

## L'extension du système de juge unique en Europe

Claudio Parisi

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Parisi Claudio. L'extension du système de juge unique en Europe. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 59 N°3,2007. pp. 647-671;

doi : <https://doi.org/10.3406/ridc.2007.19539>

[https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2007\\_num\\_59\\_3\\_19539](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2007_num_59_3_19539)

---

Fichier pdf généré le 09/04/2018

## **Abstract**

This article examines the role of the single judge in Europe and the extension of his domain of competence. The creation of the single judge has largely contributed to giving a new image to judicial system in Europe, seeking to render it simpler and more efficient, specifically by reducing the length of judicial procedures. Hence, the single judge is seen as a positive factor, contributing to better administration of justice. Indeed, several European countries, such as France, Germany and Italy, have decided to assign cases concerning foreigners to the single judge. The present article also analyzes the single judge's incursions into the domains of the European Court of Human Rights and the Court of First Instance of the European Union, both of which are facing a significant increase in the number of cases. At the same time, the establishment of the single judge necessarily entails a reduced application of the principle of collegiality in Europe. A reflection on the arguments in defence of each system reveals that the universal application of the single judge model would inevitably involve certain risks.

## **Résumé**

Cet article constitue une réflexion sur le juge unique en Europe et l'extension de son domaine de compétence. Le juge unique contribue à donner un nouveau visage à la justice: une justice plus simple et plus rapide capable entre autres de remédier à la longueur des procédures juridictionnelles. Ainsi, le juge unique est considéré comme un des éléments clefs qui permettent la bonne administration de la justice. Plusieurs pays en Europe, en effet, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, ont choisi de confier au juge unique le contentieux des étrangers. En outre, notre réflexion tient compte de l'incursion du juge unique dans le cadre de la CEDH et du TPI de l'Union européenne qui doivent en effet faire face à la forte augmentation du nombre des affaires. Cependant l'avancée du juge unique signifie par ailleurs le recul du principe de collégialité en Europe. Une réflexion sur les arguments en faveur du juge unique et sur ceux en faveur de la collégialité montre qu'il est permis d'éprouver quelque crainte à vouloir généraliser le recours au juge unique.

## **L'EXTENSION DU SYSTÈME DE JUGE UNIQUE EN EUROPE**

Claudio PARISI\*

Cet article constitue une réflexion sur le juge unique en Europe et l'extension de son domaine de compétence. Le juge unique contribue à donner un nouveau visage à la justice : une justice plus simple et plus rapide capable entre autres de remédier à la longueur des procédures juridictionnelles. Ainsi, le juge unique est considéré comme un des éléments clefs qui permettent la bonne administration de la justice. Plusieurs pays en Europe, en effet, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, ont choisi de confier au juge unique le contentieux des étrangers. En outre, notre réflexion tient compte de l'incursion du juge unique dans le cadre de la CEDH et du TPI de l'Union européenne qui doivent en effet faire face à la forte augmentation du nombre des affaires. Cependant l'avancée du juge unique signifie par ailleurs le recul du principe de collégialité en Europe. Une réflexion sur les arguments en faveur du juge unique et sur ceux en faveur de la collégialité montre qu'il est permis d'éprouver quelque crainte à vouloir généraliser le recours au juge unique.

*This article examines the role of the single judge in Europe and the extension of his domain of competence. The creation of the single judge has largely contributed to giving a new image to judicial system in Europe, seeking to render it simpler and more efficient, specifically by reducing the length of judicial procedures. Hence, the single judge is seen as a positive factor, contributing to better administration of justice. Indeed, several European countries, such as France, Germany and Italy, have decided to assign cases concerning foreigners to the single judge. The present article also analyzes the single judge's incursions into the domains of the European Court of Human Rights and the Court of First Instance of the European Union, both of which are facing a significant increase in the number of cases. At the same time, the establishment of the single judge necessarily entails a reduced application of the principle of collegiality in Europe. A reflection on the arguments in defence of each system reveals that the universal application of the single judge model would inevitably involve certain risks.*

---

\* Docteur en droit public, enseignant de droit public à l'Université Jean Moulin - Lyon III.

Cet article constitue une réflexion sur l'extension du système du juge unique en particulier dans le contentieux des étrangers, en analysant la législation de certains pays de l'Union européenne en matière de juge unique, ainsi que sur l'apparition du juge unique à la Cour européenne des droits de l'homme et au Tribunal de première instance des Communautés européennes. Le gouvernement français a récemment étendu les attributions du juge unique dans le domaine de l'immigration : cela ne constitue que l'acte le plus récent d'un long processus de généralisation du juge unique dans le contentieux administratif en France. Alors que les juridictions administratives sont en principe des juridictions collégiales, statuant par l'intermédiaire de « formations de jugement »<sup>1</sup>, le Code de justice administrative énonce que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi »<sup>2</sup>. Ainsi, si le juge unique est admis, il constitue l'exception. En effet l'Administration s'est pendant longtemps méfiée du juge unique et a préféré être jugée par une collégialité, « le juge unique, en matière administrative, (faisant) figure d'enfant pauvre »<sup>3</sup>. En réalité, aujourd'hui, dans de nombreux domaines, le juge unique progresse dans différentes juridictions, de droit commun comme d'exception, et sur tous les terrains de l'activité juridictionnelle : juridiction gracieuse et juridiction contentieuse de fond comme le juge d'instruction. Enfin, la progression du juge unique n'emprunte pas toujours les chemins réservés aux seules juridictions de première instance : le juge unique se trouve également au sein des juridictions supérieures<sup>4</sup>. De multiples procédures en droit français font intervenir le juge unique. Il est ainsi tout à fait envisageable que ce mouvement ne s'arrête pas avec les dernières modifications et que, dans un futur proche, de nouvelles hypothèses du juge unique se concrétisent. Cette évolution est renforcée par une tendance dans ce sens que l'on peut constater dans d'autres pays<sup>5</sup>, ainsi qu'au niveau des juridictions communautaire et européenne. On pourrait dire qu'on assiste aujourd'hui à une certaine contagion du juge unique. Pour bien cerner le problème du juge unique, notre analyse en effet ne se limite pas seulement à l'évolution française, mais s'appuie sur l'expérience des autres États,

---

<sup>1</sup> Composées d'un président et d'assesseurs appartenant à la juridiction saisie.

<sup>2</sup> Article 3 Code de justice administrative.

<sup>3</sup> R. PERROT, « Le juge unique en France », *Revue internationale de droit comparé*, 1977, vol. 29, n°4 pp. 659-674.

<sup>4</sup> Pour un résumé intéressant, v. L. CADIET, « Le juge unique en question », in *Actes du colloque : Les juges uniques, dispersion ou réorganisation du contentieux*, coll. « Thèmes et Commentaires », Paris, Dalloz, 1995.

<sup>5</sup> On trouve un écho de cette évolution dans les rapports présentés au Colloque du 16 mars 2007 à Paris : *La justice administrative en Europe*, W. KONIJNENBELT et par L. CADIET, G. HERBERT et R. PEK sur le thème : « Les réponses à l'augmentation du nombre des requêtes : juge unique et procédures de filtrage », Paris, PUF 2007, p. 76.

principalement l'Allemagne et l'Italie ; elle tient compte de l'apparition du juge unique dans le cadre de la CEDH et du TPI de l'Union européenne et démontre que le recours de plus en plus fréquent au juge unique ne constitue pas une exception française : la France ne fait que participer à un mouvement généralisé dans le reste de l'Europe. Cette évolution est relayée par des institutions internationales comme le Conseil de l'Europe qui vient d'introduire avec le protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le recours au juge unique dans le système de contrôle de la Convention (n° 221).

Ce mouvement euphorique dans le sens de l'extension du recours au juge unique est justifié comme un moyen destiné à garantir la bonne administration de la justice, invoquée à l'appui du juge unique comme de la collégialité<sup>6</sup>. Comme l'affirme le Professeur R. Perrot : « Juge unique et collégialité constituent les deux termes d'une alternative où, trop souvent, l'efficacité immédiate le dispute à la raison »<sup>7</sup>. Cette contradiction apparaît sans être résolue. Cependant la mise en œuvre des procédures autorisant le recours au juge unique en France comme dans les autres pays traduit une certaine prudence, tant de la part des magistrats et des avocats que de la part des spécialistes du droit. Ceux-ci mettent l'accent sur les dangers des décisions prononcées par un juge unique : le risque consiste notamment en ce que le juge unique affecte l'indépendance des juges et le droit à un juge impartial<sup>8</sup>. La collégialité peut donc être considérée comme une règle destinée à garantir une bonne administration de la justice. Enfin, on peut constater que ces modifications ont dans la plupart des cas obtenu l'aval de la justice constitutionnelle.

