

N° : 13

Titre/Title : Vers un « Cyberjuge administratif » ? La numérisation de la justice administrative en France

Date : 2015/09/08

Auteur(s)/Author(s) : Antonin Gras & Bertrand du Marais

Courriel/Email : antonin.gras@gmail.com; bertrand.du-marais@conseil-etat.fr

Résumé/Abstract (300---500 mots/words) :

"La juridiction administrative française, qui connaît environ dix fois moins d'affaires que son pendant judiciaire et dont l'organisation est plus unifiée, constitue un terrain particulièrement favorable à l'expérimentation en matière de technologies de l'information et de la communication. Réalisée à partir de sources variées et fiables (rapports, articles, entrevues et observations de terrain), notre enquête entend identifier les principes généraux de la mise en place et de l'usage de ces technologies à travers l'expérience de la justice administrative française. A partir d'une description des principales technologies utilisées, notre enquête identifie les deux objectifs de déploiement privilégiés : (i) l'amélioration de l'accès à la justice administrative, avec notamment les interfaces publiques Télérecours et Sagace, (ii) l'efficacité de la justice, avec l'application de gestion interne Skipper. Si le déploiement de ces applications peut globalement être considéré comme concluant, la phase actuelle de numérisation de la justice administrative, qui concerne essentiellement l'application Télérecours, fait apparaître (iii) un certain nombre de contraintes et de défis, qui pour l'instant modifient davantage l'organisation des juridictions et du travail du juge que son office. Ces contraintes et défis concernent aussi la question de l'équipement des juridictions. La numérisation de la justice administrative, qui fait l'objet d'un travail constant depuis plusieurs décennies, nécessite aujourd'hui un effort particulier d'investissements de tous ordres afin de produire les gains attendus en termes d'accès à la justice et d'efficacité. "

Ce document est assujéti à des droits d'auteur et ne peut être utilisé qu'à des fins personnelles et non lucratives. Vous ne pouvez prendre aucune donnée de ce site Internet pour la reformater, reproduire ou réafficher à des fins lucratives. Vous ne pouvez reformater, reproduire ou réafficher un ou des donnée(s) de ce site Internet à des fins non lucratives que si (i) vous réaffichez le titre, l'auteur et/ou un résumé pour un document personnel inclus dans la série, avec un hyperlien pointant vers ce document, et (ii), vous exercez n'importe quels droits supplémentaires conférés directement par la loi ou par l'auteur ou par un autre détenteur de droits d'auteur valables. Ces exceptions, pour l'utilisation à des fins non lucratives, s'appliquent seulement aux documents spécifiques. Elles ne transmettent pas de droits de reproduire ou de se servir autrement de tout ou partie substantielle de la base de données du Laboratoire de Cyberjustice.

This document is subject to copyright and is made available solely for personal, non---commercial use. You may not take any material from this website and reformat, repost, or redisplay it for commercial purpose. You may not reformat, repost, or redisplay any material from this website for non---commercial purposes provided however that (i) you may redisplay the title, author and/or abstract for an individual document included in the series, together with a link to that document's location, and (ii) you may exercise any additional rights granted directly by law or by the author or other valid copyright holder. These exceptions for noncommercial use apply only to specific documents. They do not convey any rights to reproduce or otherwise make use of all or a significant part of the Cyberjustice Laboratory data base.

Projet Cyberjustice

Groupe de travail n°1 - la numérisation de la justice

et

Groupe de travail n°2 – l'identification des limites de l'informatisation

Vers un « Cyberjuge administratif » ? **La numérisation de la justice administrative en** **France**

Rapport réalisé par

Antonin Gras, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER), doctorant en droit public et membre du Centre de recherche sur le droit public (CRDP), Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Bertrand du Marais, Conseiller d'Etat, Président du Think Tank FIDES, membre du Centre de recherche sur le droit public (CRDP) de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense ¹.

¹ A l'époque de la recherche, B. du Marais était détaché du Conseil d'Etat comme Professeur de droit public à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. Les propos tenus dans le présent rapport n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
Méthode de travail suivie et sources	4
Les caractéristiques historiques et spécifiques de la justice administrative en France	5
La juridiction administrative, qui connaît des procédures essentiellement écrites, peut être d'autant mieux soumise à des procédures informatisées	6
La méthode de mise en œuvre de la numérisation par la juridiction administrative	7
1. DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION FAVORISANT L'ACCES A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	9
1.1 Des technologies de l'information et de la communication favorisant l'accès au droit	9
Légifrance (http://www.legifrance.gouv.fr/)	9
Arianeweb (http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/)	10
L'intérêt de la coexistence de deux bases de données jurisprudentielles	10
1.2 Des technologies de l'information et de la communication favorisant l'accès au prétoire	11
Les visioconférences et vidéo-audiences	12
La dématérialisation de la saisine du juge et de l'instruction des dossiers par l'application Télérecours	12
L'application Sagace : la surveillance de l'état d'avancement d'un dossier par les parties	15
2. DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION AMELIORANT LA GESTION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	16
2.1 Une amélioration du travail des juges et de la justice	17
L'application Poste du rapporteur	17
Les répertoires de travail partagés	18
Le recours aux vidéoprojecteurs et à la messagerie instantanée en séance d'instruction ou au cours de l'audience publique	19
2.2 Skipper, un outil de bonne administration de la justice administrative	20
3. UNE INFORMATISATION SOURCES D'EFFETS INDESIRABLES ET DE DIFFICULTES	22
3.1 Les objectifs du développement des technologies de l'information et de la communication font débat	22
L'influence du paradigme de la nouvelle gestion publique (New public management).	22
L'exemple de la visioconférence devant les juridictions administratives	24
3.2 Des technologies de l'information et de la communication à l'origine d'effets indésirables	27
Massification de l'information, standardisation de la motivation et créativité jurisprudentielle	27
Des risques de rupture d'égalité	29
L'irruption d'une surveillance parfois mal ressentie ?	29
Des interrogations en termes de sécurité des données	30
Une problématique en termes de dépendance aux infrastructures en réseau	31
Télérecours et l'externalisation de la charge de numérisation vers les cabinets d'avocats	31
Télérecours et le maintien d'une charge de travail équivalente pour les juridictions : les problèmes de la qualité de la numérisation et des dossiers « asymétriques »	32

3.3	Des difficultés de mise en œuvre de tous ordres	33
	Les difficultés d'ordre technologique : le nomadisme, la continuité de la chaîne numérique et la nécessité d'un équipement adéquat	33
	Les difficultés d'ordre humain : des rythmes à respecter, des usages à adopter, des rapports humains modifiés	35
4.	CONCLUSION	37
	SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	39
	LEXIQUE	41
	ANNEXE A : ILLUSTRATION D'UNE PAGE DE L'APPLICATION SAGACE	43
	ANNEXE B : PAGE D'ACCUEIL DE L'APPLICATION TELERECOURS	48
	ANNEXE C : PAGE D'ACCUEIL ARIANEWEB	49
	ANNEXE D : PAGE D'ACCUEIL LEGIFRANCE	50
	ANNEXE E : EVOLUTION DES VOLUMES CONTENTIEUX 2010-2013 ET CHIFFRES 2014	51
	ANNEXE F : EXTRAITS DU CODE DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE	54
	ANNEXE G : EXTRAITS DE DECISIONS DE JUSTICE RELATIVES A L'UTILISATION DE MOYENS AUDIOVISUELS DANS LE CADRE D'AUDIENCES DEVANT UN JUGE	56
	ANNEXE H : CAPTURE D'ECRAN DE L'APPLICATION POSTE DU RAPPORTEUR	60

INTRODUCTION

Méthode de travail suivie et sources

Le présent rapport, version préliminaire d'une étude prévue pour la fin de l'année 2014, a été l'objet d'une méthode particulière². Nous avons pris soin d'utiliser des sources aux origines diverses afin d'établir un tableau le plus objectif et le plus complet possible en ce qui concerne l'informatisation de la juridiction administrative. Parmi nos sources figurent des articles de doctrine universitaire ou administrative (rédigés par des membres du Conseil d'Etat ou des magistrats administratifs), des rapports du Conseil d'Etat et des rapports parlementaires.

Par simplicité, mais aussi parce qu'elle traite de la majeure partie du contentieux administratif, le champ de notre étude se concentre principalement sur la justice administrative de droit commun (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat), à l'exception de quelques précisions relatives à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il faut noter cependant que la justice administrative en France comprend un certain nombre de juridictions spécialisées, dont notamment les juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) et la CNDA. Il faut néanmoins conserver à l'esprit qu'avec 39.162 affaires jugées en 2014, la CNDA est la plus grosse juridiction administrative française dont 59 % des recours sont déposés par voie électronique (Conseil d'Etat, 2015, p.42).

En raison du manque de littérature sur le sujet de la numérisation de la justice administrative en France, nous avons procédé à de nombreux entretiens. Il s'est agi de prendre en compte l'analyse et l'expérience de toutes les parties prenantes à la numérisation de la justice administrative, aussi bien du côté de la conception, que de l'expérimentation et de l'utilisation. Des entretiens ont ainsi eu lieu avec la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat (DSI), qui est la structure responsable de la conception et de la mise en œuvre de l'informatique pour l'ensemble des juridictions administratives. Nous avons pris contact avec les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (aussi appelés « avocats aux Conseils ») qui ont été consultés pour la mise en œuvre de l'application *Télérecours*, et qui sont des utilisateurs de premier plan. De même, nous avons pris contact avec des avocats à la Cour, des magistrats administratifs (juges dans les tribunaux administratifs), des Présidents de juridiction, des syndicats de magistrats administratifs et des agents de greffe.

Pour des raisons d'éthique, les personnes qui ont fait l'objet d'un entretien ne sont pas désignées de façon nominative dans ce rapport. Il sera seulement fait mention de façon générale des poste ou fonction lorsque leurs propos seront retranscrits.

² Le rapport prend en compte des informations disponibles à la date du 29 juillet 2015.

Les caractéristiques historiques et spécifiques de la justice administrative en France

Historiquement, le Conseil d'Etat constituait l'unique juridiction administrative en France. Néanmoins, devant l'élargissement de ses compétences et la multiplication des contentieux (cf. annexe E), un ordre juridictionnel complet s'est peu à peu construit. C'est ainsi qu'en 1953, à partir des Conseils de Préfecture sont nés les tribunaux administratifs (décret n°53-934 du 30 septembre 1953 *portant réforme du contentieux administratif*), puis les cours administratives d'appel ont été créées en 1987 par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 *portant réforme du contentieux administratif*). Il existe aussi une trentaine de juridictions administratives spécialisées (juridictions disciplinaires des ordres professionnels, chambres régionales des comptes, commissions départementales d'aide sociale etc.), dont la Cour nationale du droit d'asile est la plus importante en volume d'affaires jugées.

Si le Conseil d'Etat n'est plus la seule juridiction administrative, il est cependant le gestionnaire de l'ordre juridictionnel administratif. Le Conseil d'Etat est chargé de la gestion des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile. A ce titre, le vice-président du Conseil d'Etat (qui préside en réalité le Conseil d'Etat) peut être considéré comme le « *ministre de la justice administrative* ». Le Conseil d'Etat assure ainsi la gestion du corps des magistrats administratifs, des agents de greffe et du budget des juridictions précédemment citées.

Du point de vue des compétences contentieuses, le Conseil d'Etat est aujourd'hui pour l'essentiel la juridiction de cassation de l'ordre juridictionnel administratif. Les juridictions administratives de droit commun sont les tribunaux administratifs, même si le Conseil d'Etat, par exemple, conserve quelques compétences en première et dernière instance (décrets, arrêtés ministériels etc.).

Le contexte particulier de la juridiction administrative est celui d'un élargissement de ses compétences (lequel est déjà ancien) associé à une forte augmentation du contentieux : 6% par an en moyenne depuis quarante ans, avec des périodes de très forte croissance (cf. annexe E pour observer l'évolution sur une période plus courte et récente). A cela s'ajoute une contrainte budgétaire dont l'effet se fait plus durement ressentir depuis la crise de 2008, même si le budget de la juridiction administrative est régulièrement en hausse. Comme l'évoque le rapport parlementaire relatif à la justice administrative annexé au projet de loi de finances pour 2013³, pour « *démultiplier les effets des efforts budgétaires limités accordés, la seule voie qui semble ouverte est celle d'une amélioration de la productivité des juridictions* ». En effet, la hausse du budget n'est capable d'absorber qu'une partie de la hausse du contentieux. Dès lors, l'informatisation apparaît, plus que jamais aux yeux des membres du Conseil d'Etat, comme un des moyens de rendre la justice administrative plus efficace, c'est-à-dire plus productive.

³ <http://www.senat.fr/rap/a12-154-4/a12-154-42.html> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

La juridiction administrative, qui connaît des procédures essentiellement écrites, peut être d'autant mieux soumise à des procédures informatisées

« Il est absurde que des requêtes préparées sur un ordinateur soient imprimées, photocopiées et envoyées par la poste pour être ensuite réexpédiées à une ou plusieurs autres parties qui, souvent, seront conduites à en retaper des extraits et parfois, à les numériser », « la conservation du papier est encombrante, coûteuse et peu pratique, alors qu'un simple CD-ROM peut contenir 180.000 pages... ». Cette réflexion a été insérée dans un rapport remis au Conseil d'Etat intitulé « *Mettre en œuvre les téléprocédures dans la juridiction administrative* » (aussi nommé rapport « *Somma* »)⁴. Ce rapport date de 2003. De nos jours, la juridiction n'aligne plus des « *centaines de mètres d'archives* » papier, mais le papier joue encore un rôle important. Il semble que les technologies de l'information et de la communication aient pour intérêts majeurs la simplicité, la rapidité et la réduction des coûts pour les parties à un procès et pour leurs avocats. Mais elles permettraient aussi à la justice de juger « vite et bien ». Comme cela a été indiqué précédemment, il faut rappeler que la justice administrative a connu une multiplication importante du nombre d'affaires depuis 60 ans (pour les tribunaux administratif : 16 000 affaires en 1953, 188 295 en 2014).

D'un côté, le contentieux administratif se prête très bien à la dématérialisation puisqu'il s'agit essentiellement d'une procédure écrite. La procédure contentieuse consiste en l'échange entre les parties des requêtes, des mémoires et des pièces qui prouvent les allégations des parties. L'organisation de cette communication est une des activités les plus importantes des greffiers, car tout document doit transiter par la juridiction administrative, qui les redistribue. Supprimer le papier permet d'améliorer la simplicité et la rapidité de la procédure. D'ailleurs la célérité de la procédure est devenue un enjeu majeur notamment sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La décision *Kudla c/ Pologne* de 2000 sur les délais contentieux (CEDH, Gde ch., 26 octobre 2000, n° 30210/96 cf. particulièrement les paragraphes 149 à 160) a provoqué une réaction du côté du Conseil d'Etat, qui a reconnu par l'arrêt *Magiera* de 2002 (CE, Ass., 28 juin 2002, n°239575, Rec. p. 247) que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable, la méconnaissance de cette obligation engageant la responsabilité de l'État pour faute simple⁵.

D'un autre côté la dématérialisation de la procédure peut réduire les coûts. Elle permet d'alléger le travail des greffiers et des parties en se passant du support papier qui est coûteux à acheter, à manipuler et à envoyer par la poste. Elle permet de réduire également la surface immobilière consacrée à l'archivage et la manipulation des dossiers papiers. Néanmoins, le montant global des crédits informatiques pour 2013 s'élevait à 8 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 7,1 millions d'euros en crédits de paiement. Mais des économies importantes sont attendues à l'avenir et se sont déjà fait sentir.

⁴ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Mise-en-oeuvre-des-teleprocedures-dans-la-juridiction-administrative> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

⁵ Voir F. Rolin, « Le coût du retard à juger devant les juridictions administratives : L'arrêt qui valait un milliard d'euros », *AJDA*, 2004, p. 2145.

De nombreux pays ont mis en œuvre des procédures informatisées comme les vidéos-conférences et les actions en justice dématérialisées. Les juridictions administratives, à savoir les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat ont eux aussi réagi aux mutations technologiques.

Compte tenu de ces caractéristiques de la procédure contentieuse devant le juge administratif, mais aussi des priorités retenues par le Conseil d'Etat en matière de déploiement des TIC, le présent rapport s'est concentré sur leurs usages relatifs au travail des membres et des greffes, que ce soit dans les tâches individuelles ou collectives ainsi qu'en matière de gestion des flux de dossiers et de la procédure contentieuse. Il s'est ainsi moins intéressé à l'usage de la vidéoconférence.

