



HAL
open science

Le justiciable non assisté devant le juge administratif

Clément Chauvet

► **To cite this version:**

Clément Chauvet. Le justiciable non assisté devant le juge administratif. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04488043

HAL Id: hal-04488043

<https://hal.science/hal-04488043>

Submitted on 4 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Le justiciable non assisté devant le juge administratif

in M. LATINA (dir.), Variations sur les institutions, la justice, l'environnement et le contrat, Journée Lex Société, Université Côte d'Azur, 2023

CLEMENT CHAUVET

Professeur de droit public

Centre Jean Bodin EA 4337

Université d'Angers

Résumé : Alors qu'une bonne part du contentieux administratif est dispensée du ministère d'avocat, rares sont les études s'interrogeant sur le cas du justiciable non assisté, sur la manière dont ce justiciable est accueilli par la juridiction administrative et, plus largement, le droit administratif. Or, on peut démontrer que le justiciable non assisté ne correspond pas à une figure homogène et que si le juge administratif sait se montrer accueillant, voire aidant, il ne peut aller jusqu'à se substituer à l'office du justiciable.

Mots-clés : justiciable ; requérant ; partie ; avocat ; contentieux administratif ; juridiction administrative ; représentation en justice ; assistance en justice

1. Il est des moments dans la vie professionnelle d'un universitaire qui sont plus marquants que d'autres. Prendre la parole¹, pour la première fois, au sein de l'Université que l'on a fréquentée comme étudiant, trois années durant, il y a un quart de siècle, en fait assurément partie et suscite nécessairement émotion, nostalgie et souvenirs. C'est en effet dans un de ces amphithéâtres du campus Trotabas que j'ai, pour la première fois, entendu parler de droit administratif, sous la patiente férule du Doyen René Cristini.

2. Pourtant, déjà à l'époque – et sans aucunement remettre en cause la qualité de l'enseignement reçu vu que je reproduis, aujourd'hui, le même travers avec mes étudiants –, j'avais été frappé de ce que l'on n'évoquait guère, dans ce cours, la figure du justiciable. La consultation de quelques manuels laisse une impression similaire². Dans la plupart des ouvrages classiques, les index n'y font ainsi pas référence, ni même au requérant³ – qui est finalement un justiciable ayant une position procédurale spécifique –. Ce n'est alors généralement que sous le prisme de la notion technique de « partie »⁴, que le justiciable est abordé, ce qui peut paraître un peu court : la seule chose qui semble préoccuper, c'est la position procédurale, qui distingue la partie de l'intervenant ou du simple participant appelé pour observations⁵, et qui lui donne notamment

¹ Le présent article est issu d'une communication à la journée d'étude de la revue *LexSociété* du 6 octobre 2023. La forme orale a été largement conservée.

² Pour une étude spécifiquement dédiée à la question, v. M. DE DROUAS, « Le juge administratif et le requérant sans avocat », *AJDA* 2013, p. 900.

³ Pour en rester aux ouvrages dédiés au contentieux administratif, v. par ex., E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1887-1888, 2. t., réimpr. LGDJ, 1989 ; R. ODENT, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, 2 t. ; R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008 ; F. BLANCO, *Contentieux administratif*, PUF, 2019 ; C. BROYELLE, *Contentieux administratif*, LGDJ, 9^e éd., 2021 ; M. GUYOMAR, B. SEILLER et A. MEYNAUD-ZEROUAL, *Contentieux administratif*, Dalloz, 6^e ed., 2021 ; O. LE BOT, *Contentieux administratif*, Bruylant, 7^e éd., 2021. O. GOHIN et F. POULET (*Contentieux administratif*, LexisNexis, 10^e éd., 2020) mentionnent le « requérant » en renvoyant à l'entrée « demandeur ».

⁴ V. ainsi, R. ODENT, *op. cit.* ; R. CHAPUS, *op. cit.* ; F. BLANCO, *op. cit.* ; C. BROYELLE, *op. cit.* ; O. GOHIN et F. POULET, *op. cit.* ; O. LE BOT, *op. cit.*

⁵ Par ex. CE, 20 mars 2020, *Agence Française de Lutte contre le Dopage*, n° 429427, Lebon p. 121.

qualité pour interjeter appel ou se pourvoir en cassation si ses prétentions ne sont pas retenues.

3. En somme, à la lecture des manuels, peut ressortir l'impression que les acteurs du procès administratif sont le juge, et, le cas échéant, le ou les avocats. On omet ainsi largement ceux qui sont en réalité aux premiers chefs concernés et pour lesquels la justice existe : les justiciables.

4. Ce silence pourrait certes s'estomper si l'on pensait que le justiciable est, justement, vu à travers son avocat, indispensable intercesseur entre la partie au litige et la juridiction.

5. Pourtant, dans bien des cas, son intervention n'est absolument pas nécessaire, du moins en droit⁶. Schématiquement, le Code de justice administrative fait varier les solutions en la matière sur la base de trois critères : la juridiction saisie – tribunal administratif, cour administrative d'appel, Conseil d'Etat, étant entendu que les juridictions administratives spécialisées suivent les règles qui leur sont propres –, le niveau de contentieux concerné – première instance, appel ou cassation – et la nature ou l'objet du litige – avec une opposition marquée entre excès de pouvoir et plein contentieux –. Mais ces règles brièvement résumées dissimulent mal l'extrême complexité des solutions en cause.

6. Ainsi, pour les litiges présentés aux tribunaux administratifs, le ministère d'un avocat à la Cour ou aux Conseils est obligatoire, en demande comme en défense, *« lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né de l'exécution d'un contrat »*⁷. Cependant cette disposition n'est pas applicable aux litiges en matière de contraventions de grande voirie, de contributions directes, de taxes sur le chiffre d'affaires et de taxes assimilées, aux litiges d'ordre individuels concernant les fonctionnaires et agents publics, à ceux en matière de pensions, prestations,

⁶ Sur cette question, v. par ex., A. MEYNAUD-ZEROUAL, *L'office des parties dans le procès administratif. Contribution à l'émancipation du droit du procès administratif*, LGDJ, 2020, p. 139 et s.

⁷ CJA, art. R. 431-2.

allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés, aux litiges – bizarrement –, dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public local ou un établissement public de santé, et aux demandes d'exécution d'un jugement définitif⁸. En référé d'urgence, la dispense du ministère d'avocat ne joue que si le contentieux se rattache à un litige dispensé de ce ministère, sauf pour le référé-liberté, où le recours à l'avocat est toujours facultatif⁹. Pour les autres référés, une dispense existe pour le référé-constat¹⁰ mais le référé-instruction suivra la règle applicable au litige auquel il se rattache.

7. Devant les cours administratives d'appel, le recours à l'avocat est le principe posé en matière d'appel par l'article R. 811-7 alinéa 1^{er} du Code de justice administrative¹¹ et les dispenses ne concernent, pour l'essentiel, que les affaires de contravention de grande voirie¹² et les demandes d'exécutions de décisions de justice¹³. Surtout, la dispense existe lorsque la cour administrative d'appel est juge de l'excès de pouvoir en premier et dernier ressort, comme cela peut arriver dans des domaines contentieux très limités. C'est par exemple le cas, à titre provisoire, pour le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux Jeux olympiques de 2024, relevant de la Cour administrative d'appel de Paris¹⁴ ou, de manière plus pérenne, pour les litiges

⁸ CJA, art. R. 431-3.

⁹ CJA, art. R. 522-5.

¹⁰ CJA, art. R. 531-1.

¹¹ « *Sous réserve des dispositions de l'article L. 774-8, les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2* ».

¹² CJA, art. L. 774-8.

¹³ CJA, art. R. 431-11, al. 2 et art. R. 811-7 *in fine*.

¹⁴ Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux olympiques et paralympiques de 2024.

relatifs aux décisions de la Commission nationale d'aménagement commercial ou de la Commission nationale d'aménagement cinématographique¹⁵.