La nécessité du juge unique est aujourd'hui largement reconnue à travers l'élargissement du système du juge unique. L'analyse nous permet de constater que des arguments existent en faveur de la collégialité, mais d'autres également en faveur du juge unique, et que les justifications données laissent persister des craintes et des doutes sur la légitimité ainsi que sur l'efficacité du juge unique. Les dernières modifications apportées à la justice administrative avec l'élargissement du système du juge unique dans le domaine de l'expulsion des étrangers s'inscrivent dans un mouvement de généralisation du juge unique que l'on peut constater dans de nombreux États. La consécration du juge unique dans les systèmes juridiques étrangers et internationaux permettra de constater l'existence de

---

<sup>6</sup> V. en particulier, L. CADIET, L. RICHER (sous la dir. de), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF (Coll. Droit et Justice), 2003, qui consacre le titre I ch. I à une analyse du juge unique en droit judiciaire privé, en contentieux administratif et en procédure pénale.

<sup>7</sup> R. PERROT, « Le juge unique en France », *RIDC*, p. 659, *op.cit.*

<sup>8</sup> M. A. COHENDET, « Vers la généralisation du juge unique ? », *AJDA* du 31 juill. 2006, p. 1465.

similitudes entre les États ainsi que d'une influence de la législation des États membres de l'Union européenne sur le système juridique communautaire et européen.

## I. DE LA NÉCESSITÉ DU JUGE UNIQUE

Les causes de l'évolution en faveur du juge unique sont assez similaires dans les différents pays<sup>9</sup>. Le phénomène n'est pas nouveau, le dysfonctionnement de la justice justifie la multiplication des cas d'exclusion de la collégialité afin de rendre la justice plus efficace. L'efficacité de la justice doit être entendue comme une justice garantissant un fonctionnement adéquat des tribunaux, permettant de la rapprocher des citoyens et d'améliorer le fonctionnement des procédures judiciaires. Mais la nouveauté se situe dans l'ampleur du processus confirmé par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration<sup>10</sup>. L'article 57 de cette loi dispose en effet que les recours contre les refus de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français mentionnant le pays de destination sont formés devant le tribunal administratif, sauf quand l'étranger est placé en rétention, auquel cas le recours est présenté devant le président du tribunal et jugé par un juge unique. Cette loi confirme et renforce la tendance aujourd'hui du droit positif en faveur du juge administratif statuant seul. Depuis 1990 surtout, les présidents de juridiction administrative ont reçu la possibilité de régler eux-mêmes, sans nécessité d'une délibération collégiale, certaines questions ou affaires. Tout en demeurant une exception dans le contentieux administratif, la présence du juge unique est devenue une réalité en France ; dans certains systèmes juridiques le jugement par un juge unique est même le droit commun<sup>11</sup>. Sans pour autant avoir créé une juridiction à juge unique en France, la loi aujourd'hui prévoit la possibilité que certaines affaires ou questions soient réglées par un juge statuant seul, émanation provisoire de la juridiction collégiale, et non pas par une juridiction distincte<sup>12</sup>. Considéré comme le remède miraculeux contre les difficultés que connaît la justice en France mais aussi dans les autres pays et même dans les juridictions

---

<sup>9</sup> R. PERROT, « Le juge unique en France », *RIDC*, p. 661, *op.cit.*

<sup>10</sup> Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, J.O n° 170 du 25 juill. 2006, p. 11047.

<sup>11</sup> En Grande-Bretagne, le jugement par un juge unique est le droit commun.

<sup>12</sup> R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 12 éd., Paris, Montchrestien, 2006, p. 63 et s.

internationales<sup>13</sup>, le juge unique apparaît comme « l'expression d'un nouveau visage de la justice »<sup>14</sup>. Les arguments favorables au juge unique sont bien connus aujourd'hui<sup>15</sup>. Le juge unique est justifié d'une part par la nécessité de la célérité de la procédure<sup>16</sup> et d'autre part pour alléger la charge des formations collégiales<sup>17</sup>. Déjà en 1983, le Garde des Sceaux parlait de la nécessité d'un « plan de sauvetage de l'institution judiciaire »<sup>18</sup>, destiné à lutter contre l'asphyxie des tribunaux : ce plan prévoyait l'extension de l'institution du juge unique. Ainsi, avec l'intention de simplifier les méthodes de travail des tribunaux, le juge unique a vu son domaine d'intervention élargi année après année. Ce mouvement irrésistible d'ascension au sein du paysage contentieux administratif (mais aussi judiciaire) français est déjà bien connu dans d'autres pays de l'Union européenne ; le système juridictionnel communautaire a lui aussi depuis plusieurs années admis l'institution du juge unique. En France, on aurait pu penser que le Conseil constitutionnel se serait fait le garant du principe de collégialité ; le Conseil constitutionnel ne protège pas le principe de collégialité des juridictions comme principe à valeur constitutionnelle, mais il consacre le principe d'égalité devant la justice, principe « inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamé par la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ». L'analyse de l'institution du juge unique semble ainsi bien justifiée par un mouvement généralisé que l'on peut constater aujourd'hui dans de nombreux pays. Mais l'approche est loin d'être unanime, il faut aussi évoquer les doutes que le juge unique soulève : constitue-t-il vraiment la solution la plus efficace aux maux de la justice ? Ne risquons-nous pas de justifier la remise en cause progressive du principe de collégialité à travers une généralisation progressive du juge unique ? De plus, ne risquons-nous pas de voir la procédure contentieuse administrative se diversifier de manière excessive ? On ne peut prétendre garantir le principe de bonne administration de la justice en appliquant à l'organisation de la justice des principes de l'économie de marché. Autrement dit,

---

<sup>13</sup> Selon le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Rapport sur les systèmes judiciaires européens, édition 2006, (données 2004), disponible sur le site [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)

<sup>14</sup> R. PERROT, *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 11 éd., 2004, n° 293.

<sup>15</sup> Bibliographie : L. VINCENT, *Juridiction collégiale ou juge unique dans la procédure civile française*, *Mélanges Faletti*, in *Ann.Fac.Dr.*, Lyon, 1971, t.II, p. 561 ; C. BOITEAU, « Le juge unique en droit administratif », *Revue française de droit administratif*, n°1-1996, pp. 10-30, L. CADIET, L. RICHER (sous la dir. de), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF (Coll. Droit et Justice), 2003, p. 335.

<sup>16</sup> R. DRAGO, « La procédure du référé devant le Conseil d'État », *RD publ.* 1953, p. 304.

<sup>17</sup> Les procédures allégées se distinguent des procédures d'urgence puisque ce n'est plus l'urgence de l'affaire qui est l'objectif, mais la nécessité d'alléger la charge des formations collégiales.

<sup>18</sup> *Le Monde* daté du 29 mars 1983.

appliquer les principes de rendement, de productivité et d'économicité à l'institution judiciaire risque d'amener une « dégradation du délibéré »<sup>19</sup>.

L'analyse des arguments en faveur du juge unique, puis des arguments en faveur de la collégialité permettra de porter un regard équilibré sur la consécration du juge unique.

### *A. - Les arguments en faveur du juge unique*

« Tout comme la collégialité, à sa manière, le juge unique présente des avantages »<sup>20</sup>. Or, si les approches dans les pays divergent, les arguments qui sont donnés pour justifier le déploiement du juge unique se ressemblent beaucoup surtout quand le juge unique est justifié pour garantir une justice plus simple et plus rapide ; de plus, en France s'ajoute comme motif justifiant le recours au juge unique le fait que le Conseil constitutionnel n'a pas reconnu une valeur constitutionnelle au principe de la collégialité.

#### *1. Garantir une justice plus simple et plus rapide*

Il suffit de regarder les justifications données lors de la discussion de la récente loi sur l'immigration en France ou encore celles données par le pouvoir exécutif lors des réformes en Allemagne et en Italie en matière d'immigration<sup>21</sup>. On ne peut que constater qu'il existe une certaine similitude. Pour remédier à la longueur des procédures juridictionnelles, les réformes entreprises par les États consistent à développer les procédures d'urgence et à réformer l'organisation et le fonctionnement des juridictions : les décisions juridictionnelles sont prises de plus en plus par un juge statuant seul. Ainsi, le transfert de compétence au juge unique est justifié par l'objectif d'organiser une juridiction à la fois simple et souple afin de garantir une justice plus rapide.

Cette motivation a été donnée lors de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole n°14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la convention (n°221). Le recours au juge unique est ainsi justifié pour garantir « l'introduction d'une plus grande flexibilité quant à la taille des chambres, flexibilité allant jusqu'à la création d'une formation à juge unique, (il) doit

---

<sup>19</sup> J. BAUDOUIN, « La collégialité est-elle une garantie de la sûreté des jugements ? Réflexions sur un exercice d'école », *RTD civ*, 1992, p. 535.

<sup>20</sup> B. PACTEAU, « Le juge unique dans les juridictions administratives », *Gaz. Pal.* du 31 janv. 1998, p. 177.

