

TRANSLATION OF PELLISSIER: LA REFORME DE LA REDACTION DES DECISIONS DE JUSTICE ADMINISTRATIVE: 7 ANS DE REFLEXIONS

REFORMING HOW ADMINISTRATIVE JUDGMENTS ARE WRITTEN: 7 YEARS OF REFLECTIONS

Abstract: In France, the 'juridictions administratives' bear cases between private individuals and administrative bodies (the State, local authorities, private bodies with public service missions etc). The way judgments are drafted and published has been the subject of sweeping reforms. This paper is a reflection on the 7 years following their implementation. The reform of the drafting of administrative court decisions has highlighted the fact that the form of the court decision, which is not generally questioned, is essential to a number of important questions about the judge's role and what he/she owes to the parties to the proceedings, questions which go beyond the particular administrative law system of France. It is rare for a court system as a whole to undertake a large-scale collective reflection on the essential questions of drafting and reasoning. This reform was therefore interesting both in its content and in its method.

Author: Gilles Pellissier, Conseiller d'Etat, associated professor at the University of Tours

Introduction

Ten years ago, for the first time in their history, the administrative courts in France undertook a vast review of the methods of drafting their judicial decisions. The aim was to make them more accessible for litigants. This review would never be formulaic: a court decision is an expression of the act of adjudicating; its drafting is entirely dependent on the conditions in which it is drawn up and the judge's perspective of their duty. It has also led to an assessment of the evolution of the administrative judge's place in society. This review led to a reform that has been gradually implemented. It began in 2011 with a working group that submitted its report¹ a year later and the reforms were implemented after several phases of trials which lasted almost seven years. In addition to its content, the methodology of this reform is therefore also of interest.

State of affairs before the reform

Before outlining the review of how administrative decisions are drafted and their results, it is appropriate to specify in a few words its purpose, namely what is meant by the drafting of decisions of the administrative courts. In France, administrative courts are distinct from the overall system of justice. They have the jurisdiction to hear, broadly speaking, disputes in relation to the exercise of public power. The administrative law system includes a supreme court, the Council of State (Conseil d'État), which handles both the management of the administrative law system, from the courts of first instances to the appeal courts and tries to

¹ Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative – Rapport, avril 2012. Available on line : [Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative : rapport final \(conseil-etat.fr\)](http://www.conseil-etat.fr/IMG/pdf/Groupe_de_travail_sur_la_redaction_des_decisions_de_la_juridiction_administrative_rapport_final_conseil-etat.fr)

ensure conformity throughout the jurisprudence of the administrative law system. The claims that come before the administrative courts are varied and so are the judicial decisions in response to them. Without going into detail, it is possible to distinguish several major categories of judgments that are issued by these courts: decisions where the courts reject the application because it is inadmissible because the action has lost its object, or is outside the jurisdiction of the court; decisions where emergency measures are ordered by a judge; decisions where the court issues a judgment following adversarial proceedings and a hearing. The drafting of French administrative law decisions has two principal characteristics: uniformity and a longstanding history. These two features are all the more remarkable given that the method of drafting has developed through judicial experience and practice and there are very few legislative or regulatory provisions concerning it.

The first feature of these decisions is that they follow a model that is common to the entire system of administrative law. Every decision had – and still has – a heading indicating the court issuing it, the date, and the phrase ‘In the name of the French people’. This is followed by three distinct sections. The first section, which is known as the ‘*visas*’ because each paragraph begins with the word ‘*vu*’, (‘seen’, meaning ‘given that’ in context), contains a certain amount of information about the parties to the dispute, the pleadings, and the chronological order of their filing. The claims that were made and the arguments developed in support of them are analysed in a very focused manner. It then contains information on the main investigative steps taken by the court; as the court must show the correct investigative procedure was followed. This section ends by mentioning the various authorities that will be of importance in the dispute and these are listed in hierarchical order (Constitution, international standards, law, regulations). The second section is focused on the reasoning behind the decision, which itself is contained in the third section. Whereas the decision part of the judgment is based on an assessment of the essential issue, which is reasoned out by the court, here the view of the court is expressed on the submissions put before it and on which it must rule. Each paragraph in this section begins with ‘*Considérant que*’, meaning ‘Considering that’. It is customary when the decision rules on several submissions and/or when there are numerous pleas, to insert headings and subheadings to facilitate reading. The third section is the operative part of the judgment. It is broken up into clauses, each clause addressing each issue that was put before the court.

These different sections used to be contained in a single sentence, the subject of which was the issue on which it depended, and which began that part of the ruling. The main verb was the word ‘*decides*’ which was used to separate the submissions from the court’s ruling. The ‘*visas*’ and the reasons were therefore subordinate and were inserted between the subject and the verb, separated from each other by punctuation. This particular manner of laying out French court decisions was the fruit of tradition, as it was not prescribed by any legal template. It was intended to reflect, or even impose, the rigour of judicial reasoning, which applies a general and impersonal rule to a particular situation. This legal reasoning is usually referred to as syllogistic, with the rule of law as the major consideration and the facts as the object of the law. The syntax of the single sentence was intended to make the conclusion seem as though it inevitably flowed from the statement of the applicable law. The three French supreme courts - the Constitutional Council, the Court of Cassation, and the Council of State – have all adopted this drafting method. While all the administrative courts have followed this model, the approach of the first instance courts and courts of appeal has been more variable, with a number of them abandoning the single sentence model in favour of this modern template.