8. Devant le Conseil d'Etat, enfin, l'exercice de la compétence de cassation est subordonné à l'intervention d'un avocat aux Conseils, sauf pour les pourvois en matière de pensions militaires d'invalidité¹⁶. En tant que juge d'appel, pour les quelques matières relevant du Palais-Royal¹⁷, des dispenses sont prévues¹⁸. Enfin, et surtout, nul n'ignore que le Conseil d'Etat conserve d'importantes compétences de premier et dernier ressort. En la matière, si le principe demeure celui de l'intervention d'un avocat aux Conseils¹⁹, de larges exceptions existent et concernent les recours en appréciation de légalité, les litiges en matière électorale, les demandes d'exécution, le contentieux des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat et, surtout, les recours pour excès de pouvoir contre les actes des diverses autorités administratives dont le contentieux relève de cette compétence de premier et dernier ressort²⁰. C'est notamment le cas pour les recours dirigés contre les ordonnances du président de la République, les décrets, les actes réglementaires et circulaires générales des ministres et des autres autorités à compétence nationale, des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du

¹⁵ CJA, art. R. 311-3. Pour un panorama récent sur la question mouvante de la compétence de premier et dernier ressort des cours administratives d'appel, v. D. Pouyaud, « Les compétences directes des cours administratives d'appel », RFDA 2022, p. 13.

¹⁶ CJA, R. 821-3 : « *Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est obligatoire pour l'introduction, devant le Conseil d'Etat, des recours en cassation, à l'exception de ceux dirigés contre les décisions des juridictions de pension* ». La suppression de ces juridictions spécialisées par la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, art. 51, n'a pas affecté la rédaction de cet article. Il est cependant interprété comme constituant une exception au monopole des avocats aux Conseils (CE, 10 juin 2020, *M. B*, n° 437866, Lebon p. 179).

¹⁷ Le Conseil d'Etat intervient comme juge d'appel à l'égard des jugements des tribunaux administratifs sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire, sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales (CJA, art. R. 321-1) et en matière de référé-liberté (CJA, art. L. 523-1, al. 2, avec une compétence du président de la section du contentieux ou du conseiller délégué à cet effet).

¹⁸ V. par ex. CJA, art. R. 523-3.

¹⁹ CJA, art. R. 432-1.

²⁰ CJA, art. R. 432-2.

président de la République, certaines décisions d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes, *etc*²¹...

9. Au demeurant, si le justiciable demeure libre de se faire assister par un avocat à la Cour devant le Conseil d'Etat dans les matières dispensées du ministère des avocats aux Conseils, ces derniers bénéficient d'un monopole de la parole qui fait que l'avocat à la Cour ne dispose pas de la possibilité de « *présenter des observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public* »²². Et l'on ajoutera à cela que, nonobstant toute règle contraire, l'Etat est toujours dispensé du recours à un mandataire²³.

10. Il en résulte un panorama, ici résumé, à la cohérence filandreuse et à l'intelligibilité douteuse, tant et si bien qu'un esprit facétieux pourra conseiller au justiciable profane de consulter un avocat afin de savoir s'il est tenu de se doter d'un avocat.

11. Toujours est-il qu'existent de nombreuses hypothèses où la représentation par avocat n'a rien d'obligatoire devant le juge administratif. Dès lors, le choix d'avoir recours, ou pas, à l'assistance d'un avocat procède sans doute, d'une part de l'apparente simplicité du recours et, évidemment, de considérations économiques²⁴. Pourtant, en première analyse, la pratique du contentieux administratif n'est pas chose aisée : de nombreuses chausse-trappes et subtilités jalonnent le procès administratif. Il ne sera pas ici question de toutes les identifier afin de fournir un « guide » au justiciable non assisté : c'est l'objet d'un cours de contentieux administratif... et de la constitution d'une solide expérience pratique. Il s'agira, bien plus modestement, de voir comment le justiciable non assisté peut-être et est accueilli par la juridiction administrative

²¹ V. not, CJA, art. R. 311-1.

²² CJA, art. R. 733-1. Ce monopole de la parole existe même en procédure de référé : CE, 24 février 2006, *Association de protection du lac de Sainte-Croix*, n° 289394, Lebon T. p. 1014, sur un autre point. On ajoutera que l'avocat à la Cour intervenant devant le Conseil d'Etat doit être pourvu d'un mandat spécial de son client et n'est donc pas cru sur sa robe (CE, 20 novembre 1991, *Ass. SOS Valbonne Environnement*, n° 95066, Lebon T. p. 1112).

²³ CJA, art. R. 431-7 devant les tribunaux administratifs ; R. 811-10 devant les cours administratives d'appel ; R. 432-4 devant le Conseil d'Etat.

²⁴ Doit évidemment être ici mentionnée la législation sur l'aide juridictionnelle : v. not. loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

ou, dit autrement, comment il est traité ou comment le juge administratif entend le traiter.

12. Pour honorer la salutaire liberté que la revue *Lex Société* offre à ses auteurs, on pourra adopter une approche binaire mais déséquilibrée. Il s'agira d'abord de montrer que la figure même du justiciable non assisté n'est pas aisée à cerner avant de percevoir que la prise en compte de ce justiciable procède d'une politique nuancée du juge administratif et du droit du contentieux administratif.

I. L'incertaine figure du justiciable non assisté

13. En toute première analyse, le justiciable non assisté pourrait s'apparenter au justiciable non doté d'un avocat – aux Conseils ou à la Cour –. Et cette première affirmation doit d'emblée être nuancée. En effet, le Code de justice administrative, s'il réserve pour bon nombre de litiges la représentation à ces professions réglementées²⁵ – et, historiquement, aux avoués, même si rares sont ceux à en avoir croisé dans les prétoires de l'ordre juridictionnel administratif²⁶ –, connaît aussi des régimes spécifiques. On notera spécialement qu'en dehors des matières à représentation obligatoire, les parties peuvent avoir recours à un avocat aux Conseils ou à la Cour, mais aussi aux associations agréées de protection de l'environnement dans certains litiges pour lesquelles elles peuvent représenter plusieurs personnes physiques ayant subi des préjudices individuels causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune²⁷. Dans

²⁵ Sur l'impossibilité, même hors du champ de la représentation obligatoire par un avocat ou un avocat aux Conseils, d'avoir recours à un mandataire non habilité, v. par ex. CE, 26 mai 1965, *Ministre de la Construction c. Lerquemain*, n° 84794, Lebon p. 302 (pour un notaire) ; CE Sect., 27 juillet 1990 ; *Ministre de l'Agriculture c. Beaufils*, n° 57229, Lebon p. 240 ; AJDA 1990, p. 917, obs. X. Prétot (pour un conjoint) ; CE, 30 janvier 2008, *Mme Costalla*, n° 288686, Lebon p. 28 (pour une agence immobilière).

²⁶ La possibilité en a été supprimée par le décret n° 2012-634 du 3 mai 2012 relatif à la fusion des professions d'avocat et d'avoué près des cours d'appel, art. 21. Alors que le contentieux administratif ignore la notion de postulation, il est à noter que seul pouvait intervenir l'avoué en exercice dans le ressort de la juridiction intéressée.

²⁷ CJA, art. R. 431-5, 2°.

un ordre d'idée différent, en matière fiscale et par dérogation au Code de justice administrative, le requérant peut être représenté par tout mandataire régulièrement désigné²⁸.

14. Surtout, cette affirmation doit être nuancée en ce que la représentation – c'est-à-dire le mécanisme consistant, pour une partie, à « *confier à une personne le soin d'agir à sa place ou de conduire le procès en son nom* » – et l'assistance en justice – entendue comme la mission de « *conseiller ou parler* »²⁹ au nom de la partie – ne recouvrent pas totalement le champ de ce que l'on souhaite ici entendre par « justiciable non assisté ». Dans une procédure très largement écrite, comme l'est celle du procès administratif, où les plaidoiries se bornent pour l'essentiel à de courtes observations, il est tout à fait possible d'imaginer un justiciable qui, s'il n'est pas représenté, ni même assisté au sens du monopole dont bénéficie la profession d'avocat³⁰, est néanmoins aidé par un sachant. On peut même imaginer – mais il s'agit vraisemblablement d'une hypothèse d'école –, le cas du justiciable allant chercher auprès d'un avocat les informations nécessaires à la conduite du procès qu'il mènera, par la suite, lui-même et sans intervention d'un professionnel du droit.

15. Au-delà, ces remarques liminaires ne suffisent pas à forger une image homogène du justiciable non assisté. Spontanément, on peut penser, évidemment, au cas du particulier ou de la petite entreprise, dénué de moyens, d'avocats et de toute compétence juridique, affrontant l'hydre étatique. Ce serait néanmoins un raisonnement à courte vue et si cette configuration existe, à l'évidence, elle est loin d'être la seule.

16. En adoptant le point de vue du requérant, de l'administré, on peut tout d'abord envisager le cas de celui qui, par profession ou par passion, bénéficie d'une fine connaissance du droit et du contentieux administratif. Un des plus célèbres arrêts de la jurisprudence administrative est advenu à la requête d'un syndicat de propriétaires et de contribuables réunis à l'initiative de Léon

²⁸ LPF, art. R. 200-2.