<sup>21</sup> V. pour les débats modifiant la loi sur le droit d'asile en: Documents du Bundestag ; *Aussprache Plenarprotokoll* 14/124 -11906C-11923C.



faciliter la gestion de ses flux »<sup>22</sup>. C'est donc l'urgence qui est à la base de la récente réforme de la CEDH. La « Commission européenne pour l'efficacité de la justice » du Conseil de l'Europe, dans son programme d'activité de 2003, avait déjà soulevé la question de la durée excessive des procédures judiciaires, considérée comme l'un des principaux obstacles au fonctionnement approprié et efficace de la justice<sup>23</sup>.

En France, la loi du 29 décembre 1972 avait donné la possibilité au Président du Tribunal correctionnel de choisir entre la juridiction collégiale et le juge unique, mais seulement pour certains délits limitativement énumérés. Cette loi a été justifiée par le Garde des Sceaux en 1975<sup>24</sup> « afin d'accélérer le jugement de certaines catégories d'infractions et de permettre à la juridiction correctionnelle d'examiner de façon plus approfondie les circonstances particulières de chaque affaire (...) », tout en précisant le caractère expérimental « que le législateur a souhaité donner à l'institution »<sup>25</sup>. C'est principalement le succès de cette expérience en 1972 qui a conduit, en 1975, le Gouvernement à proposer la généralisation du juge unique pour toutes les matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel<sup>26</sup>.

Dans le contentieux administratif, le juge unique a été justifié par la nécessité de garantir un règlement rapide des situations d'urgence. Le juge unique administratif relève des procédures d'urgence. On ne peut en effet nier que l'efficacité de la justice administrative dépende en grande partie de la rapidité de la procédure devant le juge<sup>27</sup>. L'application concrète de cette procédure d'urgence s'est faite en matière de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière avec la loi du 8 février 1995. La nécessité de garantir une justice rapide a été également à la base de la loi du 30 juin 2000, relative au référé devant les juridictions administratives, loi qui réforme profondément les procédures de référé devant les juridictions

---

<sup>22</sup> Sénat, séance du 16 mai 2006 (compte rendu intégral des débats), Convention européenne des droits de l'homme, [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>23</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice, CEPEJ (2003) N°10, 10 fév. 2003, disponible sur le site internet, [www.coe.int/cepej/fr](http://www.coe.int/cepej/fr)

<sup>24</sup> Le Garde des Sceaux avait fait référence à la loi du 29 déc. 1972 pour justifier la loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale déferée au Conseil constitutionnel le 30 juin 1975 ; le Conseil constitutionnel avait déclaré non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 6 de ladite loi.

<sup>25</sup> CC 23 juill. 1975, *Juge unique*, RDP 1975, p. 1313, obs. L. FAVOREU et L. PHILIP.

<sup>26</sup> Le Garde des Sceaux en effet affirme que l'application de la loi de 1972 pendant plusieurs mois a « donné des résultats généralement très positifs puisqu'elle a entraîné dans certains tribunaux une nette diminution des procédures en attente et qu'une faible proportion d'appels a été enregistrée », R.D.P. 1975, p. 1314, *op. cit.*

<sup>27</sup> J.-M. FAVRET, « Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 30 juin 2000 », DA, nov. 2000, p. 9.

administratives<sup>28</sup>. Le Garde des Sceaux de l'époque, Mme E. Guigou, a motivé le projet de loi par le fait que « les délais de jugements sont encore trop longs (...) et que le juge administratif s'est trouvé démuni pour traiter les situations d'urgence auxquelles il est de plus en plus souvent confronté »<sup>29</sup>. Il est donc nécessaire « de conférer au juge administratif statuant en urgence une efficacité comparable à celle du juge civil des référés tout en tenant compte des spécificités du contentieux administratif »<sup>30</sup>.

Lors des discussions en Allemagne sur la loi modifiant la loi sur le droit d'asile en 2005, le ministère de la Justice soutenait que le juge unique dans le passé avait mieux travaillé que la formation collégiale. Il justifiait cela par le fait que les décisions du juge unique faisaient moins souvent l'objet des appels et étaient par conséquent moins annulées.

En Italie, la réforme sur le juge unique du premier degré en matière pénale (décret législatif n° 51 du 19 février 1998) a permis la restructuration des tribunaux du premier degré : le poste du juge d'instance a été supprimé et ses compétences transférées au tribunal qui statue à juge unique pour toutes les affaires les moins complexes, alors que pour les affaires les plus complexes, on a gardé la formation collégiale. Le décret-loi n° 145 du 24 mai 1999 qui a été promulgué pour prolonger la date d'efficacité du décret législatif n° 51 du 19 février 1998<sup>31</sup> concernant la réforme sur le juge unique du premier degré en matière pénale a été justifié par l'extraordinaire nécessité et l'urgence en Italie d'adopter des mesures qui ont pour but de favoriser le fonctionnement de la justice et d'éviter des dysfonctionnements dans le premier degré<sup>32</sup>.

Au niveau des Communautés européennes, l'introduction du juge unique au Tribunal de première instance a été proposée par la Cour de justice qui a justifié sa proposition par la forte augmentation du nombre d'affaires devant le Tribunal de première instance ainsi que par la tendance générale, observée dans les systèmes juridiques des États membres, de recourir au juge unique. Mais la Cour insistait aussi sur le fait que le recours au juge unique devait permettre aux juges de se consacrer à d'autres affaires

---

<sup>28</sup> Pour une analyse approfondie de la loi du 30 juin 2000, v. J.M. FAVRET, « Les procédures d'urgence devant le juge administratif après la loi du 30 juin 2000 », *D A*, nov. 2000, p. 9 et s.

<sup>29</sup> Exposé des motifs présentés par Mme E. Guigou, Garde des Sceaux, devant le Sénat – annexe au procès-verbal de la séance du 17 mars 1999, n° 269.

<sup>30</sup> Exposé des motifs préc.

<sup>31</sup> Disponible sur le site : [http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dl98\\_unico.html](http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dl98_unico.html)

<sup>32</sup> Decreto legge 24 mai 1999, n° 145 (modifié avec la loi de conversion n° 234/1999), *Gazzetta Ufficiale* n° 119 du 24 mai 1999 et loi de conversion, *Gazzetta Ufficiale* n° 171 du 23 juill. 1999.

et donc d'économiser du temps<sup>33</sup>. Cette généralisation du juge unique est rendue possible par la non reconnaissance de la collégialité au titre de principe à valeur constitutionnelle au niveau des États.

## 2. La non consécration du principe de collégialité

Le Conseil constitutionnel n'a pas reconnu une valeur constitutionnelle au principe de collégialité. Dans sa décision du 23 juillet 1975, *Juge unique*<sup>34</sup>, le Conseil constitutionnel ne sanctionne pas la généralisation du juge unique en droit pénal, il considère seulement que l'article 6 de la loi déférée au Conseil constitutionnel<sup>35</sup> met en cause le principe d'égalité devant la loi proclamé dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution. Ce n'est donc pas l'institution du juge unique qui pose problème, mais c'est la différence de traitement qui pourrait être appliquée à des citoyens se trouvant dans des conditions semblables qui est contraire au principe constitutionnel<sup>36</sup>. Ainsi, c'est le mécanisme de répartition des procédures adoptées par le Parlement qui n'était pas conforme au principe constitutionnel de l'égalité devant la justice<sup>37</sup>. C'est donc à travers le principe de l'égalité devant la justice qu'il semble possible de protéger le principe de collégialité.

De même, le Conseil, dans sa décision du 9 janvier 1990<sup>38</sup>, a légitimé dans la procédure administrative contentieuse le juge unique habilité à statuer en première instance et en appel<sup>39</sup>. Le Code de la justice administrative CJA, en 2000, énonce à l'article L. 222-1, le principe de collégialité, tout en ouvrant la possibilité d'exceptions qui sont codifiées dans la partie réglementaire. Il est toutefois intéressant de rappeler que lors de la discussion de la loi du 8 février 1995, le représentant de l'Union

---

<sup>33</sup> Proposition de la CJCE de modifier la décision du 24 octobre 1988 afin de permettre au Tribunal de première instance de statuer en formation de juge unique, présentée au Conseil le 28 fév. 1997.

<sup>34</sup> CC 23 juillet 1975, *Juge unique*, D 1977, p.629, note L. HAMON et G. LEVASSEUR, R.D.P. 1975, p. 1313, obs. L. FAVOREU et L. PHILIP.

<sup>35</sup> La loi déférée au Conseil constitutionnel conférait au Président du Tribunal de grande instance la faculté, en toutes matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel, à l'exception des délits de presse, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si ce tribunal sera composé de trois magistrats, conformément à la règle posée par l'article 398 du CPC, ou d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président.

<sup>36</sup> CC 23 juillet 1975, *Juge unique*, D 1977, p.630, note L. HAMON et G. LEVASSEUR.

