

**Le recours à la justice administrative.
Pratiques des usagers et usages des institutions.**

Jean-Gabriel CONTAMIN
Emmanuelle SAADA
Alexis SPIRE
Katia WEIDENFELD

Centre de Théorie et d'Analyse du Droit,
Centre d'Etudes et de Recherches Administratives
Politiques et Sociales

Novembre 2007



I. La problématique et les objectifs de la recherche

Les études sur les relations que les profanes entretiennent avec le droit et des institutions qui s'y rattachent restent rares. En particulier, les conditions d'accès à la justice administrative sont largement méconnues, alors même que depuis quelques années, le nombre d'utilisateurs y faisant appel n'a cessé de croître.

L'augmentation tendancielle du nombre de saisines de la justice administrative peut être regardée comme une illustration – parmi d'autres - d'une « judiciarisation » des rapports sociaux ; la substitution, dans bien des sphères, d'un traitement juridique ou judiciaire à un autre mode de régulation sociale a été souvent relevée. Mais la progression des recours à la justice administrative peut également être envisagée à l'aune des traits spécifiques du droit administratif (information des administrés, quasi-gratuité des recours, dispense fréquente du ministère d'avocat).

Pourtant, en dépit de cette apparente facilité d'accès à la justice administrative, les utilisateurs mécontents sont loin d'y recourir systématiquement. L'issue contentieuse d'un conflit est en effet le résultat d'une sélection, qui fonctionne à la manière d'un « entonnoir ».

A cet égard, le présent rapport entend expliciter les conditions sociales très particulières qui, d'une matière à l'autre, conduisent des utilisateurs à saisir (ou à ne pas saisir) la justice administrative. Chaque recours adressé au juge peut en effet être regardé comme le produit d'une pratique ayant causé du tort et d'une compétence à transformer ce préjudice en contentieux administratif. Les usages sociaux de la justice administrative doivent en effet se comprendre à l'aune des propriétés sociales des administrés qui sont à leur origine, mais aussi des configurations institutionnelles de chaque administration.

II. Les terrains d'enquête retenus et la méthodologie adoptée

A. Deux lieux, trois matières

Pour restituer la très grande variété des réalités empiriques, bureaucratiques et juridiques que ce contentieux recouvre, les investigations ont été menées dans le ressort de plusieurs juridictions et dans plusieurs domaines.

D'un point de vue géographique, la coopération entre le département de sciences sociales de l'École Normale Supérieure, l'Université de Cergy-Pontoise et le Centre d'Études et de Recherches administratives politiques et sociales (basé à l'Université de Lille 2) nous a logiquement conduit à retenir comme terrains d'investigation les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Lille.

Pour appréhender la diversité du contentieux administratif, trois matières ont été privilégiées : les litiges liés à l'immigration (refus de titres de séjour et reconduite à la frontière), ceux relatifs à la fiscalité (essentiellement des personnes physiques) et ceux concernant les dispositifs d'aide au logement. Le choix des deux premières matières se justifie par leur importance quantitative et leur progression dissymétrique. Dans les dernières années, les contentieux « étrangers » et « fiscal » représentent en effet respectivement environ 26% et 14% du total des entrées en données nettes devant les tribunaux administratifs. Mais leurs évolutions sont disparates : tandis que l'un a connu une forte augmentation au cours des dernières années, le deuxième connaît une baisse tendancielle. Le contentieux « logement » est beaucoup plus marginal d'un point de vue quantitatif, avec seulement 6271 requêtes enregistrées en 2004 (soit 4,2% du total). Son étude se justifie toutefois à plusieurs égards. Sa forte progression au cours des dernières années et son relatif tarissement dans la période la plus récente, en font un lieu d'observation privilégié des mécanismes de croissance et de régression du contentieux. L'importance particulière de ce contentieux au sein du tribunal administratif de Lille (près de 18% de ce contentieux en 2004, contre 4% au niveau national et 2% à Cergy) offre en outre la possibilité d'adopter une démarche synchronique pour appréhender les causes de cette différenciation relative.

B. Des enquêtes ethnographiques

La méthodologie de l'enquête a été adaptée à chacun de ces contentieux. Ainsi, pour explorer le contentieux des étrangers, plusieurs enquêtes ethnographiques ont été réalisées par des équipes d'étudiants dans les préfectures de Bobigny, de Lille et d'Arras. Cette investigation a été complétée par des campagnes d'entretiens menées auprès d'avocats et d'associations intervenant dans le ressort des trois départements. Des requérants, dont l'affaire avait été audiencée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, ont également été rencontrés.