The second characteristic trait of this method of drafting has been its continued use since the origins of administrative law. The French system of administrative law demonstrates the tension of having its origins in the heart of the administration while gradually emancipating itself through judicial decisions. Until the law of 24 May 1872, which gave the Council of State jurisdiction to hear administrative disputes on a sovereign basis, controversies in the administrative system had been settled by the administration itself, the decision being taken by the Head of State at national level, by his/her representatives at local level, and by the prefectural councils at the most basic level. This growth of administrative law from its origins explains certain characteristic features of the way in which decisions are expressed, both in terms of form (judicial decisions are drafted like other administrative acts of the executive, since they were originally decisions of the Head of State) and in terms of content: the administrative judicial decision was for a long time the expression of the hierarchical superior correcting the errors of his subordinates. Decisions were addressed not so much to the litigants as to the decision-makers. It did not therefore have to justify itself, but rather to express the content and scope of the particular law. Long after it had become a court, the decisions of the Council of State retained the mould of the *imperatoria brevitatis*; that which characterised the ministerial decision it had prepared. While concision may still mark the form of administrative decisions, the reasoning of these judgments is in a state of constant expansion and enrichment. This giving of reasons is not only a legal obligation, found in Article L. 9 of the Code of Administrative Justice, but also a democratic requirement, whereby we must bear in mind that court decisions are issued ‘in the name of the French people’.

The concision of court decisions is not only the product of its history. It is also both a condition and an effect of the manner of drafting. It must be said here that the problems of judgment drafting appear to be inseparable from those of this particular decision-making process. The decision in administrative law is, in principle, a collegial decision – in principle, because today, on average, more than half of the applications submitted to the administrative courts are dealt with by a single magistrate. Nonetheless, this collegiality remains a central characteristic, which requires that the panel (at least of three judges) deliberate on not only the solution to the dispute (the operative part), but also on the reasons which, insofar as they are the necessary support for that part, carry the same authority. In simple terms, before the judicial discussion following the hearing, the bench has a draft judgment drawn up by the rapporteur (who is a member of the bench) and the deliberation takes the form of discussing this draft, amending or reformulating it until it is approved by the majority of the members of the bench. Contrary to what happens in many jurisdictions, the panel does not deliberate solely on the solution, leaving it to the rapporteur to give reasons, it debates the reasoning as well. This is done under the supervision of the presiding judge. For an administrative court to be able to genuinely deliberate on the reasons upon which a case is decided, and considering the fact that the court may have to deal with an average of around twenty cases per hearing, but often many more in the first instance, of necessity, the reasons given must not be too long. The requirement to give reasons must be reconciled with the obligation to deliver judgments within a reasonable time, which currently is between one and two years depending on the difficulty of the cases put before a panel.

While these drafting methods have remained virtually unchanged since the establishment of the Council of State and the prefecture councils, the system of administrative justice has witnessed profound changes over the past half century:

- Firstly, its litigants and their expectations have both multiplied and diversified. The number of applications, and consequently the number of decisions that the courts have to take, is constantly increasing: in 2019, the 42 administrative courts (796 magistrates) handed down 223,219 decisions, the 8 administrative courts of appeal (269 magistrates) 34,260 and the Council of State 10,320, ie at each level a little more than the number of applications registered. This represents an increase of around 15% in ten years.
- Secondly, the cross-section of people applying to the administrative courts has changed profoundly. On the one hand, there is easy access to administrative justice and it is one of the most open systems of its kind in Europe, but the recent increase in quantitatively important disputes, such as driving licence issues, disputes by non-nationals or disputes concerning social benefits, bring before the administrative court a large number of people who expect the judge to give a clear decision as to their rights. These litigants are sometimes unable to completely understand the reasons for a decision in their case, especially as these appeals are often exempt from the need for a lawyer. On the other hand, the development of complex regulations, in the economic, environmental, tax or contractual fields, for example, generates highly specialised and technical litigation, both in terms of the legal situations and the standards applicable to such disputes. The parties to these disputes expect the decision not only to provide precise and just answers to their contentions, but also that the decisions are of a kind which uphold legal certainty and clarity. Between these two extremes, the nuances become infinite, and disputes that only a few decades ago could be resolved by a single, easily identifiable rule of law may today require a combination of several standards proposing different values.
- Recently, new pathways have emerged enabling the delivery of an appropriate response in law: the last half-century has seen the emergence, alongside the substantive administrative judge whose field of competence was constantly expanding, of administrative judges of civil and criminal wrongs, of enforcement, of emergencies or of contracts.
- The law has become much more complex: the hierarchy of norms has developed vertically, with the direct applicability of international norms and the integration of the European Union, whose law has acquired a special place; with the increasing application in litigation of the Constitution, due to the implementation of a procedure for the *a posteriori* review of the constitutionality of laws (the supreme norm of constitutionality), which involves all the courts.
- These developments have changed the perception that the administrative judge has of the judicial role: if he/she is still the judge over the administration's exercise of its powers, he/she, increasingly, is also the judge of the rights and interests involved in any administrative step.

