d'une collectivité publique lorsque le montant des indemnités demandées (et des demandes accessoires, incidentes ou reconventionnelles) est inférieur à 8 000 euros [10 000 euros aujourd'hui]. Ce seuil s'applique au montant total demandé dans la requête introductive, en dehors des intérêts et des frais irrépétibles prévus à l'article R. 222-15. Si ce plafond est dépassé, le juge unique pourra néanmoins être compétent au titre d'une autre hypothèse visée par l'article R. 222-13 (par exemple dans le cas d'une indemnité demandée par un agent public ou d'une demande d'indemnité dans une procédure d'immeuble menaçant ruine). Parce que le plafond s'applique à la demande initiale quelles que soient les modifications ultérieures, le requérant pourra, ce qui est contestable, en quelque sorte « choisir » son juge en « *situant sa demande initiale au-dessus ou en-dessous du plafond, quitte à l'ajuster ensuite à sa recherche effective d'indemnisation* »¹⁷⁶. Et si l'on peut penser que la demande initiale est très sous-estimée, le président renvoie à la formation collégiale, dans le cas inverse, la formation collégiale ne semble pas pouvoir renvoyer à un juge unique parce que, d'une part, les textes ne prévoient pas ce renvoi, et, d'autre part, parce que cela risquerait d'être « contre productif ».

Cette disposition soulève par ailleurs diverses interrogations. Elle limite la compétence présidentielle à la mise en jeu de la responsabilité d'une collectivité publique ; si elle s'applique à la responsabilité des établissements publics¹⁷⁷, elle exclut donc les personnes privées chargées d'un service public et les entrepreneurs de travaux publics, cette distinction est selon nous critiquable d'autant qu'aucun argument n'a été avancé pour la justifier. De plus, il semble découler du Rapport Fauchon que l'article ne concerne que la responsabilité extra contractuelle des collectivités publiques¹⁷⁸. Pourtant, dans le silence du texte réservant l'intervention du juge unique à cette hypothèse, on peut supposer que leur responsabilité contractuelle peut également être mise en jeu devant le juge unique¹⁷⁹.

¹⁷⁶ D. CHABANOL, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris, Le Moniteur, 4^{ème} édition 1998, p. 58.

¹⁷⁷ C. BOITEAU, *Le juge unique en droit administratif*, op. cit., p. 18.

¹⁷⁸ Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la procédure civile, pénale et administrative », Document Assemblée nationale n° 1427, dixième législature, 22 juin 1994, tome 2, p. 114.

¹⁷⁹ D. CHABANOL, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris, Le Moniteur, 4^{ème} édition 1998, p. 57.

Même si le recours au juge unique semble avoir été accepté dans la limite où, un plafond étant fixé, les sommes en cause resteraient « *limitées et modérées* »¹⁸⁰, l'avancée de l'unicité est décisive. En effet, malgré quelques oppositions¹⁸¹, le Sénat vota sans modification le projet consistant à confier à un juge unique le contentieux de la responsabilité d'une collectivité locale.

Si les dispositions du projet de loi ne firent pas l'objet de « critiques radicales » en tant qu'elles confiaient à un magistrat le pouvoir de statuer seul dans certains contentieux parce que l'accélération donc la simplification du procès était nécessaire, « *l'harmonie s'est parfois moins facilement réalisée sur la liste des litiges* »¹⁸².

B. les compétences issues des amendements parlementaires

Partant du principe selon lequel la diversification du traitement des affaires est acceptable si elle touche des domaines restreints ne comportant pas de difficultés de fond et suivant son rapporteur, l'Assemblée nationale ne remis pas en cause l'intervention présidentielle au fond. Au contraire, elle la conforta en ajoutant des hypothèses à la liste initialement prévue.

Les litiges relatifs *aux bâtiments menaçant ruine* (article 511-1 du code de la construction et de l'habitation) ainsi que ceux relatifs aux contraventions de grande voirie (bien qu'il s'agisse d'un contentieux pénal) ressortissent aussi à la compétence du juge unique. Cet ajout résulte de la volonté des auteurs des amendements d'étendre les compétences du juge unique à des litiges « *qui ne sont pas réputés très complexes* »¹⁸³. À l'image des dispositions instaurant un juge unique en matière correctionnelle, adoptées

¹⁸⁰ P. FAUCHON, *JORF, Débats – Sénat*, 21 octobre 1994, op. cit., p. 4593.

¹⁸¹ M. DREYFUS-SCHMIDT, *JORF, débats – Sénat*, 21 octobre 1994, p. 4593 : « *nous représentons les collectivités publiques, et nous avons à les défendre en demandant qu'elles ne puissent être condamnées et que leurs responsabilités ne soient pas retenues par un juge seul, ce qui serait quand même extraordinaire* ».

¹⁸² M. PAILLET, *Le juge administratif, juge unique*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, Actes du XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon, p. 102.

¹⁸³ *JORF, débats – assemblée nationale*, 7 juillet 1994, p. 4206.

« sans réticence par le Parlement »¹⁸⁴, les deux chambres approuvèrent sans difficultés ces dispositions.

En outre, au terme de l'article L. 774-1 du code de justice administrative, le président du tribunal administratif (ou le magistrat qu'il délègue à cet effet) statue seul sur les difficultés qui s'élèvent en matière de contraventions de grande voirie. Si la compétence présidentielle est ici d'autant plus remarquable qu'il s'agit du seul contentieux répressif confié au juge administratif, elle est ancienne puisque le conseiller délégué institué en 1926 se voyait déjà confier le contentieux des contraventions de grande voirie.

Un amendement sénatorial a étendu le champ d'intervention du président à la mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice. La volonté du législateur était de ne pas exclure ce contentieux, pour lequel la jurisprudence était bien établie et qui correspondait généralement aux refus d'expulsion, du champ d'intervention du juge unique lorsque les sommes en jeu ne dépassait pas le plafond prévu par le décret. Lors du débat au Sénat, M. DREYFUS-SCHMIDT souligna pourtant que si « *certaines problèmes sont de peu d'importance et posent peu de difficultés* », [...], il n'en va pas de même lorsqu'est mise en cause la responsabilité de l'État¹⁸⁵. L'amendement fut néanmoins adopté par le Sénat puis l'Assemblée nationale sans modifications.

Les litiges relatifs à la redevance audiovisuelle ont, eux, été intégrés au champ de compétence du président parce qu'ils constituent « *un contentieux volumineux soulevant des questions de fait* »¹⁸⁶.

L'intervention du président dans ces matières peut être critiquable si elle trouve son fondement unique dans l'absence de difficultés c'est-à-dire dans l'absence théorique de « risques » puisque des questions délicates se posent parfois dans ces contentieux. Mais le fondement essentiel de la compétence du juge unique est la volonté d'accélérer le cours du procès.

¹⁸⁴ A. CHEMIN, *De nombreux délits sont désormais soumis à un juge unique*, Le Monde, mars 1995.

¹⁸⁵ M. DREYFUS-SCHMIDT, *JORF, débats – Sénat*, 21 octobre 1994, p. 4593.

¹⁸⁶ P. MAZAUD, *JORF, débats – assemblée nationale*, 22 novembre 1994, p. 7299.

§ 2 : L'élargissement du champ d'intervention du juge unique

Cet élargissement concerne à la fois le contentieux administratif des étrangers (A) et le contenu de l'article R. 222-13 (B).

A. le contentieux administratif des étrangers

Les discussions entourant le décret d'application relatif au volet contentieux de la loi française du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, ont remis la question de la place du juge unique dans les juridictions administratives, et en particulier les tribunaux administratifs, à l'ordre du jour. Un projet de décret prévoyait en effet de confier à un juge unique, ou plutôt à un « juge statuant seul », pour reprendre l'expression utilisée par le code de justice administrative, tout un pan du contentieux administratif (cf. infra) : 90 % des requêtes introduites devant les tribunaux administratifs auraient ainsi relevé d'un juge unique.

Si le décret du 23 décembre 2006¹⁸⁷ n'est finalement pas allé aussi loin, il représente néanmoins une nouvelle avancée vers la généralisation du juge unique, et corrélativement un effritement du principe de collégialité.

Ainsi, certains magistrats se posent la question suivante : *« est-il opportun de prévoir pour ce type de litige un juge statuant seul ? Celui-ci devrait prendre seul une décision en levant ses doutes éventuels avec le seul avis du rapporteur public. Son appréciation personnelle sera par principe connue, avec pour conséquence éventuelle sa mise en cause personnelle »*.

La plupart d'entre eux estiment qu'une telle évolution aurait pour conséquence de réduire les garanties accordées aux étrangers et serait dangereuse pour l'image même des juridictions. Ils entendent attirer l'attention sur plusieurs points : *« la notion de « petits litiges » qui se situe à la base de la détermination des rubriques confiées au juge unique de*

¹⁸⁷ Décret n°2006-1708 du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, *JORF*, 29 décembre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

*première instance ne comporte actuellement aucun sujet ayant trait aux libertés fondamentales. Or les décisions relatives au séjour des étrangers sont par nature des décisions restreignant la liberté de circulation, qui ont un impact important sur la vie personnelle des intéressés. Ces litiges mettent souvent en jeu des questions de légalité liées à une appréciation des faits délicate. Ils concernent un sujet fortement controversé et médiatisé dans de nombreux cas »*¹⁸⁸.

Enfin, ils estiment que la collégialité est la meilleure garantie d'un procès impartial, elle est seule en mesure d'éviter le risque de subjectivité inhérent au contentieux des étrangers. Pour certains magistrats, « *un juge unique est un juge exposé aux pressions, qui rend des décisions dont l'autorité est affaiblie par rapport à celles prononcées par un juge collégial. C'est ainsi que le taux d'appel observé en matière de reconduite à la frontière, à l'initiative des étrangers ou des préfets, est très supérieur à celui que l'on enregistre traditionnellement* »¹⁸⁹.

B. la réforme de l'article R. 222-13

De nombreux projets visent à réformer l'article R. 222-13 du code de justice administrative sur le juge unique de première instance statuant avec l'intervention d'un rapporteur public. Les représentants du Conseil d'État justifient cette réforme par la nécessité de faire face à l'accroissement du contentieux et éviter le développement d'une « fausse collégialité » susceptible d'apparaître lorsque la norme devient excessive. Ils ont insisté sur le fait que cette procédure, qui assure actuellement le traitement de 8 à 10 % des affaires, est plus développée au niveau judiciaire civil.

La réforme proposée porte sur les points suivants : suppression de la condition de grade pour pouvoir statuer en qualité de juge unique : mais il semble, après discussion, qu'une condition d'ancienneté pourrait être maintenue ; toilettage du texte : suppression de deux rubriques correspondant au contentieux du service national et des rapatriés ; retrait de deux contentieux complexes de la liste : les déclarations de travaux et les tableaux d'avancement et listes d'aptitudes ; ajout de l'ensemble du contentieux des créances non fiscales « tendant

¹⁸⁸ Conseil syndical du SJA du 19 mars 2005.