L'étude du contentieux fiscal –qui a été essentiellement centrée sur la fiscalité des particuliers- a conduit à enquêter dans plusieurs centres des impôts, des deux côtés du guichet. Afin de comprendre le processus conduisant du litige au recours, notre regard s'est porté sur les perceptions des usagers mais aussi sur les pratiques des agents de l'administration en amont du contentieux.

L'analyse du contentieux sur le logement a nécessité un protocole d'enquête un peu différent : le faible nombre relatif de ces litiges, joint à la position de demandeur qu'occupent souvent les institutions (essentiellement, les Caisses d'Allocations familiales), a rendu plus difficile l'accès aux usagers concernés par ces affaires. L'étude sérielle des jugements rendus en la matière par les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Lille a permis de formuler

certaines hypothèses, qui ont ensuite été testées et approfondies à l'occasion d'entretiens et de stages d'observation auprès des diverses institutions impliquées.

A travers ces contentieux, trois administrations très différentes, trois types de publics sociologiquement très variés et trois processus de saisine du tribunal distincts ont pu être appréhendés.

C. Une enquête par questionnaires

Néanmoins, pour disposer d'un aperçu plus global sur les usagers de la justice administrative, une enquête par questionnaires a été réalisée, principalement au tribunal administratif de Cergy. Pendant plusieurs mois, des enquêteurs ont systématiquement proposé un questionnaire composé de dix questions aux requérants présents aux audiences collégiales, en situation de face à face. Cette méthodologie conduit bien sûr à un biais d'échantillonnage : tous les requérants n'assistent pas au jugement de leur affaire. Un procédé alternatif aurait pu consister à joindre le questionnaire à un acte d'instruction ; mais cette méthode, qui exige une forte mobilisation du greffe, rendait très incertain l'obtention d'un taux de retour des questionnaires suffisant pour autoriser leur exploitation statistique. Les questionnaires recueillis ne peuvent donc prétendre décrire la population des requérants dans son ensemble ; néanmoins, notre échantillon apporte des informations sur une partie de la population des justiciables et permet surtout de souligner des relations entre différentes variables.

III. Les principales conclusions de la recherche

Ces investigations apportent des éléments de réponse sur les conditions sociales qui conduisent, ou non, les administrés à formuler leurs problèmes en termes juridiques et à leur donner une issue contentieuse. Mais elles mettent surtout en lumière les multiples manières dont l'administration participe à la transformation, ou à la non-transformation, d'un litige en recours.

A. La mobilisation du droit par les usagers : le rôle essentiel des « intermédiaires du droit »

Si les requérants ne ressemblent pas à la population générale, ils ne se recrutent pas seulement, ni même principalement, parmi les catégories les plus favorisées. Le recours apparaît en effet moins comme le produit de qualités sociales propres que comme le fruit d'une rencontre avec divers intermédiaires, capables de révéler la dimension juridique d'un conflit.

Or ces acteurs, profanes ou professionnels du droit, qui s'emploient à convertir des différends en requêtes constituées juridiquement, sont très inégalement répartis selon les contentieux.

Ainsi, en matière fiscale, les associations ne jouent pas ce rôle d'« intermédiaires du droit ». Si certaines diffusent une phraséologie anti-Etat, ou s'emploient à contester certains impôts dans leur principe, aucune ne joue un rôle d'accompagnement des contribuables dans la formulation d'une plainte en termes juridiques. Quant aux assistantes sociales, leurs interventions aux côtés des contribuables se limitent à la sollicitation de mesures gracieuses ; elles n'orientent que très exceptionnellement les usagers des services sociaux vers une procédure contentieuse dont ils ne maîtrisent pas les codes et les formalités. Cette quasi-absence d'intermédiaires –autres que les professionnels- donne aux agents des impôts un rôle ambigu, en ajoutant à leurs missions de contrôle une fonction de conseil.