It is these important developments that led the administrative courts, in 2011, to undertake an analysis of the way these decisions are drafted in order to meet the expectations of litigants.

The Reform

This analysis was launched by the Vice-President of the Council of State and overseen by a working group chaired by Mr Philippe Martin, then deputy president of the Administrative

Jurisdiction Division, and composed of members of the Council of State and judges from administrative courts and administrative courts of appeal, representing the various functions exercised within the court (rapporteurs, public rapporteurs, presidents). I took the role of rapporteur.

The Development of the Reform

The analysis carried out by this group was intense: firstly because of its duration, with work lasting more than a year; secondly, because of its scope and the diversity of what needed consideration. A functional analysis of all the elements of the legal decision was carried out in the light of the results of the trials of different drafting methods conducted by the group. This comprised historical and comparative law studies, as well as dialogue involving the various interested parties (administrative judges and judges from other jurisdictions, including foreign jurisdictions; lawyers; administrators; French and foreign professors). A progress report was then published, giving rise to a wide-ranging debate both within and outside those involved with administrative law. This work culminated in the submission to the Vice-President of the Council of State, in April 2012, of a report containing 18 proposals. This submission was then published.² This first phase was followed by a long experimental phase (seven years), initially within a few select courts that volunteered for this initiative. It was gradually expanded and supervised by another working group which was responsible for collating the relevant data. At the end of this experiment, in 2019, a number of changes to the drafting of court decisions were adopted and their implementation was accompanied by a short guide for judges. These are now fully integrated into the day-to-day work of the entire administrative court system.

The Substance of the Reform

The working group assessed possible changes in the drafting of court decisions with simple objectives in mind – to make the decision easier to read and understand, since readability is not just a question of form – and with precise requirements in mind: the changes must not lead to a diminution in the thoroughness and precision of the judge's reasoning, they must be compatible with real collegiality, and they must not add to the burden of those who draft the decision. To sum up: improving the drafting should not under any circumstances lead to a deterioration of the content of the decision nor increase difficulties in the way it is drawn up. It is unnecessary to discuss the various elements that have been examined in this context, both numerous and often very technical, but only those that seem likely to contribute to a more general analysis of the preparation of a legal decision.

Strengthening the reasoning for the decision

As mentioned, it soon became clear that improving the drafting of court decisions was inseparable from the refinement and strengthening of the methodology of reasoning. There were many discussions about the information that should be given to the parties in the text of the decision. The challenge was to provide the information necessary for understanding the solution without depriving the reader of the essence of the decision, ie the legal basis for the solution, and to do so in a way that was compatible with real judicial collegiality. It was therefore necessary to start by considering what information must be included: should the arguments of the parties be set out in detail? Did all the facts of the case need to be included? What points of law, judicial precedents and authorities should be set out? Some of these questions did not pose any difficulties:

²(n 1).

- There is no need to repeat the arguments of the parties: the pleas are analysed in the citations; the reasoning must be confined to the statement of the decisions of fact and law which justify the solution of the dispute.
- Theoretical considerations or considerations relating to alternative solutions that have not been accepted should not appear in the decision. They are the responsibility of the public rapporteur. This public rapporteur, who is specific to the administrative jurisdiction, is in charge of independently presenting at the hearing, the analysis of the case file and the argued solution that is proposed to the panel of judges, of which he is not a member, and the judicial panel is perfectly free not to agree with him. Some elements that shed light on the solution, but which are not the necessary support for it, are expressed by the public rapporteur, which thus dispenses with the need to mention them in the judicial decision. However, as the opinion of the public rapporteur is binding only on him/her, it cannot have the same value as the reasoning for the decision that is agreed upon by the panel of judges.
- Only the laws and facts that support the solution should therefore be included in the decision. These should be as precise and explicit as possible.

Other aspects were also debated, such as the inclusion of case law precedents. References to decisions from other jurisdictions (European; Constitutional Council; Court of Conflicts; Court of Appeal) already make an appearance where it is necessary, either because this case law is binding on the administrative judge or, more rarely, because he or she feels inspired to voluntarily take it into account. However, this is not necessarily the case for the administrative court's decisions. In our system, founded on Roman law, the judge is not bound by previous decisions, even when they come from the Supreme Court. Any interpretation of a particular law that was given in a different case to the instant dispute implies an appropriation of this interpretation and requires its reiteration. However, the principle of guaranteeing to litigants a degree of legal certainty impels the need to ensure the unity and continuity of case law, of which the judge of cassation is the guarantor. Consequently, it is well known that any contentious application of a law to a particular case is part of the jurisprudential interpretation of this law, either initiating it, continuing it, or modifying it to a greater or lesser extent.