¹⁸⁹ Conférence de presse du SJA du 17 février 2006.

au versement ou à la décharge d'une somme d'argent », au-delà donc des seules actions indemnitaires, le seuil étant porté à 10 000 euros, du contentieux des permis de conduire et de celui afférent à certaines décisions d'urbanisme : les certificats de conformité et d'urbanisme et les déclarations de clôture ; ajout de nouvelles matières, plus sensibles, correspondant à des contentieux de masse, les jugements y afférents demeurant soumis à la possibilité d'appel devant les CAA : les refus de séjour, l'ensemble du contentieux des aides au logement et à l'habitat (et pas uniquement celui des APL), les recours dirigés contre les décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les refus d'attributions de la carte de grand invalide civil (GIC), les décisions administratives prises à l'égard des chômeurs et des litiges relatifs à la situation individuelle des élèves de l'enseignement du premier et du second degré, à l'exclusion des mesures disciplinaires.

Cette énumération semble stigmatiser les quatre populations suivantes : les étrangers, les handicapés, les pauvres et les chômeurs, et enfin les élèves, et que les associations intervenant en ces domaines ne manqueront pas de dénoncer l'instauration d'une « justice administrative d'exception ou à deux vitesses » si ce projet est adopté.

Chapitre 2 : Des atteintes importantes aux garanties procédurales des justiciables

La collégialité est souvent présentée comme la garantie d'une justice de qualité : la délibération réduirait ainsi le risque d'erreurs et la discussion, permettant la confrontation des points de vue, favoriserait la qualité des décisions rendues (Section 1). Afin de pallier l'absence de délibéré et pour assurer que le juge unique rende des décisions de qualité, son intervention doit s'accompagner de certaines garanties. Ces garanties résident pour l'essentiel dans la désignation du juge unique et la possibilité qu'il a de renvoyer une affaire à la collégialité, les règles de procédure et la possibilité de contester les décisions rendues par un juge unique (Section 2).

Section 1 : L'affaiblissement des garanties procédurales offertes aux justiciables

L'instauration du juge unique s'est accompagnée d'un aménagement des garanties procédurales telles que le principe du contradictoire (§1) ou encore les différentes voies de recours (§2).

§ 1 : L'affaiblissement du principe du contradictoire

Principe général du droit, corollaire du principe constitutionnel des droits de la défense ou encore exigence qu'implique le droit à un « procès équitable », le principe de la contradiction devrait normalement s'appliquer à la juridiction à juge unique. D'abord, parce que, d'un point de vue juridique, il correspond à une exigence supérieure en matière d'administration de la justice. Ensuite, parce que, d'un point de vue théorique, on conçoit mal l'exercice de la fonction de juger, par un collège de juges ou un magistrat seul, sans une organisation adéquate de la contradiction : c'est-à-dire un dispositif procédural permettant que l'argumentation d'une partie puisse être connue de son adversaire, avec un délai d'examen suffisant, et discutée par lui, ou interdisant au juge se prononcer sur le vu de pièces dont seul il aurait pu avoir connaissance ou de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public sans en avoir provoqué la discussion. Enfin, d'un point de vue pratique, parce que l'on peut même affirmer que le juge unique est particulièrement à même d'assurer le respect de la contradiction : parce qu'il est seul, il peut plus facilement organiser le débat

contentieux et veiller à son bon déroulement, assurer l'échange des mémoires et des pièces, fixer des délais de réponses, communiquer le ou les moyens d'ordre public, provoquer ou approfondir la discussion, etc. D'ailleurs, en droit judiciaire privé, n'est-on pas en présence d'un juge unique de « la mise en état », qualifié initialement de « juge chargé de suivre la procédure », et dont « la fonction essentielle est de faire en sorte que l'affaire soit rapidement mise en état d'être jugée »¹⁹⁰ ? En résumé, pour paraphraser M. O. GOHIN, « *juge unique et contradiction ne sont pas à opposer, mais bien à concilier* »¹⁹¹.

Néanmoins, force est d'observer que, dans certaines hypothèses qu'il recouvre – et non des moindres –, le juge unique a correspondu et correspond encore à une remise en cause des implications du principe de la contradiction, sans que cette remise en cause soit toujours pleinement justifiée. Celle-ci a pu revêtir deux formes différentes : soit la disparition complète de la contradiction, soit un effacement relatif du principe en cause. Assurément, la remise en cause du principe de la contradiction par la formule du juge unique a grandement alimenté les craintes ou les réticences de la doctrine à l'encontre de cette dernière¹⁹².

A. Le juge unique et la disparition du contradictoire

La disparition du caractère contradictoire de la procédure se concrétise dans plusieurs solutions textuelles ou jurisprudentielles intéressant le juge unique. Trois exemples significatifs peuvent être présentés : celui du juge unique du constat d'urgence (aujourd'hui du « référé-constat »), celui du « juge unique des questions simples » et celui du juge unique des référés lorsqu'il statue en urgence.

¹⁹⁰ R. PERROT, *Institutions judiciaires*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006, p. 447.

¹⁹¹ O. GOHIN, *La contradiction dans la procédure administrative contentieuse*, LGDJ 1988, p. 258.

¹⁹² M. PAILLET, *Le juge administratif, juge unique*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, op. cit., p. 105 : l'auteur résume son appréciation en relevant que « *le contradictoire n'est pas complètement absent des procédures où intervient un juge unique, mais on peut avoir le sentiment qu'il est sensiblement atténué à moins que ne soient prises des précautions textuelles précises qui ne se rencontrent pas toujours ou qui ne sont pas toujours efficaces* ».

1) *le juge unique du constat d'urgence ou du « référé-constat »*

Depuis l'origine (1889), la rédaction des textes impose seulement qu'avis de l'ordonnance prononcée soit donné aux « défendeurs éventuels » c'est-à-dire ceux qui peuvent avoir intérêt à la contester. Ainsi, concrètement, alors même qu'il ordonne le constat, le juge a le pouvoir de prendre sa décision au seul vu du mémoire du demandeur, autrement dit sans devoir le communiquer en vue d'observations en défense. En quelque sorte, et même aujourd'hui avec le nouveau « référé-constat »¹⁹³, la lettre des textes fait disparaître toute contradiction dans la procédure.

Et, pendant un temps, la jurisprudence elle-même a considéré que, eu égard à la procédure du constat, le défendeur éventuel « *ne pouvait pas être mis en cause* »¹⁹⁴. Ainsi, la considération de l'urgence à statuer l'emportait entièrement sur le principe de la contradiction. Parce qu'il s'agissait de faire constater en urgence des faits matériels susceptibles d'être modifiés ou de disparaître et parce que la mise en cause du défendeur éventuel pouvait retarder le constat ou provoquer une intervention du défendeur sur les faits, la disparition de la contradiction paraissait justifiée.

Il est vrai que le défendeur éventuel peut être présent ou représenté aux opérations d'expertise (dont les jour, heure et lieu lui auront été communiqués par l'expert) : il sera alors en droit de présenter ses observations dont l'expert prendra acte et qui figureront au dossier du litige principal. En résumé, la procédure du constat n'est pas contradictoire, l'expertise en revanche l'est, sauf « circonstance particulière ».

Malgré tout, la disparition de la contradiction dans la procédure du constat peut être contestée. D'abord, comme on l'a dit, la condition de l'urgence a été supprimée pour le « référé-constat » qui a succédé au constat d'urgence : il est donc dorénavant plus difficile de justifier la mise à l'écart de la contradiction par l'urgence. Surtout, en pratique, il n'y a pas toujours extrême urgence à statuer : les faits ne sont pas toujours tels qu'ils impliquent

¹⁹³ V. article R. 531-1 du code de justice administrative.

¹⁹⁴ CE 23 octobre 1968, *Cons. Claye*, p. 513 ; 16 mars 1977, *Ep. Maffey*, p. 152 ; 21 décembre 1979, *Cne d'Arnouville-les-Gonesse*, p. 487 : la demande de constat n'a pas à être communiquée au défendeur éventuel avant qu'il y soit statué ; dans cette interprétation jurisprudentielle, il faut y voir une interprétation littérale des textes régissant la procédure en cause.

nécessairement l'abolition du débat contentieux qui peut d'ailleurs grandement aider à éclairer le juge et les parties. En d'autres termes, les textes auraient pu prévoir une modulation du régime procédural du juge unique et lui conférer la possibilité d'ouvrir le débat contentieux si les circonstances de l'affaire s'y prêtent. Comme on va le voir, c'est la jurisprudence qui, de manière relativement récente, lui a accordé cette possibilité.

2) le juge unique des questions simples

La disparition de la contradiction est également illustrée par l'hypothèse du « juge unique des questions simples ». En principe, les textes et la jurisprudence ont radicalement écarté tout caractère contradictoire de la procédure selon laquelle ce juge unique remplit son office « *de manière à ne pas ralentir une procédure destinée à régler un litige dont l'issue paraît inéluctable* »¹⁹⁵. Qu'il s'agisse d'un désistement, d'un non-lieu à statuer, d'une irrecevabilité irrémédiable, d'une incompétence manifeste de la juridiction administrative, de la charge des dépens du procès ou de la condamnation d'une partie à rembourser les frais irrépétibles ou encore d'une « série » d'affaires, le juge unique n'a pas à instruire l'affaire à l'aune du principe de la contradiction. Il est dispensé de communiquer aux parties les moyens d'ordre public qu'il se propose de relever d'office¹⁹⁶ et il statue par simple ordonnance, sans aucune autre formalité. On l'a dit, l'ordonnance sera d'ailleurs le seul acte de la procédure qui informera les parties de l'intervention du juge unique... et de l'extinction de l'instance.

Et l'on doit rappeler qu'avant l'intervention de la loi du 30 juin 2000, le Conseil d'État avait accepté la possibilité de rejeter par ordonnance des conclusions à fin de sursis à exécution sans communiquer la demande au défendeur, alors même que le législateur avait expressément imposé que l'ordonnance de rejet soit prise « au terme d'une procédure contradictoire ». Ici, on est en présence d'une interprétation « minimaliste » des textes et de la portée du principe de la contradiction, qui s'explique juridiquement dans la mesure où un rejet de sursis exclut une décision défavorable au défendeur, mais qui illustre ce que peut être l'appauvrissement procédural auquel correspond le « juge unique des questions

¹⁹⁵ M. PAILLET, *Le juge administratif, juge unique*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, op. cit., p. 104.