La situation dans le contentieux de l'immigration est tout à fait différente. La frontière entre le social et le juridique est beaucoup plus poreuse : les travailleurs sociaux sont souvent les premiers sollicités par le public des étrangers en situation irrégulière et ce sont eux qui orientent vers les associations spécialisées dans « l'accès au droit ». Nombre d'associations (comme la Cimade, la Ligue des droits de l'Homme ou la Fédération des associations de travailleurs immigrés) se sont en effet progressivement spécialisées dans une défense juridique des étrangers en situation irrégulière et cette forme de mobilisation par le droit a beaucoup contribué à augmenter le nombre de recours déposés au tribunal administratif. Il est bientôt devenu impératif pour les membres de ces associations souhaitant s'investir dans les permanences de conseil et de soutien aux migrants, de suivre une formation juridique sur le droit des étrangers. Dans le contexte particulier de la rétention précédant la reconduite à la frontière, la mobilisation des différentes voies contentieuses permet aux permanents de la Cimade d'investir autant d'espaces de lutte potentielle face aux administrations. Cette conversion à une logique juridique a d'abord concerné les instances parisiennes mais elle s'est ensuite diffusée, dans une période relativement récente, aux représentations régionales. Parallèlement, les collectifs de sans-papiers apparus depuis 1996 ont également été directement impliqués dans ce processus de juridicisation des rapports entre l'Etat et les étrangers. Dans ces structures, la frontière entre l'amateur éclairé et le professionnel est floue : ils interviennent dans des contextes très comparables et ont parfois des compétences juridiques équivalentes. Si l'on observe ainsi, en cette matière comme en bien d'autres, une juridicisation du travail social, la dimension sociale occupe, réciproquement, une place croissante dans le travail du juriste. La conversion des associations d'aide aux étrangers à de nouvelles formes de mobilisations par le droit ne signifie pas qu'elles préconisent systématiquement le recours juridique, loin de là. Dans bien des cas, les intermédiaires rencontrés découragent les demandes de régularisation qu'ils savent condamnées à un refus et

conseillent à ceux qui ne remplissent pas les critères pour obtenir un titre de séjour de « garder l'anonymat ».

Par ailleurs, si les associations et collectifs gèrent une bonne partie des recours, ils renvoient également vers des avocats qu'ils connaissent ou qui appartiennent aux réseaux dans lesquels ils militent.

Il ressort de l'enquête par questionnaires qu'une majorité de requérants introduit son recours au tribunal avec ministère d'avocat, bien que cela ne soit pas pour eux une obligation. Ceci est particulièrement vrai dans le contentieux de l'immigration. Le lien entre cause judiciaire et cause politique, considéré comme un postulat par les théoriciens du *cause lawyering*, mérite à cet égard d'être fortement nuancé : les avocats spécialisés en droit des étrangers inscrivent en effet souvent leur activité dans une démarche lucrative qui peut selon les cas les éloigner plus ou moins de la « cause » de la défense des droits des étrangers. L'enquête menée auprès d'avocats des barreaux de Lille et de Bobigny a ainsi permis de dégager trois types de pratiques non exclusives du contentieux des étrangers : le droit des étrangers peut se concevoir comme une « cause politique » à défendre, comme une manière de consacrer un peu de son temps à une activité « altruiste », « humanitaire », autrement dit en l'exerçant de façon résiduelle, mais aussi comme une simple activité lucrative, indépendamment de toute considération politique ou morale.

L'importance des « intermédiaires du droit » dans la formation d'un recours révèle le trompe-l'œil que constitue la justice administrative : le dépôt d'une requête semble à la portée de tous les usagers de l'administration, quels que soient leurs ressources ou leur profil sociologique, mais cette très large ouverture masque de profondes inégalités dans la compréhension de la procédure et les différents usages qui peuvent être faits du tribunal. Considérer le tribunal administratif comme une institution rendant la justice (et non comme une étape dans la continuité de la procédure administrative) suppose non seulement de comprendre les rouages essentiels de l'administration mais aussi d'avoir la capacité à s'estimer victime d'une injustice, à se penser titulaire de droits. Or, un grand nombre d'administrés, qu'il s'agisse des étrangers en situation irrégulière, de nombre de contribuables ou de bénéficiaires d'aide au logement, n'appréhendent pas en ces termes l'insatisfaction que suscite une décision ou une mesure administrative.

L'enquête suggère ainsi que les évolutions des comportements des usagers face à la justice administrative sont assez peu liées à une aptitude croissante au droit. Les administrés semblent en effet rarement en position de convoquer des ressources juridiques pour penser leurs différends avec l'administration. La mobilisation du droit paraît, dans la majorité des

cas, requérir l'intervention d'« intermédiaires du droit ». Mais si la présence, ou l'absence de ces intermédiaires, dont la répartition est très inégale selon les matières, endosse ainsi un rôle dans le processus de transformation du litige en contentieux, l'étude met surtout en évidence la place primordiale des pratiques de l'administration.

