

AUDIENCE SOLENNELLE

7 OCTOBRE 2013

*

Discours de présentation

Par M. Gilles HERMITTE

Président

Monsieur le Préfet de région, préfet du département du Puy de Dôme ;
Monsieur le Conseiller constitutionnel ;
Mesdames et Messieurs les Députés et les Sénateurs ;
Mesdames et Messieurs les élus régionaux, départementaux et communaux ;
Mesdames et Messieurs les chefs de juridiction ;
Mesdames et Messieurs les chefs des administrations civiles et militaires ;
Messieurs les membres du corps préfectoral ou leur représentant ;
Mesdames et Messieurs les Bâtonniers ;
Mesdames et Messieurs les représentants des instances professionnelles ;
Mesdames et Messieurs ;
Chers collègues,

C'est avec un très grand plaisir que l'ensemble des membres du tribunal administratif de Clermont Ferrand vous accueille à l'occasion de cette audience solennelle qui marque le début de la nouvelle année judiciaire 2013-2014.

Les juridictions ont en effet le privilège de pouvoir fêter à deux reprises la nouvelle année, dans les premières semaines de l'année civile mais aussi au cours de celles qui suivent le 1^{er} septembre, début de l'année judiciaire. Si le mois de janvier est traditionnellement l'occasion de prendre de nouvelles et bonnes résolutions, le choix de placer l'audience solennelle au début du mois d'octobre permet de dresser un bilan de l'activité de la juridiction durant l'année judiciaire écoulée.

Mais cette année est également l'occasion de célébrer un anniversaire, celui des tribunaux administratifs, créés en 1953 et qui fêtent leurs soixante ans d'existence. Certes, la juridiction administrative est plus ancienne. Mais si les transformations qu'elle a connues ont été remarquables jusqu'au milieu

du XXème siècle, celles qui ont eu lieu depuis ne leur cèdent en rien sur ce point.

Je me permettrais donc, après une rapide présentation de l'activité du tribunal administratif de Clermont Ferrand durant l'année écoulée, de livrer quelques réflexions sur la juridiction administrative. Enfin, s'il n'est pas encore temps de former des vœux, je formulerai néanmoins quelques orientations pour l'année à venir.

L'activité du tribunal administratif de Clermont Ferrand durant l'année judiciaire 2012-2013.

Le tribunal administratif de Clermont Ferrand est composé de dix magistrats, quinze agents de greffe et d'un assistant du contentieux. Il est organisé en deux chambres comportant chacune un président, un rapporteur public et trois rapporteurs, pour assurer l'activité juridictionnelle qui lui est confiée.

Cette activité est restée soutenue, permettant au tribunal de présenter une situation très saine. Il me faut donner quelques repères statistiques, au 31 août 2013. Quelques chiffres rendent parfaitement compte de la bonne santé du tribunal administratif. Seules les données « nettes » seront évoquées, ne tenant donc pas compte des dossiers faisant partie de séries.

Le volume d'activité du tribunal, sur l'année judiciaire écoulée, soit du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2013, est resté comparable à ceux des années antérieures.

Le nombre des entrées s'est élevé à 2 031 requêtes, soit une légère baisse de 5,2 %. Celui des dossiers jugés s'est établi à 2 086 durant la même période. Le taux de couverture des entrées par les sorties est de 103 %, ce qui entraîne mécaniquement une légère diminution du stock d'affaires en instance.

Ce stock était de 1 167 dossiers au 31 août dernier.

Toute chose étant égale par ailleurs, le délai théorique d'élimination de ce stock à la même date était de 6 mois et 21 jours, ce qui place le tribunal administratif de Clermont Ferrand en bonne position au plan national.

Bien sûr, un tel délai ne rend qu'imparfaitement compte de la réalité contentieuse et des délais de jugement constatés, pouvant d'une certaine

manière confirmer ce que Benjamin Disraeli, Premier ministre britannique à la fin du XIX^{ème} siècle, a pu dire des statistiques, qui relevaient pour lui d'un « art du mensonge ». Mais, s'il n'y a pas de fumée sans feu, je vous demande de considérer avec nous, positivement ici, que la fumée est blanche, que ce délai est faible et que les affaires peuvent être jugées dans un délai raisonnable.

Certes, les délais réellement observés dans certains cas peuvent ne pas être encore tout à fait satisfaisants pour certains justiciables. Il nous faut donc être prudents dans le maniement de ces données statistiques. Lors d'un récent entretien avec un journaliste de La Montagne, à l'occasion de mon arrivée à Clermont Ferrand, j'ai sans doute eu l'imprudence de dire que la situation du tribunal était bonne et que les délais de jugement étaient contenus. Cela m'a valu de recevoir deux courriers d'élus locaux, me souhaitant la bienvenue dans cette belle région d'Auvergne mais profitant de cette occasion pour me faire remarquer que les affaires les concernant, chacun d'eux, n'étaient pas encore jugées, alors qu'elles avaient été déposées à la fin de l'année 2012.