La méthode de mise en œuvre de la numérisation par la juridiction administrative

Nos entretiens avec la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat nous ont permis de préciser la méthode suivie pour le développement d'applications informatiques au sein de la juridiction administrative :

- Une mise en œuvre « par briques » de la numérisation en raison de l'échec des projets globaux qui font intervenir beaucoup de changements en même temps tels que le projet *Aramis* (il s'agit d'adapter le rythme de la mise en œuvre du numérique) ;
- Une concertation avec toutes les parties prenantes (magistrats, avocats, usagers) ;
- Une expérimentation de l'application (sur un type particulier de contentieux) ;
- La généralisation de l'application après expérimentation ;
- Un effort de formation ;
- la création éventuelle d'un comité de pilotage (pour l'application *Télérecours*, il regroupe les concepteurs et des utilisateurs de l'application afin de déterminer les difficultés et effectuer des modifications) ;

Les visites en juridiction nous ont permis de constater que le Conseil d'Etat incitait les juridictions à prendre part à des expérimentations : ainsi, contre l'expérimentation d'une nouvelle application, la juridiction peut obtenir de nouveaux matériels. C'est une façon de « rémunérer » les efforts et les désagréments consentis lors de l'expérimentation d'une application. Par exemple, une juridiction s'est portée volontaire en 2011 pour être juridiction pilote dans le cadre de la mise en place du travail juridictionnel collaboratif (TJC – qui permet la mise en place de répertoires partagés facilitant les échanges entre membres d'une juridiction). Ce tribunal a alors pu bénéficier dans ce cadre de travaux dans la salle d'audience : outre le changement de mobilier, la salle a été équipée de quatre ordinateurs pour les membres de la juridiction (pour le Président, les deux assesseurs et le greffier) et de prises

électriques, de câbles Ethernet et prises écran à destination des parties et avocats, ainsi que d'un grand écran plat suspendu au mur derrière les membres de la juridiction afin d'afficher éventuellement les pièces qui font l'objet d'un débat.

Dès le début des années 2000, le Conseil d'Etat a décidé la mise en place d'un service informatique puissant, dans le but de désengorger les juridictions compte tenu d'une hausse importante du stock, et surtout du vieillissement relatif de celui-ci, susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la jurisprudence *Magiera*. De plus, la soumission du contentieux administratif aux technologies de l'information et de la communication répond aussi à des considérations d'image. De nos jours, toutes les institutions publiques se doivent d'y avoir recours pour paraître modernes et efficaces. Il s'agit également de répondre au besoin actuel des individus d'avoir un accès immédiat et transparent à l'information. On doit néanmoins se demander quels sont les autres avantages associés à l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans le procès administratif.

L'objectif du présent rapport sera d'exposer quels sont les avantages de soumettre à des procédures informatisées d'une part l'accès à la justice administrative (I), et d'autre part la gestion de la justice administrative (II). Enfin, nous étudierons les limites du déploiement des TIC dans la juridiction administrative, leur usage dans la juridiction administrative l'informatique ne comporte en effet pas que des avantages et n'est pas exempte de critiques (III).

1. Des technologies de l'information et de la communication favorisant l'accès à la justice administrative

Chronologiquement, c'est par l'accès au droit administratif, et notamment la jurisprudence, que le chantier de la dématérialisation a commencé dans la justice administrative (1.1). Par la suite, la juridiction administrative a mis en place une dématérialisation de l'accès au prétoire à travers deux applications (1.2). Une première application a pour objet de dématérialiser la saisine du juge et l'instruction des dossiers. Il s'agit de l'application *Télérecours*. Une deuxième application a pour objet l'information des parties sur l'avancement du dossier contentieux. Il s'agit de l'application *Sagace*. Ces deux applications offrent en pratique une interface publique avec l'application interne régissant la gestion du stock de dossiers et des étapes de la procédure, *Skipper*.

1.1 Des technologies de l'information et de la communication favorisant l'accès au droit

Deux bases de données publiques permettent de consulter les décisions du juge administratif. D'abord le site *Légifrance*, qui n'est pas spécifique à la juridiction administrative puisque cette base de données constitue la pierre angulaire du « *service public de diffusion du droit par l'internet* ». Ensuite *Arianeweb* qui met à disposition du public exclusivement les décisions de la juridiction administrative. On notera que ces deux bases de données publiques diffusent la jurisprudence administrative sous forme anonymisée, pour répondre aux exigences légales de protection des données personnelles⁶.

Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr/>⁷)

L'existence de *Légifrance* remonte à 1998, mais sa forme actuelle existe depuis 2002, en vertu du décret n°2002-1064 du 7 août 2002 *relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet*⁸. Ce site internet, géré par l'Etat (plus précisément par le secrétariat général du gouvernement, qui dépend du Premier ministre), est d'accès gratuit.

Ce site a pour objet essentiel de « *mettre gratuitement à la disposition des internautes, sur le site Légifrance, les textes en vigueur ainsi que la jurisprudence* ». Il s'agit de mettre en œuvre de façon pratique l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, dont la valeur

⁶ Article 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁷ Lien vérifié le 29 juillet 2015.

⁸ [J.O.R.F. n° 185 du 9 AOÛT 2002, p. 13655](#) (lien vérifié le 29 juillet 2015).

constitutionnelle a été mise en évidence par la décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes*⁹.

Il est intéressant de noter que *Légifrance*, est sur Internet, l'héritier des bases de données de jurisprudence et de textes normatifs, disponibles en ligne dès le début des années 1980 sur les terminaux Vidéotextes Minitel, à l'instigation notamment du Conseil d'Etat et de certains de ses membres, tels que Lucien MEHL (un temps Président de l'ADIJ, Association pour le Développement de l'Informatique Juridique) ou Pierre HUET (un temps Président de l'AFDIT, l'Association Française du Droit de l'Informatique et de la Télécommunication). Ainsi, est créée en 1984 le service public de diffusion des bases de données juridiques qui diffuse « Juridial » par l'intermédiaire de la Société Européenne de données (filiale à parts égales de France Télécom, alors entreprise publique de l'Etat, et de la Caisse des dépôts et Consignations). Cette entreprise fut ensuite rachetée par une société privée, ORT, titulaire d'un contrat de concession en 1993. Les décisions prises par le Premier ministre Lionel Jospin, lors du discours d'Hourtin du 25 août 1997, conduiront à une diffusion gratuite de ces fonds, sous la forme de l'actuel site *Legifrance.gouv.fr*.

Arianeweb (<http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/>)

Arianeweb est au départ la version publique d'une base de données interne au Conseil d'Etat, *Ariane* (ou « *Ariane intégrale* »). Cette dernière représente la première véritable initiative de dématérialisation au sein de la juridiction administrative. Une version gratuite de cette base de données, mais plus restreinte, a été mise à disposition du public depuis 2011. Comme le rappelle synthétiquement le site internet du Conseil d'Etat, cette « *base de jurisprudence donne accès à plus de 230 000 documents : décisions et avis contentieux du Conseil d'État et des cours administratives d'appel, analyses de ces décisions et avis ayant été retenus pour leur apport à la jurisprudence, ainsi qu'une sélection de conclusions de rapporteurs publics* ».

Pour autant ces documents sont tous consultables sur *Légifrance*, ce dernier site présentant en outre un intérêt supplémentaire : on peut y retrouver une sélection restreinte de jugements de tribunaux administratifs, une sélection plus large des arrêts rendus par les cours administratives d'appel et des arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière. On peut donc se demander quel est l'intérêt de dupliquer cette base de données.

L'intérêt de la coexistence de deux bases de données jurisprudentielles

Premièrement, *Arianeweb* permet au grand public d'avoir accès aux conclusions des rapporteurs publics (autrefois appelés « *Commissaire du gouvernement* » avant la réforme

⁹<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000017667970&fastReqId=1816369501&fastPos=1> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

introduite par le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 *relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions*) prononcées devant les formations les plus solennelles du Conseil d'Etat, la Section du contentieux et l'Assemblée du contentieux, de façon exhaustive depuis octobre 2010. D'une part, ces conclusions sont parfois essentielles pour éclaircir des décisions qui restent traditionnellement concises (le juge administratif français pratique l'*imperatoria brevitatis* : voir Chapus, 2008, notamment n°1175-2°). D'autre part, alors que le juge administratif français ne pratique pas la technique des opinions dissidentes, ces conclusions – notamment devant les formations de jugement les plus solennelles – sont particulièrement utiles car elles mentionnent en général les différentes solutions possibles.

Les autres conclusions ne sont pas accessibles aussi facilement puisque seules certaines, à la discrétion des rapporteurs publics, sont mises en ligne. Même si ces conclusions se destinent normalement à éclairer les juges, les justiciables peuvent y trouver des éléments de raisonnement pertinents afin d'interpréter les décisions du juge administratif ou de préparer leur défense. Pourtant le Conseil d'Etat n'a pour l'instant pas sauté le pas et autorisé leur mise en ligne intégrale. En effet, les rapporteurs publics sont titulaires de droits d'auteur sur leurs conclusions. Certaines de ces conclusions sont ainsi publiées dans des revues juridiques et peuvent faire l'objet d'une rémunération qui peut être significative, en fonction de la technicité de la matière (contentieux fiscal notamment).

Deuxièmement, la base de données *Arianeweb* est mise à jour plus rapidement que sur *Légifrance*. Les décisions sont ajoutées à la base de données dès le lendemain de leur prononcé.

A ces bases de données qui diffusent la jurisprudence contentieuse, a été adjointe sur le site du Conseil d'Etat depuis janvier 2015 la base *ConsiliaWeb*¹⁰, qui permet l'accès gratuit à une sélection de près de 3500 références d'avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'Etat dans leur fonction de conseil du Gouvernement, avis qui ont une influence directe sur la jurisprudence au contentieux et sur l'activité du législateur et du pouvoir réglementaire.

Ce rappel historique montre en tous cas que les efforts en matière d'informatique juridique de la juridiction administrative, et du Conseil d'Etat en particulier, ont porté en priorité sur l'accès à la jurisprudence par le grand public.

1.2 Des technologies de l'information et de la communication favorisant l'accès au prétoire

L'accès au prétoire est favorisé de façon liminaire par le développement circonscrit des techniques de communication audiovisuelle à distance. Néanmoins, les technologies de l'information et de la communication les plus notables utilisées par la juridiction

¹⁰ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb>, lien visité au 29 juillet 2015.

administrative pour favoriser l'accès dématérialisé au prétoire sont les applications *Télérecours* et *Sagace*.

Les visioconférences et vidéo-audiences

Depuis 2012 a été mise en place la visioconférence devant la Cour nationale du droit d'asile, qui permet à un demandeur d'asile de présenter à distance des explications à la Cour (article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), par exemple depuis un centre de rétention administrative.

L'objectif assigné aux technologies de l'information et de la communication par la juridiction administrative est aussi de faciliter la tenue des audiences. Depuis 2005, des audiences audiovisuelles sont possibles pour les tribunaux administratifs d'outre-mer, par exemple dans les Antilles française ou à l'Île de la Réunion mais surtout pour les tribunaux administratifs de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mamoudzou (Mayotte), et de Mata-Utu (Wallis-Et-Futuna). En effet, ces juridictions ne disposent pas de magistrats sur place (articles L. 781-1 et R. 781-1 du code de justice administrative). Ces vidéo-audiences permettent de réduire les inconvénients des distances parfois très importantes qui peuvent séparer des tribunaux administratifs qui se partagent des magistrats. Les magistrats peuvent, depuis le tribunal où ils se trouvent, être connectés à la salle d'audience d'un autre tribunal et ainsi voir et entendre les parties et le rapporteur public.

La dématérialisation de la saisine du juge et de l'instruction des dossiers par l'application Télérecours

D'après le manuel d'utilisation, *Télérecours* est une application informatique qui « permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives (...) et les parties représentées ainsi que les grandes parties »¹¹. L'utilisation de cette application est gratuite.

Cette application ne concerne pas les parties personnes physiques, mais seulement les administrations, les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public et les avocats. Selon les estimations de la direction des systèmes d'information, *Télérecours* compte 17 000 utilisateurs parmi les greffes, magistrats, administrations et avocats. Au mois de juillet 2015, plus de 9.500 requêtes avaient été déposées via *Télérecours* devant la Section du contentieux du Conseil d'Etat et plus de 100.1 en métropole devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel¹².

¹¹ Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Demarches-Procdures/Telerecours-les-teleprocedures-appliquees-au-contentieux-administratif/Documentation-pratique-sur-Telerecours> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

¹² *La lettre de la justice administrative*, n°39, juillet 2015.

Tous les actes sont concernés, à savoir requêtes, mémoires, pièces justifiant les allégations des parties, décisions du juge. L'application a d'abord été testée dès 2005 pour certaines juridictions et certains types de contentieux, en particulier le contentieux fiscal de l'assiette, au stade de la cassation devant le Conseil d'Etat, puis ce test a été étendu à des tribunaux administratifs. Face au succès de l'expérimentation, l'usage de l'application *Télérecours* est désormais prévu par le code de justice administrative (aux articles R. 414-1 et suivants et R. 611-8-2 et suivants), et est possible devant l'ensemble des juridictions de la France métropolitaine depuis décembre 2013. Concrètement, il s'agit de pages sur internet qui permettent aux avocats et aux juridictions d'avoir un accès immédiat au contenu des dossiers contentieux. Tous les documents sont consultables, téléchargeables ; donc enregistrables et imprimables. L'application permet aussi aux utilisateurs de signer leurs documents par voie électronique. Mais le certificat électronique n'est pas obligatoire pour *Télérecours*. Si une partie à un litige ne peut produire une telle signature électronique, elle devra conserver un exemplaire écrit du document signé à la main, de manière à être en mesure de le présenter en cas de nécessité. De même, le justiciable voit sa requête authentifiée grâce à un système d'identifiant et de mot de passe, la signature électronique étant complexe d'utilisation.

Selon ses promoteurs, l'application offre aux juridictions comme aux justiciables des gains de temps, de sécurité et d'argent, à savoir :

- un allègement de la charge financière en raison de la diminution des frais postaux, d'impression et d'archivage ;
- un allègement du travail de bureau par la suppression de la manipulation des dossiers et des courriers ;
- une garantie de la sécurité des échanges et de l'authentification de l'heure et de la date des opérations de procédure. En effet, l'heure et la date d'enregistrement et de consultation des documents sont consignées sur l'application, et font l'objet d'un accusé de réception. Cet aspect est très important puisqu'il ne peut y avoir de doute sur le respect des délais de procédure.

Les greffiers ont accès à l'ensemble des fonctionnalités de *Télérecours*, car ils ont une action sur l'application (ils la renseignent). Les magistrats sont plus sur un registre de lecture, et n'ont pas le pouvoir de modifier les informations qu'elle contient.

Les règles d'accès doivent être strictes mais dans certaines limites seulement. Par exemple si un greffier est absent, un autre doit pouvoir prendre le relais. Toutefois, le caractère strict des règles d'accès à *Télérecours* est justifié pour éviter la surveillance mutuelle des magistrats.

Selon la direction des systèmes d'information, *Télérecours* devrait conduire à faire baisser le coût de fonctionnement de la justice administrative de 50% (en raison essentiellement de la forte diminution des frais postaux et des frais d'impression).

Au-delà de ces économies de gestion interne, l'application *Télérecours* n'est-elle pas une réaction de la juridiction administrative française aux craintes d'une sanction de la Cour européenne des droits de l'homme ? En effet, la juridiction administrative sait que face à des flux contentieux toujours plus importants (cf. annexe E), elle se doit d'être de plus en plus efficace pour assurer des délais de jugement raisonnables et éviter ainsi de violer le droit à un procès équitable protégé par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme : voir sur ce point, CE, Ass., 28 juin 2002, *Magiera*, n° 239575 (AJDA 2002, p. 596, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2002, p. 756, concl. F. Lamy et 2003, p. 85, note J. Andriantsimbazovina) qui fait suite à CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n°30210/96¹³. Or, la méconnaissance des « délais raisonnables » peut conduire à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat, et sa condamnation à verser une réparation pécuniaire. Celle-ci est alors d'ailleurs directement prélevée sur le budget du Conseil d'Etat, qui subit ainsi une forte incitation à l'efficacité et à la célérité...

En réalité, la juridiction administrative ne compte pas véritablement sur cette application pour réduire les délais de jugement. Certes l'immédiateté des échanges par internet permet d'accélérer la procédure contradictoire. Mais cela ne permet qu'une amélioration marginale sur les délais de jugement. De l'aveu même de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, *Télérecours* favorise « une meilleur accessibilité, une meilleure lisibilité, et une plus grande transparence dans le déroulement de la procédure contentieuse »¹⁴, ainsi qu'une baisse de la charge de travail des greffiers.

Nos entretiens avec la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat nous ont révélé que la juridiction administrative se repose plutôt sur les « applications métier » pour améliorer le rendement des membres des juridictions, c'est-à-dire les applications développées spécifiquement pour ces membres et dans un tel but.

Les magistrats administratifs et les personnels de greffe consultés ont confirmé qu'une économie substantielle avait été réalisée sur la communication des pièces, en raison de la disparition d'une partie de l'affranchissement postal (l'économie dans les tribunaux serait, par décision, de 600 à 700€, selon les propos d'un greffier). Pour autant, ceux-ci émettent des réserves sur la baisse de charge de travail pour les greffiers.

L'expression « *outil formidable* » a pu être utilisée à propos de *Télérecours* par des greffiers et des magistrats. *Télérecours* change le délibéré mais aussi les séances d'instruction. Le délibéré est devenu plus précis car tout le monde a accès au dossier. Si les magistrats reconnaissent qu'il s'agit d'un très bon outil (l'application est par exemple utile en matière de droit des étrangers, car le juge doit statuer dans les 3 mois suivant la saisine, ce délai étant peu

¹³ Voir F. Rolin, « Le coût du retard à juger devant les juridictions administratives : L'arrêt qui valait un milliard d'euros », *AJDA*, 2004, p. 2145.

¹⁴ Voir <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Le-Conseil-d-Etat-va-generaliser-les-teleprocedures-en-2013> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

compatible avec des échanges courrier), ils lui reconnaissent certains défauts que nous verrons plus bas.