B. Les pratiques de l'administration et l'évolution des contentieux

Par des processus divers, les pratiques des administrations ont également une incidence primordiale sur l'évolution des flux contentieux.

a) Celle-ci peut, tout d'abord, être directement influencée par *des règles ou des fonctionnements qui intègrent, plus ou moins, la logique contentieuse.*

L'administration fiscale est sans doute l'une des institutions qui, ces dernières années, a connu le plus de transformations du point de vue des pratiques des agents et des rapports que ceux-ci entretiennent avec le public : en l'espace de quelques années, la Direction générale des impôts est passée à l'égard de ses administrés d'une conception unilatérale de l'assujetti à une conception conciliante de l'usager. Parallèlement, le taux de recours au tribunal administratif (c'est-à-dire le nombre de requêtes déposées rapporté au nombre de réclamations rejetées) a plutôt eu tendance à baisser : tous impôts confondus, il est passé de 11,3 % en 2001 à 8,3 % en 2006. S'il est très difficile d'évaluer précisément l'incidence des transformations en termes de réception du public, de traitement des réclamations et de temps passé avec les contribuables sur la baisse tendancielle du contentieux, la comparaison avec l'évolution des pratiques préfectorales est – *a contrario* - assez éclairante.

En matière de contentieux des étrangers, les pratiques administratives jouent, au contraire, un rôle important dans la croissance des contentieux, surtout dans le cas des mesures d'éloignement. L'augmentation de l'activité de l'administration conduit naturellement à celle des litiges. Mais, au-delà de cette relation de causalité logique, l'enquête menée auprès des agents de préfecture montre que l'interprétation locale des règlements peut aussi jouer un rôle dans l'évolution du contentieux. A Lille, les agents qui décident les refus de titre de séjour ou les mesures d'éloignement ne se déplacent jamais au tribunal ; ils mettent ainsi à distance les motifs des recours, voire ceux des annulations des décisions qu'ils ont prises. Le chef de bureau incite d'ailleurs ses subordonnés à ne pas « s'autocensurer » et à « tester » auprès du juge administratif des cas d'étrangers qu'ils pourraient croire protégés contre l'éloignement : le nombre d'APRF est un indicateur que les agents ont constamment en tête, tandis qu'ils ne se soucient absolument pas du taux d'annulation par le juge administratif. La négligence de la dimension juridique des procédures est accentuée par le fait que dans l'organisation du travail

préfectoral, l'activité du contentieux est dévalorisée. A Arras comme à Lille, la cohésion du service des étrangers se fait autour d'une logique du chiffre qui engage l'ensemble des agents et dans les deux cas, la personne chargée de représenter la préfecture au tribunal administratif n'est pas associée à cet objectif commun. Son activité est même plutôt perçue comme un obstacle, dans le sens où l'obligation de se conformer à la norme juridique constitue souvent un frein à la poursuite d'une politique du chiffre. De plus, l'apprentissage du métier d'agent ne semble pas englober la prise en compte des jurisprudences administratives : lors de nos observations, la hiérarchie n'a jamais manifesté un quelconque souci de modifier des pratiques invalidées par le juge administratif. En revanche, lorsqu'une décision de la préfecture est désavouée par le tribunal administratif ou par le juge des libertés, le chef du bureau des nationalités met un point d'honneur à défendre en personne le dossier en appel. Tout se passe comme si la hiérarchie préfectorale s'efforçait de corriger les décisions de l'instance judiciaire, plutôt que de modifier les pratiques des agents de l'administration.