Qu'en conclure ?

D'abord que la presse continue d'être lue, ce qui est une excellente nouvelle.

Ensuite et surtout, que le délai théorique d'élimination du stock est un indicateur statistique intéressant mais trompeur. Le délai moyen constaté pour les affaires normales était, toujours à la même date, de 1 an, 2 mois et 10 jours.

Enfin, qu'il nous faut encore travailler à juger dans des délais plus courts encore, même si je pense qu'une sorte de « paradoxe de Tocqueville », Le Tocqueville de De la démocratie en Amérique, est à l'œuvre et que plus les juridictions jugent vite, plus les délais effectivement constatés sont ressentis comme encore trop longs. Chaque requérant ne voit-il pas la juridiction et les délais qu'elle tient qu'au travers du sort réservé à son affaire ?

L'état du stock tel qu'il s'établit dans la juridiction administrative auvergnate présente des avantages mais aussi des inconvénients.

Parmi les avantages, celui consistant à n'avoir que très peu de dossiers de plus de deux ans est sans doute l'essentiel. Seuls 32 dossiers avaient plus de

deux ans d'ancienneté au 31 août dernier, ce qui est une satisfaction pour tous.

Mais cela n'est pas sans créer certaines difficultés, dont la plus contraignante est celle que rencontrent les rapporteurs pour mettre les dossiers en état. Même si chaque magistrat rapporteur de la juridiction a un stock individuel de dossiers réduit, qui rend possible une parfaite connaissance de ces derniers, il n'est pas toujours aisé d'y trouver des dossiers en état.

Ainsi, et au risque de provoquer quelques réactions, je dirai que le niveau atteint à Clermont Ferrand marque peut-être un point ultime au-delà duquel les inconvénients pourraient être plus nombreux que les avantages.

Mais il n'est pas satisfaisant de limiter l'activité de la juridiction au nombre de dossiers jugés.

A cela, il faut ajouter, notamment, le suivi des expertises ordonnées ou la désignation des commissaires enquêteurs et le suivi de leur activité, ce qui constitue une charge lourde. S'agissant de ces derniers, ce sont environ 250 désignations auxquelles il est procédé chaque année, ce qui implique ensuite l'examen du rapport et de l'avis déposés.

L'activité du TA de Clermont Ferrand reste donc soutenue et nos efforts doivent être poursuivis.

Les perspectives pour la juridiction administrative.

60 ans ! Sans doute un âge de raison pour une institution, quelle qu'elle soit. Les tribunaux administratifs ont été créés et organisés par les décrets du 30 septembre et du 28 novembre 1953. Ils ont succédé aux conseils de préfecture, eux-mêmes créés par la loi du 28 pluviôse an VIII, qui suit de près la création du Conseil d'Etat par la Constitution du 22 frimaire an VIII.

Mon propos ne sera pas de brosser un historique précis de la juridiction administrative ni celui des tribunaux administratifs ou du contentieux administratif. Une audience solennelle n'y saurait suffire.

En revanche, il me paraît nécessaire et intéressant d'évoquer quelques enjeux.

Les soixante années écoulées ont vu un remarquable développement de la juridiction administrative, tandis que ses traits caractéristiques étaient maintenus.

Le développement est quantitatif et qualitatif.

Sur le plan quantitatif, l'essor de la juridiction administrative est remarquable. Le nombre de juridiction a régulièrement augmenté jusqu'à ce jour, en particulier avec la création des cours administratives d'appel et celle de quelques tribunaux administratifs, pour faire face à l'accroissement du contentieux administratif. Le nombre des magistrats administratifs et des agents de greffe a également connu une forte croissance, même si la juridiction administrative doit participer à l'effort budgétaire nécessaire.

Mais les traits constitutifs de l'identité des juridictions administratives ont été, pour l'essentiel, préservés.

Ainsi, organisée dans le code de justice administrative, la procédure contentieuse administrative reste originale. Le juge conserve un rôle essentiel dans sa mise en œuvre, ce qui permet de continuer à parler de procédure « inquisitoriale », quand bien même l'ombre d'un Torquemada n'obscurcit pas le cours du procès administratif. Des outils efficaces sont disponibles pour pourvoir à une instruction des dossiers dans des conditions satisfaisantes et ce même si la maîtrise de l'instruction d'un dossier n'est jamais totalement acquise.

De plus, la collégialité reste préservée pour l'essentiel, même si, aujourd'hui, un nombre important d'affaires est traité par un magistrat statuant seul. Les décisions rendues par le tribunal administratif de Clermont sont en effet, durant la période considérée, le fait d'un seul magistrat pour 58 % d'entre elles.