¹⁹⁶ V. l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

simples ». Un juge qui se prononce sans débat contentieux écrit ou oral, sans communication préalable avec les parties, sans même la moindre information à l'égard de ces dernières s'agissant de l'intervention en elle-même du juge unique pour clore l'instance.

D'un côté, la justification de la disparition de la contradiction est évidente. Elle est à la fois juridique et pratique. Quand le « juge unique des questions simples » intervient, cela veut dire qu'il n'y a plus grand chose à juger : le respect de la contradiction serait, en grande partie, purement formel et n'apporterait, en principe, aucun éclaircissement supplémentaire au juge ou aux parties avant le prononcé de l'ordonnance. En outre, son office est en tout état de cause d'évacuer au plus vite ces instances en voie d'extinction : le respect du principe de la contradiction ralentirait, sans véritable justification, la procédure.

D'un autre côté, on peut contester la disparition de la contradiction qui marque l'intervention du « juge unique des questions simples ». D'abord, dans certaines hypothèses, un minimum de débat contentieux peut utilement éclairer le juge sur l'existence d'une irrecevabilité immédiate, d'un non-lieu à statuer, voire d'un désistement, compte tenu des pièces du dossier ou des écritures des parties qui peuvent être incomplètes ou sujettes à interprétation. Et lorsqu'il s'agit de condamner une partie au titre des frais irrépétibles ou de statuer sur la charge des dépens, la contradiction devrait normalement s'imposer. En effet, pour ces deux chefs de compétence, le juge unique a un pouvoir d'appréciation non négligeable ; de plus, les sommes en jeu peuvent être importantes. Ainsi, il serait légitime que les parties puissent présenter leurs observations ou tout document avant que le juge se prononce. En d'autres termes, le risque d'erreur ou d'arbitraire n'est pas nul. Et une certaine dose de contradiction pourrait prévenir utilement ce risque. De ce point de vue, c'est la conception même du « juge unique des questions simples » qui est en jeu : ce dernier apparaît en effet comme un « juge gestionnaire » davantage préoccupé par des questions de « gestion des stocks » que par une certaine qualité de la justice rendue.

3) le juge unique des référés

On retrouve d'ailleurs la même conception dans l'hypothèse du juge unique des référés, tel qu'elle résulte de la loi du 30 juin 2000, et, plus précisément, dans le système de « filtrage » autorisant le juge unique à rejeter, dès sa saisine, par ordonnance motivée, mais

sans instruction contradictoire ni audience publique, les demandes de référé en urgence ¹⁹⁷. Soit parce que la demande ne présente pas un caractère d'urgence, soit parce qu'elle apparaît manifestement irrecevable, mal fondée ou ne relevant pas de la juridiction administrative.

Il faut bien reconnaître que le tri initial des demandes en référé confère au juge unique un large pouvoir d'appréciation et ce, tant dans le choix de la procédure à suivre que dans le rejet, sans formalisme, des demandes. En particulier, il convient de souligner que l'examen de la condition d'urgence – qui constitue pourtant l'une des conditions exigées pour l'obtention d'un « référé-suspension », d'un « référé-liberté » ou d'un référé conservatoire – peut échapper à toute instruction contradictoire, le juge unique pouvant apprécier seul, sans débat préalable, si la condition est remplie ou non.

« Cette mise à l'écart de la contradiction est à double tranchant : elle permet effectivement de répondre à l'objectif de célérité et de qualité de la procédure en poussant les justiciables à présenter des requêtes solidement étayées, mais risque aussi de ne pas satisfaire celui d'une justice protectrice de leurs intérêts » ¹⁹⁸. Ici, tout est dit : d'un côté, le filtrage, gage d'une bonne acclimatation du nouveau référé administratif, permet d'évacuer rapidement les « requêtes excessives » ; de l'autre, *« il y a là un réel danger pour la garantie des droits des requérants »* ¹⁹⁹, non informés au préalable de l'intervention du juge unique par « simple ordonnance » et qui se voient refuser la possibilité de débattre contradictoirement et publiquement de l'existence de l'urgence de leur affaire.

B. Le juge unique et l'effacement du principe de la contradiction

Il existe une seconde forme de remise en cause de la contradiction par la formule du juge unique : celle selon laquelle la mise en œuvre de la contradiction est réduite au strict minimum. Sans qu'il s'agisse d'une disparition complète, cette mise en œuvre correspond à un effacement relatif du principe en cause.

¹⁹⁷ V. l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

¹⁹⁸ M. FOULETIER, *La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*, AJDA 2000, p. 979.

¹⁹⁹ M. FOULETIER, *La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*, op. cit., p. 980.

1) le juge unique des référés

Cet effacement relatif est principalement illustré par les textes et la jurisprudence intéressant le juge unique quand il statue « en référé » ou « en la forme des référés ». Et l'on verra que la loi du 30 juin 2000 n'est revenue que partiellement sur les textes et la jurisprudence dont il s'agit.

Ainsi, en vertu des textes et de la jurisprudence, si, en principe, la demande du requérant présentée devant le juge unique doit être communiquée au défendeur, avec fixation d'un délai de réponse, rien de plus n'est demandé. En d'autres termes, en matière de référé, il n'y a obligation, ni de communication au demandeur des observations en défense produites²⁰⁰, ni de communication de mémoires en intervention des tiers mis en cause²⁰¹. Et s'agissant du délai de réponse imparti au défendeur, il peut sans irrégularité être notablement abrégé par rapport à ce qu'il en est normalement : eu égard à l'urgence, un délai de quelques jours sera aisément suffisant²⁰². En résumé, selon la formule jurisprudentielle lapidaire, l'ordonnance de référé est « *rendue à la suite d'une procédure particulière adaptée à la nature de la demande et à la nécessité d'assurer une décision rapide* » et « *cette procédure, qui garantit le caractère contradictoire de l'instruction, se suffit à elle-même* »²⁰³.

On doit admettre, sans difficulté aucune, que la brièveté des délais de réponse se justifie à la fois par la « nature de la demande », la « procédure particulière » en cause et la rapidité de la décision à rendre. Toutefois, il est possible de critiquer la jurisprudence selon laquelle les implications du principe de la contradiction, en matière de référé, se cantonnent à la communication de la demande au défendeur. Si l'urgence ou les différentes procédures de référé commandent en général une décision rapide de la part du juge, aucun obstacle sérieux ne saurait être invoqué pour rendre obligatoire la communication au demandeur des observations présentées en défense, notamment dans l'hypothèse d'un rejet de la demande. On peut en effet soutenir que la contradiction implique, au minimum, que le demandeur puisse avoir connaissance des observations de son adversaire et, au besoin, qu'il soit mis à même d'y répondre. Tant les parties que le juge lui-même gagneraient à ce que, même en

²⁰⁰ CE, 10 novembre 1972, Soc. *Des grands travaux alpins*, AJDA 1973, p. 47, note F. MODERNE.

²⁰¹ CE, 19 avril 1972, *Départ. De la Haute-Loire*, p. 297 ; 23 décembre 1988, *de Cayzele*, DA 1989 n° 57.

²⁰² CE, 10 mai 1957, *Comm. de Saint-Brévin-les-Pins*, p. 306.

²⁰³ CE, Sect., 5 avril 1996, *Synd. des avocats de France*, p. 118.

référé, la contradiction soit synonyme de débat contentieux et non pas d'une simple communication au défendeur de la demande. Malgré tout, tel n'est pas le sens de la jurisprudence que l'on vient de citer : ici, la contradiction s'efface au nom de la rapidité de la procédure.

2) le juge unique de la reconduite à la frontière

Une autre illustration de l'effacement de la contradiction concerne l'hypothèse du juge unique de la reconduite à la frontière. Celui-ci en effet ne peut, en première instance, se prononcer par ordonnance, par exemple pour rejeter une requête entachée de tardiveté : il doit en tout état de cause tenir une audience publique. En outre, des prescriptions textuelles et des solutions jurisprudentielles tendent à rendre compatible, en matière de reconduite, le respect du contradictoire avec la brièveté de la procédure (un délai de quarante-huit heures est imparti au juge unique pour se prononcer en première instance).

Toutefois, il y a lieu de relever que la contradiction s'efface en ce qui concerne la communication des moyens d'ordre public soulevés d'office par le juge : le Conseil d'État a en effet jugé que l'obligation de recueillir les observations des parties sur les moyens que le juge se propose de relever d'office n'est pas applicable à la procédure contentieuse propre à la reconduite ²⁰⁴.

La solution jurisprudentielle est tout à fait critiquable. D'abord, parce qu'elle apparaît en opposition avec les prescriptions textuelles et les solutions jurisprudentielles qui imposent, en première instance, au juge unique de la reconduite à la frontière le maximum de contradiction et la tenue d'une audience publique. Ensuite, parce que l'obligation de communiquer les moyens d'ordre public soulevés par le juge n'est pas compatible avec l'urgence : la jurisprudence ayant imposé au juge unique de première instance la tenue d'une audience publique, cette dernière permet donc le débat contentieux sur les moyens d'ordre public soulevés par le juge, au besoin, après suspension de l'audience pendant le temps nécessaire à la préparation des observations des parties. Enfin, parce que la solution jurisprudentielle n'est guère satisfaisante en pratique : en première instance, l'étranger doit être convoqué à l'audience publique ; le juge unique doit assurer le maximum de

²⁰⁴ CE, 1^{er} février 1995, « *Serhoual* ».

contradiction ; mais, il peut, par exemple, rejeter une requête en soulevant d'office le moyen tiré de sa tardiveté sans avoir provoqué un débat sur ce moyen ; et ce n'est qu'à la notification du jugement que le requérant découvrira le moyen alors même qu'il a pu présenter ses observations sur le fond.

Ainsi l'existence de certaines garanties en matière procédurale a pour objectif de compenser l'absence de collégialité, en maintenant la qualité du débat juridictionnel et du processus décisionnel, l'idée d'une collégialité « par complémentarité » peut donc être évoquée²⁰⁵.

Les palliatifs à l'absence de délibéré que sont l'existence d'une audience publique et d'un débat contradictoire ou encore l'audition d'un rapporteur public sont en définitive assez faibles. Dans la plupart des cas, le magistrat statuant seul ne sera éclairé ni par le débat, ni par les conclusions du rapporteur public, pourtant vu comme un élément essentiel de la procédure administrative contentieuse.

§ 2 : la suppression de certaines voies de recours

L'étendue des pouvoirs du juge unique est variable. Lorsqu'il statue par ordonnance en matière de référés, les mesures qu'il ordonne présentent un caractère provisoire parce qu'il n'est pas saisi du principal (article L. 511-1 du code de justice administrative). Ses décisions ne sont donc pas dotées de l'autorité de la chose jugée. À l'inverse, lorsque le juge unique statue par jugement, il statue alors sur le fond du litige, de la même manière que la formation collégiale.

