

Visite du Tribunal administratif de Nîmes

Nîmes,
Lundi 20 mars 2017

Intervention de Jean-Marc Sauv ¹, vice-président du Conseil d'Etat

Monsieur le préfet du Gard,
Monsieur le député,
Madame la présidente de la Cour administrative d'appel de Marseille,
Monsieur le Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes,
Madame la Présidente du Tribunal de grande instance de Nîmes,
Monsieur le Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Nîmes,
Mesdames et Monsieur les présidents des juridictions administratives et judiciaires,
Mesdames et Monsieur les représentants des présidents de la communauté
d'agglomération Nîmes-Métropole, du Conseil départemental du Gard et du Conseil régional
d'Occitanie,
Monsieur le recteur de l'académie Aix-Marseille,
Monsieur le président de l'Université de Nîmes,
Madame le doyen de la Faculté de droit de Montpellier,
Madame la Présidente de l'Association des maires du Gard,
Monsieur le délégué militaire départemental,
Monsieur colonel commandant du groupement départemental de gendarmerie,
Mesdames et Messieurs les chefs de services de l'Etat,
Monsieur le délégué du défenseur des droits,
Messieurs les présidents des chambres consulaires,
Mesdames et Messieurs les bâtonniers,
Madame et Messieurs les présidents des compagnies d'experts et de commissaires
enquêteurs,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs les avocats,
Mesdames et Messieurs les représentants des autorités civiles, militaires et religieuses,
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de rendre aujourd'hui visite pour la quatrième fois - après mes visites de mars 2007, pour l'inauguration du tribunal, de mai 2010 et de février 2014 - aux magistrats et aux agents du tribunal administratif de Nîmes et de rencontrer, à cette occasion, leurs partenaires et interlocuteurs, dont je salue avec plaisir la présence.

Je le fais d'autant plus volontiers que ce tribunal fête cette année son 10^{ me} anniversaire. Il a vu se succéder en 10 ans quatre présidents, 40 magistrats, 30 agents de

¹ Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

greffe et il a jugé 40 000 requêtes. Comment pourrait-on faire s'il n'existait pas ? Ce sont les tribunaux de Montpellier et Marseille qui seraient surchargés. Ce sont les justiciables qui attendraient des mois et même des années de plus avant qu'il ne soit statué sur leurs requêtes.

Mes visites de juridiction sont pour moi l'occasion de voir comment fonctionnent concrètement nos cours et nos tribunaux, de comprendre leurs attentes et leurs difficultés et d'exposer notre vision, nos projets et nos réformes. Elles conduisent aussi à étudier avec elles les moyens de mieux répondre à leurs missions. Parce que la justice administrative est la gardienne des principes de notre pacte républicain, elle doit toujours chercher à mieux exercer sa mission d'application de la loi, de protection des droits fondamentaux et, d'une manière plus générale, de régulation des services publics. Elle ne peut faire face à ces éminents devoirs que si elle répond à d'exigeants critères de qualité.

Aujourd'hui, quels sont les « marqueurs » d'une justice de qualité (I) et quels défis devons-nous relever (II) ?

*
* *

I. Ces marqueurs, ce sont la célérité, l'accessibilité et la sécurité juridique.

A. La célérité offre aux justiciables la garantie que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable.

1. Le temps de la justice, celui du débat contradictoire, de l'analyse distanciée du dossier et des éventuelles expertises, ne peut se prolonger jusqu'à paralyser les initiatives privées ou publiques.

Il est, par conséquent, impératif d'aiguiller le plus en amont possible chaque requête vers le « circuit juridictionnel » le mieux adapté à la nature, au degré d'urgence et à la complexité du litige soulevé. C'est pourquoi nous avons développé des procédures d'urgence en référé et instauré des formations de jugement diversifiées. Il y a, pour l'accueil de chaque justiciable, plusieurs portes d'entrée dans nos juridictions et, pour tout justiciable, la même exigence de rigueur et de sérieux dans le traitement de sa requête. Bien juger, ce n'est certes pas toujours juger dans l'urgence, mais c'est en tout cas garantir au justiciable un « délai raisonnable » de réponse à sa requête. Nous y sommes particulièrement attachés. Aujourd'hui, en moyenne, devant les juridictions administratives, en première instance, en appel comme devant le Conseil d'Etat, le délai prévisible moyen de jugement est inférieur à un an. En outre, la juridiction administrative traite chaque année, en quelques jours, 15 500 référés urgents.

