



Syndicat de la juridiction
administrative

Échange avec la section du rapport des études

du

Conseil d'État

23 mars 2021

Vos représentants SJA :

Gabrielle Maubon (secrétaire générale)

Anne-Laure Delamarre (élue au CSTACAA)

Julien Illouz (élu au CSTACAA)

Le SJA, syndicat majoritaire et apolitique des magistrats administratifs, a tenu à titre liminaire à rappeler que son intervention se plaçait dans le cadre d'une réflexion juridique et institutionnelle, et non politique, même si le sujet invite nécessairement à se poser la question de l'adaptation du droit et de la jurisprudence à des décisions politiques adoptées en urgence.

Le SJA a d'abord relevé en quelques propos introductifs, d'une part, la persistance des états d'exception dans lesquels nous vivons depuis bientôt six années : à l'état d'urgence visant à contrer le risque d'attentat terroriste aura succédé, moins de trois ans après la fin du premier, un second état d'urgence, sanitaire celui-ci. D'autre part, il a constaté la difficulté qui existe à mettre fin à ces états d'exception et le choix souvent fait à cette occasion d'intégrer dans le droit commun des mesures relevant d'un état d'exception.

Les deux types d'état d'urgence que la France a connus récemment, pour motif terroriste et pour motif sanitaire, présentent des caractéristiques communes concernant leurs effets sur les juridictions administratives.

I. Des cadres juridiques d'exception dont la mise en œuvre est placée sous le contrôle du juge administratif

Qu'il s'agisse des mesures prises pour prévenir les actes terroristes ou des mesures prophylactiques de lutte contre la pandémie de SARS-Cov-2 ou Covid-19, l'État a massivement pris des mesures de police administrative restreignant parfois de manière très forte les libertés publiques, individuelles et collectives.

S'agissant de l'état d'urgence décrété en novembre 2015 sur le fondement de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée plusieurs fois, les mesures les plus emblématiques ont été les assignations à résidence et les perquisitions administratives, placées initialement non pas sous le contrôle *a priori* du juge des libertés et de la détention mais sous le contrôle *a posteriori* – sauf cas particulier – du juge administratif.

S'agissant de l'état d'urgence sanitaire, de très nombreuses mesures ont été discutées au contentieux, essentiellement devant le juge des référés du Conseil d'État pour les plus emblématiques d'entre elles, en appel ou en premier et dernier ressort, mais aussi devant les juges des référés des tribunaux administratifs sans qu'une voie de recours ne soit ensuite exercée.

Peuvent être mentionnés, sans prétention aucune à l'exhaustivité, les contentieux relatifs au port du masque, aux interdictions de déplacement en tous genre et sur toutes les distances, à la réglementation de la prescription et de l'administration de traitements médicamenteux, à la fermeture des commerces ou des salles de spectacle et de cinéma, à l'exercice du culte, etc.

Les juges des référés ont été particulièrement mobilisés à ce titre.

II. Un contentieux administratif et des juridictions administratives qui se sont adaptés à ces états d'urgence

S'agissant de l'état d'urgence sanitaire, les juridictions ont dû adapter à la fois leur organisation mais aussi leur cadre juridique.

a.- En ce qui concerne l'**organisation**, le confinement généralisé mis en place du 17 mars au 11 mai 2020 a conduit à une interruption totale des audiences collégiales durant cette période. Seules quelques audiences de référé se sont tenues. Les magistrats ont toutefois continué à travailler, parfois dans des conditions peu confortables.

Lorsque les audiences collégiales ont pu reprendre, celles-ci ont été organisées en revanche à un rythme particulièrement soutenu, avec des rôles alourdis, pour juger les dossiers préparés tant bien que mal par les magistrats durant la période de confinement, au prix d'un engagement sans faille pour le service public.

Les requêtes en référé n'ont pas tari, avec une tendance à la hausse devant les tribunaux administratifs au fur et à mesure de la gestion « territorialisée » de l'épidémie.

b.- Par ailleurs, comme de nombreux secteurs professionnels, la justice administrative a vu ses règles de **fonctionnement** modifiées par ordonnances : trois textes de cette nature ont été adoptés les 25 mars, 8 avril et 13 mai 2020. S'agissant du second état d'urgence sanitaire, une ordonnance et un décret du 18 novembre 2020 ont remis en vigueur une partie des mesures adoptées au printemps précédent.

Les mesures qui y figuraient n'ont pas toutes reçu un accueil favorable de la part du SJA, qui en a contesté certaines au contentieux.

Plusieurs dispositifs exceptionnels, qui auraient dû être mobilisés uniquement pour des motifs sanitaires, ont pu, faute d'encadrement de nature à permettre un usage proportionné à la menace sanitaire, être mobilisés pour des motifs de convenances personnelles ou avec un objectif statistique.