<sup>37</sup> La décision du Conseil constitutionnel du 23 décembre 1975 soulève néanmoins une question d'inconstitutionnalité de la loi du 29 décembre 1972, dont la constitutionnalité n'avait pas été mise en cause à l'époque. Comment le Conseil constitutionnel se serait prononcé si cette loi lui avait été déférée ?

<sup>38</sup> CC 9 janvier 1990, *Condition d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

<sup>39</sup> J. FIALAIRE, « Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France », *Rev. Adm.* 1990, p. 40.

syndicale des magistrats administratifs, M. S. Lamy-Rested, s'était « déclaré favorable à la procédure du juge unique et (aurait) même souhaité que l'on inversât la proposition en faisant du juge unique le droit commun et la formation collégiale l'exception »<sup>40</sup>.

Enfin, la décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 2006 relative à la loi sur l'immigration, confirme que l'intervention du juge unique lors du recours contre les refus de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français quand l'étranger est placé en rétention administrative, ne constitue pas un « abandon du principe de la collégialité pour tout un pan du contentieux administratif ». Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, le juge unique ne serait contraire à aucune exigence constitutionnelle et le principe de collégialité en application de l'article L. 222-1 du Code de la justice administrative (CJA) peut connaître des exceptions sans être pour autant remis complètement en cause. Le Conseil constitutionnel autorise donc l'extension du domaine d'application du juge unique.

Le Conseil d'État, quant à lui, affirme qu'« aucun principe général du droit n'impose que les fonctions juridictionnelles soient exercées collégialement dans l'ordre administratif »<sup>41</sup>. Le Gouvernement a d'ailleurs affirmé que la collégialité « ne (constituait) pas un corollaire nécessaire du principe d'indépendance des juridictions, ni d'aucun autre principe constitutionnel ». Or, ces modifications doivent être en principe posées par une loi conformément à l'article L3 du CJA. Cependant, comme l'affirme le Conseiller d'État Jacques Arrighi de Casanova, les règles d'organisation des juridictions relèvent en principe du domaine réglementaire<sup>42</sup>. En effet, à l'occasion de la transformation, par ordonnance, du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en Code de justice administrative, l'ancien article L. 4-1 a été transformé en article réglementaire, l'article R. 222-13. En vertu de cet article il revient en effet au magistrat de statuer initialement et par un jugement sur un litige, de la même façon qu'il serait statué par une formation collégiale<sup>43</sup>. Ainsi, le décret ne peut intervenir que relativement aux aménagements intérieurs de la juridiction. La loi fixe donc l'objet du litige et la nature des questions à juger, mais elle n'établit pas la liste précise de ces litiges qui relèvent du

---

<sup>40</sup> Assemblée nationale, doc. N° 1427, t. 1, p. 34.

<sup>41</sup> J. MASSOT et J. MARIMBERT, « Le Conseil d'État », *Notes et études documentaires*, n°4869, 1988, p. 142.

<sup>42</sup> J. ARRIGHI DE CASANOVA, « A propos de la compétence pour « généraliser » le juge unique en contentieux administratif », *AJDA*, 25 sept. 2006, p. 1689.

<sup>43</sup> Le magistrat statuant seul a toujours la possibilité de renvoyer à une formation collégiale le jugement des affaires d'une particulière complexité. V. dans ce sens CJA art. R 122-12 ; R 221-12 et R221-13.

règlement<sup>44</sup>. Le législateur, par ordonnance, s'est contenté de fixer deux critères très vagues : la nature et l'objet du litige, ce qui rend difficile un contrôle sérieux de la légalité du décret déterminant la compétence du Juge unique.

Le professeur Marie-Anne Cohendet a, à juste titre, affirmé que le Conseil constitutionnel avait dans la décision du 20 juillet 2006 reconnu la compétence du législateur d'étendre par la loi uniquement le recours au juge unique<sup>45</sup>. C'est donc bien une loi qui serait nécessaire pour transformer les tribunaux administratifs en juridictions à juge unique<sup>46</sup>. En effet, c'est bien la loi du 8 février 1995 qui dispose que certains litiges relevant des tribunaux administratifs ont été attribués à un juge statuant seul, comme d'ailleurs le prévoit l'article L 3 du CJA qui énonce que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi ». La loi fixe donc l'objet du litige ainsi que la nature des questions à juger, mais elle n'établit pas la liste précise de ces litiges qui relève du règlement<sup>47</sup>.

Une certaine similitude peut être constatée en Italie où le principe de collégialité n'a pas de valeur constitutionnelle même si lors des travaux préparatoires de la Constitution italienne de 1947, la collégialité a été retenue comme une garantie essentielle pour rendre effectifs les principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité de la justice ainsi que d'égalité devant la justice<sup>48</sup>. Selon la doctrine, le législateur a respecté le principe de la collégialité car même quand il a institué le juge unique, il l'a fait en le limitant à des hypothèses limitées et mineures du point de vue de l'entité et de l'importance du contentieux. Mais le principe de collégialité a toutefois connu un notable recul, et la Cour constitutionnelle italienne ne s'est pas opposée à ce que le législateur délégué introduise dans le droit pénal le juge unique à travers le décret législatif du 19 février 1998, n° 51 (Norme relative à l'institution du juge de premier degré). Ce recul a été accentué par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne qui avait été saisie par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, par le Tribunal de Gela qui soulevait que le législateur délégué avait introduit avec le décret législatif le juge unique à la place de la formation collégiale. L'objectif du décret législatif n° 51, conformément à l'exposé des motivations du

---

<sup>44</sup> CC 20 juill. 2006, « Loi relative à l'immigration et à l'intégration est-elle constitutionnelle ? », *Petites Affiches*, 2006, n°154, p. 4.

<sup>45</sup> M-A. COHENDET, « Vers la généralisation du juge unique », *AJDA*, 31 juill. 2006, p. 1465.

<sup>46</sup> V. dans ce sens, R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 150 et s.

<sup>47</sup> CC, 20 juill. 2006, « Loi relative à l'immigration et à l'intégration est-elle constitutionnelle ? », *Petites Affiches*, 2006, n°154, p. 4, note.

<sup>48</sup> V. les articles 101 et s. de la Constitution de la République italienne du 27 déc. 1947, *Gazz. Uff.* n° 298 du 27 déc. 1947.

gouvernement, est de faire du juge unique de premier degré la règle alors que la formation collégiale constitue désormais une exception.

Or, cela pourrait constituer une violation de l'article 76<sup>49</sup> de la Constitution italienne, comme l'a soutenu le Tribunal de Gela. En effet, parmi les critères directifs de la loi de délégation ne se trouve pas la faculté de modifier la répartition des compétences entre juge unique et collégialité et, conformément aux articles 76 et 25 de la Constitution, la réglementation de la compétence du juge fait partie du domaine réservé exclusivement à la loi<sup>50</sup>. Or, la Cour constitutionnelle italienne a précisé que le décret législatif précité réglementait uniquement la composition de l'organe chargé de juger et sûrement pas la compétence, qu'il n'y avait donc pas violation de l'article 3 de la Constitution<sup>51</sup>, et que le système du juge unique instauré par le décret législatif du 19 février 1998, n° 51 satisfaisait les exigences d'une bonne administration de la justice : un délai raisonnable des jugements et une bonne gestion des ressources<sup>52</sup>. Cependant, même si le recours au juge unique semble donc justifié, on ne peut pas nier qu'il existe également des arguments en faveur de la notion de collégialité.

### B. - *Des arguments en faveur de la collégialité*

Les décisions collégiales constituent une « garantie essentielle » de l'indépendance et de l'autorité des tribunaux administratifs, notamment face au pouvoir d'État. Montesquieu affirmait bien que le magistrat unique « ne (pouvait) avoir lieu que dans le gouvernement despotique »<sup>53</sup>. Les arguments favorables à la collégialité qui sont généralement avancés sont les suivants : la collégialité contribue à garantir l'indépendance des juges ainsi que l'impartialité des magistrats et donc une justice de bonne qualité. Au

---

<sup>49</sup> Article 76 : « L'exercice de la fonction législative ne peut être délégué au Gouvernement que si les principes et critères directeurs en sont établis et seulement pour une durée limitée et pour des objets définis ».

<sup>50</sup> Article 25 : « Nul ne peut être distrait du juge naturel préalablement désigné par la loi.

Nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant que le fait soit commis. Nul ne peut être soumis à des mesures de sûreté, sauf dans les cas prévus par la loi ».

<sup>51</sup> Article 3 : « Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.

Il appartient à la République d'écarter les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant dans les faits la liberté et l'égalité des citoyens, s'opposent au plein épanouissement de la personne humaine et à la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays ».

<sup>52</sup> V. dans ce sens *Décision de la Cour constitutionnelle italienne* n° 52, 13 janv. 2005 et *Décision* n° 53, 28 janv. 2005.