L'application *Télérecours* est en réalité une forme aboutie d'une application plus ancienne. Cette application plus ancienne, nommée *Sagace* permet aux justiciables de surveiller l'état d'avancement d'un dossier contentieux.

L'application Sagace : la surveillance de l'état d'avancement d'un dossier par les parties

Etre sagace signifie « avoir un sens aigu de l'observation ». C'est ainsi, *Sagace*, que la juridiction administrative a appelé cette application qui permet aux parties au procès administratif de « consulter par internet l'essentiel des informations contenues dans leur dossier et de savoir ainsi à quel stade de l'instruction en est leur affaire ». Depuis 2004, cette application « permet aux requérants et à leurs avocats de suivre en ligne l'avancement de leurs dossiers » (Sauvé, 2010), au moyen d'un code communiqué à l'enregistrement de la requête. Il s'agit donc d'un historique du dossier, dont l'accès est gratuit.

Cette application concerne toute partie ou son représentant, c'est-à-dire son avocat. Contrairement à *Télérecours*, cette application permet donc aux justiciables personnes physiques de consulter les informations fournies par l'application.

Tous les événements sont consignés par cette application : l'enregistrement d'une requête par le greffier, la communication des mémoires, le dépôt des pièces, les avis d'audiences publiques, la transmission du dossier au juge de cassation etc. Ces événements sont mentionnés et datés par l'application même si, contrairement à *Télérecours*, il n'est pas possible de lire les documents.

Cette application a deux principaux intérêts :

- D'une part, les parties au procès deviennent des observateurs de l'état d'avancement du procès. Elles pourront dès lors constater les éventuels retards et contacter la juridiction.
- D'autre part, cette application permet aux parties de consulter le sens des conclusions du rapporteur public. Le rapporteur public est chargé de donner son appréciation sur les faits du litige et sur le droit applicable, ainsi que la solution qui devrait être apportée selon lui apportée au litige. L'application *Sagace* informe les parties du caractère favorable ou non des conclusions avant que le rapporteur public ne se prononce. Ainsi, même si les parties ne connaissent pas le contenu exact des conclusions avant l'audience, la consultation de *Sagace* leur permet de préparer une réponse à ces conclusions, soit oralement lors de la séance publique, soit par écrit sous la forme d'une « note en délibéré ».

Selon Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, les applications *Télérecours* et *Sagace* « contribuent à renforcer la mission de service public de la justice administrative »¹⁵. Il s'agit pour le Conseil d'Etat de renvoyer une image d'efficacité et de modernité de la justice administrative.

Selon certains membres de la juridiction administrative, il serait souhaitable de créer une action de groupe devant le juge administratif. Cela serait facilité par des procédures dématérialisées, et permettrait de faire face aux contentieux de masse qui naissent subitement et qui impliquent des décisions en chaîne extrêmement chronophages pour la juridiction qui s'en trouve saisie.

Selon les responsables du Conseil d'Etat, l'objectif de la juridiction administrative est à terme, la dématérialisation maximale du contentieux, même si personne n'envisage une disparition complète du papier. Il s'agit de trouver un nouvel équilibre entre l'informatique et le papier dans lequel la présence du papier serait bien moindre. Pour autant, dans un avenir proche, la téléprocédure sera la « *forme habituelle du contentieux administratif* » (Guyomar, Seiller, 2012), ce qui permettra de réaliser des économies sur le papier, l'impression et les frais postaux. Aussi, ont été mis en œuvre des technologies dans le but affirmé d'améliorer la gestion de la juridiction administrative et, partant, la productivité et la qualité de la justice administrative. Pour parvenir à ce résultat, la juridiction administrative se repose sur un réseau informatique interne dont l'application *Skipper* est la pièce principale.

2. Des technologies de l'information et de la communication améliorant la gestion de la justice administrative

La forte augmentation du volume contentieux (cf. annexe E) dans le cadre d'un budget en hausse mais contraint a poussé la juridiction administrative à chercher des solutions visant à améliorer la productivité. La dispense de conclusions de rapporteurs public et le développement du juge unique ont notamment constitué une première catégorie de solutions en cherchant à résoudre ce dilemme par des réformes de procédure¹⁶. Une autre solution a été recherchée du côté des technologies de l'information et de la communication, en développant des applications informatiques visant soit à offrir une assistance aux juges administratifs, soit à améliorer l'efficacité de la politique jurisprudentielle.

Dans cette optique, l'application *Skipper* se distingue des applications *Sagace* et *Télérecours*. En effet, *Sagace* et *Télérecours* permettent la dématérialisation dans l'accès à la justice administrative. Ces applications se destinent donc essentiellement aux parties au procès

¹⁵ Voir <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Le-Conseil-d-Etat-va-generaliser-les-teleprocedures-en-2013> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

¹⁶ Voir la partie relative à la juridiction administrative dans le rapport législatif annexé au projet de loi de finances pour 2013 (<http://www.senat.fr/rap/a12-154-4/a12-154-42.html> - Lien vérifié le 29 juillet 2015).

administratif. Au contraire, *Skipper* concerne exclusivement la gestion interne des flux et des stocks de dossiers au sein de la justice administrative et se destine par conséquent exclusivement aux juridictions.

Certes, la dichotomie entre ces deux types d'application est un peu artificielle. Ainsi, l'outil informatique de gestion des requêtes dans les juridictions administratives, *Skipper*, permet au Conseil d'Etat et, en principe, dans les cours administratives d'appel, d'enregistrer une véritable analyse normalisée de chaque requête. Cette analyse par mot clé renvoie en fait au Plan de classement de la jurisprudence administrative, qui permet donc d'indexer, à la toute fin de la procédure, les décisions rendues par les juridictions administratives qui sont alors disponibles pour le public sur *Legifrance* et *Arianeweb*. Mais les mots clés inclus dans le champ de cette analyse peuvent également permettre que d'éventuelles parentés entre requêtes puissent être détectées par le système informatique et déclencher ainsi des modes d'alerte, à tout moment, sur les liens éventuels qu'il convient de faire entre ces requêtes, afin de les juger ensemble¹⁷. Ainsi les outils de gestion internes sont-ils étroitement imbriqués, dans leur conception et dans leurs usages, avec les outils de communication externe de la juridiction administrative.

Skipper constitue ainsi un outil de bonne administration de la justice (2.2). Selon le vice-président du Conseil d'Etat, l'ensemble des évolutions procédurales, organisationnelles et technologiques « *vise un but et un seul, préserver la qualité de la justice (...), essentielle à la légitimité de la juridiction administrative comme à son bon fonctionnement* »¹⁸. Mais l'informatisation vise aussi la recherche d'efficacité et à cet égard des solutions informatiques simples mais efficaces ont été mises en œuvre (2.1).

2.1 Une amélioration du travail des juges et de la justice

La mise en œuvre de *Poste du rapporteur* et des répertoires de travail partagés a été accompagnée par la généralisation à l'ensemble des juridictions – à l'été 2015 - des doubles écrans de travail (de manière à avoir l'équivalent en écran de quatre feuilles de format A4) et de stations d'accueil pour les ordinateurs portables. Ces équipements sont nécessaires et peu onéreux sur le long terme comparé au papier et l'ensemble des coûts que celui-ci implique.

L'application Poste du rapporteur

Le passage de la rédaction manuscrite à la rédaction dactylographiée par les magistrats a eu pour effets qu'ils ont eu pour tâche nouvelle la mise en forme des décisions, alors qu'ils étaient à l'origine incompétents en la matière. Nombreux se refusaient à réaliser cette tâche ingrate et chronophage. En effet, la saisie et la mise en forme des décisions étaient initialement réalisées, au moins au Conseil d'Etat, par un pool centralisé de dactylos.

¹⁷ Voir Béval, Philippe ; Helmlinger, Laurence ; Mindu, Patrick ; Courreges, Anne ; Levasseur, Alain, Strickler, Yves, *L'action collective en droit administratif*, Rapport du Groupe de travail interne au Conseil d'Etat français, 2009, p. 32 disponible sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00685958> (visité le 29 juillet 2015).

¹⁸ Voir <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Situation-et-perspectives-de-la-juridiction-administrative> (lien vérifié le 29 juillet 2015).

C'est une des raisons pour lesquelles a été élaborée l'application *Poste du rapporteur*, qui a pour objet la mise en forme automatique des décisions. *Poste du rapporteur* est une application d'aide à la rédaction des projets de décisions à destination des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'Etat. Cette application permet en outre l'utilisation de modèles de décision et d'une banque de paragraphes, avec un accès direct au « guide du rapporteur ». Il s'agit d'un guide, sous forme de texte, de plusieurs centaines de pages proposant des extraits de phrases pouvant être insérés dans les projets de décision. Celui-ci existe depuis de nombreuses années – voire des décennies - sous format papier, accompagné d'un formulaire servant de modèle pour la rédaction des décisions. Il s'agit notamment pour les plus hautes instances de la Section du contentieux de s'assurer de l'homogénéité de la motivation des décisions, gage de rigueur mais aussi de sécurité juridique.

Elle constitue aussi un outil d'aide à la décision, en réunissant sur un même écran les accès aux principales bases de données de jurisprudence, mais aussi de doctrines.

Cette application, en faisant l'économie de personnes dédiées à la mise en forme des décisions, a permis à la juridiction administrative de gagner en rapidité et de diminuer les coûts de fonctionnement. Il en va de même pour les répertoires de travail partagés.

Les répertoires de travail partagés

Outils très simples techniquement, la mise en place des répertoires partagés a permis à la justice administrative de gagner en rapidité et en qualité, et aux personnels et membres les plus imperméables à l'informatique de s'y accoutumer. Ces répertoires facilitent les échanges entre les membres d'une formation sur les notes et projets de décision qui sont ainsi mutualisés. Il s'agit d'une solution simple, économique et efficace

La justice administrative gagne en rapidité car il n'y a plus de papier (impression, manipulation, transmission entre magistrats etc.). Dans le cadre du travail d'une chambre ou d'une sous-section, c'est-à-dire au sein de la formation de jugement de droit commun, aujourd'hui plus aucun juge ne semble plus faire de notes à la main. Tout le monde utilise le « mode révision » sur le logiciel de traitement de texte. Ce mode de révision permet de ne pas rompre la dématérialisation en procédant à une impression papier.

Mais il s'agit aussi et surtout d'un outil essentiel au travail collégial. La collégialité, qui dans la conception française de la justice administrative constitue un gage d'indépendance mais aussi de qualité, est ainsi renforcée. Tous les membres de la formation concernés viennent en séance d'instruction en ayant accès à l'intégralité du dossier. Auparavant, à l'époque où l'intégralité des échanges se faisait sous format papier, les rapporteurs se sentaient en quelque sorte « propriétaires » du dossier.

En effet, n'étaient systématiquement diffusés en séance d'instruction que le projet de décision, établi par le rapporteur et amendé par le réviseur. Le fonctionnement traditionnel de la séance d'instruction reposait en effet sur la discussion du projet de décision lui-même, les autres membres de la formation jouant en quelque sorte collectivement le rôle de « l'Honnête homme ». Sans connaissance du fond du dossier et des faits, mais forts de leurs connaissances juridiques et de leur expérience administrative, ils apportaient alors la contradiction sur le raisonnement juridique et la précision de la rédaction.

Avec la possibilité de consulter en ligne les éléments du dossier avant la séance d'instruction ou l'audience publique, cet approfondissement de la collégialité a pour conséquence que le dossier est désormais considéré comme celui de la chambre et non plus comme celui du rapporteur, ou du binôme rapporteur – réviseur, dont l'influence initiale tend en effet à diminuer. Il est à noter que cela ne ralentit pas nécessairement le délibéré, ni ne recule l'inscription en audience publique, puis la lecture de la décision. C'est une autre façon de structurer les échanges, de les cadrer mais aussi de les enrichir au sein même de la formation d'instruction.

Néanmoins, il existe des règles strictes d'accès afin d'éviter que n'importe quel membre de la juridiction, non concerné par l'affaire, ne modifie les informations ou ne consulte le dossier.

Le recours aux vidéoprojecteurs et à la messagerie instantanée en séance d'instruction ou au cours de l'audience publique

Les séances d'instruction dans certains tribunaux et parfois au Conseil d'Etat, se font avec des projecteurs, de même que les délibérés. Chaque membre de la juridiction apporte son ordinateur pour faire une présentation. Cela a un impact positif considérable : cela amplifie le travail de l'assesseur. Cela permet de voir le projet de décision à l'écrit (projecteur), en même temps qu'est effectuée une présentation orale. Dès lors, l'assesseur est véritablement en mesure de participer activement aux débats et d'y montrer son apport (« ajouter son grain de sel »). C'est aussi un gain de temps sur la finalisation du projet, car tout le monde peut le corriger en séance. Les scories sont corrigées tout de suite. Les séances ne sont pas forcément plus longues, mais sont en tout cas plus stimulantes.

La combinaison de répertoires partagés et de l'utilisation de projecteurs en séance a pour effet que les rapporteurs et rapporteurs publics sont moins propriétaires du dossier. La collégialité étant améliorée, la légitimité de la décision l'est aussi.

Enfin, *Gaijin*, une application de messagerie instantanée, permet aux magistrats de communiquer entre eux sur un dossier sans utiliser le téléphone, ou avec les greffiers et l'accueil en audience. Cette application est par exemple utile pour décrire une personne, de manière à ce que les magistrats puisse savoir si un avocat est présent à l'audience, ou encore pour faire appel à une assistance technique en cas de besoin pendant l'audience. Dans ces deux cas, cela permet d'améliorer l'image de la juridiction, et renforce la conviction des parties et des avocats que la juridiction prend leur affaire au sérieux.

2.2 **Skipper, un outil de bonne administration de la justice administrative**

Skipper est une application renseignant absolument tout sur tous les dossiers en cours devant toute juridiction administrative. Cette application est commune à toutes les juridictions administratives, des tribunaux administratifs jusqu'au Conseil d'Etat. Elle est utilisée par les greffiers, les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'Etat. Elle leur permet de suivre l'instruction des dossiers du premier au dernier acte de procédure, de première en dernière instance. L'avantage de l'application *Skipper* est d'être reliée aux applications *Télérecours* et *Sagace*. En d'autres termes, les données renseignées dans *Télérecours* et dans *Sagace* le sont aussi dans *Skipper* et réciproquement. Ces applications sont synchronisées.

L'application *Skipper* présente en conséquence trois intérêts majeurs :

- Le premier intérêt est qu'une fois toutes les données d'un dossier rentrées dans *Skipper*, l'application va déterminer la marche à suivre pour les greffiers et les autres membres de la juridiction, à savoir les mesures d'instruction comme les notifications aux autres parties, les questions de compétence de la juridiction, les régularisations des requêtes etc. L'application réduit donc la possibilité d'erreurs de la part de la juridiction.
- Le deuxième intérêt est que *Skipper* représente une formidable source de statistiques pour les plus hauts responsables de la justice administrative. Cela permet de mener efficacement une politique de gestion des flux de dossiers.
- Le troisième intérêt est que *Skipper* permet de détecter très vite les contentieux de masse. En effet, de *Skipper* est dérivé *Juradinfo*, « dispositif de partage d'information entre les juridictions destiné à détecter les séries et à organiser, de façon concertée, leur traitement de manière à ' ' *retenir les flux en amont, c'est-à-dire au niveau de chaque tribunal administratif, jusqu'à ce que les solutions relatives à des têtes de séries soient devenues définitives, soit en l'absence d'appel, soit à la suite de l'intervention d'une décision d'appel et, le cas échéant, de cassation* ' ' Dans la pratique, lorsqu'une série dépasse le ressort d'un seul tribunal, ce dispositif concerté suppose la désignation d'un tribunal ' 'chef de file' ' chargé de juger, en avant-garde, et de permettre, le cas échéant, l'épuisement des voies de recours » (Belaval (dir.), 2009, p. 7, citant D. LABETOULLE (dir.), Rapport du groupe de travail sur la gestion des séries par la juridiction administrative, mars 2001). Ces contentieux en « série » soulèvent les mêmes questions, éventuellement devant plusieurs juridictions. L'application permet alors aux juridictions d'harmoniser leur position. Dans une certaine mesure, au-delà de la gestion des flux, *Skipper* peut même constituer un outil d'aide à la politique jurisprudentielle, *Juradinfo* pouvant donner lieu à la mise en œuvre de la procédure de « l'avis contentieux », régi par l'article L 113-2 du code de justice administrative.

Skipper fonctionne de manière identique à *Télérecours* en ce qui concerne les droits d'accès : les greffiers abondent l'application ; les magistrats la consultent. En outre, seuls les magistrats intervenant dans l'affaire peuvent consulter le dossier.

Toutefois, l'application *Skipper* soulève quelques interrogations. Comme dans l'ordre judiciaire, les juridictions administratives du fond proposent parfois des solutions innovantes et résistent à la jurisprudence de leur Cour Suprême, en faisant œuvre de créativité jurisprudentielle. L'application *Skipper*, en standardisant *de facto* la gestion des dossiers pour l'ensemble des juridictions, et l'application *Poste du rapporteur*, en harmonisant le travail de rédaction des décisions, ne remettent-elles pas en cause la créativité jurisprudentielle ? En effet l'application constitue un outil de gestion très performant pour le Conseil d'Etat. Elle permet au Conseil d'Etat, juge suprême mais aussi gestionnaire de l'ensemble de la juridiction administrative, d'avoir une vision à la fois très détaillée et exhaustive de toute l'activité de l'ensemble des juridictions. Mais la puissance uniformisatrice de ces applications informatiques ne se traduit-elle pas en tentation centralisatrice ?