²⁹ D. CHOLET, « Assistance et représentation en justice », *Rép. Proc. Civ.*, Dalloz, § 1.

³⁰ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 4.

Duguit, qui n'était certainement pas étranger à l'argumentation juridique déployée³¹. Plus récemment, c'est sur la demande d'universitaires, principalement juristes, que le Conseil d'Etat a annulé – faisant siens leurs arguments – la disposition réglementaire qui privait d'une partie de leur régime indemnitaire ceux d'entre eux exerçant, parallèlement, une activité libérale³². Dans un autre ordre d'idée, le droit administratif a connu quelques cas de requérants d'habitude mus moins par une malsaine obsession³³ que par la volonté de faire respecter et reconnaître quelques principes dont ils étaient, au fil du temps, devenus experts. Les figures de Claude Danthony – mathématicien³⁴ –, Gérard Melki – professeur de médecine devenu avocat « pour mieux se défendre »³⁵ –, Alain Meyet – certes maître en droit privé, mais surtout auditeur habitué des séances du Conseil d'Etat³⁶ –, ne sont en principe pas inconnues des étudiants de deuxième année de droit.

17. Si l'on retient maintenant la perspective de l'Administration, des nuances sont également à apporter. Certes, l'Etat n'a sans doute pas besoin d'être assisté lorsque le traitement, en défense, de son contentieux est assuré par le directeur

³¹ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, Lebon, p. 962, concl. J. Romieu ; D. 1907.III.41, concl. ; S. 1907.III.33, note M. Hauriou ; *GAJA*.

³² CE, 28 septembre 2022, *M. Lapouble et autres*, n° 461102, 461724, 461862, 461863, Lebon T.

³³ Sur cette question, v. not. P. CASSIA, « Entre droit et psychiatrie : la querulence processuelle », *AJDA* 2006, p. 1185.

³⁴ V. le dossier « Les dix ans de la jurisprudence *Danthony* », *AJDA* 2022, p. 781 et not. C. LANTERO, « Claude Danthony, portrait d'un requérant d'habitude ». V. en outre C. CHAMARD-HEIM, C. MEURANT, C. TESTARD, et E. UNTERMAIER-KERLEO, « Claude Danthony, un justiciable initié », *AJDA* 2021, p. 2001. C. LANTERO dénombre au moins 120 recours devant le tribunal administratif, au moins 20 requêtes devant la cour administrative d'appel et au moins 17 recours devant le Conseil d'Etat. Preuve du sérieux de son travail, il n'a été condamné – malgré la mobilisation des moyens de la juridiction administrative – qu'à une seule amende pour recours abusif, d'ailleurs annulée en appel. Ses recours au fond ont prospéré dans 83 % des cas.

³⁵ F. LEMAIRE, « Les requérants d'habitude », *RFDA* 2004, p. 554. On peut relever un taux de succès de 31,9 %.

³⁶ *Ibid.* Il est à noter qu'il a pu être qualifié par un membre du Conseil d'Etat de « *collaborateur éminent du service public de la justice* » et qu'il était remarqué, en 2004, qu'il n'avait manqué que 5 séances de Section ou d'Assemblée du contentieux en 18 ans, en faisant une sorte d'« *auditeur hors Conseil d'Etat* ».

juridique du ministère qui se trouve, par un heureux hasard des carrières, être détaché du Conseil d'Etat : on ne pourra ici faire aucun reproche de méconnaissance de la matière. La chose est sans doute moins assurée lorsqu'est en cause, par exemple, une petite commune rurale, dotée d'un effectif minimal et très rarement versé dans les arcanes du *GAJA*, ou un établissement public dont le service juridique est peu rompu au contentieux et qui peine à retenir ses éléments les plus expérimentés³⁷. Et lorsque la partie adverse est, par exemple, un des géants du BTP, le déséquilibre n'est pas celui auquel on pense spontanément. En somme, de l'administré et de l'Administration, on ne sait toujours qui est David et qui est Goliath.

18. Plus largement, et au-delà de la maîtrise de la technique juridique, il a pu être avancé que les chances d'accéder au tribunal et d'y obtenir satisfaction reposaient pour partie sur la détention, par le justiciable, d'un capital procédural c'est-à-dire la « *capacité du requérant à traduire, ou à faire traduire, son affaire dans le langage du droit* », en somme l'usage du droit « *permettant la transformation d'un litige en un contentieux formulé dans des termes juridiques susceptibles d'emporter la conviction du juge* »³⁸. Or, on trouve déjà là, parmi les justiciables, des inégalités en fonction de ce capital procédural, ne serait-ce que, dans les domaines dispensés du ministère d'avocat, sur le choix de recourir à un conseil ou de s'en passer, ce qui conditionne la réussite de l'entreprise³⁹ : il a ainsi pu être montré que les « *cadres et professions*

³⁷ Le signataire de ces lignes a ainsi eu la surprise d'entendre un chargé de mission juridique d'une Université, après la suspension, par une ordonnance de référé, du refus d'admission en master d'un étudiant – alors même que l'établissement n'avait articulé aucune défense –, affirmer que le pourvoi en cassation présente « *toutes les garanties d'un deuxième degré de juridiction* ». Il a fallu beaucoup de conviction, d'insistance et de pédagogie pour que le service en question admette que l'article L. 521-4 du Code de justice administrative – permettant un réexamen des mesures ordonnées en référé – était la voie à suivre.

³⁸ A. SPIRE et K. WEIDENFELD, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société* 2011, n° 3, p. 692. Des mêmes auteurs, « Les chemins escarpés de la justice administrative. Enquête sur les usagers du tribunal administratif de Paris », in M. PAILLET (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, p. 167. Plus largement, sur les difficultés d'accès au juge administratif, v. C. MEURANT, *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif*, LGDJ, 2019, p. 94 et s.

³⁹ V. les chiffres cités en conclusion.

intellectuelles ont significativement plus fréquemment recours à un avocat que les autres catégories socioprofessionnelles », tout comme les fonctionnaires de l'Etat par rapport à ceux des autres versants de la fonction publique⁴⁰. Plus encore, participe de ce capital procédural la capacité à choisir tel ou tel défenseur, plus ou moins versé dans la pratique du contentieux administratif⁴¹.

19. On le perçoit donc, le justiciable non assisté n'est pas toujours un justiciable ignorant ; ce n'est pas non plus toujours l'administré requérant, perdu face aux subtilités du droit administratif ; ce n'est pas non plus toujours celui qui fait, consciemment, le choix de se passer d'un avocat : c'est également celui qui n'en perçoit pas immédiatement l'utilité... puisque le code de justice administrative ne l'impose pas.

20. Toujours est-il que, confrontés à cette variété de profils, le droit et la pratique du contentieux administratif ont appris à faire une place à ce justiciable particulier.

II. La prise en compte nuancée du justiciable non assisté

21. Confronté à un justiciable non assisté, le juge fait en réalité face à un péril : son existence suscite nécessairement l'espoir d'être reconnu bien-fondé en ses prétentions. Cependant, le requérant mal orienté, qui ne sait pas correctement rédiger ou diriger sa requête, sera inmanquablement déçu. En somme, la dispense du ministère d'avocat peut, paradoxalement, conduire à une perte de confiance du justiciable en la justice.

22. Cela explique peut-être que les juridictions administratives fassent un effort pour éclairer, voire accompagner, le justiciable et qu'un certain nombre de

⁴⁰ A. SPIRE et K. WEIDENFELD, *op. cit.*, p. 698.

⁴¹ A. SPIRE et K. WEIDENFELD, *op. cit.*, p. 704 et s. .V. également J. BARTHELEMY, « Rôle de l'avocat devant la juridiction administrative », *Rev. Adm.* 1999, n° spécial, p. 120 : la présence de l'avocat « *ne sera pleinement utile que si cet avocat, devant le juge administratif, est un avocat spécialisé* » ; existent « *à côté d'avocats hautement spécialisés, mais peu nombreux, une myriade de défenseurs non spécialisés qui ne remplissent pas leur rôle et contribuent seulement à l'encombrement du prétoire* ».

mécanismes du contentieux administratif soient avant tout conçus à destination de celui qui ne connaît rien au droit administratif. Cela peut se constater dans l'accès à la juridiction, dans le traitement des argumentations maladroites, et dans l'accompagnement à l'exécution de la décision juridictionnelle.