<sup>53</sup> *De l'esprit des lois*, livre VI, chap. VII.

contraire, l'abandon de la collégialité représente un affaiblissement des garanties procédurales offertes aux justiciables. Par exemple, dans le cadre des procédures d'urgence à juge unique, les implications du principe du contradictoire ne sont que partiellement prises en compte<sup>54</sup>. Il apparaît logique que, comme nous l'avons dit auparavant, l'institution du juge unique ait comme objectif de réduire la durée de l'instruction et donc que les échanges soient les plus restreints possible. Or, la collégialité permet au juge administratif d'être indépendant non seulement à l'égard de tout pouvoir mais également envers ses propres opinions<sup>55</sup>. Il semble ainsi plus logique qu'« une délibération sérieuse, aboutissant à un jugement offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité aux justiciables, implique nécessairement que plusieurs personnes soient consultées, discutent leurs points de vue respectifs et dégagent une majorité »<sup>56</sup>. Un autre argument souvent soulevé est la fiabilité des jugements : la collégialité préserverait des défaillances involontaires et volontaires<sup>57</sup>. Elle écarterait en outre le risque de subjectivisme, et donc serait une leçon de modestie et de tolérance<sup>58</sup>. Enfin, comment oublier que, depuis l'affaire dite d'Outreau, on ne cesse de préconiser la collégialité, en s'insurgeant contre la solitude du juge d'instruction. Comme cela a été soulevé lors des débats de l'Académie des Sciences Morales et Politiques sur la responsabilité des juges, le projet gouvernemental, destiné à satisfaire le mécontentement de l'opinion publique né de l'affaire d'Outreau, prétendait « renforcer la responsabilité disciplinaire » des juges, avec la création d'une nouvelle « sanction disciplinaire » : « l'interdiction des fonctions à juge unique pour une durée maximale de 5 ans » (...) « lorsque les fautes disciplinaires commises établissent la nécessité qu'il exerce ses fonctions au sein d'une formation collégiale »<sup>59</sup>. « Mais n'est-ce pas une singulière sanction, celle qui semble présumer que la fonction judiciaire « à juge unique » serait au-dessus de la fonction collégiale »<sup>60</sup> ?

---

<sup>54</sup> J.P. PECH, « Les juges uniques progrès ou régression de l'Etat de droit ? », in *Les juges uniques dispersion ou réorganisation du contentieux ?*, op. cit., p. 104.

<sup>55</sup> X. LIBERT, *Assemblée nationale*, doc. n° 1427, t. 1, p. 33.

<sup>56</sup> R. ODENT, *Contentieux administratif, 1977-1981*, p. 910.

<sup>57</sup> F. CARINGELLA, L. DELPINO, et F. DEL GIUDICE, *Diritto amministrativo*, 22 ed. Simone, 2005, p. 838.

<sup>58</sup> Y. STRICKLER, « Le juge unique en procédure pénale », *Petites affiches*, 18 fév. 2002, n° 35, p. 10.

<sup>59</sup> Pour une analyse approfondie sur la responsabilité des juges, v. J.D. BREDIN, « La responsabilité des juges », texte du débat de la séance publique du 6 novembre 2006 de l'Académie des Sciences Morales et Politiques : <http://www.asmp.fr/travaux/communications/2006/bredin.htm>

<sup>60</sup> *ibidem*.

N'est-ce pas un aveu du danger que représente le juge unique ? N'est-ce pas, donc, la confirmation de la nécessité que les magistrats jugent collégialement ?

La collégialité se justifie aussi en rapport avec le principe de « la bonne administration de la justice » qui doit être compris « comme un objectif à atteindre, comme une finalité que servirait l'emploi de moyens techniques appropriés », donc comme une notion englobant « l'ensemble des critères et conditions que doit remplir toute justice pour être bien administrée »<sup>61</sup>. Une justice qui fonctionne lentement n'est pas une justice bien administrée<sup>62</sup>. Ainsi, des exceptions au principe de la collégialité ont été régulièrement aménagées, car elles sont considérées comme un remède miraculeux pour faire face à l'accroissement des contentieux et au délai excessif des jugements notamment en première instance en matière civile ou administrative, et ce, dans de nombreux États. Mais la rapidité recherchée dans la suppression de la collégialité peut être source d'erreurs ; autrement dit, « l'absence de discussion collégiale présente quelques inconvénients »<sup>63</sup>.

En même temps, ce raisonnement invite à méditer sur la notion de « bonne administration de la justice ». Il est certain qu'être jugé dans un délai raisonnable constitue une garantie de bonne administration de la justice<sup>64</sup>. L'article 6 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme le prévoit : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable »<sup>65</sup>. Mais la question qui se pose est la suivante : parmi les règles et principes de fonctionnement de la justice destinés à garantir une « bonne administration » de celle-ci, ne faut-il pas également compter la collégialité ? Dans l'intérêt du justiciable, la collégialité constitue la garantie d'une bonne administration de la justice. En France, elle est l'un des principes fondamentaux de la justice, énoncé par le CJA dès le titre préliminaire : « les juridictions administratives statuent en principe en formation collégiale ». Ce principe est directement lié au « droit à un tribunal impartial ainsi qu' (au) droit à un procès équitable qui

<sup>61</sup> J. ROBERT, « La bonne administration de la justice », *AJDA*, 1995, numéro spécial, p. 117.

<sup>62</sup> J.M. FAVRET, « La bonne administration de la justice administrative », *RFDA*, 2004, p. 949.

<sup>63</sup> C. BOITEAU, « La loi du 8 février 1995 et la réforme du contentieux administratif », *RFDA adm.*, janv.-fév. 1996, p. 23.

<sup>64</sup> Le Conseil d'État admet la responsabilité de l'État pour faute simple, pour violation du droit à un délai raisonnable de jugement, CE, 28 juin 2002, *Magiera*, n° 239575, *Lebon*, p. 247, concl. F. LAMY.

<sup>65</sup> La France et l'Italie sont régulièrement condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation du droit à un délai raisonnable garanti par l'article 6§1 de la CEDH, v. affaires : *Siffre c. France*, *Coffet c. France*, *Bernardini c. France*, (Requêtes n°49699/99, 49700/99 et 49701/99) 12/12/2006, et pour l'Italie affaire : *Di Pietro c. Italie* (Requête n°73575/01), arrêt, 2 nov. 2006.



ressortent tous deux d'une exigence de bonne administration de la justice génèrent des obligations positives à la charge de l'État »<sup>66</sup>. L'importance de la collégialité est aussi confirmée par la règle que la compétence du juge unique n'est maintenue qu'autant que la complexité de l'affaire ne justifie pas l'intervention de la formation collégiale. La rédaction des articles L. 9-2 du Code des tribunaux administratifs est sans ambiguïté : « le magistrat unique peut, en tout état de cause, renvoyer l'affaire devant la formation collégiale ». La loi reconnaît donc à la formation de justice collégiale le rôle prépondérant de garantir et protéger les droits du justiciable. Or, un effacement excessif de la collégialité ne constitue-t-il pas un risque d'atteinte à ces droits et donc également à la notion de bonne administration de la justice ? Même si la notion de bonne administration de la justice n'est pas un droit fondamental ni un principe général du droit<sup>67</sup>, ce principe est reconnu par les juges<sup>68</sup> et constitue donc un élément essentiel permettant d'apprécier la qualité de la justice et le degré de protection que la jurisprudence assure aux citoyens. Il apparaît opportun de s'interroger sur la mise en oeuvre dans quelques pays européens, mais aussi au niveau communautaire et européen, du juge unique.

## II. L'EXTENSION DU RECOURS AU JUGE UNIQUE DANS LES SYSTÈMES JURIDIQUES ÉTRANGERS ET INTERNATIONAUX

Comme en France, le recours au juge unique est au centre des réformes des systèmes juridictionnels dans de nombreux pays. Aux Pays-Bas, la loi néerlandaise sur les étrangers permet à un juge unique statuant en Chambre de conseil de se prononcer sur l'expulsion. Si le juge déclare que la demande d'asile politique est manifestement dénuée de fondement, la procédure prend fin. Il ne peut alors ni être procédé à un réexamen de tout le dossier ni être fait appel de la décision. Or, cette loi a été critiquée par l'ONU, par le Comité contre la torture qui observait qu'« une décision rendue par un juge unique peut conduire à une erreur judiciaire dans des cas individuels »<sup>69</sup>.

En Allemagne, le recours au juge unique ne procède pas de la loi ; les chambres peuvent charger le juge unique de statuer dans des affaires dépourvues de difficultés particulières et d'importance fondamentale, la

---

<sup>66</sup> J.M. FAVRE, *op. cit.*, p. 943.

<sup>67</sup> O. GABARDA, « L'intérêt d'une bonne administration de la justice, étude de droit du contentieux administratif », *RDP*, n°1-2006, p. 171.