Le SJA a notamment rappelé son opposition : à l'extension du champ des ordonnances de tri, à la possibilité de dispense d'audience en référé, à la généralisation du juge unique à la CNDA (d'ailleurs suspendue par le juge des référés du Conseil d'État), à la possibilité de dispense généralisée de conclusions du rapporteur public et aux visio-audiences déployées sans aucun encadrement, qu'il s'agisse de la dématérialisation des communications entre la juridiction et les parties, ou de la dématérialisation des magistrats eux-mêmes. Nous refusons que, au prétexte de permettre une légitime adaptation des procédures, des atteintes aux principes fondamentaux de la procédure contentieuse soient rendues possibles.

Des mesures plus pertinentes et proportionnées au regard de la situation sanitaire ont été prises : possibilité de statuer par ordonnance en procédure de « DALO-injonction »,

communication avec les parties par « tout moyen », possibilité de statuer par ordonnance en appel sur les demandes de sursis à exécution des jugements...

c.- Les représentants SJA ont également tenu à insister sur le poids parfois très lourd, tant en nombre qu'en difficulté, des dossiers dont ont été massivement saisis les **juges des référés**.

Ceux-ci se prononcent dans des conditions de grande urgence et sous une pression médiatique locale ou nationale qui n'est pas neutre, sans que l'office du juge des référés, et particulièrement du juge du référé-liberté, ne soit pleinement compris.

Plusieurs des recours introduits dans la crise sanitaire ont montré une incompréhension du rôle du juge, et rendu nécessaire un effort inédit de pédagogie du Conseil d'État, notamment par la voix du président de la section du contentieux. Alors que la notion d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale n'est encore que très imparfaitement distinguée de la « simple » illégalité, le recours au juge a pu être vu comme une manière d'obtenir un choix politique différent de celui retenu par les autorités compétentes.

Si le climat semble aujourd'hui plus apaisé qu'au milieu des années 2010, il demeure que l'intervention du juge administratif, bien que recherchée, n'est pas toujours bien comprise.

Le juge du référé liberté au premier chef, mais également le juge du référé mesures utiles et celui du référé suspension, ont été fortement sollicités durant cette période, et le sont encore. Leur office est rendu particulièrement difficile par le contexte évolutif de la lutte contre l'épidémie, le constat d'une atteinte grave et manifestement illégale à un instant T ne pouvant pas nécessairement être maintenue quelques jours plus tard.

Ces requêtes nouvelles à traiter en urgence s'ajoutent aux dossiers « normaux » des juridictions, tandis que de nouveaux afflux contentieux sont à attendre du fait des impacts des mesures sanitaires, en matière économique et sociale notamment.

III. Une intégration des mesures dans le droit commun qui conduit à faire peser une charge importante et pérenne sur les juridictions administratives

La difficulté politique à sortir d'un état d'exception, dans des circonstances où la menace initiale est perçue comme permanente ou récurrente, a pour conséquence le souhait des autorités de transposer dans le droit commun tout ou partie des mesures adoptées durant l'état d'urgence.

À ce titre, le SJA relève par exemple que la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a intégré dans le code de la sécurité

intérieure plusieurs dispositifs créés initialement dans le cadre de l'état d'urgence, notamment la définition de périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, ou encore le prononcé de mesures individuelles de contrôle, notamment les assignations à résidence ou encore les visites d'un lieu ainsi que la saisie des documents et données qui s'y trouvent. S'agissant de mesures de police administrative, le juge administratif est compétent pour en connaître.

Si certaines de ces dispositions ont été introduites dans le droit positif pour une durée théoriquement limitée, on constate que ce terme, initialement fixé au 31 décembre 2020 par la loi du 30 octobre 2017, a été repoussé au 31 juillet 2021 par une loi du 24 décembre 2020.

S'agissant de l'état d'urgence sanitaire, le SJA ne souhaite la pérennisation d'aucune des mesures décidées dans ce cadre, mise à part celle relative au traitement par ordonnance des dossiers de « DALO-Injonction » lorsque « *le prononcé d'une mesure s'impose avec évidence* ».

Si, du fait de sa neutralité politique, le SJA ne prétend pas s'exprimer sur le choix de recourir à un régime d'état d'urgence, pas plus que sur les mesures qui peuvent être adoptées dans ce cadre ou sur les choix politiques faits pour sortir de l'état d'urgence, il entend en revanche alerter sur les conséquences qui résultent de ces décisions, qui sont lourdes pour le fonctionnement de la juridiction administrative et souvent de nature à détériorer la qualité de la justice rendue :

- une juridiction fortement mobilisée par la multiplication de mesures de police administrative attentatoires aux libertés (avec un effet « masse » lié au fait que l'état d'urgence sanitaire touche tous les citoyens et pas seulement certaines personnes comme c'était le cas dans l'état d'urgence sécuritaire)

- une perte de qualité du service public de la justice rendue, du fait de modalités d'organisation et de fonctionnement dégradées.

Le SJA plaide en conséquence, d'une part, pour que les adaptations procédurales soient limitées au strict nécessaire puis abandonnées dès la sortie de l'état d'urgence et, d'autre part, pour que des moyens supplémentaires soient alloués aux juridictions, leur permettant de faire face à la hausse éventuelle du contentieux liée à l'adoption d'actes administratifs dans le cadre des états d'urgence.