A. Clarifier les conditions d'accès à la juridiction

23. Si l'on prend l'archétype⁴² que l'on peut avoir à l'esprit lorsqu'on évoque un justiciable non assisté – celui de l'administré qui, dans certains cas, n'a même pas connaissance de l'existence d'un ordre juridictionnel administratif – l'entreprise contentieuse a tout d'un parcours initiatique. Il est certain que celui qui ignore tout du droit administratif se heurtera à quelques déconvenues : il n'est pas besoin de connaître beaucoup d'agents des forces de l'ordre pour que soit rapportée l'anecdote de cet administré venu « *porter plainte* » contre la commune « *qui lui doit de l'argent* » par exemple.

24. Plus encore, combien de recours sont rejetés faute pour le requérant d'avoir respecté les conditions de recevabilité ? Sur ce plan, et par exemple, ce n'est finalement qu'assez tardivement, en 1983, qu'a été décidé que « *les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* »⁴³. Dans un ordre d'idée similaire, et afin de prendre en considération le fait que, bien souvent, l'Administration ne répond pas aux demandes et que se constitue alors une décision implicite, il est prévu, depuis la même année, que le délai de recours ne court pas contre une telle décision si l'administration n'a pas adressé à l'auteur de la demande un accusé de réception mentionnant le délai à l'expiration duquel la demande sera réputée acceptée ou rejetée et, dans ce dernier cas, les délais et voies de recours contre la décision implicite de rejet⁴⁴. Encore faut-il remarquer

⁴² Cette vision archétypale ne relève pas nécessairement de la caricature : en témoigne une récente affaire dans laquelle un requérant a cru bon d'interjeter appel d'un jugement du tribunal judiciaire de Bordeaux devant le tribunal administratif de la même ville (TA Bordeaux, 22 août 2023, *M. B.*, n° 2304497).

⁴³ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, art. 9, modifiant le décret du 11 janvier 1965. La règle est aujourd'hui posée à l'article R. 421-5 du CJA.

⁴⁴ Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983, art. 5. La règle, reprise à l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

que l'envoi de l'accusé de réception n'est pas toujours fait, et que la règle n'est pas applicable « *aux relations entre l'administration et ses agents* », dont on postule donc qu'ils sont suffisamment versés dans le contentieux administratif pour se passer d'éclaircissements.

25. Dans la même veine, constitue une faveur pour le requérant inexpérimenté la règle selon laquelle le juge administratif ne peut prononcer de jugement d'incompétence. Depuis 1972⁴⁵, existe en effet un système de renvoi des affaires entre juridictions administratives générales, prévoyant notamment que « *les actes de procédure accomplis régulièrement devant la juridiction saisie en premier lieu demeurent valables devant la juridiction de renvoi à laquelle incombe le jugement de l'affaire* »⁴⁶.

26. Pourtant, pour n'en rester qu'à ces deux exemples techniques favorisant indubitablement celui qui est dénué d'expérience, les complexités du contentieux administratif peuvent vite réapparaître⁴⁷. Ainsi, celui qui saisit de manière erronée le juge administratif au lieu du juge judiciaire – ou l'inverse – ne bénéficiera d'aucune mansuétude⁴⁸. De même, le requérant qui s'aventurerait à déposer son recours devant une juridiction administrative

et précisée par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, figure aujourd'hui, avec ses exceptions, aux articles L. 112-2 et s. du CRPA.

⁴⁵ Décret du 22 février 1972 instituant une procédure de règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative. Les dispositions des articles R. 351-1 et s. du CJA régissent aujourd'hui ce domaine.

⁴⁶ CJA, art. R. 351-7.

⁴⁷ On n'insistera pas sur l'anecdote, tout à fait réelle mais désuète, de ce malheureux requérant dont le recours avait été irrecevable pour défaut de timbre car il n'avait pas oblitéré les timbres mobiles de sa requête à l'encre noire mais à l'encre bleu-noir (CE Ass., 27 juin 1958, X, AJDA 1958.II.419, note R. DRAGO). En l'espèce, le Conseil d'Etat annule le jugement du tribunal administratif excessivement tatillon.

⁴⁸ Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, art. 32 : « *Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif décline la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, elle renvoie les parties à saisir la juridiction compétente de l'autre ordre de juridiction. Toutefois, lorsque la juridiction est saisie d'un contentieux relatif à l'admission à l'aide sociale tel que défini par le code de l'action sociale et des familles ou par le code de la sécurité sociale, elle transmet le dossier de la procédure, sans préjuger de la recevabilité de la demande, à la juridiction de l'autre ordre de juridiction qu'elle estime compétente par une ordonnance qui n'est susceptible d'aucun recours* ».

spécialisée au lieu d'un tribunal administratif, d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat ne verra pas la mécanique juridictionnelle pallier son erreur⁴⁹.

27. Surtout, celui qui ignore tout des voies et délais de recours faute d'en avoir trouvé mention dans la notification de la décision qui le chagrine peut tomber dans le redoutable piège posé par la décision *Czabaj*⁵⁰ qui fait qu'une décision mal notifiée ou même non notifiée mais dont son destinataire a eu connaissance par un autre biais ne peut plus faire l'objet d'un recours à l'issue d'un « *délai raisonnable* » établi, en règle générale et sauf circonstances particulières, à un an. On trouve donc encore le cas de ces requérants qui se contentent d'écrire, mois après mois, des courriers de relance à l'auteur d'une décision défavorable sans percevoir que le délai de recours contentieux continue de courir et que se succèdent, mois après mois, des décisions implicites confirmatives insusceptibles de rouvrir le délai de recours.

28. La chose est d'autant plus gênante qu'il n'y a là, par essence, aucune possibilité de régularisation. C'est que, pour bien d'autres conditions de recevabilité, le requérant peut régulariser sa requête. Ainsi, alors qu'une requête n'exposant aucun moyen est en principe irrecevable, il peut y remédier dans le délai de recours contentieux⁵¹. Plus encore, il ne peut être pris au dépourvu : pour toutes les irrecevabilités susceptibles d'être couvertes après l'expiration du délai de recours – telles celles résultant de l'obligation de constituer avocat, du défaut de production de la décision contestée, ou de l'absence de signature de la requête⁵² –, l'irrecevabilité ne peut être retenue qu'à la condition qu'elle ait été soulevée par la partie adverse ou que le juge ait préalablement invité le requérant

⁴⁹ Aucun mécanisme de transmission des juridictions administratives spécialisées vers les juridictions administratives générales n'est en effet prévu.

⁵⁰ CE Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, n° 387763, Lebon p. 340, concl. O. HENRARD ; AJDA 2016, p. 1629, chron. L. DUTHELLET DE LAMOTTE et G. ODINET ; 2019, p. 1088, art. F. POULET ; Droit Adm. 2016, comm. n° 63, G. EVEILLARD ; JCP Adm. 2016. 2238, note H. PAULIAT ; JCP G 2016. 1396, note X. SOUVIGNET ; RFDA 2016, p. 927, concl.

⁵¹ CJA, art. R. 411-1. Sur l'absence d'obligation pour le juge d'inviter le requérant à régulariser en la matière, v. CE, 4 octobre 1999, *Martin*, n° 193270, Lebon T. p. 981.

⁵² Par ex. CE, 27 mai 1998, *Ministre de la santé c. SARL IRM Sud*, n° 165612.

à régulariser, en lui laissant un délai minimal de 15 jours, l'avertissant des conséquences d'un défaut de régularisation⁵³.

29. Si l'on quitte maintenant la technique juridique pour adopter une vision plus pragmatique, force est de constater que beaucoup a été fait pour rendre la justice administrative accessible au justiciable. Le simple fait que chaque juridiction soit dotée d'un site internet regroupant d'utiles informations y contribue pour beaucoup. La mise à disposition, depuis 2019, de *Télérecours citoyen* permet à tout à chacun, gratuitement et depuis un ordinateur, une tablette ou un *smartphone*, de déposer une requête, des pièces, de suivre l'instruction de l'affaire, d'avoir communication des productions adverses⁵⁴... tant et si bien qu'il arrive que des requêtes fantaisistes soient attribuées à un supposé « effet *Télérecours* ».