Dans tous les cas, il doit être possible de contester la décision rendue par un juge unique. Deux questions doivent ici être envisagées : existe-t-il une possibilité de faire appel de la décision rendue par un juge unique ? Dans l'affirmative, cet appel sera-t-il examiné par une formation collégiale ? Il convient donc de distinguer selon les fonctions attribuées au juge unique.

²⁰⁵ B. PACTEAU, *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, op. cit., p. 181.

La réponse à la première question n'est pas toujours affirmative. La possibilité de l'appel a en effet été supprimée par un décret du 24 juin 2003 (art. 11 du décret n° 2003-543), modifiant l'art. R. 811-1 du code de justice administrative, s'agissant des cas réglementés par l'article R. 222-13 du code de justice administrative : le tribunal statue en premier et dernier ressort (article R. 811-1 alinéa 2) ; seul un recours en cassation, devant le Conseil d'État, est possible, ce recours relevant alors d'une formation collégiale. L'article R. 811-1 du code de justice administrative prévoit néanmoins quatre exceptions : peuvent faire l'objet d'un appel les recours visés aux alinéas 2 et 3 de cet article comportant des conclusions tendant au versement ou à la décharge de sommes d'un montant supérieur au montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15 ; les décisions portant sur les actions visées à l'alinéa 7 (actions indemnitaires) en cas de connexité avec un litige susceptible d'appel ; les décisions statuant sur les recours en matière de taxe foncière lorsqu'elles statuent également sur des conclusions relatives à la taxe professionnelle, à la demande du même contribuable, et que les deux impositions reposent, en tout ou en partie, sur la valeur des mêmes biens appréciée la même année ; et enfin les litiges relatifs au permis de conduire, catégorie introduite par le décret du 23 décembre 2006, qui laisse donc subsister la possibilité d'un appel dans ce cas. La possibilité d'un appel a également été maintenue en matière de contraventions de grande voirie et en matière de contentieux des étrangers (articles R. 222-33 et R. 776-19 du code de justice administrative), où le juge statue en premier ressort. En cas d'appel contre les jugements rendus en matière de reconduite à la frontière, le juge unique compétent voit ses pouvoirs accrus, puisqu'il peut rejeter par ordonnance « *les requêtes qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée* » (article R. 222-33). Dans toutes les autres hypothèses, les jugements rendus par le juge unique sont donc insusceptibles d'appel : il apparaît dans ce cas difficile de contrer les décisions du juge unique puisqu'il faut pour cela directement saisir le Conseil d'État, qui peut sembler moins accessible pour certains requérants.

Les ordonnances de l'article R. 222-1 du code de justice administrative sont également l'objet d'un régime particulier. Les présidents des cours administratives d'appel, ainsi que les présidents des formations de jugement des cours, peuvent en effet intervenir en appel selon une procédure identique et rejeter, par ordonnance, les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des alinéas 1 à 6 de ce même article, voire annulées des

ordonnances rendues en vertu des alinéas 1 à 5 de cet article, à condition que l'affaire puisse être réglée au fond par le juge unique, en application de l'une des dispositions de l'article R. 222-1.

Concernant les procédures d'urgence, les ordonnances rendues dans le cadre du référé suspension et du référé « mesures utiles » le sont en dernier ressort (article L. 523-1 alinéa du code de justice administrative), le pourvoi en cassation étant directement ouvert devant le Conseil d'État siégeant en formation collégiale. Les ordonnances rendues au titre du référé liberté sont quant à elles susceptibles d'appel : cette différence de régime résulte d'un amendement sénatorial, tendant à permettre aux parties d'interjeter appel des mesures prononcées en référé au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au motif que « *dans les domaines où des libertés fondamentales sont en cause, la suppression de l'appel peut difficilement se justifier* »²⁰⁶. Afin que la jurisprudence en matière de libertés fondamentales soit unifiée sur l'ensemble du territoire et rapidement établie, la commission des lois du Sénat a souhaité que cet appel s'exerce, dans les quinze jours de la notification de la décision, devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou le conseiller d'État qu'il désignera à cet effet, statuant dans un délai de quarante-huit heures (article L. 523-1 alinéa 2).

Il existe toutefois une spécificité, lorsque la demande de référé a été rejetée par le juge selon la procédure de tri prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative : ces décisions étant rendues en dernier ressort, en vertu de l'article L. 523-1, elles peuvent être contestées par la voie de la cassation uniquement, qu'il s'agisse d'un référé suspension ou d'un référé liberté. Dans ce dernier cas, la situation du requérant est donc nettement moins favorable, la possibilité d'appel étant supprimée.

Le choix de confier certains litiges à un juge unique peut ainsi être lourd de conséquences au niveau procédural : procédure accélérée, atténuation du principe du contradictoire, absence d'audience publique et de conclusions du rapporteur public, voire

²⁰⁶ Projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives, *Rapport n° 380* (1998-1999) de M. René GARREC, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 26 mai 1999, qui précisait : « *Il s'agit en effet d'affaires sensibles, pour lesquelles le juge serait doté de pouvoirs considérables afin de protéger les libertés fondamentales* ».

absence d'appel. Ces « anomalies procédurales »²⁰⁷ posent la question de la crédibilité et donc de la légitimité du juge unique.

*« Les voies d'instructions jusqu'ici exceptionnelles [...] aboutissent bien dans les faits à un effacement des principes fondamentaux d'égalité devant la justice, du double degré de juridiction, de la collégialité, du contradictoire »*²⁰⁸. Il n'est pas sûr que le justiciable trouve son compte à une accélération des procédures telle qu'elle finit par le priver d'audience ou de débat avec son adversaire.

²⁰⁷ A. WEBER, *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ?*, RFAP n° 125, 2008, p. 193.

²⁰⁸ J.-B. PROUVEZ, *Efficacité, rapidité : un nouveau discours de la méthode pour le juge administratif d'appel*, Procédures, juin 2003, p. 5.

Section 2 : Un affaiblissement insuffisamment compensé ?

Statuant seul, le juge unique ne bénéficie pas de l'éventuelle expérience de ses collègues. Il apparaît dès lors important que certaines conditions entourent la désignation du juge unique. Le juge amené à statuer seul est en principe le président d'une juridiction (les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) ou d'une formation de jugement d'une juridiction : art R. 122-1 et R. 222-1. Leur statut confère par conséquent une certaine solennité à la fonction de juge unique.

§ 1 : La désignation du juge unique

Au vu de l'ampleur de la tâche, il est parfois prévu que ces présidents puissent « désigner » ou « déléguer » à cet effet certains magistrats. Dans un tel cas, il semble alors essentiel de prévoir une condition de grade et de confier cette fonction à une personne témoignant d'une certaine expérience. L'article L. 511-2 du code de justice administrative spécifie ainsi que sont juge des référés : les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et « *qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint le grade de premier conseiller* » : conditions donc cumulatives. Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet : article L. 511-2 al. 2.

Face à l'extension des fonctions du juge unique, le décret du 23 décembre 2006 a assoupli les conditions de désignation du juge unique, en insérant une condition d'ancienneté à côté de la condition de grade. Le juge intervenant au titre de l'article R. 222-13 du code de justice administrative est ainsi le président du tribunal administratif ou le « *magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller ou ayant une ancienneté minimale de deux ans* » : les conditions étant ici alternatives, cet article permet désormais à un jeune magistrat d'accéder aux fonctions de juge unique.

L'article R. 776-2 du code de justice administrative va encore plus loin puisqu'il ne soumet la délégation à aucune condition en matière de reconduite à la frontière – procédure également applicable aux recours formés par un étranger en rétention contre l'obligation de quitter le territoire français et la décision fixant le pays de renvoi. Cet article renvoie

simplement à la compétence du président du tribunal administratif ou du « magistrat qu'il délègue », dénotant un certain laxisme dans la désignation du juge unique. Afin de soulager la charge de travail des magistrats administratifs, l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative, inséré par la loi du 24 juillet 2006, a également ouvert la possibilité, pour le président du tribunal administratif, de désigner un magistrat administratif honoraire (autrement dit un magistrat atteint par la limite d'âge mais qui est maintenu en activité pour une durée de trois ans) pour statuer sur les litiges relatifs aux arrêtés de reconduite à la frontière. Ce dispositif n'a cependant pas remporté le succès escompté puisqu'au total, seuls cinq magistrats ont actuellement opté pour ce régime en France.

Lorsqu'un juge unique, quel que soit son statut, se retrouve confronté à des questions d'appréciation plus délicate, à des affaires qui soulèvent des problèmes nouveaux ou d'une importance particulière, il doit pouvoir renvoyer à la collégialité : ce renvoi apparaît ainsi comme une garantie pour le justiciable, garantie que son affaire pourra faire l'objet d'une délibération à plusieurs en cas de besoin.

§ 2 : La possibilité de renvoi à la formation collégiale

La possibilité de renvoi à une formation collégiale est envisagée dans deux hypothèses. D'une part, concernant les tribunaux administratifs, l'article R. 222-19 du code de justice administrative prévoit expressément que, dans les cas mentionnés à l'article R. 222-13, « *le président du tribunal ou le magistrat désigné pour statuer peuvent, de leur propre initiative ou sur proposition du rapporteur public, décider d'inscrire l'affaire au rôle d'une chambre ou de l'une des formations de jugement mentionnées à l'alinéa précédent* », c'est-à-dire de la formation plénière ou de la formation composée de la chambre à laquelle appartient le rapporteur de l'affaire et à laquelle s'adjoignent les vice-présidents du tribunal. D'autre part, l'article L. 522-1 du code de justice administrative consacre implicitement la possibilité d'un tel renvoi pour le juge des référés, en précisant dans son troisième alinéa « *sauf renvoi à une formation collégiale* ».

Le renvoi à la collégialité semble néanmoins possible dans toutes les hypothèses d'intervention du juge unique. Comme le souligne le professeur R. CHAPUS, « *on doit estimer que cette possibilité de renvoi n'a pas besoin, pour exister, d'être spécifiée : elle est*

ouverte, dans le silence même des textes »²⁰⁹. Le juge unique ne constitue pas en effet une juridiction distincte : il reste membre de la juridiction collégiale dont il n'est qu'une « émanation provisoire »²¹⁰, ce qui explique qu'il puisse toujours lui renvoyer une affaire. La décision de renvoi constitue alors une mesure d'administration de la justice ; à ce titre, elle est insusceptible de contestation²¹¹.

En pratique cependant, le renvoi ne fonctionne pas bien : rares sont les cas où un juge unique ose renvoyer une affaire à la collégialité, y compris lorsqu'il se trouve face à des affaires aux enjeux d'envergure²¹². À défaut d'être régulièrement mise en œuvre, la possibilité de renvoi à une formation collégiale ne semble donc pas représenter une véritable garantie.