While these do not have the force of law, precedents are part of the elements that guide the judge without binding him or her. Opinions within the working group and within the administrative courts in general were particularly divided on the advisability of precedent citation: which precedents should be included? Was there a risk of a dispute over the choice or scope of these precedents? Would this not give, in the eyes of the majority of readers, an importance to case law that it does not bear? The report reflects these discussions and finally proposes to cite only the reference to decisions of principle, listed as such, which have settled a point of law and which, therefore, provide useful information to litigants³. As to other references, it is up to the public rapporteur to cite them in his or her conclusions, since they explain the legal context of the dispute, but do not constitute the direct basis for the solution to the case. After trials, it was decided not to adopt this proposal of the report. References to case law precedents do not therefore appear in the decisions of the administrative court. They do, however, find their place in the abstract which accompanies the publication of the decision on the Council of State's website: this means of publicising court decisions on the

³ See Rapport, pp. 30-32.

internet renders it possible to improve the information provided to the reader without overloading the reasoning within the actual decision.

Drafting improvements

The most significant change, and the one which gave rise to the most heated debate within the administrative law system was the abandonment of the single-sentence syntax described above, whereby each paragraph began with 'considering that', in favour of an appropriate but ordinary expression. Although all agreed that this template made decisions more difficult to read, opinions were divided on the consequences of abandoning a form which, for some, would force the drafter to apply the rigour of syllogistic reasoning while at the same time unfolding to the reader the reasoning of the solution to which it leads. The report decided, however, that rigour and conciseness as qualities of current drafting modality are not so much due to syntax as they are to a judicial culture that will adapt to a more accessible form, and that other recommended requirements, such as the use of short sentences and paragraphs, may guarantee both the rigour of legal reasoning and clarity of expression. In addition to these reasons, many people within the court system regretted abandoning the traditional style of drafting that was a strong mark of the identity of the administrative court. The trials proved that these fears were unfounded. More than ten years later, the modified syntax has been successfully implemented into practice, without any diminution of rigour in the expression of the court's reasoning. The new drafting model retains a small trace of the old one by stating, at the beginning of the grounds: 'in consideration of the following'. The other French courts have, in turn, also abandoned that particular syntax.

LA REFORME DE LA REDACTION DES DECISIONS DE JUSTICE ADMINISTRATIVE: 7 ANS DE REFLEXIONS

Résumé: Pour la première fois dans son histoire, la juridiction administrative a entrepris il y a un peu plus de 10 ans une vaste réflexion collective sur la rédaction de ses décisions de justice, en vue de les rendre plus compréhensibles pour les justiciables et de répondre de manière plus complète à leurs attentes. Cette réflexion ne pouvait rester formelle : la décision de justice est l'expression de l'acte de juger ; sa rédaction est étroitement dépendante des conditions dans lesquelles elle est élaborée et de la conception que se fait le juge de son office. Elle a conduit à prendre la mesure de l'évolution de la place du juge administratif dans la société.

Cette réflexion a débouché sur une réforme dont la mise en place a été très progressive. Entreprise en 2011 dans le cadre d'un groupe de travail qui a remis son rapport un an plus tard, elle s'est généralisée après plusieurs phases d'expérimentations pendant presque sept ans. Outre son contenu, cette réforme est donc aussi intéressante par sa méthode.

Auteur : Gilles Pellissier, Professeur associé, maître des requêtes au Conseil d'Etat,

Avant la réforme: état des lieux

Avant de décrire cette réflexion et ses résultats, il convient de préciser en quelques mots son objet, à savoir ce qu'on entend par rédaction des décisions de la juridiction administrative.

La juridiction administrative constitue en France un ordre juridictionnel distinct de l'ordre judiciaire, compétent pour connaître, en gros, des litiges relatifs au fonctionnement de l'administration et à l'exercice de la puissance publique. Cet ordre juridictionnel administratif est composé d'une cour suprême, le Conseil d'Etat, qui assure à la fois la gestion des juridictions administratives, notamment les juridictions ordinaires que sont les tribunaux administratifs en première instance et les cours administratives d'appel en appel et l'unité de leur jurisprudence, en tant que juge de cassation.

Les décisions de la juridiction administrative dont je vais vous parler sont toutes celles par lesquelles ces juridictions résolvent les litiges qui sont portés devant elles ou, pour le dire autrement, par lesquelles elles répondent aux demandes contentieuses qui leur sont faites. Ces demandes sont variées et les réponses juridictionnelles qu'elles suscitent aussi. Sans entrer dans les détails, il est possible de distinguer plusieurs grandes catégories de décisions de nature juridictionnelle, les seules concernées par la réforme: celles par lesquelles la juridiction rejette la demande sans l'instruire car elle est irrecevable, car le recours a perdu son objet ou ne ressortit pas de la compétence de la juridiction administrative; celles par lesquelles un juge unique va ordonner des mesures d'urgence; celles par lesquelles la juridiction va trancher le litige après, sauf exception, une instruction contradictoire et une audience.