30. Deux autres initiatives, sans doute moins spectaculaires, peuvent également être mises en lumière. Depuis fin de 2020, la juridiction administrative édite des plaquettes, disponibles à l'accueil des juridictions et sur leurs sites internet ainsi qu'au sein des maisons départementales des personnes handicapées, rédigées en français « facile à lire et à comprendre » (FALC). C'est ainsi que l'on trouve, par exemple, un document intitulé « *Je ne suis pas d'accord avec une décision de l'administration* », une autre consacrée à « *l'audience avec un seul juge au tribunal administratif* » ou encore un relatif à « *la cour administrative d'appel, l'audience* ». Ces documents, créés dans un but d'inclusivité, constituent assurément pour les justiciables dotés d'un faible capital procédural une utile porte d'entrée dans la juridiction. De manière plus touffue, les sites internet des juridictions comprennent également une rubrique « *Vos démarches* » ou

⁵³ CJA, art. R. 612-1. Il est à noter que la juridiction d'appel ou de cassation peut rejeter sans demande de régularisation préalable les conclusions entachées d'une irrecevabilité tirée de la méconnaissance d'une obligation mentionnée dans la notification de la décision attaquée, telles celle de joindre copie de la décision critiquée à la requête d'appel ou au pourvoi en cassation ou celle de constituer avocat à la Cour ou aux Conseils, selon le cas.

⁵⁴ Le dossier de presse consacré au lancement de *Télérecours citoyen* (26 mars 2019) indiquait que « *près de 90000 recours annuels, actuellement déposés par voie postale ou à l'accueil d'une juridiction, pourraient ainsi être dématérialisés* » (p. 4). En 2022, ce sont 24410 requêtes qui ont transité par cette application (CONSEIL D'ETAT, *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022, 2023*, p. 17).

« *Démarches et procédures* » qui explique plus en détail la compétence, l'office et les modalités pratiques de saisine de la justice administrative⁵⁵. Leur lecture montre que ces documents visent clairement le cas du justiciable non assisté. Une brochure FALC⁵⁶ donne ainsi un mode d'emploi de la requête : « *J'écris mon nom, mon prénom, mon adresse. Je ne suis pas d'accord avec l'administration. J'explique le problème. J'écris ce que je demande au tribunal. Je signe ma requête* ».

31. Dans un ordre d'idée légèrement différent, l'article R. 772-7 du Code de justice administrative, qui concerne les contentieux sociaux⁵⁷, mentionne la possibilité pour le demandeur de présenter sa requête « *sur un formulaire mis à disposition des requérants par la juridiction administrative* ». Disponibles sur les sites internet des juridictions, ces documents décomposent en questions ce que l'on pourrait trouver dans les conclusions rédigées par un professionnel du droit.

32. Il demeure que ces instruments ne peuvent en aucun cas se substituer à l'expertise d'un juriste. La brochure FALC précitée se borne ainsi à indiquer « *j'explique le problème* » pour traduire l'exigence de moyens de nature à permettre de faire droit à cette requête et à mentionner « *j'écris ce que je demande au tribunal* » pour exiger la formulation de conclusions. Le formulaire précité, plus détaillé, reste également elliptique : au titre des « *motifs* » de la demande, il donne ainsi des exemples de moyens susceptibles d'être soulevés, bien entendu sans pouvoir en expliquer les nuances ni viser l'exhaustivité⁵⁸.

33. Or, si l'on sait que le juge administratif est parfois capable d'interpréter les écritures maladroites, il ne peut aucunement se substituer au justiciable défaillant.

⁵⁵ La rubrique « Aide » de *Télérecours Citoyens* comprend des informations similaires.

⁵⁶ « *Je ne suis pas d'accord avec une décision de l'administration* ».

⁵⁷ Pour le champ d'application exact, v. CJA, art. R. 772-5.

⁵⁸ Il est tout de même précisé que « *dans tous les cas, vous devez présenter des arguments destinés à montrer que la décision que vous contestez n'a pas respecté vos droits. Sinon votre requête pourra être rejetée sans audience pour défaut ou insuffisance de motivation* ».

B. Interpréter les écritures maladroites

34. Quand bien même le justiciable non assisté serait parvenu à identifier que la juridiction compétente est une juridiction administrative et se conformerait aux conditions de recevabilité de sa requête, il lui demeure la difficile tâche de la rédiger. Si le juge administratif n'est pas très exigeant sur la forme⁵⁹, il demeure requis que la requête contienne « *l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* »⁶⁰.

35. Il est donc de l'office des parties de délimiter le cadre ou la consistance du litige, c'est-à-dire les conclusions et moyens venant à leur soutien. La prohibition de statuer *ultra petita*⁶¹ interdit en principe au juge d'aller au-delà et de juger ce qu'on ne lui a pas demandé de juger. Il peut néanmoins, dans certains cas, y déroger. L'exemple le plus connu tient à l'obligation faite au juge de relever d'office un moyen d'ordre public lorsqu'il ressort des pièces du dossier⁶². Ainsi, même si notre justiciable n'a pas identifié, par exemple, l'incompétence de l'auteur de l'acte⁶³ ou la violation du champ d'application de la loi⁶⁴, la sagacité du juge peut y pourvoir. Au demeurant, cette obligation pèse également à l'égard de solutions bénéficiant au défendeur. C'est ainsi que le juge

⁵⁹ La requête doit notamment être rédigée en français (CE, 22 novembre 1985, *Quillevere*, n° 65105, Lebon p. 333) et ce vice paraît au demeurant régularisable (CE, 18 octobre 2000, *Soc. Max-Planck-Gesellschaft*, n° 206341, Lebon p. 432). On y ajoutera l'exigence de mention des noms et domiciles des parties (CJA, art. R. 411-1) et de signature (CJA, R. 431-4). Sur un autre plan, v. D. CHABANOL, « Du dialogue du juge et des parties. Réflexions sur la procédure administrative contentieuse », in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 152 : « *Les juridictions ne sont pas des jurys de prix littéraires, et il y a beau temps que nous ne recherchons plus la correction grammaticale des mémoires qui nous sont soumis (ne parlons pas de leur orthographe !). Le juge administratif sait rechercher, derrière la maladresse de certains écrits – notamment lorsqu'ils ne sont pas produits par des spécialistes du droit –, l'expression des moyens de la demande dont il est saisi* ».

⁶⁰ CJA, art. R. 411-1. Sur le caractère qualitatif des écritures des parties, v. C. MEURANT, *op. cit.*, p. 65. Sur leur intelligibilité, v. *ibid.*, p. 75.

⁶¹ CE, 8 août 1918, *Delacour*, Lebon p. 739.

⁶² CE, 14 novembre 1980, *Union départementale des syndicats CFDT du Tarn*, Lebon p. 422.

⁶³ CE, 10 février 1956, *Thorame*, Lebon T p. 733 ; CE Sect., 28 janvier 1977, *Soc. Heurtey*, n° 99449, Lebon p. 50.

⁶⁴ CE, 3 janvier 1934, *Lestang*, n° 13469, Lebon p. 17.

est tenu de relever les fins de non-recevoir affectant la requête⁶⁵, quand bien même la partie maladroite aurait omis de les pointer.

36. Plus encore, il arrive au juge d'interpréter les conclusions de telle manière que leur soit donné leur plein effet⁶⁶. Il a ainsi pu être jugé qu'un recours dirigé contre une simple lettre d'information devait être regardé comme visant une décision implicite de rejet⁶⁷, que celui dirigé contre un avis devait se comprendre comme s'en prenant à la décision qui lui a succédé⁶⁸, ou que le recours en annulation contre un règlement abrogé pouvait être regardé comme visant en réalité celui qui l'a remplacé⁶⁹. Plus largement, c'est une telle interprétation qui est à l'œuvre lorsque les conclusions demandent la condamnation « *pour excès de pouvoir* » du préfet et que le juge y voit une demande d'annulation⁷⁰. Il s'agit en somme de donner une « *portée utile* » aux écritures des parties⁷¹.

37. Surtout, il arrive que le juge fasse un effort de bienveillance dans l'interprétation des moyens soulevés par le justiciable⁷², et ce malgré la

⁶⁵ Moyennant les possibilités de régularisation précédemment relevées.

⁶⁶ V. par ex., R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 794 : « *Notamment, quand le requérant agit sans ministère d'un avocat, les conclusions dont il saisit le juge peuvent être maladroites ou inadéquates, et telles que, prises comme elles sont, elles seraient rejetées comme irrecevables ou comme portées devant une juridiction incompétente, ou encore elles ne permettraient pas que le litige soit réglé au fond comme il devrait l'être. Il est tout à faire remarquable, alors que les conclusions sont l'élément du débat contentieux le plus dépendant de la volonté de leur auteur, que le juge administratif collabore, en quelque sorte avec lui, de façon, non seulement à statuer selon ses intentions réelles, mais aussi à le sauver, autant que possible, de son inexpérience.* ».

⁶⁷ CE, 25 mai 1990, *Rodriguez*, n° 68365, Lebon p. 135.

⁶⁸ CE, 17 janvier 1996, *Loyen*, n° 146167.