<sup>68</sup> Le Conseil d'État s'y réfère parfois dans ses décisions, v. par ex. CE, 29 juill., *Syndicat des avocats de France*, Req. n°188715, *Lebon*, p. 313.

<sup>69</sup> Comité contre la Torture, Nations-Unies, Communication no° 36/1995 : Netherlands, 08/05/96, CAT/C/16/D/36/1995 (Jurisprudence) pt. 5.1.

seule exception de cas de juge unique obligatoire reconnue par la loi concerne les procédures d'urgence en matière d'asile. En Italie, l'élargissement du rôle du juge unique a été au centre des réformes, notamment en matière d'immigration. La croissance exponentielle des requêtes déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme et devant le Tribunal de première instance a justifié la création d'une formation à juge unique. Ainsi, il paraît opportun d'analyser le recours au juge unique dans les systèmes juridiques allemand et italien avant de constater comment le juge unique fait son apparition à la Cour européenne des droits de l'homme et au Tribunal de première instance.

### *A. - Le juge unique dans les systèmes juridiques allemand et italien*

#### *1. Le juge unique en droit allemand : l'exemple du droit d'asile*

L'analyse du droit allemand en matière de juge unique apparaît intéressante sur deux points. Premièrement, la construction générale du droit des étrangers en Allemagne semble être tout à fait comparable, au moins dans son éventail de catégories de mesures, au droit français correspondant. De la même façon qu'en France, la juridiction administrative est appelée à se prononcer sur l'ensemble des contentieux relatifs aux étrangers, à l'exception évidemment du volet pénal, et conformément à la « *Verwaltungsgerichtordnung = VwGO = Loi relative à l'organisation des tribunaux administratifs* » (VwGO) au niveau fédéral, pendant du CJA français. Le droit allemand fait également la distinction entre détention et rétention, selon qu'il s'agit de privation de liberté à la suite d'une décision judiciaire, ou à la suite d'une décision administrative (*Haft* - terme générique - et *Abschiebungshaft* pour la reconduite notamment). Deuxièmement, il est intéressant pour le juriste français de remarquer que même si la règle dans les juridictions administratives est celle de la collégialité, il n'y a pas vraiment d'article la consacrant (v. seulement VwGO § 5)<sup>70</sup>.

La collégialité s'applique absolument dans tous les domaines, que ce soient les domaines de fond (par exemple les étrangers) ou des procédures

---

<sup>70</sup> § 5 [Composition et structure des tribunaux administratifs] :

(1) Le tribunal administratif se compose du président, des présidents de sections et d'autres juges en nombre requis.

(2) Des sections sont constituées au sein du tribunal administratif.

(3) 1. Chaque section du tribunal administratif statue à effectif de trois juges et deux juges non-professionnels, sauf s'il est statué par un juge unique. 2. Les juges non professionnels ne concourent ni aux arrêts rendus en dehors de l'audience orale ni aux décisions en forme simplifiée (§ 84).

d'urgence comme les référés. Le recours au juge unique ne procède pas de la loi, conformément au §1 VwGO qui garantit aux juges leur indépendance à la fois d'appréciation mais aussi d'organisation<sup>71</sup>. C'est ainsi que s'il y a recours au juge unique, c'est-à-dire « *Übertragung auf den Einzelrichter* », prévu par le §6 (VwGO)<sup>72</sup>, il est limité aux cas ne présentant « pas de difficultés particulières, ni en fait ni en droit, l'affaire n'ayant pas une portée de principe ». La seule limitation concerne le juge stagiaire qui ne peut être juge unique dans l'année de sa nomination. La seule exception de cas de juge unique obligatoire reconnu par la loi concerne les procédures d'urgence en matière d'asile : loi sur la procédure d'asile (*Asylverfahrensgesetz*)<sup>73</sup> § 76 alinéa 4, article relatif au juge unique. Il y est bien indiqué par exemple qu'en cas de difficultés particulières concernant l'appréciation des faits ou le droit, la collégialité s'applique.

Concrètement, les dossiers étant attribués aux chambres du tribunal, il leur reviendra de déterminer ceux qui relèveront du juge unique, la proportion du collégial étant variable, mais le plus souvent en matière de titres de séjour, légèrement supérieure à 50 %. C'est donc à la chambre de décider, et non à son président<sup>74</sup>.

Il faut noter, à propos de cette question de la collégialité, qu'il existe une autre possibilité de juge unique, lorsque l'accord des parties se fait sur ce mode de règlement du litige, permettant ainsi des délais plus courts. Mais le président de la chambre ou le juge désigné pourra, au cours de la phase

<sup>71</sup> §1 de la VwGO.

<sup>72</sup> § 6 [Transmission à un juge unique, retransmission à la section] :

(1) 1. En règle générale, la section doit transmettre le litige à un de ses membres, statuant comme juge unique, lorsque :

1. L'affaire ne présente pas de difficultés particulières, ni en fait ni en droit, et que
2. L'affaire n'a pas de portée de principe.
3. Un juge stagiaire ne peut être juge unique dans l'année qui suit sa nomination.

(2) Si une audience orale a déjà eu lieu devant la section, le litige ne peut être transmis au juge unique, à moins que n'ait été rendu entre-temps un jugement sous réserve, un jugement partiel ou un jugement incident.

(3) 1. Après avoir entendu les parties, le juge unique peut retransmettre le litige à la section, s'il résulte d'une modification essentielle des données du procès que l'affaire a une portée de principe ou présente des difficultés particulières en fait ou en droit. 2. Il n'est alors plus possible de transmettre à nouveau l'affaire au juge unique.

(4) 1. Les arrêts rendus en vertu des alinéas 1 et 3 sont insusceptibles de recours. 2. Une omission de transmission ne peut servir de fondement à une voie de recours.

<sup>73</sup> *Asylverfahrensgesetz (AsylVG)* dans la version du 27 Juill. 1993 (BGBl. I S. 1361) modifiée par l'article 6 Nr. 7 de la loi modifiant la loi sur le droit d'Asyl et d'autres lois du 14 mars 2005 (BGBl. I S. 721) ci-après *AsylVG*.

<sup>74</sup> W. HEILEK, juge auprès du tribunal administratif de *Ansbach* (Bavière /Allemagne), « Eléments sur la justice administrative en Allemagne », actes du colloque tenu à Palerme le 30 oct. 2000, *La Giustizia Amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale, Palermo, 30 ottobre 2000*.

dite préparatoire, statuer seul sur les désistements, la suspension de la procédure, les dépenses (article VwGO§ 87 « procédure préparatoire »).

Quant aux délais des juridictions, s'agissant d'étrangers, ils sont d'environ un an en matière collégiale, l'urgence se voyant jugée en trente jours en moyenne. L'intervention du juge unique se situe entre quelques heures ou jours (quand il s'agit du départ de l'étranger) à un mois (pour les refus de TS).

## *2. La réforme du système judiciaire italien à travers le juge unique*

Prenant en compte le grand nombre de décisions du Comité des ministres et l'afflux continu d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») condamnant l'Italie pour violation de l'article 6 de la Convention en raison de la durée excessive des procédures judiciaires devant les juridictions civiles, pénales et administratives<sup>75</sup>, l'Italie a entrepris depuis plusieurs années une réforme profonde du système judiciaire, centrée principalement sur l'élargissement du rôle du juge unique. Ces réformes se sont développées à travers une profonde modernisation structurelle du système judiciaire pour une meilleure efficacité à long terme, la rationalisation de la répartition des compétences entre les juridictions civiles et administratives, l'utilisation accrue du juge unique, la création de juges de paix et, par la suite, l'extension de leurs compétences également aux infractions pénales mineures, de nouveaux mécanismes simplifiés de règlement des différends, la modernisation d'un certain nombre de règles de procédures.

Un juge unique de premier degré a été institué (qui laisse cependant subsister le juge civil de paix et la cour d'assises). Le fonctionnement du tribunal civil a en effet fait l'objet d'une réforme d'envergure : son principe a été adopté par une loi du 16 juillet 1997 dont l'entrée en vigueur a été fixée au 2 juin 1999. La création du « juge unique de première instance », dont le but est de réduire les temps et de simplifier les procédures des procès, a introduit le principe du jugement à juge unique des affaires en première instance, tout en réservant un certain nombre d'hypothèses qui, à titre d'exception, demeurent attribuées à la connaissance d'une formation collégiale. Il s'agit de toutes les procédures dans lesquelles l'intervention du ministère public est obligatoire et notamment en matière de droit des personnes et de la famille.