La matière du logement révèle également un autre mécanisme par lequel l'administration peut contribuer à la croissance du contentieux. Si, à première vue, la forte augmentation des litiges liés au logement, et en particulier à l'Aide Personnalisée au Logement, pourrait être rapportée à des transformations socio-démographiques de la population (précarisation sociale, diffusion d'une culture juridique ...) et à des évolutions de fond (telles que la crise du logement, le développement de dispositifs d'aide publique complexe...), l'analyse des jugements rendus par les tribunaux révèle que son origine est principalement institutionnelle. Alors que les requêtes introduites par les particuliers en la matière progressent faiblement, l'action contentieuse des Caisses d'Allocations Familiales (CAF) a considérablement augmenté (à Lille, elle a été plus que multipliée par 4 de 1998 à 2004). Cette évolution apparaît comme le fruit de changements dans l'environnement juridique, mais surtout dans l'appropriation des normes par les acteurs. Le contentieux administratif du logement impose en effet d'abandonner une appréhension positiviste des usages du droit par l'administration elle-même. Alors que la compétence de la juridiction administrative en matière de répétition d'indu d'APL est acquise au moins depuis 1989, nombre de CAF ont continué pendant plus de dix ans à s'adresser aux tribunaux d'instance « sachant qu'a priori ça marche ». Suivant les instructions des instances nationales, les CAF se sont progressivement tournées vers les tribunaux administratifs, à des rythmes variés, dépendant à la fois de leurs cultures propres et de l'attitude des juges judiciaires qui déclinaient inégalement leur compétence. Mais cette décision paraît moins liée à la règle précitée qu'au décret (n°2001-710) du 31 juillet 2001 qui, en dispensant d'avocat les recours devant le tribunal administratif et la cour d'administrative

d'appel en matière d'APL, assure la quasi-gratuité du recours. C'est ainsi une optique de réduction des coûts et de maximisation des bénéficiaires qui semble dicter le choix de la saisine du tribunal administratif plus que les règles juridiques d'attribution de compétence.

b) Le choix des mécanismes de conciliation peut également avoir une incidence sur les flux contentieux.

Dans le prolongement des mesures destinées à modifier les pratiques de ses agents, l'administration fiscale a mis en place plusieurs dispositifs de conciliation destinés à éteindre les litiges qui n'ont pas trouvé de solution lors de la première réclamation. Dans cette perspective, une instance de recours placée en dehors de la hiérarchie administrative a été instaurée en avril 2002 : le médiateur du ministère de l'économie et des finances. Mais celui-ci a été saisi par un nombre restreint de contribuables, faute d'être connu par un large public. Deux ans plus tard, le ministère met en place dans chaque département un conciliateur fiscal dont le rôle est identique à celui du médiateur mais qui va connaître un succès beaucoup plus important, sans doute parce que son existence est mentionnée (à la différence de celle du médiateur) sur toutes les décisions de rejet. Pour l'administration fiscale, l'un des enjeux de cette nouvelle instance était d'éteindre les litiges avant que le plaignant ne s'engage dans un contentieux juridique. L'étude statistique que nous avons pu mener sur une série de dossiers est riche d'enseignements : sur l'ensemble des plaignants ayant déposé un dossier conciliateur et un recours au tribunal administratif, on peut avancer qu'environ un litige sur cinq (20,8 %) a été éteint grâce au traitement par le conciliateur. De plus, il apparaît que le développement de ces procédures amiables a surtout profité aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu. En revanche, les litiges à faibles enjeux financiers comme ceux relatifs à la taxe d'habitation ou à la redevance audiovisuelle ont continué à être portés jusque devant le tribunal administratif, la conciliation n'étant dans ce genre de cas qu'un recours supplémentaire.

Dans le domaine de l'immigration, on ne trouve absolument aucune volonté comparable d'instaurer, de manière générale, des dispositifs de conciliation susceptibles de prévenir le contentieux. Pourtant, l'exemple des rencontres mensuelles organisées par la préfecture de Lille montre que l'existence d'un dispositif institutionnalisé de conciliation peut constituer une alternative au contentieux et par voie de conséquence, contribuer à réduire le nombre de recours déposés au tribunal administratif. En effet, dans la plupart des départements, la démultiplication des refus de délivrance de titres de séjour a donné lieu à une augmentation du nombre de recours déposés devant les juridictions administratives alors qu'à Lille, on constate plutôt une diminution significative de ces recours depuis 2004- année de signature d'un

accord entre la préfecture et les différentes associations de soutien aux étrangers, prévoyant que celles-ci présentent entre 60 et 100 dossiers par mois et que l'administration accepte d'en régulariser une part significative. Si elles n'ont pas été instaurées pour faire baisser le contentieux administratif, ces rencontres ont eu d'importantes conséquences sur son évolution. En refusant d'examiner les dossiers d'étrangers qui ont un contentieux en cours au tribunal administratif, la préfecture a en effet incité un certain nombre de requérants à abandonner des procédures en cours ou à ne pas en engager.