La rédaction des décisions de la juridiction administrative française présente deux traits caractéristiques forts: l'uniformité et l'ancienneté. Ces deux traits sont d'autant plus remarquables que le mode de rédaction résulte essentiellement de la pratique, les dispositions

législatives ou réglementaires le concernant étant peu nombreuses et ne portant que sur quelques mentions obligatoires.⁴

Premier trait caractéristique : la rédaction des décisions de justice suit un modèle commun à l'ensemble de la juridiction administrative. Ce modèle était le suivant : Toute décision de justice comportait – et comporte toujours – un en-tête indiquant la juridiction qui la rend, sa date, et la formule 'Au nom du peuple français'. Suivent trois blocs bien distincts : le premier, que l'on a pris l'habitude d'appeler 'les visas' car chaque paragraphe commence par le mot 'vu', contient d'abord un certain nombre d'informations relatives aux parties au litige (identification) et aux mémoires qu'elles ont produit, dans l'ordre chronologique de leur enregistrement. Les demandes qu'elles formulent et les arguments développés à leur appui sont analysés de manière très synthétique. Il contient ensuite des informations relatives aux principales mesures prises par la juridiction pour l'instruction de l'affaire (tels que les notifications aux parties de moyens que la juridiction s'apprête à relever d'office) ainsi qu'aux phases de l'instruction (audience ; prises de parole à l'audience), la décision de justice devant faire la preuve de sa régularité. Ces visas se terminent par la mention des différents textes dont il sera fait application au litige, dans l'ordre de la hiérarchie des normes (Constitution, normes internationales, loi, règlement), jusqu'au code de justice administrative, qui est toujours mentionné car toujours appliqué.

Le second bloc est consacré aux motifs qui justifient la solution du litige, laquelle figure dans le troisième bloc, le dispositif. Sauf lorsque la solution du litige est fondée sur un moyen soulevé d'office par la juridiction, ce qu'elle ne peut faire que dans quelques cas, ces motifs expriment la position prise par la juridiction sur les moyens développés devant elle à l'appui des demandes sur lesquelles elle doit statuer et qui sont analysés dans les visas. Chaque paragraphe commençait par le terme 'Considérant que'. Il est d'usage, lorsque la décision statue sur plusieurs conclusions et/ou lorsqu'il y a de nombreux moyens, d'insérer des titres et inter-titres pour faciliter la lecture.

Le troisième bloc est le dispositif, présenté par articles, chaque article répondant à une demande faite à la juridiction. Ces différents éléments prenaient place au sein d'une phrase unique dont le sujet était la juridiction mentionnée au début, le verbe principal le mot 'décide' qui sépare les motifs du dispositif, et le complément d'objet les articles du dispositif. Les 'visas' et les motifs étaient autant de subordinées insérées entre le sujet et le verbe et séparées les unes des autres de points-virgules.

Cette syntaxe particulière des décisions de justice françaises était le fruit de la tradition, car elle n'était prescrite par aucun texte. Elle était censée traduire au mieux, voire imposer, la rigueur du raisonnement juridictionnel, qui fait application d'une règle générale et impersonnelle à une situation particulière. On a coutume de désigner ce raisonnement juridique de syllogistique, la règle de droit étant la majeure et les faits la mineure. La syntaxe de la phrase unique paraît faire découler de manière quasi inéluctable la conclusion (réponse au moyen ; solution du litige) de l'énoncé de la norme.

Les trois cours suprêmes françaises – Conseil constitutionnel, Cour de cassation et Conseil d'Etat – adoptaient ce mode de rédaction. Si l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif le suivait, les pratiques des juridictions judiciaires de première instance et

⁴ Articles R 741-2 à 5 du Code de justice administrative.

d'appel étaient plus variables, un certain nombre d'entre elles ayant abandonné le modèle de la phrase unique au profit d'un style courant.

Le second trait caractéristique de ce mode de rédaction des décisions de la juridiction administrative est sa permanence depuis les origines de la juridiction administrative. La juridiction administrative française présente cette particularité d'être née au cœur de l'administration dont elle s'est progressivement émancipée. Jusqu'à la loi du 24 mai 1872, qui donne au Conseil d'Etat compétence pour juger souverainement les litiges administratifs, ceux-ci étaient réglés par l'administration elle-même, la décision étant prise par le chef de l'Etat au niveau national, par ses représentants au niveau local, après une instruction interne par le Conseil d'Etat au niveau national, par les conseils de préfectures au niveau local.

Cette origine de la juridiction administrative explique certains traits caractéristiques de la manière dont elle s'exprime, tant sur la forme (les décisions de justice sont rédigées comme les autres actes administratifs de l'exécutif, car, à l'origine, elles étaient des décisions du chef de l'Etat) que sur le fond: la décision de justice administrative fut pendant longtemps l'expression du supérieur hiérarchique corrigeant les erreurs de ses subordonnés. Elle s'adressait moins aux justiciables qu'à l'administration. Elle n'avait donc pas à se justifier, mais à exprimer le contenu et la portée de la règle de droit. Les décisions du Conseil d'Etat ont, bien après qu'il fut devenu une juridiction, conservé le souvenir de cette *imperatoria brevitatis* qui caractérisait la décision du ministre qu'il avait préparée. Si la concision apparaît toujours comme la marque de fabrique de la juridiction administrative, la motivation des décisions de justice n'a cessé de s'enrichir. Cette motivation est en effet non seulement une obligation légale, rappelée par l'article L. 9 du code de justice administrative, mais aussi une exigence démocratique, que rappelle la mention selon laquelle les décisions de justice sont rendues 'au nom du peuple français'.