2. Le tribunal administratif de Nîmes contribue d'une manière positive aux résultats enregistrés au plan national. Son délai prévisible de jugement est certes supérieur à la moyenne nationale – un peu plus de 12 mois, contre 10 mois et 10 jours -, mais son délai effectif de jugement pour les affaires ordinaires est un peu inférieur à cette moyenne. Le nombre des entrées s'est stabilisé depuis 2014 à un niveau très élevé : plus de 4 000 nouvelles requêtes par an. Il est dans ces conditions difficile d'équilibrer les entrées et les sorties en raison, en outre, de l'écart entre l'effectif théorique et l'effectif réel des magistrats. En dépit de ces contraintes, le nombre d'affaires en stock depuis plus de deux ans (1,65%) s'est maintenu à un niveau très inférieur à la moyenne nationale (8,6%), traduisant les efforts de l'ensemble des magistrats et agents du tribunal. L'arrivée de cinq nouveaux magistrats en

2016 a permis de reconstituer les effectifs du tribunal et d'améliorer dans une certaine mesure la situation. La création d'une quatrième chambre en septembre 2017 permettra de mettre durablement et structurellement les moyens et les ressources du tribunal au niveau de ses charges. Je renouvelle ma confiance à la présidente Verley-Cheynel, aux magistrats et aux agents de greffe de ce tribunal dont je connais et apprécie l'engagement.

B. L'accessibilité est le deuxième de nos principes. Elle est un gage de confiance dans notre relation avec les justiciables.

Elle implique notamment que les parties puissent échanger rapidement, simplement et sûrement avec les juridictions. C'est ce que nous faisons avec l'application Télérecours. Depuis décembre 2013, toutes les juridictions métropolitaines offrent aux avocats et aux administrations ce service d'échange de mémoires et de pièces par voie dématérialisée. Grâce aux efforts déployés par les équipes des greffes, les administrations et les barreaux se sont approprié cette application dont l'usage est devenu obligatoire pour les parties éligibles depuis le 1^{er} janvier de cette année. A la fin de l'année 2016, étaient déjà enregistrées via Télérecours près de trois quarts des requêtes éligibles à l'application dans les tribunaux administratifs, et même ici, à Nîmes, 84% !

C. Nous avons aussi un impérieux devoir de sécurité juridique, tel est notre troisième marqueur.

1. La première qualité d'une décision de justice réside dans sa prévisibilité. Ce qui implique, pour le juge, d'user de critères d'appréciation clairs, transparents et stables, de trancher les litiges en cohérence avec la jurisprudence établie et de ne s'engager qu'après mûre réflexion dans des revirements de jurisprudence. Les décisions rendues par le juge administratif sont raisonnablement sûres, puisque dans 96 % des cas, les litiges sont définitivement réglés selon la solution adoptée en premier ressort.

2. La qualité des décisions de justice se mesure aussi à leur capacité à s'inscrire dans le réel et à régler concrètement les litiges. C'est pour cette raison que les pouvoirs du juge administratif ont été profondément renouvelés par la loi ou la jurisprudence. [Le juge a notamment les moyens de mieux répondre aux problèmes dont il est saisi, qu'il module les effets rétroactifs de ses décisions, qu'il prenne des mesures transitoires, ou qu'il protège la stabilité des relations contractuelles ou les espérances légitimes des citoyens et des acteurs économiques. Le juge doit en effet faire respecter la loi, mais en même temps régler de manière équilibrée et réaliste les problèmes portés devant lui.]

II. Pour répondre aux exigences de qualité que j'ai rappelées, la justice administrative doit relever de nouveaux défis.

A. Le premier défi réside dans la prise en charge de la croissance du contentieux.

Il s'agit d'une tendance structurelle : le nombre des affaires nouvelles augmente en effet en moyenne de 5,2% par an depuis cinquante ans dans les tribunaux administratifs et de 8,2% dans les cours administratives d'appel depuis leur création en 1989. Dans ce contexte, notre objectif prioritaire est de maîtriser nos délais de jugement – sans moyens supplémentaires et sans alourdir à l'excès la charge de travail des magistrats et des agents de greffe. Plusieurs mesures, contenues dans le décret de procédure du 2 novembre 2016 sur la

justice administrative de demain et dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, vont permettre d'avancer dans cette voie.

- Pour être en capacité de répondre rapidement aux demandes dont l'issue est certaine, nous avons renforcé les outils dont dispose le juge administratif pour rejeter par ordonnance les requêtes manifestement dépourvues de fondement.

- En cours de procédure juridictionnelle, nous devons aussi promouvoir une instruction plus dynamique des requêtes. C'est ce que permet le décret du 2 novembre 2016, notamment, avec la possibilité de demander la production d'un mémoire récapitulatif ou la confirmation du maintien de la requête sous peine de désistement d'office en l'absence de réponse ou de procéder d'office à la cristallisation des moyens. Nous allons aussi disposer de moyens nouveaux pour régler les séries contentieuses : c'est la possibilité qu'ouvre la loi du 18 novembre 2016 qui institue devant la juridiction administrative une action de groupe et une action en reconnaissance collective de droits.

