

**Décision n° 2010-54 QPC – 14 octobre 2010**

*Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 juillet 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) et portant sur le premier alinéa de l'article L. 222-1 du code de justice administrative (CJA).

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

En application de l'article 4 du règlement, M. Renaud Denoix de Saint Marc a estimé devoir s'abstenir de siéger dans cette affaire.

**I. – La disposition contestée**

Le premier alinéa de l'article L. 222-1 du CJA est ainsi rédigé : « *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.* »

Le CJA trouve son origine dans la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 qui a habilité le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes (code rural, éducation, santé publique, commerce, environnement, justice administrative, route, action sociale, monétaire et financier).

Ces codes, précisait l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, devaient être réalisés à droit constant, sous la seule réserve des modifications rendues nécessaires :

- pour respecter la hiérarchie des normes ;
- pour assurer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés ;
- pour « harmoniser l'état du droit ».

Saisi de cette loi, le Conseil constitutionnel l'a déclarée conforme à la Constitution en jugeant notamment « *que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs* » et « *qu'en vertu de l'habilitation qui lui est conférée en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée par les requérants* »<sup>1</sup>.

Le CJA fit l'objet d'une ordonnance adoptée en conseil des ministres le 3 mai 2000 et signée le lendemain<sup>2</sup>.

D'une part, cette ordonnance abrogeait la première partie (Législative) du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTACAA), et notamment les trois articles suivants :

– l'article L. 4 qui disposait : « *Les jugements du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel sont rendus 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* » ;

– les articles L. 9, issu de la loi n° 90-511 du 25 juin 1990, et L. 4-1, issu de la loi n° 95-125 du 8 février 1995, qui attribuaient certaines compétences à un juge unique.

D'autre part, cette ordonnance adoptait la partie législative du CJA comportant, outre l'article L. 3 du titre préliminaire aux termes duquel : « *Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi.* », l'article L. 222-1 qui autorise « *des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ».

La plupart de ces exceptions sont fixées dans la partie réglementaire du code : articles R. 222-1, R. 222-13, R. 222-33, R. 222-34, R. 771-7, R. 776-2, R. 776-2-1, R. 778-3, R. 779-8, R. 771-7.

C'est précisément l'article R. 222-34, introduit dans le CJA par l'article 21 du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au

---

<sup>1</sup> Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, cons. 26.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative.

fonctionnement des juridictions administratives, qui fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part de l'USMA et qui a donné lieu à la présente QPC.

## **II. – La constitutionnalité des dispositions contestées**

L'USMA n'ayant pas produit devant le Conseil constitutionnel, celui-ci s'est référé à son mémoire devant le Conseil d'État soutenant que l'article L. 222-1 du CJA était contraire au principe du respect des droits de la défense ainsi qu'au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ces deux griefs. Il a, en outre, tenu à rappeler que la procédure contentieuse administrative relève en principe du domaine réglementaire.

### **A. – Caractère en principe réglementaire de la procédure contentieuse administrative**

Pour le Conseil constitutionnel, « *les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi* »<sup>3</sup>.

Le Conseil d'État juge de même que : « *si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer " les règles concernant : – les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; (...) – l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; (...) – les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ", les dispositions de la procédure applicable devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire, dès lors qu'elles ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle.* »<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Décision n° 88-153 L du 23 février 1988, *Nature juridique de dispositions contenues dans les articles 8, 140 et 143 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises*, cons. 2.

<sup>4</sup> CE, 17 décembre 2003, *Meyet*, n° 258253.

Relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution les dispositions qui sont relatives :

- aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques : répartition de compétences entre les deux ordres de juridiction<sup>5</sup> ; droit d'agir en justice<sup>6</sup> ;
- aux règles concernant la procédure pénale : procédure applicable aux contraventions de grande voirie (articles L. 774-1 à L. 774-13 du CJA et plus particulièrement article L. 774-1 qui confie à un juge unique la compétence en cette matière)<sup>7</sup> ;
- aux règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction qui visent, en réalité, les règles constitutives des catégories de juridiction : leur institution, leurs missions, leur composition et le cadre général de leur organisation ;
- aux règles concernant l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement des impositions : détermination de la charge de la preuve<sup>8</sup>, droit de timbre<sup>9</sup> ;
- aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales : contrôle de légalité des actes.

Tout ce qui n'entre pas dans le domaine de la loi relève du domaine réglementaire.

Pour ne s'en tenir qu'à la création de nouveaux ordres de juridiction, relèvent du domaine réglementaire :

- l'organisation interne des juridictions, dans le cadre des principes définis par la loi<sup>10</sup> ;
- le nombre des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes composant la Cour de discipline budgétaire et financière, ainsi que les dispositions qui traitent de la suppléance de la présidence de la juridiction, de

<sup>5</sup> Décision n° 87-149 L du 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, cons. 17.

<sup>6</sup> Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980, *Nature juridique de diverses dispositions figurant au code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*, cons. 6.

<sup>7</sup> Voir également la décision n° 87-151 L du 23 septembre 1987, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 69-1 du code des postes et télécommunications*.

<sup>8</sup> Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980, *Nature juridique de diverses dispositions figurant au code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*, cons. 8.