De manière générale, on peut se demander si l'introduction des technologies de l'information et de la communication est exempte de toute critique.

3. Une informatisation sources d'effets indésirables et de difficultés

Comme dans beaucoup d'organisations, l'apport des TIC n'est pas neutre. L'introduction des TIC produit d'importantes tensions dans les services publics, davantage cependant que dans les organisations privées, compte tenu de leur mission, d'intérêt général, et donc des obligations et prérogatives qui en découlent¹⁹. Ces tensions sont cependant d'autant plus fortes que ces services accomplissent des missions régaliennes. Cela est a fortiori le cas pour la Justice qui obéit à des principes et garanties encore plus strictes, de niveau souvent constitutionnel et qui trouvent leur traduction dans la procédure ou la composition des juridictions. L'introduction des TIC suppose alors de maintenir un subtil équilibre entre ces obligations, qui fondent l'Etat de droit, et une rationalité instrumentale facilitée par ces technologies.

Les technologies de l'information et de la communication n'ont pas que des avantages, soit qu'elles soient mises en œuvre pour poursuivre des objectifs contestables (3.1), soient qu'elles soient source par elles-mêmes d'effets indésirables (3.2). Enfin, la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication peut rencontrer des difficultés d'ordre humain et technologique (3.3).

3.1 Les objectifs du développement des technologies de l'information et de la communication font débat

Les technologies sont parfois mises en œuvre dans un objectif contestable, lequel est souvent d'ordre purement économique. Il convient de préciser ici que la réduction des coûts et la recherche de l'efficacité ne constituent pas des objectifs contestables en eux-mêmes, mais qu'ils le deviennent lorsque ces objectifs mettent à mal la qualité de la justice.

L'influence du paradigme de la nouvelle gestion publique (New public management).

Comme toutes les administrations publiques françaises et beaucoup d'administrations publiques en Europe, la justice administrative française a pu subir l'influence, dans les années 2000, du *New public management*. Le *New public management* est un concept qui vise à rapprocher la gestion publique de la gestion des entreprises privées. Il s'agit d'assurer un service de manière la plus efficace en termes de coûts et de transformer les chefs de services

¹⁹ Voir à cet égard les différentes contributions au numéro n°146 de la *Revue française d'administration publique*, « Les téléservices publics », 2013, G. Koubi (dir.), et notamment sur le point de l'influence des options technologiques sur la relation entre administration et usager : J. Legrand, « Analyse du rôle opératoire des téléservices en tant qu'instrument d'explicitation », *RFAP*, 146, 2013, p. 351-365.

publics en de véritables managers²⁰. Et certains magistrats administratifs ont pu s'émouvoir d'une dérive managériale dans la gestion de la juridiction administrative. D'ailleurs, le vice-président du Conseil d'Etat a lui-même reconnu que le « *discours sur la qualité des décisions de justice a progressivement glissé (...) d'une conception substantielle vers une conception procédurale et, à présent, managériale* » (Sauvé, 2009).

Dans un contexte de restriction budgétaire, cette conception trouve un écho favorable. Cette nouvelle doctrine est positive car elle vise à l'amélioration du service rendu à la clientèle au meilleur coût. C'est dans cette optique que sont nées les applications *Sagace* et *Télérecours*. « *En interne, la juridiction administrative a modernisé ses méthodes de travail, réalisant des progrès notables en termes de rapidité de traitement grâce notamment à l'introduction de programmes informatiques de gestion des dossiers et de bases de données, tels que Skipper ou Ariane* » (Costa, 2010). Pourtant, la « *rationalisation des activités de la justice administrative n'a pas forcément un impact positif pour les justiciables* » (Costa, 2010). En effet, la dogmatique managériale connaît en général une dérive récurrente, à savoir faire de la réduction des coûts un objectif absolu, au point de renier l'objectif de service rendu aux clients. Or, même s'il s'agit d'une évidence, la difficulté est que les justiciables ne sont pas des clients, mais des usagers d'un service public très particulier, dont les externalités fondent l'essence même de la société démocratique.

Ainsi, si la juridiction administrative a su pour l'instant tirer avantage du « discours managérial », elle court toujours le risque d'une dérive en cherchant à faire des économies au détriment de la qualité de la justice. A cet égard, les projets de juridiction sont souvent le lieu de confrontation entre ces objectifs, les TIC jouant un double rôle : de pourvoyeur de l'information conduisant à la formulation d'objectifs chiffrés, d'un côté et de l'autre côté, de solution à des difficultés matérielles et budgétaires²¹. Certains auteurs s'inquiètent, par exemple, du risque « *d'exiger des magistrats des gains de productivité toujours plus élevés* », de les contraindre « *à rendre une justice moins approfondie, moins méticuleuse, parfois même, une « justice de copié-collé* » » (Costa, 2010).

Pour autant, cette justice du « copié-collé » semble déjà être, dans une certaine mesure une réalité. C'est ainsi qu'un président de tribunal administratif a rappelé que la productivité est de plus en plus un objectif, et que copier peut être une solution de facilité pour gagner du temps (cf. *infra*, point 3.2 quant à la massification de l'information, qui permet ce phénomène de « copié-collé »). De même, alors que le traitement des « séries » est un terrain

²⁰ Pour une présentation succincte de la nature et de l'influence du *New public management* sur l'ensemble des administrations publiques en Europe et résumant les travaux comparatifs menés sous la direction de C. Pollitt, qui font autorité en la matière : Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, Vincent Homburg, *New Public Management in Europe*, Management Online Review, October 2007, disponible sur : www.moreexpertise.com (lien visité le 29 juillet 2015). Sur l'application de préceptes du *New public management* aux justices civile et administrative : Cécile Castaing, « Les procédures civile et administrative confrontées aux mêmes exigences du management de la justice », *AJDA* 2009, p. 913.

²¹ Voir par exemple, pour la CNDA, l'évocation de son « projet de juridiction » : J-M Sauvé, *Vœux à la Cour nationale du droit d'asile*, 21 janvier 2009, disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Voeux-a-la-Cour-nationale-du-droit-d-asile> (lien visité le 29 juillet 2015).

d'application privilégié de la numérisation, des membres du Conseil d'Etat soulignaient : « pris dans la mécanique de gestion des grands nombres, le risque est réel de ne pas identifier les particularités d'une situation, les requérants ou leurs conseils, le défendeur et, à leur suite, le juge opérant par duplication, plus ou moins automatisée, des mêmes considérations ».

L'exemple de la visioconférence devant les juridictions administratives

Le caractère contestable de la rationalisation budgétaire trouve un écho dans la mise en œuvre de la visioconférence devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)²² et les tribunaux administratifs²³. En effet depuis 2007 devant les tribunaux administratifs, et depuis 2011 devant la CNDA, il est possible de tenir des audiences publiques par un moyen de communication audiovisuelle.

Dans le cadre de la procédure soumise au tribunal administratif, cette possibilité de maintenir l'étranger dans la zone d'attente pour l'audience est soumise à trois conditions : la possibilité pour l'étranger de s'y opposer ; l'ouverture au public de la salle d'audience aussi bien au tribunal que dans la zone d'attente ; la possibilité pour l'étranger d'être assisté par un conseil.

Dans le cadre de la procédure soumise à la CNDA, l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est plus contraignant :

« Afin d'assurer une bonne administration de la justice et de faciliter la possibilité ouverte aux intéressés de présenter leurs explications à la cour, le président de cette juridiction peut prévoir que la salle d'audience de la cour est reliée, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission avec une salle d'audience spécialement aménagée à cet effet ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice plus aisément accessibles par le demandeur, dans des conditions respectant les droits de l'intéressé prévus par le premier alinéa. Une copie de l'intégralité du dossier est mise à sa disposition. Si l'intéressé est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui. Ces opérations donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal dans chacune des salles d'audience ou à un enregistrement audiovisuel ou sonore. Le requérant qui, séjournant en France métropolitaine, refuse d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle est convoqué, à sa demande, dans les locaux de la cour. »

Cette procédure a fait l'objet de contrôles juridictionnels, lesquels n'ont pas remis en cause le dispositif.

D'abord, le Conseil constitutionnel avait déjà eu à connaître en 2003²⁴ du recours aux moyens de communication audiovisuelle dans une autre procédure. Les requérants d'alors avaient fait grief au dispositif de « faire échec au caractère public des débats, aux droits de la défense et

²² Cf. articles L. 733-1 et R. 733-20 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (annexe F).

²³ Cf. article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (annexe F).

²⁴ Conseil constitutionnel, n° 2003-484 DC, 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (Cf. annexe G).

au droit à un procès équitable ». Le Conseil avait rejeté les griefs soulevés par les parties et avait validé la loi.

Ensuite, le Conseil constitutionnel avait eu à connaître spécifiquement, dans une décision de 2011, de la loi créant la procédure devant la CNDA²⁵. Les requérants, en se fondant sur le principe d'égalité, avaient fait grief à la loi d'être inconstitutionnelle puisqu'elle réservait aux « *seules personnes se trouvant sur le territoire métropolitain la faculté d'exiger d'être entendues dans les locaux de la cour* ». Le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs soulevés par les requérants en jugeant que le législateur a prévu des garanties suffisantes pour encadrer l'audience audiovisuelle :

« qu'il a prévu que la salle d'audience utilisée doit être spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice ; que l'audience doit se dérouler en direct en assurant la confidentialité de la transmission ; que l'intéressé a le droit d'obtenir la communication de l'intégralité de son dossier ; que, s'il est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui ; qu'un procès-verbal ou un enregistrement audiovisuel ou sonore des opérations est réalisé ; qu'il résulte de l'ensemble de ces mesures que les dispositions contestées garantissent de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable »

De manière surabondante, le Conseil ajoute « *qu'en permettant que des audiences puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics* ». Ainsi, si les économies étaient l'objet recherché par le législateur, le Conseil constitutionnel valide cet objectif dès lors que l'égalité entre requérant est maintenue par le respect de certaines garanties procédurales et techniques. L'objectif en lui-même est loin d'être condamnable.

Enfin, l'article R. 733-20-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dont le contenu figure aujourd'hui à l'article R. 733-20) dans sa rédaction tirée d'un décret du 6 avril 2012²⁶, prévoyait que le recours aux audiences audiovisuelles était subordonné à l'information préalable de l'intéressé par lettre recommandée avec avis de réception ou par tout autre moyen permettant de faire la preuve de sa réception avec l'indication de son droit de s'opposer à la mise en œuvre de cette procédure dans les quinze jours. Saisi d'un recours contre le décret, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité du texte, puisque ni la l'article L. 733-1 du code, « *ni le droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la déclaration des droit de l'homme et du citoyen n'imposent de prévoir une procédure de consentement exprès* »²⁷.

Les audiences audiovisuelles ont ainsi échappé à toute remise en cause juridictionnelle, ce qui n'empêche pas certaines critiques de perdurer. En effet, la création d'une audience audiovisuelle répondait à la volonté de supprimer ou de réduire le nombre d'audiences

²⁵ Conseil constitutionnel, n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (Cf. annexe G).

²⁶ Décret n° 2012-460 du 6 avril 2012 relatif à l'utilisation des moyens de communication audiovisuelle pour la tenue des audiences devant la Cour nationale du droit d'asile.

²⁷ Conseil d'Etat, 23 septembre 2013, *Syndicat des avocats de France*, n° 360070.

foraines, notamment en Guadeloupe, puisque celle-ci sont coûteuses et nécessitent plus de temps pour être tenues. L'intervention de telles solutions audiovisuelles permet aussi des économies sur les frais d'escorte. Mais la réalisation d'économies doit-elle néanmoins avoir des effets sur les garanties offertes aux étrangers ?

Deux critiques sont opposées à la tenue d'audiences audiovisuelles.

Elles sont critiquées d'une part, car le demandeur d'asile reste dans des lieux d'enfermement au lieu de se rendre devant la Cour. Cela signifie que le demandeur d'asile n'est pas sur un terrain neutre. La jurisprudence a neutralisé les critiques sur ce point, ce qui n'empêche pas les associations d'aide aux étrangers de les reprendre sur le terrain médiatique.

Elles sont critiquées d'autre part, car la procédure de demande d'asile sera menée sans qu'aucune rencontre physique n'ait lieu entre les membres de la juridiction et le demandeur d'asile. Cela pose le problème d'une procédure désincarnée dans laquelle, pourtant, l'aspect humain est prédominant. La visioconférence ne permet pas aux individus d'être confrontés aux éléments de communication inconscients que seule une rencontre physique permet. Comme l'a relevé le président de la Cour administrative d'appel de Nantes, M. Patrick Mindu, « *la dématérialisation comporte un risque de déshumanisation de la justice administrative, risque déjà accentué par le caractère écrit de la procédure administrative* »²⁸. Néanmoins, l'article R. 733-22 du code impose que les moyens de communication audiovisuelle « *assurent une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers* ». Interrogé sur ce point, un juge à la CNDA affirme que le recours à la communication audiovisuelle n'a pas d'effet sur la compréhension qu'il a de la situation du demandeur d'asile, qu'il ne le prive pas des aspects humains qui seraient inhérents à une rencontre physique ; qu'en somme, la vidéo-audience est indifférente sur sa manière de juger. Mais peut-être est-ce là le propos d'un juge rompu à l'exercice, ayant un recul plus important vis-à-vis des souffrances inhérentes à la situation de certains demandeurs d'asile. Il reste difficile de se prononcer sur ce point, qui devrait être exploré par des études réalisées par une équipe de juristes, de sociologues et de psychologues.

La préoccupation économique (frais d'escorte et disparition des audiences foraines) aurait-elle pris le pas sur la préoccupation de qualité (impartialité, indépendance, égal accès... valeurs et garanties dont se revendique la juridiction administrative) ? Il semble difficile de répondre à cette question. Les critiques générales de la « dérive managériale » de la juridiction administrative doivent aussi être nuancées, dès lors que le recours à la technologie est assorti de certaines garanties procédurales et de fond.

²⁸ Voir la partie relative à la justice administrative du rapport parlementaire annexé au projet de loi de finances pour 2013 (<http://www.senat.fr/rap/a12-154-4/a12-154-42.html> - lien vérifié le 29 juillet 2015).

3.2 Des technologies de l'information et de la communication à l'origine d'effets indésirables

Les applications visant à faciliter la rédaction des décisions peuvent être une source d'appauvrissement en termes de créativité jurisprudentielle. Les technologies de l'information et de la communication peuvent être ensuite source d'une rupture de l'égalité entre les justiciables, sans compter le sentiment désagréable de surveillance qu'elles peuvent entraîner auprès des magistrats.

Massification de l'information, standardisation de la motivation et créativité jurisprudentielle

L'abondance de l'information rendue possible par l'usage des TIC, produit des effets ambivalents. Certes, on l'a vu, elle facilite l'accès au droit et donc la transparence et la sécurité juridique, qui sont des éléments déterminants de l'Etat de droit. Cependant, la « massification » de l'information due aux TIC, qui touche la justice administrative comme beaucoup d'activités, induit un changement de nature, et non plus seulement de degré, dans l'usage de cette information. A cet égard, deux caractéristiques du contentieux administratif français doivent être rappelées: il est essentiellement écrit – bien qu'en développement, l'oralité des débats reste encore limitée – et se fonde avant tout sur la règle du précédent. On sait que le « bruit » suscité par l'abondance d'information peut amoindrir la valeur intrinsèque de celle-ci.

En matière de contentieux administratif, l'abondance d'information que procurent les bases de données jurisprudentielles peut entraîner deux effets pervers.

Du côté des justiciables et de leurs conseils, l'accès direct à l'ensemble de la jurisprudence de la totalité des juridictions qui forment les trois degrés d'instance de la justice administrative (plus de 230.000 décisions sur Legifrance...) dilue alors la valeur de précédent des décisions qui ont été, par le Conseil d'Etat lui-même, sélectionnées et publiées officiellement dans le Recueil Lebon. Maintenir une certaine qualité du dialogue contentieux entre les parties et le juge, articulé sur des précédents solides, devient plus difficile. Il est en effet tentant pour les parties d'exciper de décisions non publiées, issues de formations subordonnées ou de juridictions locales qui leur sont apparemment favorables mais n'ont cependant pas été sélectionnées, et donc filtrées, par les instances de la juridiction administrative elle-même comme constituant le socle du droit positif. En quelque sorte, le risque est que « la fausse monnaie chasse la bonne »... De l'aveu même des avocats expérimentés, les jeunes avocats se focalisent sur la recherche d'un précédent qui n'a pas nécessairement été rendu par une formation solennelle de jugement, sans commencer par identifier la question posée par le dossier, puis réfléchir pour bâtir un raisonnement proprement juridique. Ce point de vue est confirmé par des membres de la juridiction administrative qui relèvent que certains avocats « abusent des précédents », et « rédigent des mémoires de dix pages sur des affaires qui relèvent du contentieux de masse ». Il faudrait également analyser si, par un effet de retour, l'abondance d'information ne constitue pas un facteur de stimulation de la demande de

contentieux. Des requérants potentiels – qui en matière d’excès de pouvoir peuvent saisir le juge de première instance directement, sans ministère d’avocat – pourraient être confortés dans leurs prétentions par des décisions qui, pourtant, ne « font » pas jurisprudence.