La concision de la rédaction de la décision de justice n'est pas seulement le produit de son histoire. Elle est aussi tout à la fois une condition et un effet de son mode d'élaboration. Il faut en dire un mot, tant les problématiques rédactionnelles apparaissent indissociables des processus de décision. La décision de justice administrative est, en principe, une décision collégiale - je dis bien en principe, car aujourd'hui, en moyenne,⁵ plus de la moitié des requêtes présentées à la juridiction administrative sont traitées par un magistrat décidant ou statuant seul. Et cette collégialité est une vraie collégialité, qui implique que la formation de jugement (au minimum de trois juges) délibère non seulement sur la solution à donner au litige (le dispositif), mais aussi sur les motifs qui, dans la mesure où ils sont le soutien nécessaire du dispositif, ont la même autorité que lui.

Concrètement, la formation de jugement dispose, avant le délibéré qui suit l'audience, d'un projet de jugement rédigé par le rapporteur (qui fait partie de la formation de jugement) et le délibéré va consister à discuter de ce projet, à l'amender ou le reformuler, jusqu'à aboutir à un texte approuvé par la majorité au moins des membres de la formation de jugement. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreuses juridictions dans le monde, la formation de jugement ne délibère pas uniquement sur la solution, laissant au rapporteur le soin de la

⁵ Les proportions varient en effet selon les niveaux de juridiction : (2018) en première instance, 35 % des affaires sont jugées en formation collégiale (33 % par un juge unique / référé ; 26 % par ordonnances) ; en appel, 60 % sont jugées en formation collégiale (37 % ord) ; le Conseil d'Etat règle presque 48 % des affaires par ordonnances, hors référés, le reste étant jugé par formations collégiales (37 % sous-section jugeant seule ; 13 % sous-sections réunies; 0,3 % section et assemblée).

motiver, sous le contrôle plus ou moins attentif du président. Pour qu'il soit possible à une formation de jugement de délibérer réellement sur les motifs et le dispositif d'une vingtaine – en moyenne, mais souvent beaucoup plus en première instance – d'affaires par audience, il est nécessaire que les motifs ne soient pas trop longs. L'exigence de motivation doit être conciliée avec l'obligation de juger dans un délai raisonnable, qui est aujourd'hui entre un et deux ans selon la difficulté des affaires jugées en formation collégiale.⁶

Si ces modes de rédaction n'avaient pratiquement pas changé depuis l'institution du Conseil d'Etat et des conseils de préfecture, la juridiction administrative a, elle, profondément évolué au cours du dernier demi-siècle: Ses justiciables et leurs attentes se sont multipliés et diversifiés: tout d'abord, le nombre de requêtes, et par conséquent de décisions que les juridictions doivent prendre, ne cesse d'augmenter: en 2019, les 42 tribunaux administratifs (796 magistrats) ont rendu 223 219 décisions, les 8 cours administratives d'appel (269 magistrats) 34 260 et le Conseil d'Etat 10 320, soit à chaque niveau un petit peu plus que le nombre de requêtes enregistrées. C'est environ 15 % d'augmentation en dix ans.

Ensuite, les profils des justiciables de la juridiction administrative ont profondément évolué. D'un côté, l'accès très facile à la justice administrative, qui en fait l'une des plus ouvertes d'Europe, l'augmentation récente de certains contentieux quantitativement très importants (ce qui ne signifie pas qu'ils soient toujours simples), tels que les contentieux du permis de conduire, des décisions concernant les étrangers ou les contentieux des prestations sociales, conduisent devant la juridiction administrative un grand nombre de personnes qui attendent du juge une décision claire sur leurs droits, sans être toujours en mesure d'en comprendre seuls les motifs, d'autant plus que ces recours sont souvent dispensés de ministère d'avocat. D'un autre côté, le développement de réglementations complexes, telles que les réglementations économiques, environnementales, fiscales ou encore contractuelles, génèrent des contentieux hautement spécialisés, d'une grande technicité, tant au niveau des situations juridiques que des normes qui leur sont applicables. Les parties à ces litiges attendent de la décision non seulement qu'elle apporte des réponses précises et justes à leurs argumentations, mais aussi qu'elle conforte la sécurité juridique dont leurs activités ont besoin. Entre ces deux extrêmes, les nuances sont infinies et des contentieux qu'une seule règle de droit aisément identifiable permettait il n'y a encore que quelques décennies de résoudre peuvent aujourd'hui rendre nécessaires la combinaison de plusieurs normes de valeurs différentes.