²⁰⁹ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006, n^{os} 53 s., p. 63.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ CE, 6 novembre 2000, *Kanouté*.

²¹² CE, 15 février 2006, *Association Ban Asbestos France et autres*.

CONCLUSION

L'instillation du juge unique s'est donc faite par touches successives et a conduit à ce que, aujourd'hui, le juge administratif unique représente non plus une exception mais un modèle dominant, du moins en première instance. On estime ainsi que plus des deux tiers des décisions rendues par les tribunaux administratifs le sont en dehors de la collégialité.

Le problème qui se pose alors, surtout en premier instance, tient à la différenciation opérée dans le traitement des affaires selon qu'elles relèvent d'un juge unique ou de la collégialité. L'intervention du juge unique est souvent couplée, il est vrai, à une procédure allégée. N'y a-t-il pas dès lors le risque de voir se développer une suspicion à l'égard du juge unique ? La question se pose notamment de savoir si l'autorité des décisions du juge unique ne se trouve pas affaiblie par rapport aux décisions prononcées par une formation collégiale. Si la collégialité, permettant la confrontation des subjectivités et le contrôle mutuel des juges, est une garantie de l'impartialité et de l'indépendance des juges, le juge unique est quant à lui davantage exposé aux pressions ; il ne bénéficie plus de l'anonymat de la collégialité, puisque lui seul signe la décision. Le juge unique ne pourrait en outre pas faire preuve de la même audace jurisprudentielle qu'une formation collégiale. Les décisions rendues par un juge unique sont dès lors plus susceptibles de faire l'objet d'une contestation. Il s'avère par exemple que le taux d'appel observé en matière de reconduite à la frontière, avant l'entrée en vigueur du décret de décembre 2006, à l'initiative des étrangers ou des préfets, était très supérieur à celui enregistré traditionnellement ²¹³.

Au vu de la diversité des formes d'intervention du juge unique, il est néanmoins possible d'établir une gradation dans les exceptions à la collégialité, en fonction du degré d'effacement des garanties procédurales par rapport au but poursuivi.

Le juge unique le plus légitime à cet égard est le juge de l'urgence. Les considérations de temps justifient en effet une procédure allégée, notamment l'absence du rapporteur public : lorsque le temps presse, un second regard porté sur l'affaire est un facteur de ralentissement de la procédure davantage qu'un gage de qualité de la décision rendue. La

²¹³ V. le dossier *Défendre et préserver le principe du mode fonctionnement collégial des tribunaux administratifs*, sur le site du Syndicat de la juridiction administrative.

célérité de la procédure impose également une adaptation des exigences de la contradiction, ce que prévoit expressément le code de justice administrative (article L. 5). En tout état de cause, le juge ne statue dans ce cas que par des mesures à caractère provisoire, dans l'attente d'un jugement sur le fond de l'affaire. Il est certes permis d'objecter que le premier juge se penchant sur une affaire est celui qui aura le plus de poids, en raison de la « *gène d'avoir à contredire lors du jugement sur le fond ce que des collègues auraient décidé lors du jugement en référé* »²¹⁴. Le rejet des demandes de référé par la procédure de tri (article L. 522-3), en particulier dans le domaine du référé-liberté, où elle semble avoir prospéré, demeure toutefois problématique : cette procédure permet en particulier au juge de rejeter une requête s'il considère qu'il n'y a pas manifestement atteinte à une liberté fondamentale invoquée par le requérant, ou que cette atteinte n'est pas manifestement illégale ou grave, et ce en dehors du principe du contradictoire et d'une audience publique. Sous ces réserves, l'existence d'un juge unique en matière d'urgence se justifie, à condition toutefois que le juge unique sache renvoyer à la collégialité lorsque la nature ou la difficulté du litige l'exigent.

Le recours à un juge statuant seul sur le fond des litiges énumérés à l'article R. 222-13 du code de justice administrative, et alors même que ces litiges peuvent présenter certaines difficultés, est compensé par le maintien des autres garanties, à savoir le respect du contradictoire, l'audience publique et l'audition d'un rapporteur public. Pour les catégories de litiges exemptées de l'appel, il faudrait à tout le moins disposer de la possibilité d'un réexamen complet de l'affaire, le contrôle opéré par le juge de cassation étant forcément plus restreint.

Enfin, le juge du rejet par ordonnances est « *le juge unique le plus radical* »²¹⁵, puisqu'il peut rendre une décision sans instruction préalable, sans audience et sans conclusions d'un rapporteur public. Si les premières hypothèses envisagées dans les articles R. 122-12 et R. 221-1 du code de justice administrative ne nécessitent pas la réunion d'une formation collégiale et permettent une élimination plus rapide des requêtes, le cas ajouté par le décret de 2006 suscite quelques interrogations dans la mesure où il permet, pour la première fois, le

²¹⁴ A. MARION, *Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier*, Pouvoirs n° 46, 1988, p. 31.

²¹⁵ B. PACTEAU, *Contentieux administratif*, PUF, 3^{ème} édition, p. 73.

rejet de requêtes sur des moyens de fond. Cette nouvelle faculté n'est pas sans lien avec le maintien de la collégialité finalement concédé par ailleurs, notamment pour les litiges relatifs aux titres de séjour : bien que ne se limitant pas au contentieux des étrangers, cette possibilité de rejet apparaît comme une contrepartie de la réaffirmation du principe de collégialité en la matière. Puisqu'une formation collégiale allait désormais avoir à juger une partie du contentieux auparavant traité par le juge de la reconduite à la frontière, il fallait bien prévoir un autre moyen d'éliminer certaines de ces requêtes. L'intervention du juge unique apparaît alors uniquement comme un moyen d'évacuer des requêtes trop nombreuses, bien loin des intentions louables qui animaient à l'origine les partisans du recours au juge unique.

Au final, la démultiplication des cas dans lesquels la justice est rendue par un juge unique nous semble être une source potentielle de « délégitimation » du juge unique, dont l'intervention n'est plus justifiée par la recherche d'une meilleure efficacité de la justice, mais tout simplement par sa préservation. Il s'agit aujourd'hui de préserver les tribunaux administratifs de l'afflux de requêtes. Á défaut d'avoir su jusqu'à présent réguler le flux des entrées, on cherche à tout prix à accroître le flux des sorties. Ceci explique, mais ne justifie pas, le sacrifice des garanties procédurales, avec le risque d'une moindre qualité des décisions rendues qui en découle.

Plus généralement, l'extension du juge unique pose la question de la fonction de la justice administrative, en particulier des tribunaux administratifs : leur rôle a de plus en plus évolué vers un mécanisme de filtrage des requêtes, voire un « *instrument de refoulement des requêtes* »²¹⁶, rôle encore accentué avec l'entrée en vigueur du décret de décembre 2006 et le développement de la procédure de tri par ordonnances. Or, faut-il le rappeler, les tribunaux administratifs sont les juridictions de droit commun du contentieux administratif. Il ne leur appartient pas de statuer sur l'ensemble des actes de l'administration dans un domaine donné, comme cela tend à être le cas aujourd'hui, en matière de permis de conduire à points, où, à défaut d'un recours préalable, les contestations arrivent directement devant les tribunaux administratifs, ou en matière de refus de titre de séjour : la simplification recherchée par la fusion du contentieux de l'éloignement et du contentieux des titres de

²¹⁶ D. CHABANOL, « *Le décret du 23 décembre 2006 : vers une refonte de l'accès au juge ?* », AJDA 2006, p. 305.

séjour n'a pas eu l'effet escompté, puisqu'au lieu de réduire les recours, elle a au contraire multiplié les hypothèses de recours, avec pour résultat un taux de recours de presque 100 %.

Les nouvelles procédures mises en place posent aussi la question de savoir ce qu'est une véritable « requête » qui mérite l'attention de la collégialité et le respect de l'ensemble des garanties procédurales. Le projet de décret contenait ainsi les prémices d'une justice à deux vitesses, distinguant entre les « vrais » litiges, pour lesquels tout l'arsenal procédural serait mis en branle, et les autres litiges, relevant le plus souvent d'un contentieux de masse, d'un contentieux des précaires, et qui se retrouveraient du même coup dévalorisés du fait de la soumission à une procédure allégée. Il n'est pourtant pas acceptable de réserver une procédure particulière à des catégories de litiges du seul fait qu'elles constituent un contentieux de masse. Alors que la juridiction administrative a pu asseoir son autorité grâce à la collégialité, l'extension du juge unique pourrait bien marquer le déclin de sa crédibilité.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages généraux

AUBY J.-M., DRAGO R., *Traité de contentieux administratif*, LGDJ 1984, tome 1.

BOLZE C., PÉDROT P. (dir.), *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, Actes du XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, Toulon, 19 et 20 mai 1995, Dalloz 1996.

BURGELIN J.-F., LOMBARD P., *Le procès de la justice administrative*, Paris, Plon, 2003.

CABOURDIN G., VIARD G., *Lexique historique de la France d'Ancien Régime*, Armand Colin 1978.

CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T., *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 13^{ème} édition, 2007.

CADIET L., RICHER L. (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Colloque, Paris, Sorbonne, 24 et 25 janvier 2002, Paris, PUF, 2003.

CHABANOL D., *Le juge administratif*, Paris, LGDJ, 1993.

CHABANOL D., *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Paris, Le Moniteur, 4^{ème} édition 1998.

CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006.

CHEVALLIER J., *L'État de droit*, Montchrestien, coll. « Clés politiques », 1994.

CHEVALLIER J., *Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle*, Mélanges Stassinopoulos, LGDJ, 1974.

CHIAVERINI P., MARDESSON D., *Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Paris, LGDJ, 1996.

COHENDET M.-A., *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 3^{ème} édition, 2006.

COULON J.-M., *Présentation du Rapport*, in *La réforme du code de procédure civile – Autour du rapport Coulon*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 1997.

FAUCHON P., *Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, document Sénat n° 30, 1^{ère} session ordinaire 1994-1995.

FAVOREU L. et PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1997, 9^{ème} édition, pp. 147 et s.