En sens inverse, cette masse d’information est également disponible en ligne pour les juges. Des magistrats expérimentés partagent le même point de vue que les avocats : les magistrats les plus jeunes cherchent d’abord une décision rendue dans la même matière que l’affaire dont ils traitent, sans d’abord identifier les règles applicables et analyser la question juridique posée par chaque affaire. Ce raisonnement analogique, qui tend à remplacer le raisonnement déductif, pose un problème lorsque les décisions qui sont reprises ne « font pas jurisprudence » dès lors qu’elles n’ont pas été rendues par une formation de jugement solennelle ou n’ont pas été publiées ou mentionnées au Recueil Lebon. Dans ce cas, la règle reproduite n’est pas de « bonne qualité » et peut porter atteinte à la qualité de la justice.

La masse d’information est aussi accessible par le *Poste du rapporteur* directement et instantanément, à la fois au moment la rédaction de la note pour l’identification de la solution du litige, mais aussi au moment de la rédaction du projet de décision. Certes, l’application d’aide à la rédaction des décisions existant au sein des juridictions administratives (*Poste du rapporteur*) permet une homogénéisation de la motivation des décisions. Par sa facilité d’usage, elle pourrait conduire néanmoins le juge à se contenter de recopier des décisions antérieures. Cette application contient des banques de paragraphes prêts à l’usage, et assure une mise en forme automatique des décisions. Ce risque vaut surtout pour les contentieux de masse comme celui des permis de conduire ou des étrangers. Pourtant le caractère répétitif d’un contentieux n’implique en rien que la décision rendue doive être d’une qualité inférieure en termes de rédaction.

Si la sécurité juridique et l’intelligibilité du droit peuvent être ainsi améliorées, le juge ne se trouve pas incité à la créativité. Ce risque du mimétisme ne se cantonne en effet pas seulement aux contentieux de masse, mais touche de plus en plus les contentieux classiques. L’existence des bases de données telles qu’*Arianeweb* ou encore Legifrance, qui contiennent plusieurs centaines de milliers de décisions faciles d’accès, n’a pas pour effet de contraindre les magistrats et les membres du Conseil d’Etat à la créativité rédactionnelle.

Enfin, on l’a vu, l’anonymisation des affaires disponible sur les bases de données est rendue obligatoire par la CNIL (Commission nationale de l’informatique et des libertés), en application de la loi du 6 janvier 1978. L’anonymisation des décisions impose un travail important par rapport au papier, car les décisions papier ne sont pas anonymisées. C’est un travail et par suite un coût, conséquents surtout pour le Conseil d’Etat, car les décisions communiquées en dehors de la juridiction par les tribunaux administratifs sont rares. L’anonymisation par les tribunaux eux-mêmes des décisions mises en ligne ne poserait ainsi pas de problème particulier, selon nos interlocuteurs.

Des risques de rupture d'égalité

On peut se demander si une dématérialisation systématique de la procédure (du type *Télérecours*) porterait potentiellement atteinte à l'égalité devant le service public de la justice et créerait une fracture numérique. Cela peut en outre affecter le droit au procès équitable.

Si le recours juridictionnel dématérialisé est généralisé et favorisé face au recours papier, il existe un risque que la fracture numérique devienne une fracture juridique : les requérants qui ne maîtrisent pas l'outil informatique se voient pénalisés par rapport aux autres dans l'accès au juge administratif. En particulier, en n'ayant pas accès à *Sagace*, ce type de requérants est obligé de s'adresser aux greffes pour connaître l'évolution de la procédure.

Certes, *Télérecours* rencontre un franc succès auprès des avocats qui sont rompus à l'utilisation de l'outil informatique. En revanche, une part considérable des contentieux administratifs (près de 50%) est le fait de requérants n'étant pas assistés d'un avocat, en particulier devant les tribunaux administratifs. Si la dématérialisation génère un gain de temps et d'argent, encore faut-il que les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel re-matérialisent certains dossiers pour les justiciables qui le demandent. Cela est essentiel pour maintenir la qualité de la justice. Selon le rapport parlementaire de 2012 (rapport pour la loi de finances pour 2013), la « *dématérialisation doit donc demeurer, pour les années à venir, une simple option* ». Cette part du contentieux sans ministère d'avocat constitue d'ailleurs une limite à la dématérialisation totale de la procédure, au moins devant les juridictions administratives de premier ressort.

A cet égard, certains magistrats craignent que la généralisation de *Télérecours* ne se traduise par la généralisation de l'obligation de ministère d'avocat, les parties non représentées n'ayant pas accès à l'application. Pour autant, selon des propos entendus en juridiction, la possibilité pour les requérants non représentés par un avocat d'utiliser les agences de la Poste pour déposer des requêtes *Télérecours* a été évoquée par le Vice-président du Conseil d'Etat.

L'irruption d'une surveillance parfois mal ressentie ?

L'application *Skipper*, les informations qui en remontent à travers *Juradinfo*, peuvent constituer un climat de surveillance implicite s'exerçant à l'égard des magistrats et conseillers d'Etat tant en raison de l'accès instantané des présidents de section, de sous-section et de juridiction aux statistiques du nombre d'affaires traitées par juge et de la durée de chaque étape procédurale, que de l'utilisation par le justiciable de l'application *Sagace* pour calculer facilement la durée de chaque étape de la procédure.

De tels usages de l'application *Skipper* posent alors plusieurs questions : la problématique de l'indépendance du juge, plus particulièrement de l'indépendance du juge vis-à-vis de sa hiérarchie ; celle également de la sérénité de la Justice, et notamment de la durée minimale pour assurer l'effectivité du contradictoire.

Est-ce le juge qui doit être indépendant, ou la juridiction ? Certes, cette indépendance est clairement garantie à l'égard des autres pouvoirs constitutionnels, tout particulièrement pour le juge administratif qui est souvent confronté à l'Exécutif en qualité de plaideur. De même, elle est garantie à l'égard des parties au litige. Cependant, et particulièrement en ce qui concerne *Sagace*, cette application constitue un outil de pression non négligeable sur le juge, en faisant des justiciables de véritables vigies. *Sagace* peut ainsi remettre en cause, au moins, l'indépendance *d'organisation* du juge, et potentiellement créer un trouble dans l'effectivité du principe d'égalité des usagers devant le service public de la justice.

L'usage de ces applications fait par les différentes parties prenantes au litige n'est donc pas neutre, loin s'en faut. La conciliation entre l'amélioration de la productivité – notamment sous la forme de réduction des délais – avec la nécessaire sérénité du contradictoire et l'indépendance du juge est donc particulièrement subtile. Il en est de même de la conciliation entre la centralisation des informations de gestion, et finalement une certaine centralisation accrue de l'analyse des procédures, avec la nécessaire autonomie de pensée du juge.

Pour autant, les craintes relatives à l'indépendance des juges vis-à-vis de leur hiérarchie n'ont pas trouvé d'écho dans les propos tenus par le membre d'un syndicat de magistrats administratif, qui a fait l'objet d'un entretien. De son point de vue, cette surveillance n'est ni générale, ni organisée, et si *Skipper* peut faciliter cette surveillance, elle était déjà possible avant même qu'existe cet outil informatique. Si les juges sont astreints à des cadences de plus en plus élevées, cela ne résulte pas d'une surveillance, mais d'un accroissement généralisé des flux contentieux et de la nécessité d'y faire face. Si un président de tribunal administratif a admis pouvoir tout surveiller, il a ajouté que c'est de toute manière impossible.

En outre, en ce qui concerne *Sagace*, un président de juridiction reconnaît que l'application permet aux avocats et aux particuliers de surveiller et éventuellement d'intervenir avec insistance sur tel ou tel point de procédure (ex. de réclamation de la part des justiciables : « vous n'avez pas mis en demeure le préfet » etc.). Cependant, selon ce chef de juridiction, de telles interventions dans le déroulé de la procédure ne sont pas nécessairement un point négatif.

En conclusion de cette analyse, si l'indépendance du juge n'est pas remise en cause par les applications *Sagace* et *Skipper*, celle-ci confère aux parties et à leur avocat un rôle plus actif dans la procédure qui pourtant reste, en principe, dirigée par le juge.

Des interrogations en termes de sécurité des données

Les juridictions connaissent leurs interlocuteurs. Mais qu'en est-il lorsque les juridictions sont face à un nouveau public (nouvelle partie par exemple) ? Il est indéniable que le piratage informatique devient une menace de plus en plus courante. A cet égard, la juridiction administrative a pris le parti de l'accessibilité, avec un degré faible d'authentification (à

savoir le système classique d'identifiant et de mot de passe). La juridiction administrative envisage d'augmenter progressivement le degré de sécurisation des données échangées lors de l'utilisation des applications *Télérecours* et *Sagace*. Mais il n'est pour l'instant pas envisageable d'exiger de tous les requérant une clé/signature électronique. Selon toutes les personnes interrogées, ce degré faible d'authentification est suffisant, mais est surtout apprécié pour sa simplicité.

Un autre sujet touche à la sécurité des données circulant par *Wifi*. Le sans-fil représente des problèmes de sécurité des systèmes d'information. C'est pour cela que l'utilisation d'ordinateurs portables qui peuvent être branchés sur des bases connectées par câble Ethernet a été préféré au *Wifi* dans l'ensemble des juridictions administratives.

Une problématique en termes de dépendance aux infrastructures en réseau

Il se pose également un problème de résilience : quand il y a un problème d'accès au réseau, comment avoir tout de même accès à l'information ? Les applications telles que *Skipper* ont pour effet qu'il n'est plus possible de s'affranchir du réseau. Des travaux sont à engager sur ce point du point de vue de la DSI.

La dépendance aux infrastructures réseau est d'autant plus problématique que le réseau Internet mis à disposition des juridictions est désormais insuffisant pour supporter les nouvelles applications. Il faut parfois plusieurs heures aux membres des juridictions (greffiers et magistrats) pour télécharger certaines pièces.

De même, il arrive parfois que certaines pièces, trop lourdes, ne peuvent pas être envoyées ou téléchargées par les avocats à travers l'application *Télérecours*. Il en va de même avec les notifications de réception ou d'envoi des documents.

Les avocats aux Conseils considèrent que le système (*Télérecours*) fonctionne généralement bien ou très bien, puisqu'une plateforme de soutien téléphonique efficace a de plus été mise en place pour remédier aux difficultés. L'avis des avocats à la Cour rencontrés n'est pas aussi tranché. En effet, ils mènent essentiellement des activités de conseil à destination de leurs clients et moins d'activités contentieuses que les avocats aux Conseils. Moins confrontés à l'application *Télérecours*, ils connaissent moins bien l'application et son utilisation. Ils développent donc plus lentement à son égard un sentiment de confiance de même que le réflexe de recourir à la plateforme téléphonique.

Télérecours et l'externalisation de la charge de numérisation vers les cabinets d'avocats

L'application *Télérecours* a essentiellement été mise en œuvre pour réduire fortement les frais d'affranchissement postal. De ce point de vue, elle a été un succès, en tout cas dans les juridictions qui l'ont adopté massivement et qui ont incité les avocats à en faire de même.

Pour autant, l'utilisation de cette application entraîne, selon les avocats à la Cour comme aux Conseils, des coûts importants. Un effet identique semble être constaté dans les administrations, et il n'est pas démenti par les greffiers et les magistrats. On observe un accroissement de la charge de travail des personnels administratifs des cabinets et des administrations, lesquels doivent numériser les documents, s'assurer qu'ils ont été correctement numérisés, envoyés et reçus. Parfois, il semble même que des cabinets aient été conduits à recruter du personnel administratif pour s'occuper de la dématérialisation, qui peut être plus ou moins chronophage en fonction des documents à numériser. La baisse du coût de reprographie n'a pas été compensée par la charge financière pour scanner, nommer et vérifier les documents.

Les enjeux d'une numérisation correcte et d'un envoi correctement effectué sont importants, car la responsabilité de l'avocat peut en effet être engagée si les délais sont dépassés.

Ce qui est fait dans le secrétariat des cabinets relève un peu plus du travail de greffier. On peut dès lors parler d'externalisation. Les dépenses liées au poste de coursier se seraient en quelque sorte transformées en dépenses pour des postes administratifs.

Télérecours et le maintien d'une charge de travail équivalente pour les juridictions : les problèmes de la qualité de la numérisation et des dossiers « asymétriques »

Du point de vue de la juridiction, *Télérecours* n'a pas réduit la charge de travail, notamment des greffiers. En définitive, celle-ci semble être la même qu'avant la dématérialisation des procédures.

D'une part, la numérisation par les cabinets d'avocats n'est pas toujours satisfaisante en termes de qualité, ce qui ralentit le traitement des pièces par les greffiers et magistrats.

D'autre part, les dossiers « asymétriques » posent problème : lorsqu'une partie n'est pas éligible à *Télérecours*, alors que l'autre partie utilise l'application. Auparavant, il appartenait aux parties de supporter la charge de la reprographie en déposant les mémoires et les pièces en autant d'exemplaires que de parties. Or, la charge de l'asymétrie pèse désormais sur la juridiction et plus précisément sur son greffe. Ainsi, il revient à la juridiction d'imprimer et d'envoyer les pièces papier à la partie qui n'utilise pas *Télérecours*. Par exemple, lorsqu'un avocat ou une partie non représentée n'utilisant pas l'application introduit un recours contre une décision d'une administration utilisant *Télérecours*, il ne fournit qu'un seul exemplaire à la juridiction (au lieu de plusieurs avant la dématérialisation – un pour le tribunal et un pour chaque partie), charge à la juridiction de numériser toutes les pièces pour les envoyer via *Télérecours* à l'administration mise en cause. Réciproquement, les mémoires en défense produits par l'administration et envoyé par *Télérecours* doivent être imprimés par le tribunal et envoyés à l'avocat qui n'utilise pas le dispositif électronique. Pour ces cas particuliers, il existe une externalisation d'une charge des cabinets vers les juridictions, laquelle n'est pas

négligeable. D'ailleurs, les greffiers affirment que des erreurs peuvent survenir en raison du cumul de la procédure en papier et en dématérialisé sur une même affaire.

Télérecours allourdit parfois la tâche des greffiers mais a enlevé certaines tâches à d'autres agents : le nombre de courriers diminuant, les agents d'accueil ont une charge de travail moins importante, alors que les agents du greffe qui utilisent *Télérecours* doivent désormais imprimer et numériser plus qu'auparavant, et attendre que les documents soient traités lentement par l'application. Dès lors, une partie des gains de temps obtenus grâce à la baisse du nombre de courriers papiers peuvent être perdus sur en raison des dossiers asymétriques ou du mauvais fonctionnement de l'application. Néanmoins, lorsque l'application fonctionne bien ou que les dossiers traités sont adaptés à l'application, celle-ci permet de traiter plus de dossiers.

3.3 Des difficultés de mise en œuvre de tous ordres

Des difficultés persistent concernant la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication. Celles-ci sont d'ordre technologique et humain. Elles sont communes à toutes les organisations en voie de numérisation approfondie, mais aussi spécifiques au service public de la justice administrative.

Les difficultés d'ordre technologique : le nomadisme, la continuité de la chaîne numérique et la nécessité d'un équipement adéquat

Le problème de la mobilité n'est pas complètement résolu. Or aujourd'hui, il faut pouvoir travailler n'importe où. Cette tendance générale au « télétravail » se traduit en outre dans la juridiction administrative par deux spécificités : les audiences en matière de droit des étrangers se déroulent souvent en dehors de la juridiction, dans des salles d'audience aménagées dans les centres de rétention ; par ailleurs, dans beaucoup de juridictions et particulièrement au Conseil d'Etat, les juges ne disposent pas de bureaux et préfèrent alors souvent travailler chez eux. Comment travailler chez soi sur des documents dématérialisés ? Comment généraliser l'accès web aux documents, tout en maintenant un degré suffisant de sécurité sans réduire la facilité actuelle d'emploi de ces technologies, qui constitue justement un atout reconnu par tous les acteurs du contentieux administratif ? Il y a ici une réflexion à mener, d'autant que, selon nos interlocuteurs, l'accès à distance (VPN) serait en train d'être remis en cause par la juridiction pour des raisons qui sont difficiles à comprendre. Ceci compliquerait le travail à domicile des magistrats.

La problématique de la continuité de la chaîne numérique est en outre fondamentale. *Télérecours* a entraîné de grosses économies sur l'affranchissement, ce qui était son objectif originel. Lors de sa conception, l'application a été créée pour que les pièces soient imprimées dans les juridictions, mais les magistrats n'ont jamais reçu d'instructions en ce sens par le Conseil d'Etat. Or, il semble peu utile d'opérer une dématérialisation des requêtes si par la

suite l'impression des documents est rendue nécessaire par les lacunes de la chaîne informatique. Pour autant cette application n'était pas prévue pour que les magistrats l'utilisent pour travailler directement sur écran, ce qui a été leur tendance naturelle compte tenu des avantages procurés par cette application.