Dans le domaine du logement, la conciliation n'est pas davantage orientée vers la prévention du contentieux. Mais le fonctionnement des instances chargées d'accorder ou de refuser les demandes formulées par les allocataires (ou anciens allocataires) en situation d'indu pour être dispensé du paiement de leur dette, peut avoir des effets sensibles sur le recours à l'arbitrage du juge. Les pratiques différenciées de remise de dette, à la suite d'un indu d'APL, dans le Val-d'Oise et en Seine-Saint-Denis l'illustrent bien. Beaucoup plus fréquents qu'en Seine-Saint-Denis, les refus de remise de dette originaires du Val-d'Oise alimentent la quasi-totalité du contentieux porté devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise -alors que ce département compte deux fois moins d'allocataires que la Seine-Saint-Denis. Or, cette disparité coïncide avec une différenciation institutionnelle : dans le Val-d'Oise, les décisions de remise de dette sont prises par la Commission Départementale des Aides Publiques au Logement (CDAPL) après examen des dossiers ; en Seine-Saint-Denis, la Commission de recours amiable (CRA) –émanation du conseil d'administration de la CAF- se détermine par l'application d'un barème. Ainsi, en ce cas, il semble que le fait que la CAF soit elle-même chargée d'examiner les litiges l'opposant à ses usagers, de manière quasi-mécanique, se révèle, contrairement au ressenti des agents concernés, plus favorable aux administrés qu'un traitement individualisé des demandes.

c) Par ailleurs, en amont même des médiations mises en place pour orienter, réorienter ou atténuer les plaintes, l'*obligation de recours administratif préalable*, qui existe en matière fiscale comme en matière de remise de dettes, a une incidence importante sur la genèse du contentieux. Elle joue évidemment le rôle d'un filtre, tant par son existence que par la satisfaction qui peut, dès ce stade, être apportée à la plainte. Mais, de manière plus insidieuse, elle laisse également à l'administration le soin d'orienter des mécontentements, qui sont souvent originellement formulés en termes profanes.

Au sein de la CAF ou de la CDAPL comme de l'administration fiscale, les agents possèdent en effet, même sans en avoir toujours clairement conscience, un pouvoir de qualification des demandes adressées à l'administration. L'opération d'« étiquetage » laisse aux agents un

espace de décision d'autant plus grand que les administrés précisent rarement de manière vraiment explicite la nature de leur contestation. Ainsi, il est fréquent que les lettres adressées par les allocataires ou les contribuables recourent à des répertoires juridiquement distincts (demande d'explication, contestation et demande de remise gracieuse). Confrontés à de telles suppliques, les agents privilégient souvent une entrée –en général, parce qu'ils ont le sentiment qu'elle est favorable à l'administré. Or, cette opération de qualification (contestation d'un indu ou d'une imposition ; demande de remise de dette, ou d'un dégrèvement gracieux ; ou les deux à la fois) joue un rôle essentiel dans la carrière de la plainte vers une logique contentieuse ou une autre logique.

La judiciarisation des rapports entre les administrés et l'administration apparaît ainsi comme un phénomène complexe, unissant étroitement les éléments moteurs et freins à l'augmentation du contentieux. Ses origines peuvent être recherchées du côté du public. La mobilisation du droit pour résoudre les problèmes opposant l'administration aux usagers paraît toutefois résulter moins d'une aptitude personnelle de ces derniers à formuler leurs problèmes en termes juridiques que de la présence d'« intermédiaires du droit » qui jouent un rôle de vecteur vers le tribunal.

Mais l'enquête révèle surtout l'importance primordiale des pratiques des institutions publiques dans ce phénomène de judiciarisation. Celles-ci peuvent en effet avoir des incidences importantes sur les flux contentieux, dans un sens ou dans l'autre. Au-delà des efforts, très inégalement mis en œuvre, de règlement non contentieux des litiges, la diversité des positionnements par rapport au droit, en général, et au contentieux administratif, en particulier, doit être soulignée. La mise à distance du droit par l'administration, son assimilation ou son utilisation comme instrument de régulation interne sont autant de facteurs d'évolution du contentieux. Or, si ces différentes attitudes sont, pour partie, la conséquence de normes générales, elles résultent également, dans une large mesure, de pratiques locales, dans lesquelles le droit apparaît davantage comme une ressource flexible que comme une contrainte.