De nouvelles voies de droit permettant de leur apporter une réponse appropriée sont apparues: Le dernier demi-siècle a vu s'affirmer, à côté du juge administratif du fond dont le champ de compétence ne cessait de s'étendre, des juges administratifs de la cassation, de l'exécution, des urgences ou encore du contrat. Le droit applicable est devenu beaucoup plus complexe: la hiérarchie des normes s'est développée vers le haut, avec l'applicabilité directe des normes internationales et l'intégration européenne, dont le droit a acquis une place particulière; avec l'effectivité croissante de la Constitution, grâce à l'institution d'une procédure de contrôle a posteriori de constitutionnalité des lois (la question prioritaire de constitutionnalité), qui fait intervenir l'ensemble des juridictions; Ces évolutions ont enfin modifié la conception que le juge administratif se fait de son office: s'il est toujours le juge de l'exercice par l'administration de ses pouvoirs, il est aussi et de plus en plus le juge des

⁶ Actuellement, le délai moyen de jugement toutes affaires confondues est inférieur à un an à tous les niveaux de juridiction, mais supérieur pour les affaires ordinaires jugées en formation collégiale (environ 2 ans en première instance, un peu plus d'un an en appel et 1 an ½ environ devant le Conseil d'Etat.

droits et intérêts en présence dans l'action administrative. Ce sont ces importantes évolutions qui ont conduit la juridiction administrative, en 2011, à entreprendre une réflexion sur l'adaptation de la rédaction de ces décisions aux attentes des justiciables.

La réforme

Cette réflexion a été lancée par le Vice-président du Conseil d'Etat et pilotée par un groupe de travail présidé M. Philippe Martin, alors président adjoint de la Section du contentieux et composé de membres du Conseil d'Etat et de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, représentatifs des différentes fonctions exercées au sein de la juridiction (rapporteurs, rapporteurs publics, présidents). J'en été le rapporteur.

L'élaboration de la réforme

La réflexion menée au sein de ce groupe et à l'extérieur a été intense : par sa durée, d'une part, les travaux s'étalant sur plus d'une année; par son ampleur, d'autre part et par la diversité des approches.

Il a procédé à une analyse fonctionnelle de tous les éléments de la décision de justice, à la lumière des résultats d'expérimentations d'évolutions des modes de rédaction conduites au sein du groupe, d'études historique et de droit comparé ainsi que de nombreuses auditions des différents publics intéressés (magistrats administratifs et d'autres juridictions, y compris étrangères; avocats; administrations; professeurs français et étrangers). Enfin, la diffusion d'un rapport d'étape a suscité un très large débat tant au sein de la juridiction administrative qu'à l'extérieur. Ces travaux se sont conclus par la remise au Vice-président du Conseil d'Etat, au mois d'avril 2012, d'un rapport comportant 18 propositions, qui a ensuite été publié⁷.

Cette première phase a été suivie d'une longue phase d'expérimentation (sept ans), d'abord au sein de quelques chambres dans certaines juridictions, volontaires pour cet exercice, expérimentation progressivement étendue et supervisée par un autre groupe de travail chargé d'en recueillir les résultats. Au terme de cette expérimentation, un certain nombre d'évolutions de la rédaction des décisions de justice ont été adoptées et leur mise en œuvre accompagnée d'un petit guide à l'usage des juges (2019). Elles sont aujourd'hui totalement intégrées à la pratique de l'ensemble de la juridiction administrative.

Le contenu de la réforme

Le groupe de travail a évalué les évolutions possibles de la rédaction des décisions de justice avec un objectif - faciliter la lecture de la décision et enrichir son contenu informatif, la lisibilité n'étant pas seulement une question de forme - et des exigences: les évolutions ne doivent pas conduire à diminuer la rigueur et la précision du raisonnement du juge, doivent être compatibles avec la collégialité réelle telle que je l'ai décrite et ne doivent pas accroître la charge de travail de ceux qui élaborent la décision. Pour le dire en deux mots: l'amélioration de la rédaction ne devait en aucun cas entraîner une dégradation du contenu de la décision ou de ses modalités d'élaboration.

⁷ Ce rapport est disponible sur le site du Conseil d'Etat : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/groupe-de-travail-sur-la-redaction-des-decisions-de-la-juridiction-administrative-rapport-final>

Je ne traiterai pas de tous les éléments qui ont été étudiés dans ce cadre, nombreux et souvent très techniques, mais seulement de ceux qui me semblent susceptibles de nourrir une réflexion plus générale sur l'élaboration de la décision de justice.

L'enrichissement des motifs de la décision

Comme je l'ai indiqué, il est rapidement apparu que l'amélioration de la rédaction des décisions de justice était indissociable de l'enrichissement de son contenu. De nombreuses discussions ont eu lieu à propos des informations qu'il convenait de donner aux parties dans le texte de la décision. L'enjeu était d'enrichir l'information nécessaire à la compréhension de la solution sans faire perdre au lecteur l'essentiel de la décision, à savoir le fondement juridique de la solution et dans une mesure restant compatible avec une collégialité réelle, qui s'exerce sur la rédaction de la décision. Il convenait donc de commencer par réfléchir à ce qui était le contenu informatif nécessaire : fallait-il exposer en détail les arguments des parties ? quels éléments de fait indiquer ? quels points de droit : les textes applicables ? les précédents jurisprudentiels ?