Cette pratique quotidienne de *Télérecours* est parfois une véritable difficulté dès lors que :

- certains documents sont difficiles à numériser (notamment les contrats publics qui sont longs et qui opèrent de nombreux renvois à certains articles du contrat ou d'une loi, ainsi que les documents d'urbanisme qui comportent des plans souvent de grande taille) ;
- la lecture numérique de certains documents est difficile (contrats publics, documents d'urbanisme).

Qualifié de « *bel outil* » de manière à peu près unanime, *Télérecours* ne permet pourtant pas, selon les magistrats, de travailler véritablement de manière dématérialisée. La lecture numérique devenant chronophage et fastidieuse dès lors que les documents numérisés sont volumineux et ne sont pas indexés, et qu'en plus l'équipement en écrans n'est pas suffisant (les magistrats disposent de doubles-écrans, ce qu'ils jugent insuffisant). De plus, les retards sur l'application sont chroniques : la connexion internet est insuffisante pour ce type de très gros fichiers et il semble que les serveurs ne soient pas assez nombreux ou puissants.

Il devient dès lors difficile de tenir les délais (une affaire à traiter par jour et par rapporteur en moyenne ; certaines affaires n'étant pas considérées comme nécessitant un jour de travail, le nombre d'affaires réellement traitées par les magistrats est en fait supérieur à une par jour travaillé) lorsque l'on met plusieurs heures à ouvrir certaines pièces.

Selon les magistrats, *Télérecours* ne permet de bien travailler que sur des petits dossiers, comme des obligations de quitter le territoire français (actes administratifs pris à l'égard des étrangers qui n'impliquent pas, au contentieux, un grand nombre de pièces). Cet outil n'est pas adapté lorsque trop de documents sont ouverts en même temps sur le poste informatique, même avec des doubles-écrans. Il faudrait dès lors équiper les magistrats d'au moins trois ou quatre écrans, comme les traders. En revanche deux écrans suffisent aux greffiers, qui ne travaillent pas sur les pièces, mais se limitent à renseigner l'application.

Mais la lenteur du système est aussi relevée par les greffiers. Il est parfois arrivé que la première page de l'application, au démarrage, ne s'affiche qu'au bout de vingt minutes. Aujourd'hui, l'outil est plus rapide mais des lenteurs se font toujours sentir. La lenteur du réseau oblige parfois les greffiers à effectuer d'autres tâches en attendant que les échanges de données s'effectuent, ce qui peut parfois entraîner des erreurs.

De manière générale, les critiques suivantes sont opposées au matériel disponible en juridiction :

- les ordinateurs portables sont très gros, ce qui limite leur mobilité ;

- les ordinateurs et les écrans ne sont pas renouvelés régulièrement (les ordinateurs sont vieux et par conséquent lents) ;
- la connexion Internet est insuffisante et par conséquent lente ;
- les écrans doubles (surtout s'ils ne sont pas assez grands, comme c'est souvent le cas) sont insuffisants pour travailler les dossiers sur écran, il en faudrait trois et de plus grande taille.

Selon la DSI, la résolution de ces questions dépend aussi de solutions informatiques dont la juridiction n'a pas nécessairement la maîtrise (mise au point de tablettes tactiles efficaces, ou d'autres supports encore non connus).

Enfin, une dernière difficulté d'ordre technologique et humain, bien que prospective, s'est fait jour en juridiction et qui rejoint la réflexion déjà menée plus haut sur le fond. La dématérialisation totale aurait des effets à la fois en matière d'égalité dans l'accès à la justice mais aussi en termes d'équipements et de technologies. Comment dématérialiser la procédure pour les justiciables qui ne sont pas représentés par un avocat ? Une réflexion prospective mais aussi pratique sera là aussi nécessaire car si cette dématérialisation totale n'est pas prévue pour le moment, elle apparaît à beaucoup inéluctable.

Les difficultés d'ordre humain : des rythmes à respecter, des usages à adopter, des rapports humains modifiés

En ce qui concerne la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, l'intervention de nouvelles technologies entraîne des modifications au niveau des tâches, voire des métiers des personnes travaillant au sein de la juridiction administrative. Des personnes exécutant les mêmes tâches depuis 30 ans présentent naturellement des difficultés à s'adapter. Cela conduit inévitablement à se pencher sur la question du rythme de mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication. *Aramis*, projet visant à fusionner toutes les applications de la juridiction administratives en une seule application intégrée a connu un échec. Le projet a été décrit par la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat comme étant trop rapide, large et ambitieux. La technique de mise œuvre des applications est aujourd'hui plutôt celle du développement par briques. Il s'agit de modifier les métiers et les usages échelon par échelon et de manière progressive afin d'assurer le succès de l'informatisation. Sur ce point, le projet italien du *processo civile telematico*²⁹ a été dans les premiers temps considéré comme étant de trop grande envergure pour être couronné de succès, certains magistrats et avocats ne maîtrisant de plus pas l'outil informatique. Le recours à cette application est pourtant depuis 2014 obligatoire pour certaines procédures, ce qui peut être aussi une manière de forcer les utilisateurs visés.

²⁹ <http://www.consiglionazionaleforense.it/site/home/area-avvocati/processo-civile-telematico/articolo8598.html> (lien vérifié le 29 juillet 2015) : pour une présentation générale du système (en italien).

Lors de la mise en place d'une nouvelle application, un effort de formation doit être mis en œuvre. En ce qui concerne la mise en place de *Télérecours*, des greffiers nous ont rapporté que celle-ci avait été trop courte (une journée ou une demi-journée) et qu'elle avait été antérieure à l'utilisation effective de l'application, donc trop abstraite.

Un président de juridiction nous a confié que l'adoption des nouvelles applications telles *Télérecours* nécessite beaucoup d'efforts de formation de la part des présidents de juridiction. La méthode la plus adéquate semble consister à laisser chaque chambre travailler en papier ou en dématérialisation. Il s'agit de prendre le temps, d'opérer une appropriation en douceur. En outre une part, certes très minoritaire, des magistrats ne maîtrise pas l'outil informatique. Si ces personnes sont amenées à quitter la juridiction administrative assez vite en raison de leur âge, il reste qu'un nombre assez important de magistrats ne maîtrise pas toutes les applications. Les lacunes dans la formation apparaissent en l'occurrence assez clairement.

Du point de vue des toutes les personnes liées au contentieux (greffiers, magistrats et avocats), l'informatique occasionne une modification voire une perte des rapports humains. Par exemple *Télérecours* a distendu les liens qu'entretenaient les avocats avec les greffes, car les occasions de se rendre à la juridiction pour déposer des pièces se font de plus en plus rares. De même, les magistrats ont de moins en moins l'occasion de se rencontrer dans la bibliothèque de la juridiction, car ils restent de plus en plus dans leur bureau face à leur poste informatique. L'informatique peut créer un isolement des magistrats, et un sentiment d'être de plus en plus un outil intégré, voire d'être autosuffisant. En effet, sont mises à disposition sur le poste informatique toutes les informations et les fonctionnalités nécessaires à la fonction de juger, voire, en théorie, dans une même application avec le *Poste du Rapporteur*. Il devient dès lors plus rare de trouver l'occasion de confronter son raisonnement avec celui des collègues, en particulier avant la remise du projet et le passage en séance d'instruction ou en audience publique, ce qui pourrait avoir des effets sur la qualité de justice. Il faut désormais prendre l'initiative de se déplacer dans le bureau pour confronter les points de vue alors que l'outil informatique accroît au contraire cette confrontation en aval, par des discussions en séance ou en ligne plus nourries, comme on l'a vu plus haut.

De même, les magistrats regrettent l'impact négatif de *Sagace*, en ce sens que les avocats ne viennent pas ou moins souvent quand les conclusions du rapporteur public vont dans leur sens, alors qu'ils auraient à gagner en venant aux audiences publiques partager leur point de vue à l'oral.

Les documentalistes n'ont aujourd'hui plus le même travail. Leur travail a été remplacé par des bases de données. Ils doivent avoir une formation plus spécialisée. Ils utilisent les alertes *Google* pour prévenir tous les magistrats concernés par une affaire emblématique.

L'informatique pose aussi des questions du point de vue des apparences. Par exemple, lors des audiences publiques, les magistrats n'ont plus à déplacer de volumineux dossiers papier. La théorie des apparences pourrait jouer ici, puisque les parties pourraient ne pas avoir confiance dans une justice qui ne travaille en apparence pas les dossiers qui sont encore, dans

l'esprit du public, liés à de gros dossiers papier. L'impression que les magistrats arrivent sans connaissance des dossiers, sans en avoir saisi le portée, peut se faire jour dans l'esprit des justiciables et des avocats.

Ce sentiment peut être renforcé dès lors que certains magistrats administratifs consultent en audience le dossier derrière l'écran de leur ordinateur. Cela crée une distance avec les parties, ce qui est paradoxal puisque l'oralité dans les audiences publiques se développe ces dernières années, afin de mieux incarner la justice aux yeux des parties.

L'intégration de l'informatique implique ensuite certains aménagements en termes de gestion des relations humaines qu'il n'est pas toujours aisé de mettre en œuvre. Tel est le cas en matière de soutien informatique : il y a un ou deux correspondants informatiques dans chaque tribunal. Lorsque ces correspondants sont eux-mêmes en difficulté, ils contactent la DSI (direction des systèmes d'information). Dans les grosses juridictions, les correspondants informatiques n'exercent que ces fonctions. Dans les petites juridictions les deux correspondants informatiques sont des membres de la juridiction qui ont une sensibilité particulière pour l'informatique, mais qui exercent normalement d'autres fonctions. De ce point de vue l'informatique nécessite des aménagements, mais peut aussi impliquer de mettre de nouvelles tâches à la charge de personnes qui sont par ailleurs occupées à d'autres fonctions.

Enfin, la méfiance vis-à-vis de l'informatique perdure. Celle-ci est notamment liée au fait que les dossiers ne sont pas matérialisés ce qui prive les personnes du rapport sensible et rassurant que l'on peut avoir avec le papier. Nous avons pu observer que dans certaines juridictions les dossiers sont tous imprimés une fois, et conservés dans des rayons. Les greffiers et les magistrats reconnaissent leur crainte face à l'erreur informatique qui ferait perdre toutes les données. Cette pratique s'explique aussi car un dossier papier est plus facile à lire.

4. Conclusion

Au cours de la dernière décennie, la numérisation de la justice administrative a fait des progrès considérables, tant en quantité qu'en qualité. Ceci constitue sans doute l'un des principaux facteurs des gains de productivité qui ont permis à la justice administrative d'absorber, relativement sereinement, une croissance du contentieux à la fois très soutenue (*plusieurs* points de croissance par an, alors que l'économie et la démographie stagnaient tout au long de la même période) et souvent très heurtée³⁰.

³⁰ +18% d'affaires enregistrées en 2014 en données brutes pour les tribunaux administratifs, avec pour certains d'entre eux des augmentations supérieures à 30%, et qui ne sont pas toutes expliquées par le contentieux électoral, nécessairement irrégulier. Voir l'annexe E.

Cependant, cette numérisation a initialement davantage concernée la production d'information pour le public, à travers les bases de données jurisprudentielles, et l'accès de celui-ci au prétoire, à travers *Sagace* et surtout *Télérecours*. Cependant, ces applications n'auraient pu être développées efficacement si la juridiction administrative, sous l'impulsion du Conseil d'Etat, n'avait pas développé un instrument puissant et fiable de gestion interne des flux et des stocks de dossiers, avec *Skipper*.

Le succès de la montée en puissance de *Télérecours*, à la fois auprès du public des justiciables et de leurs conseils, mais aussi en interne auprès des magistrats dont certains l'utilisent même comme un instrument de travail quotidien, a largement contribué au déploiement des TIC au sein des juridictions administratives.

Cependant, ces progrès ne doivent pas masquer les difficultés qu'ils suscitent et les défis qui demeurent. D'ailleurs, le Vice-président du Conseil d'Etat a demandé en mars 2015 une réflexion sur *Télérecours* à un groupe de travail présidé par Gilles Bachelier (conseiller d'Etat, président de la Cour administrative d'appel de Nantes). Ce groupe de travail a pour objectif de déterminer quelles sont les difficultés associées à l'application, mais surtout dans quelle mesure celle-ci peut être rendue obligatoire aux avocats et aux administrations, et accessible aux parties non représentées. Les conclusions du groupe de travail n'étaient pas encore rendues publiques à la date de rédaction du présent rapport.

Si les TIC ont constitué un puissant facteur de productivité, cette dernière ne doit pas prendre le pas sur les caractéristiques essentielles de ce service public très particulier qu'est la justice, et qui doit offrir à tout instant des garanties élevées en termes d'indépendance, d'égalité mais aussi de sérénité et d'adaptabilité, voire d'inventivité. L'enquête que nous avons menée, aussi lacunaire soit-elle, conduit à un diagnostic plutôt équilibré de ce point de vue. Il reste que l'accélération de l'usage des TIC que l'on peut prévoir dans les années à venir devra s'accompagner d'une grande vigilance en ce domaine.

Plus que sur l'office du juge, c'est davantage sur l'organisation de son travail et des juridictions que la phase de numérisation fait peser un certain nombre de contraintes. Celles-ci sont d'ordre technique (qualité et surtout adéquation du réseau et du matériel) mais aussi d'ordre organisationnel, voire relationnel avec l'entourage de la juridiction. Sur ce dernier point, il faut souligner deux phénomènes qui pourraient plus particulièrement faire l'objet d'analyses prospectives : les transferts de charge que la numérisation induit, au sein des juridictions, mais surtout entre juridiction et cabinets d'avocats ; les modalités d'accès numérique de franges de la population qui resteront éloignées de ces technologies. A cet égard, si l'objectif, pour l'instant, est de rendre obligatoire la dématérialisation pour les avocats et les administrations, il n'en reste pas moins que 45 à 50 % des saisines sont le fait de parties non représentées.

Il faudra sans doute s'habituer à une cohabitation du papier et numérique. Le « zéro papier » de Taiichi Ono n'est pas un objectif immédiat, même si le « cyberjuge administratif » est en voie de création...

Sources et bibliographie

Ouvrages et articles

- Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, « Le nouveau rôle des différents acteurs du procès administratif : Le rapporteur public et l'avocat », in Catherine TEITGEN-COLLY, *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, 2011
- Philippe BELAVAL, Laurence HELMLINGER, Patrick MINDU, Anne COURREGES, Alain LEVASSEUR, Yves STRICKLER, *L'action collective en droit administratif*, Rapport du Groupe de travail interne au Conseil d'Etat français, 2009, disponible sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00685958>
- René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2008
- CIMADE, *Voyage au centre de l'asile*, Rapport d'observation, 2010 (<http://www.lacimade.org/uploads/VoyageAuCentreAsile.pdf>)
- Conseil d'Etat, *Rapport public 2015 – Activité juridictionnelle des juridictions administratives*, Paris, La documentation française, 2015
- Elsa COSTA, « Des chiffres sans les lettres, La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010 p. 1623
- Stéphane DERLANGÉ, Antoine ERRERA, « L'essor des téléprocédures judiciaires en France et à l'étranger : vers la justice de demain », *JCP G* n° 51, 17 décembre 2008
- Yves DETRAIGNE, Avis n° 154 (2012-2013), fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2012, relatif au projet de loi de finances pour 2013 (cf. partie II, relative à la justice administrative : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-4/a12-154-42.html>)
- Elsa FOREY, « La dématérialisation de la justice et l'accès au juge », in Virginie DONIER, Béatrice LAPEROU-SCHENEIDER, *L'accès au juge, Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 2013
- Matthias GUYOMAR, Bertrand SEILLER, *Contentieux administratif*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2012
- Dominique KIMMERLIN, « Télérecours c'est la « fiabilité et la célérité des échanges » », *AJDA* 2013 p. 652

- Jacky LEGRAND, « Analyse du rôle opératoire des téléservices en tant qu'instrument d'explicitation » in Geneviève KOUBI (dir.), « Les téléservices publics », *RFAP*, 146, 2013, p. 351-365.
- Thierry SOMMA, *Mettre en œuvre les téléprocédures dans la juridiction administrative*, Rapport, 2003
(http://www.conseil-etat.fr/media/document//teleproced_ja_nov03.pdf)

Autres sources

- Code de justice administrative
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>)
- Entretiens réalisés par Bertrand du Marais et Antonin Gras
- Manuel et documentation relative à l'application *Télérecours*
(<http://www.conseil-etat.fr/fr/telerecours-de-quoi-s-agit-il/>)
- Site internet du Conseil d'Etat (<http://www.conseil-etat.fr/>)

Lexique

- Autorisations d'engagements : elles constituent, selon l'article 8 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées ».
- Assemblée du contentieux : Formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'Etat. Les décisions rendues par cette formation de jugement jouissent de la plus grande autorité, elles « font jurisprudence ».
- Conseil d'Etat : juridiction administrative suprême, qui connaît essentiellement de recours en cassation mais aussi de quelques recours en première et dernière instance ainsi que de quelques recours en appel. Ses attributions ne sont pas seulement contentieuses, puisque le Conseil d'Etat est aussi conseiller du gouvernement pour la préparation des projets de loi, d'ordonnance et de certains décrets. Il traite également des demandes d'avis et effectue des études à la demande du Gouvernement ou de lui-même. Cette fonction de conseil est assurée par les sections consultatives du Conseil d'Etat (section sociale, de l'administration, des travaux publics, de l'intérieur, des finances), qu'il convient de distinguer de la section du contentieux. Ces deux fonctions sont en effet strictement séparées. Le Conseil d'Etat est aussi le gestionnaire de la juridiction administrative.
- Crédit de paiement : elles constituent, selon l'article 8 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la « limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».
- Direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat : ses missions sont : de définir et mettre en œuvre la stratégie en matière de systèmes d'information et de communication ; de concevoir, réaliser, exploiter et maintenir les applications et équipements répondant aux besoins du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative adaptées aux activités contentieuses, consultatives, administratives et de gestion ; de gérer l'infrastructure technique et le parc informatique nationaux ; d'assurer la sécurité des systèmes d'information ; d'assurer le support technique, la formation des administrateurs informatiques des juridictions et les formations relatives aux nouvelles applications.
- *Imperatoria brevis* : impératif de brièveté dans la rédaction des décisions de justice, notamment les décisions du juge administratif. Cet impératif est permis par l'utilisation d'un vocabulaire et d'expressions particuliers en droit administratif, dont le sens est connu des spécialistes de la matière.