- GABOLDE C., *Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel*, Paris, Dalloz, 1997.
- GARAPON A., *Bien juger, essai sur le rituel judiciaire*, Éditions Odile Jacob, 1997.
- GENEVOIS B. (Mélanges en l'honneur de), *Le dialogue des juges*, Dalloz, 2009.
- GOHIN O., *La contradiction dans la procédure administrative contentieuse*, LGDJ 1988.
- GOUBERT P., *L'Ancien Régime : les pouvoirs*, Armand Colin, 1979.
- GUINCHARD S. et alii, *Droit processuel*, Dalloz, n° 339.
- HUGLO C., *La pratique des référés administratifs devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'État*, Litec, 1993.
- ISAJA H., *Les Cours administratives d'appel – Approche critique*, Paris, Économica, 1993.
- LABETOULLE D. (Mélanges en l'honneur de), *Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007.
- LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896, t. I.
- LEMASURIER J., *Le contentieux administratif en droit comparé*, Économica 2001.
- LOCHAK D., *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1998.
- MARIMBERT J., MASSOT J., *Le Conseil d'État*, Notes et études documentaires, n° 4869, 1988.
- MONFORT P., *Le contentieux de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement*, Édition l'Harmattan, 2003.
- MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, LIVRE VI, chap.7 : *Du magistrat unique* et chap. 4 : *De la manière de former les jugements*.
- MORANGE J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, Droit fondamental.
- MOREAU J., *Le caractère réglementaire ou législatif des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif*, in *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, LGDJ 1974, tome 2.
- ODENT B., TRUCHET D., *La justice administrative*, PUF, Que sais-je ?, n° 1806.
- ODENT R., *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, 1980.
- PACTEAU B., *Contentieux administratif*, PUF, 3^{ème} édition.
- PÉRIER A., *Traité des conseils de préfecture*, tome 1, 1884.

PERROT R., *Institutions judiciaires*, Montchrestien (Précis Domat), 12^{ème} édition, 2006.

PHYTILLIS J., *Justice administrative et justice déléguée au XVIII^{ème} siècle – L'exemple des Commissions extraordinaires de jugement à la suite du Conseil*, Paris, PUF 1977.

RENOUX Th., *Le droit au recours juridictionnel en droit constitutionnel français*, Mélanges Velu, Bruylant 1992, p. 313.

WACHSMANN P. (dir.), *Le nouveau juge administratif des référés – Réflexions sur la réforme opérée par la loi du 30 juin 2000*, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, nouvelle série n° 5, PUS, 2002.

Thèses

BOT (LE) O., *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté – Étude de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*, LGDJ, 2007.

CHAUDET J.-P., *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, LGDJ, coll. BDP, t. 74, 1967.

FEVRIER J.-M., *Recherches sur le contentieux du sursis à exécution*, Édition L'Harmattan, 2000.

HAËM (d') R., *Le juge unique administratif*, thèse dactylographiée, Paris II, 2001.

MORLOT-DEHAN C., *Le président de juridiction dans l'ordre administratif*, Éditions Publibook, 2005.

NAUDET-SÉNÉCHAL M., *Le juge unique. Essai d'une théorie générale*, thèse Paris II, 2000.

PERDU S., *Le déroulement du procès administratif à l'épreuve des droits européen, constitutionnel et judiciaire*, thèse Pau, 2002.

RIGAUD M., *Le juge unique en droit administratif français au regard des garanties de bonne justice*, thèse Toulon, 2002.

WEIDENFELD K., *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIV^e-XV^e siècles)*, Éd. de Boccard, 2001.

Études et Rapports

« *Le juge administratif à l'aube du XXI^{ème} siècle* », Actes du colloque de Grenoble des 11 et 12 mars 1994, PUG, 1995.

Rapport sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la procédure civile, pénale et administrative, Document Assemblée nationale n° 1427, dixième législature, 22 juin 1994, tome 2.

Rapport de la Commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, 4 juin 1991, Sénat, n° 357.

Rapport sur le projet de loi relatif au « fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif », 10 juin 1992, Sénat, n° 400.

Rapport sur le projet de loi relatif à « l'organisation et à la procédure civile, pénale et administrative », Document Assemblée nationale n° 1427, dixième législature, 22 juin 1994, tome 2.

Rapport sur le projet de loi relatif à « l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative », document Sénat n° 30, 1^{ère} session ordinaire 1994-1995.

Conseil d'État, *Rapport public 2007*, Études et documents n° 58, Paris, La documentation française 2007.

Conseil d'État, *Rapport public 2008*, Études et documents n° 59, Paris, La documentation française 2008.

RFAP 2007, « *Premier bilan de la réforme des procédures d'urgence dans le contentieux administratif* ».

Dossier « *Défendre et préserver le principe du mode fonctionnement collégial des tribunaux administratifs* », sur le site du Syndicat de la juridiction administrative.

Périodiques

ABRAHAM R., *La collégialité sans rapporteur, ou l'homme qui en savait trop ?*, in Mélanges en l'honneur de B. Genevois, Dalloz, 2009, p. 1.

AMRANI-MEKKI S., *Le principe de célérité*, RFAP n° 125, 2008, pp. 43-53.

ARRIGHI DE CASANOVA J., *Commentaire de l'ordonnance n° 2000-389 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du CJA ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du CJA*, AJDA 2000, chroniques p. 639.

ARRIGHI DE CASANOVA J., *À propos de la compétence pour « généraliser » le juge unique en contentieux administratif*, Tribune AJDA 25 septembre 2006, p. 1689.

BATJOM B., *Le contentieux administratif face à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Petites affiches, n° 36, 1995.

BAUDOIN J.-M., *La collégialité est-elle une garantie de la sûreté des jugements ?*, Rev. Trim. droit civil 1992, p. 532.

BENOIT, *Juridiction judiciaire et juridiction administrative*, JCP 1964. I. 1838.

BINCZAK P., *La justice administrative : quelles réformes ?*, in Les Cahiers français n° 332, p. 76.

BOITEAU C., *Le juge unique en matière d'urbanisme*, JCP 1998, I, n°120.

BOITEAU C., *Le juge unique en droit administratif*, RFDA 1996, p. 10.

BOYER L., ROLAND H., *Juge unique, juge inique*, Adages du droit français, 3^{ème} édition, 1992, p. 366.

BONIFAIT C., *Pour un juge plus proche*, AJDA février 1973, p. 70 ; *Plaidoyer pour les premiers juges*, AJDA 1979, p. 152 ; *Faut-il gratifier la juridiction administrative ?*, AJDA 1985, p. 429.

BONNECHOSE (de) H., *Juge unique ou collégialité ?*, Revue des Deux Mondes, 15 mai 1951, n° 10, p. 332-338.

BOULLEZ C., BOULLEZ N., *Les apports de la loi du 8 février 1995 au contentieux administratif*, Administrer, avril 1998, n° 299, études et commentaires.

BOYER V., *Le jugement par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série : présentation de la notion de "tête de série"*, AJDA 2007, p. 1688.

BRONDEL S., *Extension du recours au juge unique*, AJDA 2007, p. 4.

BURGELIN, COULON, FRISON-ROCHE, *Le juge des référés au regard des principes procédurals*, D. 1995, p. 67-74 ;

CADIET L., *Le juge unique en question*, in *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, Toulon, 19 et 20 mai 1995, Paris, Dalloz 1996.

CAMPOS AMORIM (de) J., *La nouvelle réforme du contentieux administratif portugais*, RFAP 2006, p. 1159.

CARRAUD M., *Le rôle du président de la section du contentieux du Conseil d'État*, RDP 1980, p. 1403.

CHABANOL D., *Commentaire de la loi du 25 juin 1990 modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, AJDA septembre 1990.

- CHABANOL D., *Un printemps pour la juridiction administrative ?*, AJDA 1995.
- CHABANOL D., *Le décret du 23 décembre 2006 : vers une refonte de l'accès au juge ?*, AJDA 2006.
- CHAPUS R., *Lecture du code de justice administrative*, RFDA sept.-oct. 2000, p. 929.
- CHAUVAUD P., *Réforme du code des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel*, AJDA 1997, p. 687.
- CHAUVAUX D., *De la contradiction entre les juges*, in Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle, Dalloz 2007, p. 175.
- CHAUVAUX D., STAHL J.-H., *Le commissaire, le délibéré et l'équité du procès*, AJDA 2005, p. 2116.
- CHEVAL P., FORNO J.-L., KUBIAK C., *La collégialité ?*, in Justice et qualité, Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 2002, Cahiers de méthodologie juridique n° 17, p. 2197.
- CHEVALIER E., *La justice administrative dans les Pays d'Europe centrale et orientale, la formation d'un modèle sous influences*, RFDA mars-avril 2008, p. 252.
- CHEVALLIER J., *Réflexions sur l'arrêt Cadot*, Droits, n° 9, 1989.
- CHEVALLIER-GOVERS C., *Le président du tribunal administratif au secours de la célérité de la justice administrative*, G. Pal. 2000, D, p. 1030.
- COHENDET M.-A., *La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ?*, RFDC 2006, p. 713.
- COHENDET M.-A., *Vers une généralisation du juge unique ?*, Tribune AJDA 31 juillet 2006, p. 1465.
- COSTA J.-P., *Le dialogue du juge avec lui-même*, in Mélanges en l'honneur de B. Genevois, Dalloz, 2009, p. 195.
- COURRÈGES A., ROBINEAU-ISRAËL A., VIALATTES M., *Le temps de la justice administrative*, Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle, Dalloz 2007.
- COURTIN M., *Le juge unique : progression ou progrès (en contentieux administratif)*, in Cadiet L., Richer L. (dir). *Réforme de la justice, réforme de l'État*. Colloque, Paris, Sorbonne, 24 et 25 janvier 2002, Paris, PUF, 2003, p. 150.
- DEBOUY C., *Chronique relative à la loi du 8 février 1995*, Justices, 1995, n° 2, p. 248.
- DENOIX DE SAINT-MARC R., *La loi du 8 février 1995 et la réforme du contentieux administratif – Présentation*, RFDA janvier-février 1996.

DOUBLET Y.-M., *Le titre IV de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, LPA, n° 77, 1995.

DOUCHY-LOUDOT M., *Le souci d'efficacité de la justice, Propos introductifs*, Gaz. Pal., n° 28, 2004, p.188.

DRAGO R., *La procédure du référé devant le Conseil d'État*, RDP 1953, p. 304.

DUMONT G., *Le statut des juges de l'administration*, RFDA mars-avril 2008, p. 264.

EMERI C., *L'État de droit dans les systèmes politiques polyarchiques européens*, RFDC 1992, p. 27.

EVEN B., *Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs*, RFDA mai-juin 2004, p. 475.

EVEN B., *La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration est un échec en matière de contentieux* (entretien), AJDA 2007, p. 2060.

FÉVRIER J.-M., *L'administré face au procès administratif*, LPA, n° 93, 1998, p. 12.

FISCHER A., *Aspects historiques : l'évolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècles et les influences réciproques sur cette évolution*, RA, 1999, numéro spécial 7 : France – Allemagne, p. 21.

FRAISSEIX P., *La réforme de la juridiction administrative par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, RDP 1995, p. 1057.

FRISON-ROCHE M.-A., *L'impartialité du juge*, Recueil Dalloz, 1999, chronique.