<sup>9</sup> Décision n° 80-113 L du 14 mai 1980, *Nature juridique des diverses dispositions du code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*, cons. 8.

<sup>10</sup> Décision n° 71-68 L du 1<sup>er</sup> avril 1971, *Nature juridique des dispositions de l'article 98 de la loi du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux*, cons. 1.

son siège, de la situation administrative de ses membres, du choix et du mode de nomination des commissaires du gouvernement, des rapporteurs et du greffier<sup>11</sup> ;

– la répartition des compétences au sein d'un ordre juridictionnel<sup>12</sup>, dans le cadre des principes définis par la loi<sup>13</sup>.

Toutefois, le pouvoir réglementaire :

– reste soumis sur ce point au contrôle de dénaturation du Conseil d'État<sup>14</sup> ;

– doit respecter les exigences constitutionnelles<sup>15</sup>.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel s'est borné à rappeler, d'une part, que les dispositions de la procédure applicable devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* », n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles.

## **B. – Absence d'atteinte au principe d'égalité devant la justice**

Le syndicat requérant soutenait que la possibilité pour le juge unique de renvoyer en formation collégiale portait atteinte au principe d'égalité devant la justice. Il invoquait la décision du 23 juillet 1975<sup>16</sup> par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition de procédure pénale qui laissait au président du tribunal de grande instance la faculté, en toutes matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel à l'exception des délits de presse, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si l'affaire devait être jugée

<sup>11</sup> Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, cons. 3.

<sup>12</sup> Décision n° 87-149 L du 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, cons. 17.

<sup>13</sup> Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 20.

<sup>14</sup> Par analogie, le pouvoir réglementaire ne doit pas dénaturer les règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics : décision n° 89-162 L du 5 décembre 1989, *Nature juridique de dispositions de l'article 22 de la loi n° 66-948 du 22 décembre 1966 concernant l'Institut national de la consommation*, cons. 4.

<sup>15</sup> Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24 : « *L'article 37 de la Constitution, selon lequel : " Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ", n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles.* »

<sup>16</sup> Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*.

par trois magistrats selon le droit commun ou par un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait jugé que le respect du principe d'égalité devant la justice « *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* »<sup>17</sup>.

Mais cette jurisprudence, intervenue en matière pénale, n'était pas transposable en l'espèce.

En 1975, le Conseil avait censuré un pouvoir discrétionnaire du président du tribunal. Or, en l'espèce, la disposition contestée n'habilite pas les présidents des juridictions à fixer, au cas par cas, la formation compétente. Elle n'habilite pas davantage le pouvoir réglementaire à déterminer des catégories de matières ou de questions à juger qui ne reposeraient pas sur des critères objectifs.

Le Conseil n'avait pas non plus exclu que le choix entre une formation collégiale ou une formation à juge unique soit réalisé en fonction de critères définis par la loi, pour ce qui concerne la procédure pénale, ou le règlement, pour ce qui concerne les autres procédures.

Il n'avait pas non plus interdit tout renvoi du juge unique à une autre formation de jugement en fonction des particularités de l'affaire. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le renvoi d'une affaire par la juridiction de proximité au tribunal d'instance, « *eu égard à la nature particulière de la juridiction de proximité et dans un souci de bonne administration de la justice* », constituait une garantie supplémentaire pour le justiciable et ne portait pas atteinte à l'égalité devant la justice<sup>18</sup>. Il a aussi jugé, dans sa décision sur la loi organique relative à la QPC, que n'était pas non plus contraire à ce principe la possibilité donnée au Premier président de la Cour de cassation de renvoyer la question devant une formation restreinte « *si la solution lui paraît s'imposer* »<sup>19</sup>.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la disposition contestée ne porte aucune atteinte à l'égalité devant la justice.

---

<sup>17</sup> *Idem*, cons. 5.

<sup>18</sup> Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 24.

<sup>19</sup> Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 25 et 26.

### C. – Absence d’atteinte aux droits de la défense

Il était soutenu que la possibilité donnée à un juge unique de statuer sur une requête sans procédure contradictoire ni conclusions du rapporteur public méconnaissait les droits de la défense. Ce grief a été écarté par le Conseil constitutionnel dès lors que les modalités de composition des formations de jugement sont sans effet sur l’obligation de respecter les droits de la défense.

Ce qui était contesté, en réalité, c’était les dispositions qui confient à un juge unique le soin de statuer par voie d’ordonnances sans procédure contradictoire. Mais, s’agissant de dispositions réglementaires, ce contrôle relève du Conseil d’État et non du Conseil constitutionnel<sup>20</sup>.

Le Conseil a jugé conforme à la Constitution le premier alinéa de l’article L. 222-1 du CJA.

---

<sup>20</sup> S’agissant d’une disposition législative, le Conseil constitutionnel a validé le 6° de l’article L. 751-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et de l’asile qui renvoie à un décret en Conseil d’État « *les conditions d’exercice des recours prévus aux articles L. 731-2 et L. 731-3 ainsi que les conditions dans lesquelles le président et les présidents de section de la Cour nationale du droit d’asile peuvent, après instruction, statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l’office* » (décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d’asile*, cons. 49 à 53).