- Magistrat administratif : juge exerçant dans un tribunal administratif ou dans une cour administrative d'appel (à distinguer des conseillers d'Etat).
- Rapporteur public : le rapporteur public est un membre de la juridiction administrative, c'est-à-dire un juge administratif, qui intervient lors de l'audience publique afin d'éclairer la formation de jugement. Il prononce des « conclusions » dans lesquelles il expose, en toute indépendance, son opinion sur les questions soulevées par l'affaire et sur la solution qui devrait être selon lui adoptée. La formation de jugement n'est pas tenue de suivre le rapporteur public. Ces conclusions ne sont pas nécessairement écrites, mais le sont en pratique presque toujours. Le rapporteur public jouit de droits d'auteur sur ses conclusions, ce qui peut les rendre difficile d'accès.
- Section du contentieux : section du Conseil d'Etat spécifiquement dédiée au contentieux administratif. Il existe aussi des sections consultatives (voir « Conseil d'Etat »). La section du contentieux renvoie aussi à la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'Etat après l'Assemblée du contentieux.
- Vice-président du Conseil d'Etat : membre du Conseil d'Etat qui préside en réalité ladite institution.

Annexe A : illustration d'une page de l'application *Sagace*

10/9/2014

Sagace



[Accéder au site web de votre juridiction](#)

DOSSIER

xxLYxxxxx - SOCIETE A / MINISTERE B

- Affectation : 1ère chambre

Analyse

Requête de la SOCIETE A tendant d'une part à l'annulation du jugement numéro 99999 du par lequel le TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat et de la commune Z à lui verser la somme de francs, avec tous intérêts de droit en réparation du préjudice résultant de l'impossibilité de réaliser la ZAC dite de et d'autre part à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de francs au titre des frais irripétibles.

État du dossier

Terminé

Dispositif

Les conclusions de la Société A tendant à voir retenue la responsabilité solidaire de l'Etat et de la COMMUNE Z sont rejetées. Le jugement du Tribunal administratif de Grenoble du est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de la Société A dirigées contre l'Etat. L'Etat est déclaré responsable des deux tiers des conséquences dommageables pour la Société A résultant de l'illégalité fautive de la décision du préfet de la Haute-Savoie du et constituées, pour la période du au, par des frais d'études, la part correspondante des impôts, taxes et frais généraux, et les frais financiers qui leur sont liés. Le surplus des conclusions de la Société A mettant en cause la responsabilité de l'Etat est rejeté. Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la Société A présentées à titre subsidiaire contre la COMMUNE Z. La COMMUNE Z est condamnée à garantir l'Etat du tiers de la condamnation qui sera prononcée à son encounter. Avant de statuer sur l'indemnité à laquelle peut prétendre la Société A il est ordonné une expertise contradictoire entre la Société A, l'Etat - MINISTRE B et la COMMUNE Z.

Cette expertise a pour objet de donner à la Cour des éléments d'évaluation des préjudices subis par la Société A pendant la période du au et constitués par :

- les frais d'études de toutes natures, incluant les diverses démarches administratives, engagés pour le projet d'aménagement dit "" à Z.
- la part des impôts, taxes et frais généraux supportés par la Société A et proportionnelle à l'importance des activités d'études dans l'ensemble des activités de la société.
- les frais financiers liés au financement des études ainsi que des impôts, taxes et frais généraux qui leur sont liés.

Parties

Requérants et défendeurs

Qualité	Nom	Mandataire
Requérant	SOCIETE A	SCP A
Défendeur	MINISTERE B	SCP B

[Afficher toutes les parties](#)

Historique

Le signe ↴ indique les sous-événements

Date	Mesure	Acteur	Qualité	Délai
03/04/1998	Requête nouvelle			

10/9/2014		Sagace		
10/04/1998	Réception des pièces nouvelles	SCP A	Avocat	
28/04/1998	Demande du dossier de première instance	TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE	Divers	15 j
28/04/1998	Accusé de réception d'une requête	SCP A	Avocat	
30/04/1998	Communication de la requête	MINISTERE B	Défendeur	2 m
30/04/1998	Communication de la requête	COMMUNE Z	Défendeur	2 m
27/07/1998	Réception d'une lettre	SCP Z	Avocat	
09/09/1998	Réception du dossier de première instance	TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE	Divers	
20/11/1998	Réception d'une lettre	SCP A	Avocat	
28/12/1998	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat	
29/12/1998	Réception d'une lettre	SCP A	Avocat	
05/01/1999	Réception d'une lettre	MINISTERE B	Défendeur	
19/03/1999	Réception d'un mémoire en défense	MINISTERE B	Défendeur	
22/03/1999	Communication pour production de la réplique	SCP Z	Avocat	1 m
22/03/1999	Communication pour production de la réplique	SCP A	Avocat	1 m
28/04/1999	Réception d'un mémoire en réplique	SCP A	Avocat	
29/04/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	MINISTERE B	Défendeur	
29/04/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	SCP Z	Avocat	
22/07/1999	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat	
23/07/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	MINISTERE B	Défendeur	
23/07/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	SCP Z	Avocat	
11/10/1999	Réception d'une lettre	SCP A	Avocat	
15/10/1999	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat	
18/10/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	MINISTERE B	Défendeur	
18/10/1999	Communication de pièces nouvelles aux parties	SCP Z	Avocat	
06/12/1999	Réception d'un mémoire en réplique	SCP Z	Avocat	
22/12/1999	Communication d'un mémoire			
↳ 22/12/1999	Communication d'un mémoire	SCP A	Avocat	
22/12/1999	Communication d'un mémoire	MINISTERE B	Défendeur	
19/01/2000	Réception d'une lettre	MINISTERE B	Défendeur	
31/05/2000	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat	
20/06/2000	Communication d'un mémoire			
↳ 20/06/2000	Communication d'un mémoire	MINISTERE B	Défendeur	
↳ 20/06/2000	Communication d'un mémoire	SCP Z	Avocat	
12/10/2000	Réception d'une demande sur l'état de l'instruction	SCP A	Avocat	
19/10/2000	Réponse sur l'état d'instruction du dossier	SCP A	Avocat	
20/09/2001	Réception d'une lettre	SCP Z	Avocat	

10/9/2014		Sagace	
28/09/2001	Réception d'un mémoire	SCP Z	Avocat
01/10/2001	Communication d'un mémoire		
↳ 01/10/2001	<i>Communication d'un mémoire</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/10/2001	<i>Communication d'un mémoire</i>	SCP A	Avocat
03/04/2002	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
05/04/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 05/04/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 05/04/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	SCP Z	Avocat
29/04/2002	Notification d'ordonnance de clôture d'instruction		
↳ 29/04/2002	<i>Notification d'ordonnance de clôture d'instruction</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 29/04/2002	<i>Notification d'ordonnance de clôture d'instruction</i>	SCP A	Avocat
↳ 29/04/2002	<i>Notification d'ordonnance de clôture d'instruction</i>	SCP Z	Avocat
27/05/2002	Réception d'un mémoire	SCP Z	Avocat
28/05/2002	Communication de pièces nouvelles aux parties	MINISTERE B	Défendeur
28/05/2002	Communication de pièces nouvelles aux parties	SCP Z	Avocat
29/05/2002	Réception d'un mémoire	SCP Z	Avocat
29/05/2002	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
11/06/2002	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
01/07/2002	Notification d'ordonnance de réouverture d'instruction		
↳ 01/07/2002	<i>Notification d'ordonnance de réouverture d'instruction</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/07/2002	<i>Notification d'ordonnance de réouverture d'instruction</i>	SCP A	Avocat
↳ 01/07/2002	<i>Notification d'ordonnance de réouverture d'instruction</i>	SCP Z	Avocat
01/07/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	SCP A	Avocat
01/07/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	SCP Z	Avocat
01/07/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/07/2002	<i>Communication d'un mémoire</i>	SCP Z	Avocat
01/07/2002	Notification d'ordonnance de clôture d'instruction		
↳ 01/07/2002	<i>Notification d'ordonnance de clôture d'instruction</i>	MINISTERE B	Défendeur
↳ 01/07/2002	<i>Notification d'ordonnance de clôture d'instruction</i>	SCP A	Avocat

10/9/2014		Sagace	
	<i>d'instruction</i>		
↳ 01/07/2002	Notification d'ordonnance de clôture d'instruction	SCP Z	Avocat
05/08/2002	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
05/08/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 05/08/2002	Communication d'un mémoire	MINISTERE B	Défendeur
↳ 05/08/2002	Communication d'un mémoire	SCP Z	Avocat
16/08/2002	Réception d'un mémoire	SCP Z	Avocat
19/08/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 19/08/2002	Communication d'un mémoire	MINISTERE B	Défendeur
↳ 19/08/2002	Communication d'un mémoire	SCP A	Avocat
28/08/2002	Réception d'un mémoire	MINISTERE B	Défendeur
30/08/2002	Communication d'un mémoire		
↳ 30/08/2002	Communication d'un mémoire	SCP A	Avocat
↳ 30/08/2002	Communication d'un mémoire	SCP Z	Avocat
16/01/2003	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
17/03/2003	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
23/07/2003	Réception d'une demande sur l'état de l'instruction	SCP A	Avocat
30/07/2003	Réponse sur l'état d'instruction du dossier	SCP A	Avocat
16/10/2003	Constitution d'avocat	SCP B	Avocat
17/10/2003	Réception d'un mémoire	SCP B	Avocat
13/11/2003	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
20/11/2003	Réception d'une demande sur l'état de l'instruction	SCP A	Avocat
06/01/2004	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
15/01/2004	Rapport déposé		
05/02/2004	Réponse à un moyen d'ordre public	SCP Z	Avocat
09/02/2004	Communication d'un mémoire		
↳ 09/02/2004	Communication d'un mémoire	SCP A	Avocat
↳ 09/02/2004	Communication d'un mémoire	SCP B	Avocat
10/02/2004	Avis d'audience		
↳ 10/02/2004	Avis d'audience	SCP A	Avocat
↳ 10/02/2004	Avis d'audience	SCP Z	Avocat
↳ 10/02/2004	Avis d'audience	SCP B	Avocat
11/02/2004	Réponse à un moyen d'ordre public	SCP A	Avocat
11/02/2004	Communication d'un mémoire		
↳ 11/02/2004	Communication d'un mémoire	SCP Z	Avocat
↳ 11/02/2004	Communication d'un mémoire	SCP B	Avocat
09/03/2004	Audience publique		
09/03/2004	Réception d'un mémoire	SCP A	Avocat
09/03/2004	Réception d'un mémoire	SCP Z	Avocat

10/9/2014			Sagace	
09/03/2004	Réception d'un mémoire		SCP B	Avocat
27/04/2004	Communication copie de la décision (arrêt ou ordonnance)		SOCIETE A	Requérant
29/04/2004	Réception d'une lettre		SCP A	Avocat
22/07/2004	Réception d'une lettre		Monsieur R	
20/08/2004	Réception demande du dossier d'appel		SOCIETE A	Requérant
20/08/2004	Transmission du dossier au CE - Juge de cassation		SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT	Divers
06/10/2004	Réception d'une lettre		Monsieur R	
02/12/2004	Réception d'une lettre		Monsieur R	
02/12/2004	Réception d'une demande d'allocation provisionnelle		Monsieur R	

 [Haut de page](#)

Annexe B : page d'accueil de l'application *Télérecours*

<https://www.telerecours.juradm.fr/AuthentifierUtilisateur/AuthentifierUtilisateur.aspx>



Vous n'utilisez pas un navigateur dont la compatibilité est assurée par ce site.
Les navigateurs compatibles sont: Microsoft Internet Explorer (versions 6 à 10) et Mozilla Firefox (version 15 et ultérieures).



CONSEIL D'ETAT

Pour l'instruction de vos affaires devant le Conseil d'Etat, merci de vous rendre sur www.telerecours.conseil-etat.fr

Pour toute information (assistance, guides, textes réglementaires, nouveautés ...), vous êtes invité à consulter le portail d'information de Télérecours www.telerecours.fr

Ouvrir une session 

Identifiant

Mot de passe

[Code d'accès oublié ?](#) [Mot de passe perdu ?](#)

[Obtenir des codes d'accès](#)

v2.22.1

Annexe C : page d'accueil ArianeWeb

<http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/>

[Recherche simple](#) [Recherche avancée](#)

Pluriels
 Synonymes

Fonds des juridictions administratives

<input type="checkbox"/> Décisions du Conseil d'Etat ?	<input type="checkbox"/> Analyses du Conseil d'Etat ?
<input type="checkbox"/> Décisions du Tribunal des conflits ?	<input type="checkbox"/> Conclusions des rapporteurs publics ?
<input type="checkbox"/> Arrêts des cours administratives d'appel ?	<input type="checkbox"/> Analyses du Tribunal des conflits ?
	<input type="checkbox"/> Analyses des cours administratives d'appel ?

Options de recherche

N° Affaire	<input type="text"/>	?	Date de lecture entre le	<input type="text"/>	et le	<input type="text"/>	?
Formation de jugement	<input type="text"/>	?	Code de publication	<input type="text"/>			?
Abstrats	<input type="text"/>	?	Sens de la décision	<input type="text"/>			?
Plan de classement de la jurisprudence administrative	<input type="text"/>	?					?

[Rechercher](#)

Annexe D : page d'accueil Legifrance

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

The screenshot displays the Legifrance website interface. At the top left is the logo for Legifrance.gouv.fr, with the text 'LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT'. To the right, an 'ACTUALITÉ' section lists recent decreets. Below this is a navigation bar with tabs for 'Accueil', 'Droit français', 'Droit européen', 'Droit international', 'Traductions', and 'Bases de données'. The main content area is divided into several sections: 'Sites juridiques' (listing assemblies, courts, etc.), 'Traductions du droit français' (listing languages like Arabic, German, English, Spanish, Italian, Chinese), 'Droit français' (subdivided into 'Lois et règlements', 'Jurisprudence', and 'Conventions collectives'), 'Droit européen' (listing treaties, the Journal officiel, and transposition of directives), and 'Droit international' (listing treaties and international jurisprudence). On the right side, there are sections for 'Le Journal officiel de la République française', 'Actualité juridique', and 'Qualité du droit'. At the bottom, there are links for 'Consultations publiques', 'Service-Public.fr', and a footer with information about the site's accessibility and contact details.

Annexe E : évolution des volumes contentieux 2010-2013 et chiffres 2014

Sources (captures d'écran) : Conseil d'Etat, *Rapport public 2014 : activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives*, pp. 21-22³¹ ; Conseil d'Etat, Bilan d'activité 2014, p. 15³².