⁶⁹ CE, 2 novembre 1992, *Kherrouaa*, n° 130394, Lebon p. 389 ; *RFDA* 1993, p. 112, concl. D. KESSLER. V. également, par ex., CE, 8 décembre 1950, *Delcambre*, n° 5557, Lebon p. 608 : recours contre une décision atténuant une sanction regardé comme également dirigé contre la décision initiale ; CE Sect., 17 décembre 1990, *Ouedjedi*, n° 119354, Lebon p. 362 : le recours, formé contre une décision d'éloignement du territoire, est apprécié comme visant également la décision « *complémentaire* » déterminant le pays de renvoi.

⁷⁰ CE, 12 janvier 1994, *Araba*, n° 132347.

⁷¹ V. ainsi, tel quel dans la décision, CE, 27 juillet 2016, *Soc. Cible Financière*, n° 371740 ; CE, 5 mars 2021, n° 433529. Dans le titrage au Lebon : CE, 19 juin 2015, *Ass. des élus pour la défense du Cévenol de la ligne Paris – Clermont-Ferrand. – Nîmes*, n° 380379, Lebon T. p. 790.

⁷² Notant que cet effort n'est pas systématique, ni propre au cas du justiciable ne bénéficiant pas des services d'un avocat, v. C. MEURANT, *op. cit.*, p. 114 et s.

circonstance qu'« aucune disposition du code de justice administrative n'impose au juge administratif de qualifier, requalifier ou encore d'interpréter un moyen »⁷³. En somme, il s'agit de « déterminer ce à quoi tend « en réalité » la requête en dégageant les intentions véritables de son auteur »⁷⁴. Lorsqu'elle apparaît explicitement, cette bienveillance⁷⁵ est souvent signalée par une mention indiquant que le requérant « doit être regardé »⁷⁶ comme se prévalant de tel ou tel moyen, encore qu'il a pu être remarqué qu'une telle bienveillance n'était pas systématique⁷⁷. Toujours est-il qu'il arrive que le juge constate par exemple qu'un moyen est soulevé « implicitement mais nécessairement » par le requérant⁷⁸. Il est aussi arrivé que l'administration en défense qui se bornait à « s'en remettre à la justice » soit tenue comme contestant le bien-fondé des prétentions du requérant⁷⁹. Parfois également, le juge admet de se saisir des faits « adventices »⁸⁰ : en somme, et à la manière de ce que peut faire le juge judiciaire non répressif au titre de l'article 7 alinéa 2 du Code de procédure civile,

⁷³ Sur cette question, v. not. S. DELIANCOURT, « Jusqu'où doit aller le juge dans la bienveillance à l'égard d'une partie ? », AJDA 2011, p. 58.

⁷⁴ R. ODENT, *op. cit.*, t. I, p. 950.

⁷⁵ Sur le fait que l'interprétation des écritures peut également être restrictive – ce qui ne l'empêche pas, dans certains cas, d'être favorable au justiciable –, v. C. MEURANT, *op. cit.*, p. 118 et s.

⁷⁶ Pour d'autres techniques rédactionnelles marquant la mise en œuvre d'une interprétation des écritures des parties, v. C. MEURANT, *op. cit.*, p. 287 et s.

⁷⁷ Par ex., estimant qu'elle joue plus en excès de pouvoir qu'en plein contentieux, v. C. DEBBASCH, « L'interprétation par le juge administratif de la demande des parties », JCP G 1982.I.3085. Plus largement, v. C. MEURANT, *op. cit.*

⁷⁸ CAA Paris, 31 mars 2014, *M. Bit*, n° 13PA03815 : « Considérant qu'en faisant valoir "que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont il ne peut pas manifestement bénéficier en Géorgie" et qu'il est "en droit de demander un titre de séjour pour des raisons médicales", *M. Bit* doit être regardé comme invoquant, implicitement mais nécessairement, le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté du 9 avril 2013, en tant qu'il lui fait obligation de quitter le territoire national, méconnaît les dispositions du 10° de l'article L. 511-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

⁷⁹ CE, 13 avril 1945, *Perrier c. Ville de Saint-Etienne*, n° 72649, Lebon p. 75. Apportant des nuances, v. A. CIAUDO, « S'en remettre à la sagesse du juge administratif », JCP Adm. 2008. 2079.

⁸⁰ H. MOTULSKY, « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », D. 1964, chr., p. 235, réimpr. in H. MOTULSKY, *Ecrits. Etudes et notes de procédures civile*, Dalloz, 2010, p. 110.

le juge administratif peut « se fonder sur l'ensemble des éléments de fait qui lui sont révélés dans le dossier, y compris ceux d'entre eux qui n'auraient pas été expressément débattus par les parties »⁸¹. La chose sera parfois marquée, dans la décision, par la mention qu'« il ressort en outre des pièces du dossier »⁸² telle ou telle circonstance.

38. On peut en rapprocher les cas où le juge sauve une décision administrative de l'annulation de sa propre initiative. Ainsi, la jurisprudence affirme explicitement que se rattache à son « office » la possibilité de substituer une base légale régulière à celle irrégulièrement retenue par l'Administration⁸³. De même, lorsque cette dernière était tenue de prendre une décision dans un sens déterminé mais qu'elle a retenu pour ce faire un motif erroné, le juge a la faculté – même si elle n'en fait pas état – de procéder à une substitution de motifs⁸⁴. En outre, lorsqu'une décision est fondée sur plusieurs motifs dont certains illégaux, le juge admet de la préserver, de sa propre initiative lorsque le ou les motifs réguliers suffisent à la justifier, en neutralisant ainsi les motifs irréguliers⁸⁵. Il n'est donc pas erroné d'affirmer qu'il arrive au juge administratif de faire montre de bienveillance au profit du justiciable non assisté, voire du justiciable mal assisté⁸⁶.

39. Cela ne signifie pas qu'il soit toujours judicieux de se passer d'un conseil. Si l'on prend un peu de champ, le justiciable non assisté est également souvent

⁸¹ CAA Marseille, 7 mai 2012, *Commune de Cerbère*, n° 09MA03397.

⁸² Par ex. CE, 28 juillet 2011, *Soc. Crédit immobilier de France Ouest*, n° 328655, Lebon p. 426.

⁸³ CE Sect., 3 décembre 2003, *El Bahi*, n° 240267, Lebon p. 479, concl. J.-H. STAHL : « lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait du être prononcée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point ».

⁸⁴ CE Sect., 8 juin 1934, *Augier*, Lebon p. 660 ; D. 1934.3.31, concl. P. JOSSE.

⁸⁵ CE Ass., 12 janvier 1968, *Dme Perrot*, n° 70951, Lebon p. 39 ; AJDA 1968, p. 179, concl. J. KAHN.

⁸⁶ V. par ex. C. MEURANT, *op. cit.*, p. 116 et s.

privé de l'expertise stratégique⁸⁷ d'un conseil rompu au contentieux administratif. Faut-il viser l'annulation – et en ce cas totale ou partielle – ? Faut-il envisager une démarche amiable, parallèlement ou avant un recours contentieux ? Faut-il se borner à la légalité ou envisager la responsabilité ? L'utilisation d'une procédure de référé est-elle appropriée et, dans l'affirmative, laquelle choisir⁸⁸ ? Faut-il anticiper l'argumentation en défense de l'adversaire afin de lui couper l'herbe sous le pied ou, au contraire, la laisser venir ? Faut-il hiérarchiser les prétentions et, dans l'affirmative, quelle est la manière d'y procéder⁸⁹ ? Au-delà, dans la rédaction même des écritures, le justiciable profane tombera très certainement dans le piège de la jurisprudence *Intercopie* qui lui interdit de soulever après l'expiration du délai de recours un moyen se rattachant à une cause juridique distincte de celle résultant des moyens soulevés avant son expiration⁹⁰. Et seul un conseil éclairé – et particulièrement honnête – pourra instruire le justiciable de la possibilité dont il dispose, dans certains cas, de substituer un recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux en conséquence de la jurisprudence *Lafage*⁹¹, justement conçue à l'origine pour épargner le coût d'un avocat au justiciable se prévalant de sommes modestes.

⁸⁷ Pour un aspect particulier de cette question, v. par ex. B. POUJADE, « La stratégie des acteurs locaux quant au choix du ou des juges », in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 709.

⁸⁸ On note ainsi une tendance des requérants – même assistés – à privilégier le référé-liberté, sans doute en raison de sa symbolique, au référé-suspension, dont les conditions sont pourtant plus souples.