En matière d'immigration, la nécessité de réduire les délais et de simplifier la procédure d'expulsion des étrangers en situation irrégulière

---

<sup>75</sup> La Cour, dans ses arrêts, ne cesse de demander aux États contractants de respecter ces exigences normatives. Mais ce qui est le plus frappant, c'est qu'elle n'indique pas ce que les États contractants devraient faire pour y arriver, même si ça ne fait pas partie de ses compétences.

introduit le principe du juge de paix statuant seul<sup>76</sup>. Or, ce système soulève quelques critiques. La pluralité des juridictions appelées à sanctionner la légitimité de la mesure administrative peuvent avoir des conséquences sur les droits subjectifs de l'immigré. Ainsi, le retrait du permis de séjour et l'éloignement consécutif sont de la compétence respectivement du juge administratif et du juge de paix<sup>77</sup>. La Cour constitutionnelle a considéré qu'un système juridictionnel peut prévoir clairement une possibilité réelle et large de contrôle pour toutes les mesures qui peuvent léser une personne répartie entre différentes procédures judiciaires. Ainsi, certains actes sont de la compétence du juge ordinaire et d'autres de la compétence du juge administratif<sup>78</sup>. L'analyse de la législation relative à l'immigration montre que lorsque la décision d'expulsion ne peut pas être immédiatement exécutée, la police décide le transfert de l'étranger dans un centre de rétention. Mais la Cour constitutionnelle a estimé, dès 2001, que la rétention constituait une privation de liberté incompatible avec l'article 13 de la Constitution, selon lequel « aucune restriction de la liberté individuelle n'est admise, si ce n'est par un acte motivé de l'autorité judiciaire et dans les cas et les seules formes prévus par la loi ». Les décisions de placement en rétention doivent être validées par un juge. Dans les 48 heures qui suivent leur adoption, le commissaire de police les communique au juge de paix, c'est-à-dire à un juge non professionnel. Concernant la décision d'expulsion, comme cette mesure porte atteinte à la liberté individuelle, elle doit être validée dans les 48 heures par un juge. C'est le juge de paix, donc juge unique du lieu où la décision d'expulsion est prise, qui est compétent. L'exécution de la décision est suspendue jusqu'à ce que le juge l'ait validée. Dans l'attente de la décision du juge, l'étranger est placé en rétention, à moins que la procédure de validation ne puisse avoir lieu à l'endroit où la mesure d'expulsion a été prise et avant même le transfert de l'intéressé dans un centre de rétention. La décision de validation du juge de paix peut faire l'objet d'un recours en cassation, qui n'est pas suspensif et qui doit être présenté dans les 60 jours.

Le juge administratif juge presque toujours en formation collégiale : la formation de jugement des tribunaux de première instance est composée de

---

<sup>76</sup> Les dispositions relatives à l'expulsion actuellement en vigueur sont : Le décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998, dit « texte unique sur l'immigration », ainsi que son principal règlement d'application, le décret du Président de la République n° 394 du 31 août 1999, et la loi n° 40 du 6 mars 1998 portant mesures diverses sur l'immigration et sur le statut des étrangers, dite loi *Napolitano-Turco*, qui a été modifiée à plusieurs reprises, en particulier par la loi n° 189 du 30 juillet 2002 modifiant les dispositions applicables en matière d'immigration et d'asile, dite loi *Bossi-Fini*, énonçant les règles relatives à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière.

<sup>77</sup> Conformément à l'art. 5 al. 10 et à l'art. 13 al. 8 du décret législatif n° 286/1998.

<sup>78</sup> Dans ce sens v. l'ordonnance de la Cour constitutionnelle n° 414, du 3 déc. 2001, G. U. 27/12/2001.

trois juges, le collège du Conseil d'État, de cinq juges (sauf le cas de l'Assemblée plénière, composée de treize juges). Le juge administratif ne rend des décisions à juge unique que dans des cas exceptionnels : lorsqu'il est délégué par le Président du Tribunal pour les cas de désistement d'instance, de conciliation des parties, de péremption et d'extinction de l'instance (en tout état de cause la formation collégiale peut être demandée) ; et lorsque, dans des cas d'extrême urgence, le Président du Tribunal ou d'une section du Conseil d'État peut rendre une décision sur une demande relative à une mesure conservatoire par voie d'ordonnance, laquelle est exécutoire jusqu'à la décision de la formation collégiale, qui intervient lors de la première audience utile<sup>79</sup>. Les exemples allemands et italiens montrent l'importance qu'a acquise le juge unique dans leur système juridictionnel, comme dans le contentieux des étrangers. Or, ce mouvement favorable ne se limite plus aux seuls États. En effet, aujourd'hui nous pouvons constater également une évolution prudente en faveur du juge unique à la Cour européenne des droits de l'homme et au Tribunal de première instance.

*B. - L'apparition du juge unique à la Cour européenne des droits de l'homme et au Tribunal de première instance des Communautés européennes*

*1. La création d'un juge unique à la Cour européenne des droits de l'homme*

Même au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme, où l'enjeu judiciaire est extrême, et où la collégialité est considérée comme inévitable, le juge unique a fait son apparition. La réforme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme a été justifiée par le fait que la Cour européenne des droits de l'homme doit faire face à une croissance exponentielle du nombre de requêtes individuelles, qui représente un risque sérieux pour l'efficacité du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le protocole n° 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la convention, prévoit la création d'une formation à juge unique (art. 6 du protocole). Ainsi, le juge

---

<sup>79</sup> Fin 2004, environ 790.000 recours en instance devant les TAR, tandis que les affaires en attente devant les sections de contentieux du Conseil d'État dépassent le nombre de 28.000 ; à titre de comparaison, en France, au 31 décembre 1998, 207.920 affaires étaient en instance devant les Tribunaux administratifs. En Allemagne les procédures en instance en 2003 étaient pour les Tribunaux administratifs de (Procédures sur le fond du litige) 242.164, et de 12.068 pour les procédures en référé.

unique est introduit à l'article 26 de la Convention, dans la liste des formations juridictionnelles de la Cour. L'objectif est d'augmenter la capacité de filtrage par l'octroi à un juge unique de la compétence de déclarer une requête individuelle irrecevable ou de la rayer du rôle. Ce nouveau mécanisme préserve donc le caractère juridictionnel de la prise de décision sur la recevabilité. Les juges uniques seront assistés de rapporteurs non judiciaires faisant partie du greffe (art. 4 du Protocole). Même si les juges sont déchargés, dans cette formation, de leur fonction de rapporteur, le caractère juridictionnel de la décision est préservé. En outre, un juge ne peut siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent la partie au titre de laquelle il a été élu. Ainsi, pour un fonctionnement plus satisfaisant de la Cour de Strasbourg, le protocole n° 14 à la Convention prévoit pour les « Affaires manifestement irrecevables : les décisions d'irrecevabilité en pareils cas, prises actuellement par un comité de trois juges, le seront par un juge unique, assisté de rapporteurs non membres des organes judiciaires ». L'idée est d'augmenter la capacité de la Cour à éliminer les affaires « désespérées » plus rapidement. Le juge unique reçoit compétence (art. 7 du protocole) pour déclarer une requête individuelle irrecevable ou la rayer du rôle « lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ». Néanmoins, la réforme prévoit aussi qu'en cas de doute, le juge soumette la requête à un comité ou à une chambre : le recours au juge unique doit donc être limité aux affaires.

La forte augmentation du nombre des affaires du Tribunal de première instance des Communautés européennes a été à l'origine de la mise en place du juge unique au Tribunal de première instance.

## *2. La mise en place du juge unique au Tribunal de première instance des Communautés européennes*

La collégialité des décisions est la règle commune aux deux juridictions des Communautés européennes. L'article 221 TCE énonce le principe selon lequel la Cour de justice « siège en séance plénière » et le § 4 de l'article 2 de la Décision du 24 octobre 1988 énonce le principe selon lequel « le Tribunal siège en chambres, composées de trois ou cinq juge ». La décision du Conseil du 26 avril 1999<sup>80</sup> a introduit la figure du juge unique au Tribunal de première instance. L'initiative était venue de la Cour<sup>81</sup> qui avait proposé de permettre au Tribunal de première instance de statuer en

---

<sup>80</sup> 1999/291/CE, CECA, Euratom : Décision du Conseil du 26 avril 1999 modifiant la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom, instituant le Tribunal de première instance des Communautés européennes, visant à permettre au Tribunal de statuer en formation de juge unique, *JOCE*, n° L 114 du 1er mai 1999, p. 52.

<sup>81</sup> Conformément à l'article 225 paragraphe 2 du Traité CE.

formation de juge unique<sup>82</sup>. Le recours au juge unique était motivé selon la Cour, là aussi, par l'accroissement du nombre d'affaires dont le Tribunal était saisi résultant par partie des extensions de compétences du Tribunal. La Cour néanmoins proposait que la possibilité de déroger à la collégialité soit possible lorsqu'il s'agit des cas d'espèce d'importance limitée. L'objectif de la proposition était de sauvegarder le plus possible le principe de collégialité<sup>83</sup>. Cette proposition est devenue la Décision du Conseil du 26 avril 1999, approuvée également par le Parlement européen, non sans avoir soulevé le problème que pouvait poser l'interprétation des références « l'importance de l'affaire » et « circonstances particulières »<sup>84</sup>.