- Enfin, en amont comme au cours des procédures juridictionnelles, une place plus importante doit être faite aux modes alternatifs de règlement des litiges et, en particulier, à la médiation grâce à l'intervention de médiateurs extérieurs aux juridictions et en développant la conciliation entre les parties à l'initiative du juge. Nous allons également expérimenter une procédure de médiation obligatoire, avant de pouvoir s'adresser au juge, pour certains litiges relatifs à la situation personnelle des agents publics et pour les recours relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Toutes ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale visant à réguler la demande de justice et à y répondre avec pertinence et efficacité, dans un contexte budgétaire contraint.

B. Notre second défi, c'est de renforcer notre accessibilité.

1. En premier lieu, nous devons tirer pleinement profit de la dématérialisation de nos procédures, désormais obligatoire pour les parties éligibles. Nous devons optimiser l'emploi de l'application Télérecours et, par conséquent, nos méthodes de travail dans les juridictions. Chaque chef de juridiction dispose désormais de principes directeurs et de références de bonnes pratiques émanant du secrétariat général du Conseil d'Etat pour rationaliser le travail juridictionnel et, en particulier, le dématérialiser. Tout le monde y gagnera, les membres de la communauté juridictionnelle, les parties et la qualité de la justice rendue.

2. En second lieu, nous continuerons d'améliorer la rédaction de nos décisions de justice. Nous l'avons déjà fait pour les visas. Nous concentrons aujourd'hui nos efforts sur la rédaction des motifs ; notre objectif est de les rendre plus explicites en fait comme en droit. Sans renoncer à la rigueur de l'analyse juridique, il est possible de rédiger nos décisions dans un style plus simple et plus transparent, pour être mieux compris par les parties, le public et la communauté juridique. Le but de cette démarche est aussi de contribuer au meilleur rayonnement de notre droit, qui souffre de modes de rédaction jugés trop laconiques. Des expérimentations se poursuivent au Conseil d'Etat – dans 5 des 10 chambres et dans toutes les formations de jugement, y compris les plus solennelles -, mais aussi au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Elles sont en cours d'évaluation et

devraient être étendues dans les prochains mois à un nombre significativement supérieur de chambres.

C. Notre troisième défi est de maintenir un haut niveau d'exigence déontologique.

1. L'année 2016 a marqué une évolution importante dans la réaffirmation de l'indépendance des magistrats administratifs. L'ordonnance du 13 octobre 2016 a complété le statut des magistrats administratifs pour en accroître les garanties d'indépendance conformément aux spécificités de leurs missions avec, notamment, la réforme de la composition et des attributions du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et la reconnaissance de droits et de garanties nouvelles aux magistrats.

2. En outre, la loi du 20 avril 2016 étend aux magistrats administratifs l'obligation, déjà existante pour les parlementaires et nombre de hauts fonctionnaires, d'établir une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts. Si cette obligation est nouvelle dans la forme, elle vise à officialiser à la fois la pratique ancienne du déport et celle de l'entretien déontologique institué en 2011 dans l'ensemble de la juridiction administrative.

3. Enfin, notre Charte de déontologie, arrêtée en 2011, a reçu un statut légal par la loi du 20 avril 2016 et la composition du collège de déontologie a été élargie à un quatrième membre, nommé en qualité de personnalité qualifiée par le Président de la République. Depuis son installation en 2012, ce collège a rendu 38 avis et recommandations², qui ont apporté des éclairages utiles sur des questions concrètes que se posent des membres, comme des cadres, de la juridiction administrative. Ces avis sont publics et accessibles sur notre site internet. La nouvelle version de la Charte de déontologie de la juridiction administrative, qui remplace celle de 2011, vient d'être arrêtée le 14 mars dernier après l'avis du Collège de déontologie. Elle a été diffusée sur internet.

*
* *

J'ai évoqué, à l'occasion des 10 ans du tribunal de Nîmes, les progrès, mais aussi les chantiers de la juridiction administrative. Ces chantiers de modernisation impliquent beaucoup d'efforts pour renouveler le pacte de confiance noué entre les juridictions et nos concitoyens et apporter à ceux-ci un meilleur service, plus diligent, pertinent et sûr. Mais ces ambitions sont à notre portée. Elles pourront être atteintes par la mobilisation résolue des femmes et des hommes qui rendent la justice administrative partout en France et ici même à Nîmes. Je remercie par conséquent les magistrats et les agents de greffe pour leur engagement passé et présent, tout en disant combien je compte sur eux pour relever les défis qui restent à surmonter. Et je souhaite longue vie au tribunal administratif de Nîmes, en regrettant de ne pouvoir célébrer son accès à la majorité (18 ans) en 2025, ou ses 20 ans en 2027. Mais en fait, il est déjà majeur, tout en restant durablement ce qu'il est, une jeune juridiction.

² Depuis 2012 : 2 recommandations (en 2012 et 2014), 6 avis en 2012, 9 en 2013, 9 en 2014, 6 en 2015, 3 en 2016 et 1 en 2017.