FROMONT M., *La justice administrative en Europe : différences et convergences*, RFDA mars-avril 2008, p. 267.

GARREC R., *Rapport au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de réforme du référé devant les juridictions administratives*, Document Sénat n° 380, session ordinaire 1998-1999.

GAUDEMET Y., *Monde économique et justice administrative : la mesure d'une critique*, Justices 1995, n° 1, p. 45.

GERARD P., *Les tribunaux administratifs britanniques*, AJDA 1991, p. 3.

GERBAY P., *Réflexions sur la juridiction du premier président de la Cour d'appel*, Dalloz, 1980, p. 65.

HAËM (d') R., *La procédure administrative contentieuse de la reconduite à la frontière*, LPA, n° 49, 1995.

HUGLO C., *Le Titre IV de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 consacré à la juridiction administrative contient-il des dispositions révolutionnaires ?*, Petites affiches, 17 mars 1995, p. 9.

HUGLO C., *Ombres sur la juridiction administrative*, Gaz. Pal. 1980, D. 377.

JAN P., *La modernisation de la procédure administrative contentieuse*, Dalloz, Commentaire législatif, 1997, p. 77.

JEANGIRARD-DUFAL C., *La vision d'un membre du corps*, in *Le juge administratif à l'aube du XXI^{ème} siècle*, actes du colloque organisé les 11 et 12 mars 1994 par l'IFSA à Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 63.

JÈZE G., *Lenteurs de la procédure devant le Conseil d'État*, RDP 1916.

LABETOULLE D., *V° titre préliminaire*, JCJA, t.1, comm. Art.3 CJA.

LAMBERT C., *Le juge unique et l'exécution en droit administratif*, in Cadiet L., Gridel J.-P., Héron J. et al.. *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon.

LATOURNERIE M.-A., *Brèves réflexions sur le décret n° 97-563 du 29 mai 1997 relatif au fonctionnement des Tribunaux et Cours administratives d'appel et à la procédure devant ces juridictions*, RFDA 1997, p. 952.

LATOURNERIE M.-A., *Réflexions sur l'évolution de la juridiction administrative française*, RFDA sept.-oct. 2000, p 921.

LE GOFF R., *Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats ?*, AJDA 2003, chronique p. 1145.

LEGAL H., *Les pouvoirs du président de la juridiction administrative – L'application de l'article 9 du code des Tribunaux administratifs*, RFDA 1996, p. 760.

LÉVY M., *De quelques limites d'un taylorisme contentieux*, AJDA 1985, p. 602.

LEYRIS R., *Vers un juge unique ?*, Les Inrockuptibles, 9 mars 2005.

LEWALLE P., *L'organisation du Conseil d'État belge – description sommaire*, RA 1999, n° spécial 4, p. 17.

LIBERT X., *Assemblée nationale*, doc. n° 1427, t.1, p. 33.

MARCOU V. G., *Caractères généraux et évolution de la juridiction administrative en Europe occidentale*, RFDA janvier-février 2006, p. 84.

MARION A., *Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier*, Pouvoirs n° 46, 1988, p. 21.

MARSHALL D., *L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions*, RFAP n° 125, 2008, pp. 121-131.

MASTOR W., *Opiner à voix basse... et se taire : réflexions critiques sur le secret des délibérés*, in Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle, Dalloz, 2007, p. 725.

MÉNABÉ J.-P., *Premières réflexions sur les dispositions de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation judiciaire*, Dalloz, commentaires législatifs, 1995, p. 41.

MUNOZ R., *Le système du juge unique pour le règlement d'un problème multiple : l'encombrement de la CJCE et du TPI*, RMC, n° 444, janv. 2001, p. 60.

NORMAND J., *Le juge unique en droit privé*, Travaux du IX^{ème} Colloque des IEJ, 20-21 mai 1974.

P. J., *Les dangers de l'abandon du principe de collégialité*, G. Pal. 1974, t. 1, D, p. 375.

PACTEAU B., *Le contentieux administratif : une révolution de velours*, Gazette des communes, 10 avril 1995, p. 74.

PACTEAU B., *Le juge unique dans les juridictions administratives. Le point de vue de la doctrine*, G. Pal. 1998, 1, D, p. 177.

PAILLET M., *Le juge administratif, juge unique* », in « *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?* », Actes du XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon.

PAULIAT H., *Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif*, RFDA mars-avril 2008, p. 225.

PAULIAT H., *Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative*, RFAP n° 125, 2008, pp. 93-110.

PAULIN B., *Le conseiller statuant seul par délégation du tribunal administratif*, AJDA 1962, p. 143.

PEISER G., *Le juge unique, l'appel supprimé, l'avocat obligatoire*, AJDA 2006, p. 785.

PERROT R., *Le juge unique en droit français*, RIDC 1977, p. 659.

PETER B., *Spécificités au regard du droit français des procédures d'urgence en droit allemand*, RDP 1994, p. 185.

PICARD E., *La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative : aspects administratifs*, JCP 1995, éd. G. I. 3840 n° 17.

PROUVEZ J.-B., *Efficacité, rapidité : un nouveau discours de la méthode pour le juge administratif d'appel*, Procédures juin 2003, p. 3.

RENOUX Th., *De la décision juge unique à la décision sécurité liberté. L'évolution du principe d'égalité devant la justice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, G. Pal. 1983, t. 2, D, p. 356.

RENOUX Th., *Le droit au recours juridictionnel*, JCP 1993 éd. G. I. 3675.

RENOUX Th., *Le droit au juge naturel, droit fondamental*, RTDC 1993, n° 1.

RENOUX Th., *La liberté des juges*, Pouvoirs 1995.

RENOUX Th., *Commentaire de la décision n° 95-360 du 2 février 1995*, RFDC n° 22, octobre 1995, p. 407.

RENOUX Th., *Le Conseil constitutionnel et la collégialité*, in Cadet L., Gridel J.-P., Héron J. et al., *Les juges uniques. Dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, XXI^{ème} Colloque des Instituts d'études judiciaires, 19 et 20 mai 1995, Toulon.

RICHER L., *Des droits du juge à ceux du justiciable*, AJDA 1986, p. 279.

RONCIÈRE M., *Le juge unique dans la juridiction administrative : de l'exception à la généralisation*, LPA 26 juillet 1995, p. 18.

SACHS O., *Chronique législative – La réforme du contentieux administratif issue de la loi du 8 février 1995*, CJEG, mai 1995, p. 177.

SAINT-GERMAIN S., *Il faut préserver la collégialité dans le contentieux des étrangers*, AJDA 2006, p. 340.

SILVERA V., *Le juge unique et la loi du 10 juillet 1970*, RA 1971, n° 141, p. 323.

SIRE P., *Défense du juge unique*, JCP – La Semaine juridique, 1962, I – 1720, p. 32.

STELKENS P., *Aktuelle Probleme und Reformen*, RA, 1999, numéro spécial 7 : France – Allemagne, p. 131.

STIRN B., *Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel : un nouveau visage*, AJDA 1995, p. 183.

TERNEYRE Ph., *Le droit constitutionnel au juge*, Petites affiches n° 145, 1991.

VAISSIÈRE (de la) F., *Quelques réflexions simples sur le juge unique*, Gaz. Pal. 5-6 juin 2000, p. 2.

VAUCHEZ A., *Le chiffre dans le « gouvernement de la justice »*, RFAP n° 125, 2008.

VIALATTE A., *La mise en œuvre par les juridictions de premier degré de la procédure simplifiée de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en contentieux fiscal*, Droit fiscal, 1996, n° 11, p. 380.

VIARGUES R., *Plaidoyer pour les tribunaux administratifs*, RDP 1979, p. 1256.

VIARGUES R., *Grenoble dix ans après. Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, RDP 1985, p. 170.

VILLACÈQUE J., *Le tribunal de grande instance statuant au fond en matière civile : la collégialité menacée par les juges uniques*, D.1995, chron., p. 317.

WALINE J., *La réforme de la juridiction administrative : un tonneau des Danaïdes ?*, Études offertes à Jean-Marie Auby, Paris, Dalloz, 1992, p. 347-361.

WEBER A., *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ?*, RFAP n° 125, 2008, p. 179-196.

Jurisprudence

Conseil constitutionnel

- CC, décision n° 61-14 L du 18 juillet 1961, « *Examen de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire* », p. 38.

- CC, décision n° 64-6 FNR du 22 mai 1964, « *Proposition de loi déposée par M. Menu, sénateur, tendant à modifier l'article 1^{er} du livre IV du Code du travail, instituant les Conseils de Prud'hommes* », p. 47.

- CC, décision n° 64-31 L du 21 décembre 1964, « *Examen des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants* », p. 43.

- CC, décision n° 65-33 L du 9 février 1965, « *Examen de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique* », p. 73.

- CC, décision n° 66-37 L du 10 mars 1966, « *Examen des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire* », p. 25

- CC, décision n° 72-75 du 21 décembre 1972, « *Nature juridique des dispositions de l'article 48, alinéa 2, modifié, de la loi du 22 juillet 1889* », p. 36.

- CC, décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, « *Juge unique* », p. 2.

- CC, décision n° 77-99 L du 20 juillet 1977, « *Appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à la Cour de cassation, à l'organisation judiciaire et aux juridictions pour enfants* », p. 63, RDP 1979, p. 63, chron. L. FAVOREU.

- CC, décision n° 85-139 L du 8 août 1985, p. 94.

- CC décision n° 85-141 L du 9 octobre 1985, p. 115.

- CC, décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, « *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France* ».

- CC, décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, « *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945* », Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p. 15.

- CC, décision n° 91-166 du 13 juin 1991, « *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 513-3 du code du travail* », p. 74.

- CC, décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, « *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme* », RFDC 1994, p. 364, obs. F. Mélin-Sacroumanien ; RFDA 1995, p. 7, note P. Hocreître.
- CC, décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, « *Organisation des juridictions et procédures* », JO 7 février 1995, p. 2097.
- CC, décision n° 99-421 DC du 28 janvier 1999, « *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes* ».
- CC, décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, « *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* ».