⁸⁹ Sur les conséquences de la hiérarchisation, v. CE Sect., 21 décembre 2018, *Soc. Eden*, n° 409678, Lebon p. 468, concl. F. ROUSSEL ; AJDA 2019, p. 271, chron. Y. FAURE et C. MALVERTI ; Droit adm. 2019, comm. 25, G. EVEILLARD ; Gaz. Pal. 2019, n° 4, p. 27, note B. SEILLER ; RFDA 2019, p. 281, concl., et note P.Y. SAGNIER.

⁹⁰ CE Sect., 20 février 1953, *Soc. Intercopie*, n° 9772, Lebon p. 88 ; S. 1953.3.77, note M. L.

⁹¹ CE, 8 mars 1912, *Lafage*, n° 42612, Lebon p. 348, concl. G. PICHAT ; D. 1914.3.49, concl. ; S. 1913.3.1, note M. HAURIOU ; RDP 1912, p. 266, note G. JEZE. Le commissaire du gouvernement PICHAT observait que les litiges relatifs aux traitements et indemnités des fonctionnaires portaient généralement sur des sommes modestes et que « si les fonctionnaires ne pouvaient porter leurs réclamations devant le Conseil d'Etat que par l'intermédiaire d'un avocat, les frais de l'instance dépasseraient, dans bien des cas, le montant de l'allocation réclamée, et l'obligation du ministère d'avocat aboutirait, en enlevant tout intérêt à l'instance, à la suppression de fait du recours et à la consécration de décisions contraires au droit ».

40. On le perçoit donc, le juge administratif n'est pas insensible à la situation du justiciable non assisté même si la complexité du droit administratif et la volonté du juge de ne pas déséquilibrer le rapport entre les parties conduit, nécessairement à faire œuvre d'une forme d'autolimitation⁹². Cette volonté de ne pas laisser le justiciable démuné se retrouve dans l'exigence d'efficacité de la décision juridictionnelle.

C. Aider à l'exécution de la décision juridictionnelle

41. On pourrait spontanément penser que pour le justiciable qui n'est pas un amoureux des belles constructions intellectuelles et des subtilités du raisonnement juridique, seul le résultat compte. C'est sans doute vrai pour une partie des justiciables : peu importe le moyen retenu, l'annulation est une victoire du requérant ; peu importe la méthode, le rejet est une victoire pour l'Administration⁹³. Cependant, une telle vision n'est en réalité pas totalement exacte. Ce qui préoccupe sans doute davantage les requérants, mais aussi le juge en réalité, c'est que la décision juridictionnelle soit exécutée et que cette décision ait un effet concret pour le justiciable.

42. Or, pour être exécutée, une décision doit d'abord être comprise⁹⁴ : un jugement dont les prémisses échappent au justiciable – qu'il soit l'administré ou

⁹² Sur cette préoccupation, v. par ex. S. DELIANCOURT, *op. cit.*, p. 58.

⁹³ Encore faut-il que le justiciable comprenne le dispositif lui-même. M. DE DROUAS note ainsi que la lecture du jugement « peut apparaître assez déstabilisante pour le requérant inexpérimenté » et « qu'après la lecture du dispositif, on a pu voir des requérants demander tout haut : « Alors, ai-je gagné ou non ? » » (*op. cit.*, p. 900). Sur ces questions, outre les références citées *infra*, v. O. LE BOT, « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. PAILLET (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, p. 281.

⁹⁴ Peut ici être mentionné le *Hackathon* « Justice administrative pour tous » organisé au Conseil d'Etat le 24 novembre 2023 visant, selon la présentation faite sur le site internet de l'institution, à mettre « l'intelligence artificielle au service de l'accessibilité des décisions de la justice administrative ». Il s'agit de répondre aux besoins de trois types de publics (correspondant, sensiblement, à une personne souffrant de troubles cognitifs empêchant l'usage du FALC, à une personne de nationalité étrangère ayant une connaissance minimale du français récemment arrivée en France, et à un chef d'entreprise n'ayant ni expertise ni expérience

l'administration – perd en légitimité. La motivation de la décision de justice a en effet une fonction de justification de la solution apportée, qui procède assurément d'une exigence démocratique mais aussi, plus prosaïquement, d'un impératif d'efficacité. Il n'est alors pas anodin que la juridiction administrative ait conduit une profonde réforme de la manière dont elle présente et rédige ses décisions⁹⁵. En effet, le *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*⁹⁶ note que la décision doit pouvoir être lue « *par différents cercles de lecteurs* », « *différents publics* »⁹⁷. Certes existent des tiers – journalistes, commentateurs doctrinaux ou membres de la communauté des juristes –, mais les destinataires premiers sont les parties « *qui attendent avant tout du juge administratif qu'il tranche leur contestation et qu'il leur explique les raisons qui l'ont conduit à faire droit, ou non, à leurs conclusions* »⁹⁸. C'est ainsi que la structure des décisions a abandonné la phrase unique, rythmée par des « *considérants* », au profit d'un mode de rédaction moins hermétique, en paragraphes. Au-delà, a été exigée une modernisation et une clarification du vocabulaire⁹⁹, levant ainsi une partie du voile pesant sur le *code* qui liait entre eux les initiés : « *il s'évince* » devient « *il se déduit* », « *ester en justice* » se transforme en « *agir en justice* », « *ultra* » et « *infra petita* » sont proscrits, les frais ne sont plus « *irrépétibles* » mais « *exposés et non compris dans les*

juridique) afin de traduire les données relatives à l'objet du litige, au sens de la décision et à ses motifs.

⁹⁵ On pourrait rapprocher de cette réflexion le remplacement de l'expression « *commissaire du gouvernement* » par « *rapporteur public* » (décr. n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions). Il n'y a eu, dans cette modification, guère de transformation de son rôle qui demeure d'« *expose[r] publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* » (CJA, art. L. 7). Il était cependant bien délicat d'expliquer aux justiciables, et aux tiers plus largement, que le commissaire du gouvernement n'était aucunement commis par le gouvernement.

⁹⁶ CONSEIL D'ETAT, *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, 2018. La généralisation du nouveau mode de rédaction a été fixée au 1^{er} janvier 2019.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 4. Le document poursuit : « *Dans l'idéal, la décision doit pouvoir convaincre les parties de bonne foi de ce que la solution adoptée s'explique et se justifie par des raisons objectives et compréhensibles. Le rédacteur doit ainsi veiller à ce que sa décision soit, pour les parties qui en sont les premiers destinataires, lisible, convaincante et intelligible* ».

⁹⁹ V. not. *ibid.*, p. 18 et s.

dépens »... Cependant, la technicité du droit administratif ne permet pas de tout traduire et le justiciable inexpérimenté aura peut-être quelque difficulté à comprendre les termes « *inopérant* », « *exciper* », ou « *effet dévolutif* ». Plus encore, certaines expressions utilisées par convention pour marquer le mode du raisonnement du juge échapperont totalement au lecteur non averti. Comment ainsi savoir que l'expression « *il résulte clairement de* » signale une application de la théorie de l'acte clair¹⁰⁰, que « *dans les circonstances particulières de l'espèce* » indique la singularité de l'affaire voire une préoccupation d'équité¹⁰¹, que « *l'exacte appréciation* » et la « *juste appréciation* »¹⁰² n'ont pas le même sens, ou encore que la locution « *pour regrettable que* » signifie que le juge désapprouve une circonstance de fait qui est sans incidence sur la solution du litige¹⁰³ ?

43. D'un point de vue plus technique, le juge dispose également d'instruments forts utiles pour la concrétisation de ses décisions au bénéfice des justiciables. C'est ainsi qu'il peut prononcer des injonctions, le cas échéant assorties d'astreintes¹⁰⁴, à l'égard de l'Administration. Ce mécanisme est susceptible de présenter un intérêt pour toutes les parties : le requérant victorieux, évidemment, qui obtient du juge un ordre donné à l'administration de faire quelque chose – prendre une mesure dans un sens déterminé ou prendre une nouvelle décision après une nouvelle instruction dans un délai déterminé¹⁰⁵ – mais aussi, parfois, l'Administration qui trouve là le mode d'emploi de l'exécution de la décision du juge administratif alors qu'une simple annulation sèche, assortie d'une motivation parfois trop subtile ou hermétique, peut laisser l'administrateur dubitatif sur la conduite à tenir. Originellement¹⁰⁶, le juge ne pouvait cependant prononcer d'injonction de sa propre initiative et il devait être

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰² *Ibid.*, p. 23. La première expression signale un calcul précis du préjudice tandis que la seconde indique une évaluation globale du préjudice, qui ne peut être précisément calculé, au vu de l'instruction.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰⁴ CJA, art. L. 911-3.