Cependant, le dispositif mis en place mérite d'être rappelé sur ces points essentiels, permettant d'apprécier la portée du juge unique au TPI. La Décision du Conseil du 26 avril 1999 insiste sur le fait que conformément à l'expérience acquise dans les différents États membres, il n'est pas nécessaire d'augmenter le nombre de juges du Tribunal pour améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Il suffirait d'attribuer à un juge unique la compétence de statuer sur certaines affaires, pour accroître le nombre d'affaires jugées par une juridiction. Ainsi, le recours au juge unique constitue, avant l'augmentation du nombre de juges, le meilleur remède.

La procédure de dévolution rend assez difficile le recours au juge unique. La possibilité de recourir à une formation « allégée » de jugement a été conçue comme une exception. Ainsi, aux termes mêmes de l'article 14, paragraphe 2, point 1, du règlement de procédure du Tribunal, l'attribution d'une affaire au juge rapporteur statuant en tant que juge unique n'est envisageable que pour certaines affaires attribuées à une chambre composée de trois juges et que si ces trois juges prennent la décision à l'unanimité et que les parties aient été auparavant entendues<sup>85</sup>.

Par ailleurs, lorsqu'un État membre ou une institution des Communautés européennes qui est partie à l'instance s'oppose à ce qu'une affaire soit jugée par un juge unique, l'affaire doit être renvoyée ou maintenue devant la chambre dont fait partie le juge rapporteur<sup>86</sup>. Enfin, toutes les affaires ne peuvent pas faire l'objet d'un renvoi à un juge unique. Bien que puissent relever de la compétence du juge unique les recours en annulation, les recours en carence, et les litiges relatifs à la mise en jeu de la responsabilité non contractuelle de la Communauté, en sont au contraire exclues, conformément au point 2 de l'article 14 du Règlement précité, les

---

<sup>82</sup> Proposition de la Cour présentée au Conseil le 28 fév. 1997 précité.

<sup>83</sup> L. RINUY, « L'incursion prudente du juge unique au Tribunal de première instance des Communautés européennes », *R.A.E.*, 2000, p. 267 et s.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Art. 51 paragraphe 2 du Règlement de procédure du 2 mai 1991.

<sup>86</sup> Art. 51 paragraphe 2 alinéa 2 du Règlement de procédure.



questions relatives à la légalité d'un acte de portée générale, les affaires concernant les règles de concurrence, les aides accordées par les États, les mesures de défense commerciale et l'organisation commune des marchés agricoles. S'agissant des arrêts rendus après annulation et renvoi, conformément à l'article 118 du Règlement de procédure, l'affaire est attribuée à une chambre de trois juges, alors que dans le cas d'une demande en tierce opposition, en révision ou en interprétation, la compétence est celle du juge unique également en cas de recours.

Donc seules les affaires qui « s'y prêtent compte tenu de l'absence de difficulté des questions de droit ou de fait soulevées, de l'importance limitée de l'affaire et de l'absence d'autres circonstances particulières » sont susceptibles d'être attribuées par la chambre au juge rapporteur statuant en tant que juge unique. Ainsi, le principe de collégialité n'est pas remis en cause ; au contraire, toute son importance est réaffirmée. Par ailleurs, la proposition de la Cour présentée au Conseil insistait sur la nécessité de la présence de plusieurs juges en provenance de différents systèmes juridiques nationaux « dès que la juridiction communautaire est appelée à trancher des questions nouvelles et importantes, à développer le droit communautaire et à dégager des orientations pour l'interprétation des règles applicables qui auront une portée générale »<sup>87</sup>.

## CONCLUSION

Comme le dit le professeur Thierry S. Renoux, « la Justice est devenue l'archétype de la démocratie moderne »<sup>88</sup>. Il semble bien que le principe de la collégialité soit aujourd'hui moins à la mode, même si comme le rappelait le professeur R. Perrot : « il ne faut pas oublier ce que dans *Le Cid*, Corneille fait dire à Don Fernand » :

« L'affaire est importante et, bien considérée »

« Mérite en plein conseil d'être délibérée »<sup>89</sup>.

La remise en cause de plus en plus du principe de collégialité en matière administrative destinée à permettre une justice plus rapide risque de remettre en cause finalement l'objectif même de la justice : garantir une justice dans l'intérêt et au nom des citoyens. N'est-ce pas du bon sens que de dire : « *Daß sechs Augen mehr sehen als zwei* » (« six yeux voient mieux

---

<sup>87</sup> Proposition de la Cour présentée au Conseil le 7 février 1997 en application des art. 168 A, para. 2, du Traité CE (devenu art. 225, para. 2, CE), 32 quinto du Traité CECA et 140 A du Traité CEEA.

<sup>88</sup> T.S.RENOUX, « La réforme de la justice en France : Le juge et la démocratie », *Gaz.Pal. Recueil (D)*, pp. 185-189.

<sup>89</sup> R. PERROT, « Le juge unique en droit français », *op.cit.*, p. 659.

que deux ») ? Le bref aperçu de la situation qui prévaut en France et dans les autres pays n'est pas exhaustif, il veut être une source de réflexion dans le cadre de l'actuel débat qui se déroule en France et en Europe sur le juge unique. L'institution du juge unique, même si elle est justifiée par de multiples raisons, continue de susciter quelques craintes et laisse d'actualité la formule lapidaire « juge unique, juge inique ».

L'extension de la compétence du juge unique est sans doute liée à l'évolution de notre société et des idées politiques qui ont créé un terrain propice. Aujourd'hui le juge unique tend à être l'un des acteurs essentiels d'une justice modernisée, rapide et efficace : mais constitue-t-il véritablement un progrès ou représente-t-il un recul de l'État de droit ? Il est permis d'éprouver quelque crainte, car lorsque l'enjeu judiciaire est extrême, comme lorsque le juge statue sur le fond, la raison veut que la formation collégiale siège inévitablement : en matière d'immigration, on ne peut pas nier que les libertés et les droits de l'homme soient en jeu et c'est bien dans ce cas le juge unique qui siège (France, Italie) alors que la collégialité serait justifiée. L'incursion de plus en plus du juge unique dans le système juridictionnel des États laisse concevoir sa pérennité et de nouvelles hypothèses futures sans véritablement donner une réponse aux craintes et difficultés que suscite l'effacement progressif de la collégialité. On peut également se demander, vu le dernier rapport sur les systèmes juridiques européens de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, si le véritable problème ne réside pas dans le budget alloué au système juridique dans les différents États<sup>90</sup>. Le risque est que les Gouvernements vont tenter de généraliser le juge unique dans les tribunaux, comme l'avait prévu le gouvernement français de M. Dominique de Villepin, quand il avait transmis au Conseil d'État un projet de décret visant à instituer une procédure dérogatoire de jugement non collégial pour l'examen des recours introduits devant les tribunaux administratifs pour les personnes en situation de handicap, les chômeurs, les élèves de l'enseignement, les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, l'APL<sup>91</sup>. L'adoption de ce décret aurait porté à près de 90 % le volume des décisions rendues par des juges uniques au niveau des tribunaux administratifs en France. Les risques sont encore plus accentués quand les

---

<sup>90</sup> Selon le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Rapport sur les systèmes judiciaires européens*, éd. 2006, la France et l'Italie font partie des pays qui dépensent le moins pour la justice par habitant : la France dépense moins de 60 Euros, l'Italie 70 Euros et l'Allemagne 100 Euros. Enfin, le nombre de juges professionnels siégeant dans les tribunaux a sans doute aussi une conséquence sur le bon fonctionnement de la justice. Il ressort du rapport que la France dispose seulement de 6.278 juges professionnels siégeant dans les tribunaux, l'Italie, de 6.105, alors que l'Allemagne dispose de 20.395 juges professionnels siégeant dans les tribunaux.

<sup>91</sup> Sénat, séance du 16 juin 2006 (compte rendu intégral des débats), [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

décisions sont prononcées par un juge unique lorsque celui-ci statue au fond, comme c'est le cas dans le contentieux de l'urbanisme en France<sup>92</sup>.

Au-delà de la problématique de la légitimité du juge unique, il nous semble qu'on peut constater néanmoins une évolution vers une harmonisation dans les États membres de l'Union européenne dans le recours au juge unique pour résoudre les problèmes souvent similaires que connaissent les différentes juridictions. La confrontation des différents systèmes juridiques offre l'occasion de prendre la mesure de l'importance qu'a acquise désormais le juge unique en Europe. Par ailleurs, l'incursion du juge unique dans les systèmes juridiques communautaire et européen (CEDH) confirme l'influence initiale des pays membres sur le système communautaire.

---

<sup>92</sup> V. pour une analyse sur le juge unique en matière d'urbanisme : C. BOITEAU, « Le juge unique en matière d'urbanisme », *JCP*, n°13, 25 mars 1998, p. 531.