Conseil d'État

- CE, 13 décembre 1889, « *Cadot* », Rec. CE, p. 1148, concl. Jagerschmidt ; S. 1892. 3. 17, note M. Hauriou.
- CE, Sect., 13 juillet 1956, « *Piéton-Guibout* », Rec. CE, p. 338, concl. J. Chardeau ; AJDA 1956. II. 321 ; RDP 1957, p. 296, note Waline.
- CE, 10 mai 1957, « *Comm. de Saint-Brévin-les-Pins* », p. 306.
- CE, 23 janvier 1959, « *Derambure* », Rec. CE, p.68, concl. G. Braibant.
- CE, Ass. 2 mars 1962, « *Rubin de Servens* », p. 143, AJDA 1962, p. 214, chron. J.-M. GALABERT et M. GENTOT ; D. 1962, p. 109, note G. MORANGE ; RDP 1962, p. 294, concl. J.-F. HENRY.
- CE, Ass. 13 juillet 1962, « *Conseil national de l'Ordre des Médecins* », Rec. CE, p. 479, concl. G. Braibant ; RDP 1962, p. 739.
- CE, 15 juillet 1964, « *M. de Pollack* », Rec. CE, p. 409.
- CE, 10 mars 1967, « *Ville de Cherbourg* », Rec. CE, p. 117.
- CE, Sect. 30 juin 1967, « *Caisse de compensation de l'Organic et autres* », Rec. p. 286.
- CE, 29 novembre 1967, « *Chambre syndicale des cochers* », DA 1968, p. 267.
- CE, 21 février 1968, « *Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris* », D. 1968. 222, concl. A. Dutheillet de la Mothe.
- CE 23 octobre 1968, « *Cons. Claye* », Rec. CE, p. 513.
- CE, Ass. 13 décembre 1968, « *Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne* », p. 645 ; AJDA 1969, p. 180, note L. HOMONT ; RDP 1969, p. 512, concl. QUESTIAUX, note WALINE, p. 520.
- CE, 3 décembre 1969, « *Chevrot* », Rec. CE, p. 550.
- CE, Sect. 20 novembre 1970, « *Bouez et UNEF* », AJDA 1971, p. 483, note J. Chevallier.
- CE, 19 avril 1972, « *Départ. De la Haute-Loire* », p. 297.
- CE, 10 novembre 1972, « *Société des grands travaux alpins* », AJDA 1973, p. 47, note Moderne.
- CE, 16 mars 1977, « *Ep. Mafféy* » p. 152.
- CE, 21 décembre 1979, « *Cne d'Arnouville-les-Gonesse* », p. 487.
- CE, Ass. 2 juillet 1982, « *Huglo et Lepage Jessua* », AJDA 1982, p. 657, concl. J. Biancarelli ; RA 1982, p. 627, note B. Pacteau.
- CE, 9 janvier 1985, « *Société manufacture du Val de Vienne* », AJDA 1985, p. 235 , obs. J. Moreau.
- CE, 21 février 1986, « *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques* », Rec. CE, p. 45.
- CE, 23 décembre 1988, « *de Cayzeele* », DA 1989 n° 57.
- CE, sect., 20 janvier 1989, « *TF1* », Rec. CE, p. 9, concl. Y. Moreau.

- CE, 15 février 1989, « *Port autonome de Dunkerque* », Rec. CE, p. 844.
- CE, 9 janvier 1990, « *Reconduite à la frontière* », p.15, JCP 1990, n°21591, note N. Guimezanes, Rev. Adm. 1990, p. 40, note J. Fialaire.
- CE, avis, 29 nov. 1991, « *M. Landrée* », RFDA 1993, p. 760, concl. H. Legal ; AJDA mars 1992, p. 237, note D. Chabanol.
- CE, 28 décembre 1992, « *Préfet du Rhône c/ Aslan* », Rec. CE, p. 983 et 1227.
- CE, sect., 29 janvier 1993, « *Association des riverains de l'Herrengrie* », AJDA 1993, p. 510, obs. L. Richer.
- CE, 9 février 1994, « *Lejeune* », Rec. CE, p. 1126.
- CE, Ass., 10 juin 1994, « *Commune de Cabourg* », RFDA 1994, p. 728, concl. S. Lasvignes.
- CE, avis, 28 octobre 1994, « *Gosse* », Rec. CE, p. 475.
- CE, 8 février 1995, « *Hébert* », p. 978 .
- CE, 17 février 1995, « *Marie et Hardouin* », RFDA 1995, p. 353, concl. P. Frydman.
- CE, Ass., 26 mai 1995, « *Préfet de la Guadeloupe c/ M. Etna* », AJDA 1995, p. 575.
- CE, 7 juillet 1995, « *Croix Rouge française* », RFDA 1995, p. 1054.
- CE, avis, 28 juillet 1995, « *Mme Tourteaux* », RFDA 1995, p. 1126, concl. Abraham.
- CE, Sect., 5 avril 1996, « *Synd. des avocats de France* », p. 118.
- CE, 6 novembre 2000, « *Kanouté* ».
- CE, 20 décembre 2000, « *Roma* », requête n° 209589, DA mars 2001, p. 34.
- CE, Ass., 28 juin 2002, « *Min. Justice c/ M. Magiera* ».
- CE, 25 janvier 2006, « *Monsieur Marc Antoine* ».
- CE, 15 février 2006, « *Association Ban Asbestos France et autres* ».
- CE, sect., 5 mai 2006, « *Bisson* », 280223, Lebon 231.
- CE, 11 juillet 2007, « *Union syndicale des magistrats administratifs* ».

Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 24 octobre 1989, « *H. c/ France* », Gaz. Pal. 1990, 1, somm. p. 128/n°18, p. 25 (18 janvier 1990), note C. et L. Pettiti.
- CEDH, 31 mars 1992, « *X. c/ France* », série A, n° 236, AJDA 1992.
- CEDH, 28 avril 1994, « *Vallée c/ France* », série A, n° 289, RFDA 1994, p. 565 ; AJDA 1994, p. 517.
- CEDH, 22 septembre 1994, « *Hentrich c/ France* », série A, n° 296 A.
- CEDH, 24 novembre 1994, « *Beaumont c/ France* », série A, n° 296 B.
- CEDH, 1995, « *Karakaya c/ France* », D. 1995, SC.103, obs. J. Penneau ; DA 1995, n° 416 et 671.
- CEDH, 10 février 1995, « *Allenet de Ribemont c/ France* », série A, n° 308.
- CEDH, 24 mai 1995, « *Merlhens c/ France* », série A, vol. 317.
- CEDH, 21 février 1997, « *Guillemin* ».
- CEDH, 27 juin 2000, « *Frydlender* ».
- CEDH, 19 juin 2001, « *AAU* ».

Cour de Justice des Communautés européennes

- CJCE, 15 janvier 2002, « *Libéros* », aff. C-171/00P, Rec. I-451.

Site Internet

<http://www.opuscitatum.com>

<http://www.sja-juradm.org>

<http://usma.apinc.org>

<http://www.contreimmigrationjetable.org>

<http://www.neveu-charles-avocats.com>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	p. 9
TITRE 1 – LA COLLÉGIALITÉ : UN PRINCIPE DISCUTÉ DANS SES FONDEMENTS	p. 21
Chapitre 1 : Les fondements classiques de la collégialité	p. 23
Section 1 : Les fondements matériels	p. 23
§ 1 : La collégialité comme garantie de l'indépendance du juge administratif	p. 23
A. La collégialité, corollaire indispensable de l'indépendance	p. 23
1) <i>la notion de délibéré</i>	p. 24
2) <i>la question de l'effectivité du délibéré</i>	p. 27
B. La remise en cause du lien collégialité-indépendance	p. 28
§ 2 : la collégialité comme garantie de l'impartialité du juge administratif	p. 29
Section 2 : Les fondements formels	p. 31
§ 1 : l'absence de valeur constitutionnelle du principe de collégialité	p. 31
A. Le silence du Conseil constitutionnel	p. 31
1) <i>la décision du 23 juillet 1975</i>	p. 32
2) <i>les décisions ultérieures</i>	p. 33
B. Les fondements constitutionnels éventuels du principe de collégialité	p. 35
§ 2 : la valeur législative du principe de collégialité	p. 36
A. La reconnaissance de la valeur législative du principe	p. 37
1) <i>la situation avant la codification de 2000</i>	p. 37
2) <i>le choix du codificateur en 2000</i>	p. 39
B. La question des critères de dérogation au principe de collégialité	p. 42
1) <i>la notion d'« ordre de juridiction »</i>	p. 44
2) <i>la notion de « règle constitutive »</i>	p. 47
3) <i>la question du juge unique administratif</i>	p. 49
Chapitre 2 : Des fondements concurrencés par de nouvelles exigences	p. 53
Section 1 : Les exigences de célérité de la justice administrative	p. 53
§ 1 : le développement de l'État de droit	p. 53
§ 2 : les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme	p. 54
A. La question des délais de jugement	p. 54
B. La notion de « temps »	p. 56
Section 2 : Les exigences d'efficacité de la justice administrative	p. 58
§ 1 : la notion d'« efficacité » de la justice administrative	p. 58
§ 2 : le juge unique est-il plus efficace que la formation collégiale ?	p. 58

TITRE 2 – LA COLLÉGIALITÉ : UNE PLACE DE PLUS EN PLUS LIMITÉE	p. 61
Chapitre 1 : Un champ d'application progressivement restreint	p. 63
Section 1 : Les limitations mineures apportées à la collégialité	p. 63
§ 1 : les « décisions d'administration judiciaire »	p. 63
A. L'institution de la compétence du juge unique.....	p. 63
B. L'extension de la compétence du juge unique.....	p. 66
§ 2 : L'adoption de décisions purement conservatoires en urgence	p. 70
Section 2 : Les limitations majeures apportées à la collégialité	p. 72
§ 1 : Les affaires considérées comme simples	p. 72
A. Les compétences issues du projet de loi.....	p. 72
B. Les compétences issues des amendements parlementaires.....	p. 75
§ 2 : L'élargissement du champ d'intervention du juge unique	p. 77
A. Le contentieux administratif des étrangers.....	p. 77
B. La réforme de l'article R. 222-13.....	p. 78
Chapitre 2 : Des atteintes importantes aux garanties procédurales des justiciables	p. 81
Section 1 : l'affaiblissement des garanties procédurales	p. 81
§ 1 : l'affaiblissement du principe du contradictoire	p. 81
A. Le juge unique et la disparition du contradictoire.....	p. 82
1) <i>le juge unique du constat d'urgence ou du « référé-constat »</i>	p. 83
2) <i>le juge unique des questions simples</i>	p. 84
3) <i>le juge unique des référés</i>	p. 85
B. Le juge unique et l'effacement du principe de la contradiction.....	p. 86
1) <i>le juge unique des référés</i>	p. 87
2) <i>le juge unique de la reconduite à la frontière</i>	p. 88
§ 2 : la suppression de certaines voies de recours	p. 89
Section 2 : un affaiblissement insuffisamment compensé ?	p. 93
§ 1 : la possibilité théorique de renvoi à la formation collégiale	p. 93
§ 2 : la question de l'effectivité du renvoi à la formation collégiale	p. 94
 CONCLUSION	p. 97
BIBLIOGRAPHIE	p. 101
TABLE DES MATIÈRES	p. 115