¹⁰⁵ CJA, art. L. 911-1 et L. 911-2.

¹⁰⁶ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, art. 62.

saisi de conclusions en ce sens, ce qui réservait le bénéfice de ce raffinement à celui qui est suffisamment versé dans le contentieux administratif pour connaître ce mécanisme. Cependant, le juge s'est vu reconnaître en 2019 la possibilité de prononcer d'office, hors toutes conclusions en ce sens, de telles injonctions¹⁰⁷. Le justiciable non assisté, qui n'a pas nécessairement connaissance de la possibilité de demander au juge le prononcé d'une injonction peut ainsi se reposer sur l'initiative de ce dernier, si du moins les conditions en sont réunies.

44. Enfin, il ne faudrait pas que la décision d'une juridiction administrative demeure inexécutée. Là encore, c'est une question de confiance dans le juge administratif qui ne pourrait sans doute pas défendre longtemps sa spécificité si ses décisions restaient de platoniques lettres mortes. En la matière, on ne peut vraisemblablement guère faire plus simple que le système déployé en contentieux administratif. Lorsqu'est en cause une somme d'argent, l'Administration débitrice doit ordonnancer la somme dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. Au-delà, pour l'Etat, le comptable public doit procéder de lui-même au paiement sur présentation de la décision. Pour les collectivités locales ou les établissements publics, c'est le préfet ou l'autorité de tutelle qui procède au mandatement d'office. Tout au plus faut-il regretter que le justiciable non accompagné soit contraint, pour connaître ces procédures, de se plonger dans l'article L. 911-9 du Code de justice administrative qui reproduit en réalité les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980 relative à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

45. Surtout, le juge ne se désintéresse pas nécessairement de l'affaire une fois la décision rendue. Le Code de justice administrative permet ainsi aux personnes publiques – et seulement elles – ayant succombé de « *demander au président de la juridiction d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la*

¹⁰⁷ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 40. Cet article ajoute aux articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA la possibilité d'un prononcé d'office de l'injonction.

décision de justice »¹⁰⁸. Quant au justiciable se heurtant à une inertie de l'Administration, à l'issue d'un délai de trois mois ou en cas de refus explicite d'exécution, il a la possibilité de saisir la juridiction qui a rendu le jugement, sans recourir à un avocat¹⁰⁹. S'ouvre alors ce qui est désigné comme une procédure administrative d'exécution, durant laquelle un rapporteur instruit l'affaire de manière relativement informelle, adressant des courriers, appelant l'administration en cause, organisant le cas échéant une réunion. Sont ainsi accomplies « *toutes les diligences [utiles] pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande* »¹¹⁰. Les trois-quarts des difficultés d'exécution sont levés par ce biais¹¹¹. Ce n'est qu'en cas de difficulté persistante d'exécution¹¹² que peut alors s'ouvrir la procédure juridictionnelle¹¹³ – et la saisine du juge de l'exécution, qui est dispensée du ministère d'avocat –. Dans ce cadre, le juge pourra faire usage des moyens, déjà évoqués, dont il dispose pour prévenir les difficultés d'exécution : injonction et astreinte.

46. On le perçoit, la procédure d'exécution, si elle présente la complexité d'être organisée en deux phases, demeure fort accessible, surtout en sa première phase, pour le justiciable non assisté. Peut-être simplement ne serait-il pas inconcevable que les décisions du juge administratif soient accompagnées d'une notice standardisée relative à l'exécution, mentionnant les démarches qui peuvent être accomplies par le justiciable ayant obtenu gain de cause.

¹⁰⁸ CJA, art. R. 921-1. Précisément cet article permet, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, de saisir la juridiction lorsque celle-ci a « *annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique* ». Un mécanisme similaire existe au Conseil d'Etat (CJA, art. R. 931-1 et s.). Cette procédure semble très peu utilisée.

¹⁰⁹ CJA, art. R. 431-1, R. 431-II, R. 811-7. Pour le Conseil d'Etat, v. art. L. 432-2. Il est à noter qu'au Conseil d'Etat, le Président de la Section du rapport et des études peut, en dehors de toute demande des parties, ouvrir une telle phase administrative lorsqu'il constate qu'une décision du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée (CJA, art. R. 931-6).

¹¹⁰ CJA, art. R. 921-5 et R. 931-3.

¹¹¹ CONSEIL D'ETAT, *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022, 2023*, p. 143.

¹¹² Ou lorsque le classement de la demande au titre de la phase administrative ne satisfait pas le demandeur ou encore à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la saisine de la juridiction au titre de la phase administrative d'exécution (CJA, art. R. 921-6 et R. 931-4).

¹¹³ CJA, art. L. 911-4 et L. 911-5.

47. Au terme de ce propos, faut-il alors conclure, de manière un peu provocante, que le contentieux administratif peut se passer sans peine de l'avocat et qu'un justiciable non assisté peut parfaitement défendre sa cause devant le juge administratif ? Peu après la création des tribunaux administratifs, un juge pouvait d'ailleurs écrire, à propos de l'avocat, que « *son apport dans la procédure administrative est, pour l'instant, limité* » et que sa principale plus-value était la plaidoirie, à condition qu'elle soit « *claire, concentrée... et courte* »¹¹⁴. Le constat, sans doute déjà un peu caricatural à l'époque, mérite aujourd'hui d'être nuancé. Si le juge administratif, par tradition, essaie de faire le meilleur accueil au justiciable non assisté, et qu'il ne semble pas exister de statistiques nationales en la matière, il a par exemple pu être relevé qu'au tribunal administratif de Versailles, en 2010, alors que 39 % des demandes étaient déposées sans l'assistance d'un avocat, elles représentaient 58 % des rejets par ordonnance pour irrecevabilité et seulement 26 % des succès rencontrés¹¹⁵. On ne peut donc que l'affirmer : le contentieux administratif n'est pas un sport d'amateur¹¹⁶. De cela, il y a bien longtemps, le Doyen Cristini m'avait déjà convaincu.

¹¹⁴ A. HEURTE, « Avocats et tribunaux administratifs », AJDA 1955.I.104.

¹¹⁵ M. DE DROUAS, *op. cit.*, p. 900. Pour des chiffres propres au Conseil d'Etat sur la période 1998-2005, v. J. MASSOT, « Le ministère d'avocat devant le Conseil d'Etat. Bilan de 17 années de réforme procédurale », in *La création du droit jurisprudentiel. Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, Dalloz, 2007, p. 307. Notant, en matière de droit de la fonction publique que « *la présence d'un avocat est également fortement corrélée avec la chance d'obtenir satisfaction* », v. A. SPIRE et K. WEIDENFELD, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *op. cit.*, p. 701. Cette corrélation ne semble pas exister en contentieux fiscal (*ibid.*). On peut avancer l'hypothèse que le contentieux de la fonction publique comprend sans doute plus d'affect, y compris du côté de l'Administration employeuse et que les actes en cause sont le fruit de services de ressources humaines où la compétence juridique fait parfois défaut, tandis que le contentieux fiscal est largement soumis à l'obligation de recours administratif préalable obligatoire au recours contentieux (LPF, art. R. 190-1) – instaurant ainsi un fort contrôle interne exercé par des spécialistes du droit fiscal, de sorte que la plupart des positions indéfendables de l'Administration sont purgées avant la saisine du juge administratif.

¹¹⁶ A. SPIRE et K. WEIDENFELD, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *op. cit.*, p. 693 : « *Alors que l'accès*

au tribunal administratif, caractérisé par la gratuité et, dans un grand nombre de cas, l'absence d'obligation du ministère d'avocat, est apparemment très facile, il exige en réalité des compétences assez pointues, en raison d'une procédure écrite et d'un raisonnement jurisprudentiel difficilement intelligible pour les requérants ». Sans doute peut-on relever que le droit est une technique plaquée sur le réel qui demeure l'affaire d'initiés, sans que cette technique puisse être totalement transparente pour le justiciable-utilisateur. Quant au lieu commun contemporain selon lequel les professionnels de la justice pourraient être remplacés, avantageusement, par une intelligence artificielle, il ne nous paraît apporter aucune solution à cet hermétisme : là où aujourd'hui, tout à chacun peut lire son juge, se faire expliquer sa décision, y compris pour le maudire, quelle serait la redevabilité d'une intelligence artificielle dont la solution est forgée par un algorithme qui n'est accessible... qu'aux initiés ?