Enfin, notre « marqueur génétique » qu'est le rapporteur public, anciennement commissaire du gouvernement, semble voir son existence et son rôle assurés, après la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 juin 2013, Marc-Antoine c/ France, ce qui est le gage de la persistance d'un haut niveau de qualité des décisions rendues, lorsque les questions qui se posent à la juridiction méritent d'être soumises à la double sagacité de ce magistrat et de la formation de jugement.

Mais ce qui me paraît devoir être souligné, et il s'agit pour moi d'une question essentielle, c'est l'attention aujourd'hui extrême portée à l'office du juge administratif.

La question de l'office du juge peut être appréhendée à un double niveau, celui de son rôle dans la société, tout d'abord, celui de l'usage de ses pouvoirs, ensuite.

Les tribunaux administratifs, et plus largement la juridiction administrative dans son ensemble, sont désormais bien implantés dans le paysage judiciaire national. La décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1987 a identifié les fondements constitutionnels de notre existence, fixé un noyau dur de notre compétence juridictionnelle et la croissance continue du contentieux administratif témoigne de l'importance du rôle joué, dans un contexte sociétal où les relations entre les administrations et les administrés concentrent une attention soutenue, dont le législateur traduit régulièrement l'intensité dans la loi.

Mais c'est surtout sous l'angle des pouvoirs du juge administratif et de la façon dont il doit les utiliser que la question de l'office du juge est la plus intéressante.

Cette question n'est pas nouvelle mais elle a pris une acuité toute particulière ces dernières années. Dès 1980, un professeur de droit public, Didier Linotte, évoquait dans l'AJDA un possible « déclin du pouvoir jurisprudentiel » au profit d'une ascension du « pouvoir juridictionnel ». Alors étudiant, je n'avais pas mesuré à l'époque ce que cet article avait de prophétique.

En effet, la réflexion sur les pouvoirs du juge administratif est au cœur des évolutions contemporaines.

De nouveaux pouvoirs importants ont été confiés au juge, en particulier pour pourvoir à l'exécution de ses décisions, ce qui a été l'objet, après la loi du 16 juillet 1980, de celle du 8 février 1995, dont les dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Un Huron revenant aujourd'hui au Palais royal ne pourrait plus s'étonner du caractère platonique des décisions du juge administratif.

Mais cette évolution a aussi été l'œuvre de la jurisprudence elle-même. Il n'est pas excessif de dire que les grands arrêts du droit administratif sont aujourd'hui et depuis une vingtaine d'années des arrêts qui confient au juge

administratif de nouveaux pouvoirs et qui fixent une doctrine d'usage de ces pouvoirs à l'attention de leurs utilisateurs. Les derniers arrêts du Conseil d'Etat qui ont connu l'honneur d'avoir été ajoutés à cette institution que sont Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, en témoignent. Les arrêts Société Tropic (2007), Mme Perreux (2009), Béziers I et Béziers II (2009 et 2011), SCEA du Chéneau (2011) et Danthony (2011) comportent tous de précieux enseignements sur l'office du juge administratif.

Si de grands pouvoirs impliquent de grandes responsabilités, le trait fort de l'évolution qu'ont connue les tribunaux administratifs au cours de ces soixante dernières années réside dans la recherche d'un équilibre optimal de cet office, qui n'a peut être pas encore tout à fait été atteint mais dont je suis sûr que sommes tout proches.

C'est à ce prix que le tribunal administratif de Clermont Ferrand pourra continuer à rendre, dans des délais raisonnables, des jugements de qualité, même si je tiens à préciser que les deux lettres « CE » qui ornent la façade de ce beau bâtiment qui nous abrite aujourd'hui ne signifient pas « Conseil d'Etat de Clermont Ferrand », ce qui pourrait apparaître bien prétentieux, quoique... mais font référence à l'institution qu'il abritait antérieurement, une Caisse d'épargne.

De là à vous épargner une longue suite de considérations il n'y a qu'un pas que je vous propose de faire rapidement, pour ouvrir les quatre « dossiers » qui vont être appelés au cours de la deuxième partie de cette audience solennelle :

- la réforme du contentieux de l'urbanisme ;
- la réforme des contentieux sociaux ;
- le déploiement des téléprocédures ;
- la réforme de la rédaction des décisions de justice.

Les orientations de l'année à venir

Projet de juridiction.

Maintenir la situation du tribunal telle qu'elle se présente aujourd'hui ;
Renforcer la communauté juridictionnelle ;
Réussir le passage aux téléprocédures ;
Maintenir la qualité de nos décisions.

Au nom du tribunal administratif, de l'ensemble de ses membres, je vous remercie une nouvelle fois de votre présence, de l'intérêt et de la confiance que vous nous accordez ainsi.

Nous espérons que nous avons pu vous intéresser et vous faire partager nos réflexions.

Je tiens aussi personnellement à remercier tous mes collègues, agents de greffe et magistrats, qui ont œuvré depuis des semaines pour que cette audience solennelle soit une réussite, ce que nous espérons mais dont vous serez bien entendu seuls juges.

L'audience solennelle est levée.