Certaines réponses à ces questions n'ont pas posé de difficultés:

- Inutile de reprendre en détail les arguments des parties : les moyens sont analysés dans les visas; les motifs doivent être consacrés à l'exposé des raisons de fait et de droit qui justifient la solution du litige.
- Les considérations théoriques ou relatives à des solutions alternatives non retenues ne doivent pas figurer dans la décision. Elles relèvent des conclusions du rapporteur public.
(Cette institution originale, propre à la juridiction administrative, est un membre de la juridiction chargé d'exposer publiquement, à l'audience, et en toute indépendance, l'analyse qu'il fait du dossier et la solution argumentée qu'il propose à la formation de jugement (dont il ne fait pas partie et qui est parfaitement libre de ne pas le suivre) de donner au litige. Une partie des éléments qui éclairent la solution mais qui n'en sont pas le soutien nécessaire est ainsi exprimée par le rapporteur public, ce qui dispense la décision d'en faire état. Mais, l'opinion du rapporteur public n'engageant que lui-même, elle ne saurait avoir la même valeur que les motifs de la décision.)
- Seuls les règles de droit et les faits qui justifient la solution doivent donc figurer dans la décision, mais ils doivent aussi précis et explicites que possible.

D'autres ont été plus discutées, comme l'indication des précédents jurisprudentiels. Les références à des décisions d'autres juridictions (européennes; Conseil constitutionnel ; Tribunal des conflits; Cour de cassation) apparaissent déjà actuellement en tant que de besoin, soit parce que cette jurisprudence lie le juge administratif, soit plus rarement parce qu'il s'en inspire ou en tient volontairement compte.

En revanche, ce n'est pas le cas pour les propres décisions de la juridiction administrative. Dans le système de droit romain qui est le nôtre, le juge ne saurait être lié par les précédentes décisions qu'il a rendues, y compris lorsqu'elles émanent de la cour suprême. Toute application au litige qu'il tranche d'une interprétation de la règle de droit donnée à l'occasion d'un autre litige implique ainsi une appropriation de cette interprétation, qui passe par sa réitération. Toutefois, le souci de garantir aux justiciables une certaine sécurité juridique conduit à assurer une unité et une continuité de la jurisprudence, dont le juge de cassation

est le garant. Nul n'ignore, par conséquent, que toute application contentieuse d'une norme à un cas particulier s'inscrit dans le mouvement jurisprudentiel de l'application de cette norme, soit qu'elle l'initie, soit qu'elle le poursuive, soit qu'elle l'infléchisse de manière plus ou moins forte.

Sans avoir la force d'une règle de droit, ces précédents font partie des éléments qui inspirent le juge sans le lier. Les opinions au sein du groupe de travail et de la juridiction en général étaient très divisées sur l'opportunité de les mentionner : quels précédents ? risquait-il d'y avoir une contestation sur le choix ou la portée de ces précédents ? ne serait-ce pas donner, aux yeux de la majorité des lecteurs, à la jurisprudence une importance qu'elle n'a pas ? Le rapport fait état de ces discussions et propose finalement de ne mentionner que la référence aux décisions de principe, répertoriées comme telles, ayant tranché un point de droit apporte un élément d'information utile aux justiciables. Pour les autres références, il revient au rapporteur public d'en faire état dans ses conclusions, car elles expliquent le contexte juridique du litige, mais ne constituent pas les fondements directs de la réponse apportée aux moyens.

Après expérimentation, il a été décidé de ne pas retenir cette proposition du rapport. Les références aux précédents jurisprudentiels ne figurent donc pas dans les décisions de la juridiction administrative. Ils apparaissent en revanche dans l'abstract qui accompagne la publication de la décision sur le site internet du Conseil d'Etat : les nouveaux supports de publicité des décisions de justice permettent aujourd'hui d'enrichir l'information du lecteur sans surcharger la motivation de la décision.

Améliorations rédactionnelles

La plus importante et celle qui donna lieu aux débats les plus vifs au sein de l'ensemble de la juridiction est l'abandon de la syntaxe de la phrase unique que je vous ai décrite, où chaque paragraphe commençait par "considérant que", au profit d'une syntaxe ordinaire. Si personne ne contestait que cette syntaxe compliquait la lecture de la décision, les avis sont apparus très divisés sur les risques de l'abandon d'une forme qui, pour certains, contraindrait le rédacteur à la rigueur du raisonnement syllogistique en même temps qu'il imposerait au lecteur l'évidence de la solution sur laquelle il débouche. Le rapport estime cependant que la rigueur et la concision, qui font les qualités de la rédaction actuelle, ne sont pas tant dues à la syntaxe particulière qui est la leur qu'à une culture juridictionnelle qui s'adaptera sans difficultés à une forme plus accessible et que d'autres exigences formelles, telles que l'usage de phrases et de paragraphes courts, seront à même de garantir la rigueur tant du raisonnement juridique que de son expression.

A ces raisons s'ajoutait probablement chez beaucoup le regret d'abandonner un style de rédaction traditionnel qui était une marque forte d'identité de la juridiction administrative. L'expérimentation a prouvé que ces craintes n'étaient pas fondées. Plus de dix ans après, la syntaxe ordinaire est parfaitement entrée dans la pratique, sans aucune perte de rigueur dans l'expression du raisonnement. Le nouveau modèle de rédaction conserve une petite trace de l'ancien en indiquant, en ouverture des motifs : 'considérant ce qui suit'. Les autres juridictions françaises ont également successivement abandonné cette syntaxe particulière.