Évolution de l'activité juridictionnelle 2010-2013

Les tribunaux administratifs

	2010	2011	2012	2013
Affaires enregistrées	175 377	182 916	178 491	175 762
Affaires jugées	187 061	186 493	190 380	183 182
Affaires en stock	173 246	169 177	157 470	149 904
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois 3 jours	10 mois 27 jours	9 mois 28 jours	9 mois 25 jours

Les cours administratives d'appel (*)

	2010	2011	2012	2013
Affaires enregistrées	27 408	28 279	28 494	28 885
Affaires jugées	27 784	29 314	29 169	29 015
Affaires en stock	28 831	28 186	27 648	27 549
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	1 an 14 jours	11 mois 16 jours	11 mois 11 jours	11 mois 12 jours

Le Conseil d'État (*)

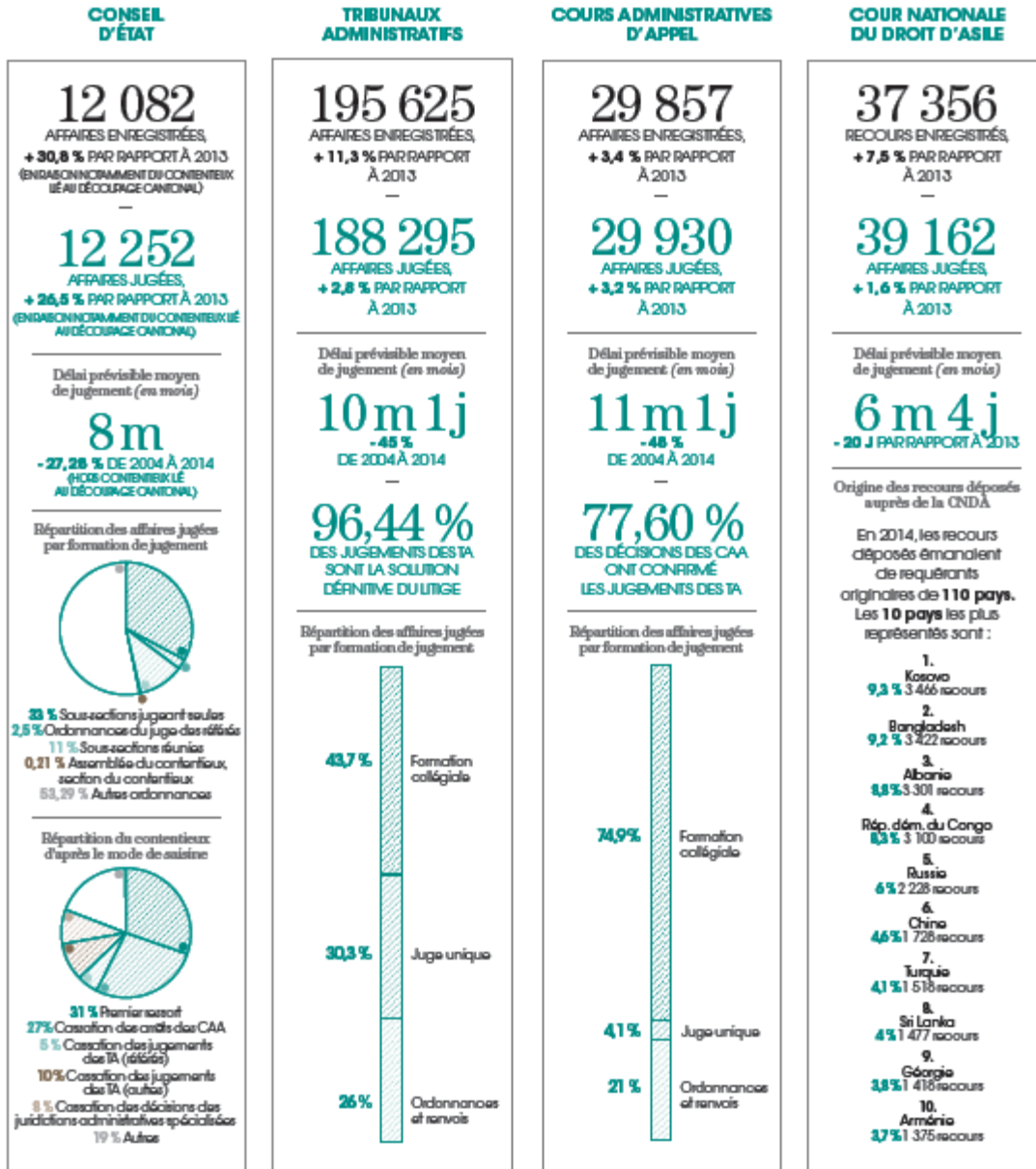
	2010	2011	2012	2013
Affaires enregistrées	9 374	9 346	9 035	9 235
Affaires réglées	9 986	9 801	9 131	9 685
Affaires en stock	7 916	6 880	6 771	6 320
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	9 mois	8 mois 12 jours	8 mois 26 jours	7 mois 25 jours

(*) *En données nettes.*

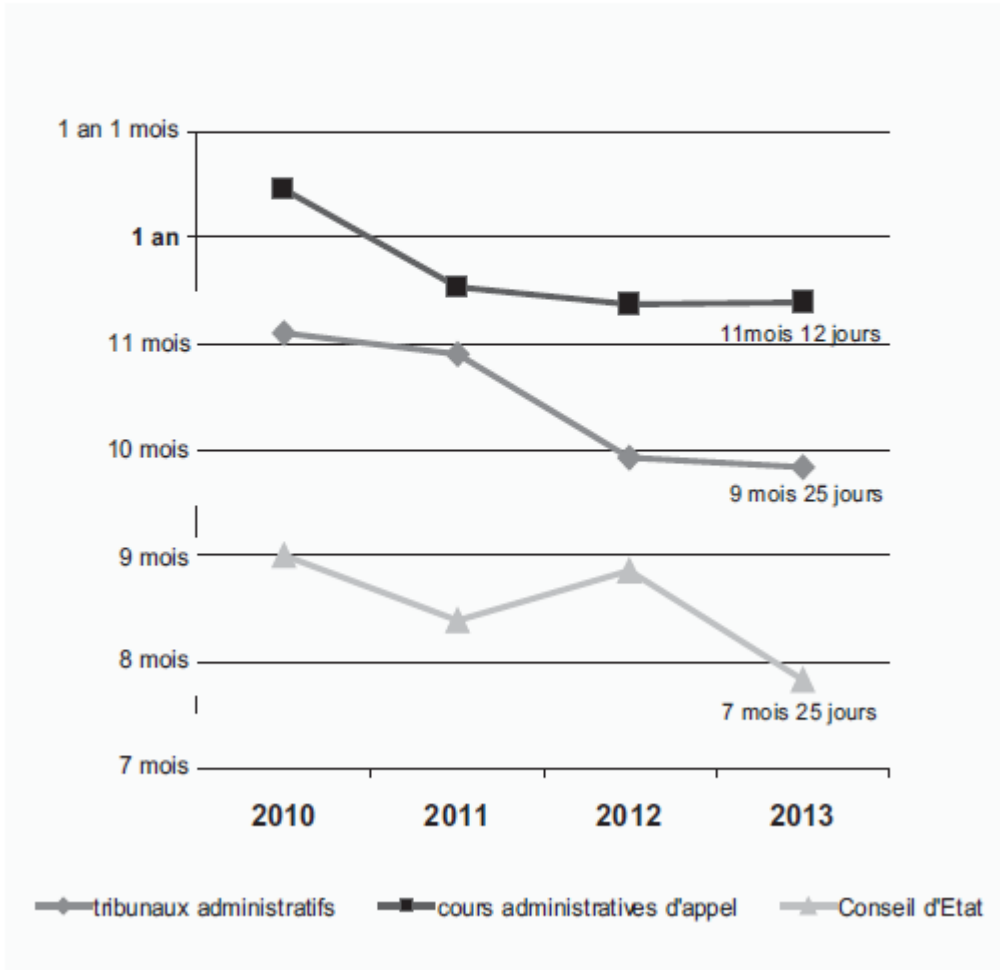
³¹ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000184-conseil-d-etat-rapport-public-2014-activite-juridictionnelle-et-consultative-des>

³² http://www.conseil-etat.fr/bilan2014/pdf/BilanActivite_2014_ConseilEtat.pdf

Activité juridictionnelle en 2014



**Graphique – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2010-2013
(en données nettes)**



Annexe F : extraits du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

- **Article L. 213-9**

L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif.

Le président, ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative, statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office. L'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Par dérogation au précédent alinéa, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin peut, par ordonnance motivée, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés.

L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

- **Article L. 733-1**

Les intéressés peuvent présenter leurs explications à la Cour nationale du droit d'asile et s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète.

Afin d'assurer une bonne administration de la justice et de faciliter la possibilité ouverte aux intéressés de présenter leurs explications à la cour, le président de cette juridiction peut prévoir que la salle d'audience de la cour est reliée, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission avec une salle d'audience spécialement aménagée à cet effet ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice plus aisément accessibles par le demandeur, dans des conditions respectant les droits de l'intéressé prévus par le premier alinéa. Une copie de l'intégralité du dossier est mise à sa disposition. Si l'intéressé est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui. Ces opérations donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal dans chacune des salles d'audience ou à un enregistrement audiovisuel ou sonore. Le requérant qui, séjournant en France métropolitaine, refuse d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle est convoqué, à sa demande, dans les locaux de la cour.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du deuxième alinéa.

Article R. 733-20

Lorsque le président de la cour envisage de faire usage de la faculté prévue au deuxième alinéa de l'article L. 733-1, le requérant en est préalablement avisé.

Si l'intéressé réside sur le territoire métropolitain, cet avis lui est adressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par tout autre moyen permettant de faire la preuve de sa réception par le destinataire et comporte l'indication que l'intéressé a le droit de s'opposer à la mise en œuvre de cette faculté dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis.

Article R. 733-21

Dans le cas prévu à l'article R. 733-20, les intéressés sont régulièrement convoqués dans une salle d'audience distincte de celle de la cour, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 733-1 et de la présente sous-section.

Article R. 733-22

Lorsqu'il est fait usage de la possibilité prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 733-1, la communication audiovisuelle est mise en œuvre par des moyens dont les caractéristiques techniques assurent une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers, selon des modalités définies par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'asile.

Annexe G : extraits de décisions de justice relatives à l'utilisation de moyens audiovisuels dans le cadre d'audiences devant un juge

Textes applicables au 29 juillet 2015)

- **Conseil constitutionnel, n° 2003-484 DC, 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité**

En ce qui concerne la tenue des audiences dans des salles spécialement aménagées ou au moyen de techniques de télécommunication audiovisuelle :

79. Considérant que le neuvième alinéa du I de l'article 35 bis de l'ordonnance, dans sa rédaction issue de l'article 49 de la loi déferée, prévoit que le juge des libertés et de la détention, saisi aux fins d'une prolongation de rétention, statue au siège du tribunal de grande instance ; que, toutefois, si une salle d'audience a été aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle ; que, par ailleurs, le second alinéa du VII de l'article 35 bis prévoit que le juge peut décider, sur proposition du préfet et avec le consentement de l'étranger, que les audiences organisées pour statuer sur une demande de prolongation de la rétention, sur un appel formé par le ministère public et, le cas échéant, sur une demande d'effet suspensif, peuvent se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle ;

80. Considérant que, selon les requérants, la possibilité d'organiser des audiences dans des salles spéciales ou par des moyens de télécommunication audiovisuelle fait échec au caractère public des débats, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable ;

81. Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en autorisant le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audiovisuelle, le législateur a entendu limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice ; que, par elle-même, la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est contraire à aucun principe constitutionnel ; qu'en l'espèce, le législateur a expressément prévu que ladite salle devra être « spécialement aménagée » pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettre au juge de « statuer publiquement » ;

82. Considérant que le déroulement des audiences au moyen de techniques de télécommunication audiovisuelle est subordonné au consentement de l'étranger, à la confidentialité de la transmission et au déroulement de la procédure dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public ;

83. Considérant que, dans ces conditions, les dispositions précitées garantissent de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable ;

- **Conseil constitutionnel, n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

SUR L'ARTICLE 98 :

91. Considérant que l'article 98 complète l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il permet à la Cour nationale du droit d'asile de recourir à des moyens de communication audiovisuelle pour entendre les requérants souhaitant présenter des observations au soutien de leur recours ; qu'il dispose, en particulier, que « le requérant qui, séjournant en France métropolitaine, refuse d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle est convoqué, à sa demande, dans les locaux de la cour » ;

92. Considérant que, selon les requérants, en réservant aux seules personnes se trouvant sur le territoire métropolitain la faculté d'exiger d'être entendues dans les locaux de la cour, ces dispositions sont contraires au principe d'égalité ainsi qu'au droit à une procédure juste et équitable ;

93. Considérant, en premier lieu, qu'en permettant que des audiences puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics ; qu'il a prévu que la salle d'audience utilisée doit être spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice ; que l'audience doit se dérouler en direct en assurant la confidentialité de la transmission ; que l'intéressé a le droit d'obtenir la communication de l'intégralité de son dossier ; que, s'il est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui ; qu'un procès-verbal ou un enregistrement audiovisuel ou sonore des opérations est réalisé ; qu'il résulte de l'ensemble de ces mesures que les dispositions contestées garantissent de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable ;

94. Considérant, en second lieu, que la Cour nationale du droit d'asile, qui est compétente pour l'ensemble du territoire de la République, a son siège sur le territoire métropolitain ; que, dans ces conditions, la différence instaurée entre les personnes se trouvant sur le territoire métropolitain et les autres ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

95. Considérant que l'article 98 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

• **Conseil d'Etat, 23 septembre 2013, Syndicat des avocats de France, n° 360070**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 8 juin et 6 septembre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le Syndicat des avocats de France, dont le siège est 34, rue Saint Lazare à Paris (75009) ; le Syndicat des avocats de France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2012-460 du 6 avril 2012 relatif à l'utilisation des moyens de communication audiovisuelle pour la tenue des audiences devant la Cour nationale du droit d'asile ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, modifié notamment par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Régis Fraisse, Conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, Coudray, avocat du syndicat des avocats de France ;

1. Considérant que le décret attaqué a été pris pour l'application de l'article 98 de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, lequel a complété l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin d'autoriser l'utilisation de moyens audiovisuels pour les audiences de la Cour nationale du droit d'asile ; qu'il insère au livre VII de la partie réglementaire de ce code une sous-section composée des articles R. 733-20-1 à R. 733-20-4 ;

Sur la légalité externe :

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'avis du Conseil d'Etat en date du 23 septembre 2011 qui a été communiqué par le ministre de la justice, que le texte du décret attaqué, relatif à l'utilisation des moyens de communication audiovisuelle pour la tenue des audiences devant la Cour nationale du droit d'asile, ne diffère pas de celui adopté par le Conseil d'Etat ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le texte du décret attaqué ne serait pas conforme à la version transmise par le Gouvernement au Conseil d'Etat ou à celle adoptée par ce dernier doit être écarté ;

3. Considérant que les moyens tirés du caractère irrégulier de l'avis rendu par le comité technique spécial de la Cour nationale du droit d'asile qui s'est réuni le 3 février 2012 pour examiner le projet de décret ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Sur la légalité interne :

4. Considérant que, la Cour nationale du droit d'asile ne statuant ni sur des contestations de caractère civil ni sur des accusations en matière pénale, les moyens tirés de ce que le décret contesté instituerait une procédure qui méconnaîtrait les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont, en tout état de cause, inopérants et doivent être écartés ; qu'il en est de même des moyens tirés de la violation de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dès lors que celle-ci ne figure pas au nombre des traités et accords qui, ayant été régulièrement ratifiés ou approuvés, ont, aux termes de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle de la loi ;

5. Considérant que doivent être écartés les autres moyens dirigés contre les dispositions du décret qui se bornent à reprendre celles de la loi et qui sont relatifs à l'insuffisance de garanties pour recourir à la visioconférence et assurer la publicité des débats, à l'absence de consentement des requérants se trouvant outre-mer, à la rupture d'égalité entre ces derniers et ceux se trouvant sur le territoire métropolitain, à la présence physique de l'avocat auprès du requérant et à l'absence de procès-verbal en cas d'enregistrement audiovisuel ou sonore de l'audience ; que, par sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et sur le fondement duquel a été pris le décret attaqué ;

6. Considérant que l'article R. 733-20-1 du même code prévoit que, lorsque le président de la Cour nationale du droit d'asile envisage de recourir au moyen de communication audiovisuelle pour entendre les explications du requérant, celui-ci en est préalablement informé par un avis qui lui est adressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par tout autre moyen permettant de faire la preuve de sa réception et qui comporte, s'il réside sur le territoire métropolitain, l'indication de son droit de s'opposer à la mise en oeuvre de cette procédure dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis ; que ni l'article L. 733-1, qui permet au requérant séjournant en France métropolitaine de refuser d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle, ni le droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'exigeaient des auteurs du décret qu'ils instituent une procédure de consentement exprès ;

7. Considérant que l'article R. 733-20-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose qu'en cas de difficulté pour obtenir le concours d'un interprète présent physiquement auprès du requérant, l'audience ne se tient qu'après que la cour s'est assurée de la présence, dans la salle où elle siège, d'un tel interprète tout au long de son déroulement ; que ces dispositions ne sont contraires ni à l'article 10 de la directive du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, qui prévoit que les demandeurs d'asile bénéficient, en tant que de besoin, des services d'un interprète pour présenter leurs arguments aux autorités compétentes, ni au droit à un procès équitable ;

8. Considérant qu'en renvoyant, par l'article R. 733-20-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'asile le soin de déterminer les caractéristiques techniques permettant aux moyens de communication audiovisuelle d'assurer une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers, le décret, qui a fixé de manière suffisamment précise les modalités d'application de l'article L. 733-1 du même code afin d'autoriser l'utilisation de moyens audiovisuels pour les audiences de la Cour nationale du droit d'asile, n'a pas procédé à une subdélégation illégale ;

9. Considérant, enfin, que le syndicat requérant soutient que le décret attaqué serait entaché d'" incompetence négative " en ce qu'il n'aurait pas déterminé les conditions propres à permettre à l'avocat de s'entretenir avec son client et à préserver la confidentialité de leurs échanges ; que le décret attaqué ne fait pas obstacle à la mise en oeuvre du principe du respect des droits de la défense, applicable même sans texte, et permettant à l'avocat de s'entretenir confidentiellement avec son client ; qu'à cette fin, l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que si l'intéressé est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui ; que, par ailleurs, s'agissant des requérants faisant l'objet d'une mesure de rétention, l'article R. 553-7 du même code dispose qu'un local réservé aux avocats et permettant de préserver la confidentialité des entretiens est aménagé dans chaque lieu de rétention ; que, dans ces conditions, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'" incompetence négative " ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le syndicat requérant n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ; que ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par suite, être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête du Syndicat des avocats de France est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des avocats de France, au Premier ministre, à la garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de l'intérieur.

Annexe H : Capture d'écran de l'application *Poste du Rapporteur*

