

**Audience solennelle du Tribunal Administratif de Nîmes
Du 3 Octobre 2014**

**" Le point de vue de l'Avocat sur l'évolution de la juridiction
administrative plus particulièrement de la procédure au cours des 15
à 20 dernières années "**

Monsieur le Président MOUTTE,

Vous m'avez convié à intervenir à vos côtés à l'occasion de cette audience solennelle du Tribunal Administratif de Nîmes.

La mission que vous m'avez attribuée, manifestement sans appel d'offre préalable, est des plus attractives : exprimer sur le sujet de mon choix et sur une durée d'une vingtaine de minutes le point de vue de l'Avocat.

Je vois d'ici briller d'envie les yeux de mes Confrères. S'exprimer librement vingt longues minutes devant une juridiction administrative sans crainte d'être interrompu par un rappel à la nécessité d'avoir à s'en tenir à de brèves observations relève du rêve éveillé pour ne pas dire du fantasme de tout Avocat.

J'userai donc avec modération d'un tel privilège.

Tout au plus, Monsieur le Président m'avez-vous suggéré d'évoquer l'évolution de la justice administrative, plus particulièrement de la procédure, vue par un Avocat, au cours des 15 à 20 dernières années.

Ainsi, souhaitez vous entendre le point de vue de cet observateur privilégié qu'est l'Avocat, qualifié d'auxiliaire de justice, acteur du procès, participant en conséquence au service public de la justice et qui de ce fait mériterait à mon sens plus justement l'appellation de partenaire de justice.

C'est je pense l'esprit de votre proposition. Soyez en remercié.

C'est donc revêtu de mon costume professionnel que selon les usages de ma profession je m'exprimerai à l'occasion de cette audience solennelle.

Le sentiment que j'ai éprouvé à la lecture de votre invitation a été double.

Je suis d'abord conscient et très honoré à titre personnel et au-delà de moi pour mon Barreau, comme je viens de le rappeler, de cette marque de confiance. Je tiens à vous en remercier à nouveau.

J'ai également éprouvé un certain étonnement et pour ne pas dire une réaction d'humilité ayant conscience que bien d'autres que moi auraient été plus qualifiés par leur formation ou par leur expérience professionnelle pour traiter en profondeur d'un tel sujet.

Il est en effet notoire, qu'Avocat généraliste avant tout, je me disperse en intervenant devant les juridictions de tous ordres.

Toutefois, comme un Président ne peut se tromper j'en suis venu à considérer que cette faiblesse pouvait en réalité constituer un atout permettant de placer l'évolution de la justice administrative en perspective en la comparant notamment lorsque cela est possible avec l'évolution sur une même période de la juridiction civile, que je pratique quotidiennement.

Comparaison n'est pas raison, mais le raisonnement par analogie et l'étude des droits comparés restent des outils dont les professionnels ne se privent pas lorsqu'il s'agit d'étudier ou de décrire une situation juridique.

La comparaison des procédures civiles et administratives rencontre cependant rapidement ses limites car d'une part l'une ou l'autre ne saurait s'ériger en modèle malgré l'antériorité certaine du Code de Procédure Civile alors que d'autre part la procédure administrative tire sa spécificité de la particularité de son objet et de la qualité des parties qui en sont justiciables.

La France est un beau pays qui possède deux ordres de juridiction.

Issue du double héritage de l'ancien régime et de la révolution, notre culture administrative refuse donc que l'administration soit jugée selon les mêmes lois et par les mêmes tribunaux que le simple citoyen.

Si la justice civile a vocation à réguler les conflits entre particuliers, personnes physiques ou morales et leurs activités économiques, garante ainsi de la paix sociale, la justice administrative sanctionne les "erreurs" de l'administration garantissant quant à elle le respect de la légalité et la conformité de son activité à nos règles démocratiques et républicaines.

Ces deux justices, que je qualifierais d'horizontale pour la première et verticale pour la seconde sont donc fondamentalement différentes.

La justice civile est fondée sur le principe absolu d'égalité de droit entre les parties et la justice administrative sur les principes de prérogative de puissance publique et son corollaire de privilège de juridiction, sous tendus par la notion d'intérêt général.

Cela étant nous pouvons constater, au-delà de ces différences indépassables, que leurs évolutions respectives ont tendu à les rapprocher jusqu'à un certain point alors qu'elles se trouvent l'une et l'autre confrontées à des phénomènes identiques et notamment la même inflation textuelle et la même explosion des contentieux.

Lorsque j'ai débuté dans la profession, de formation privatiste, la juridiction administrative devant laquelle le généraliste que je suis, serait également appelé à intervenir, m'a été décrite comme "le Juge de l'administration où le pot de terre se confronte au pot de fer avec le succès que l'on peut imaginer".

De fait, pour le requérant, personne privée, s'attaquer à une décision administrative l'exposait à un risque d'échec considérable et dans les cas très minoritaires de succès, après de longues et coûteuses procédures, au constat que le mal était fait, la décision querellée étant depuis longtemps exécutée ou remplacée immédiatement par une autre plus régulière en la forme. De quoi dissuader les plus téméraires !

A tort ou à raison, la justice administrative semblait éloignée des préoccupations du quotidien et le Juge administratif, paradoxalement, bien que dépourvu de la solennité de la robe d'audience pouvait paraître moins accessible que le Juge judiciaire.

La juridiction administrative ne pouvant cependant échapper aux conséquences de l'évolution de notre société a dû, comme toute institution, s'y adapter, poursuivant et amplifiant un mouvement ancien, connu de chacun, qui l'a faite sortir du giron de l'administration pour conquérir pas à pas son autonomie et son indépendance.

Ce qui n'était hier que des règles éparses du contentieux administratif conçu comme le prolongement juridictionnel des procédures administratives est devenu aujourd'hui un corpus, pour l'essentiel codifié, dégagant des principes directeurs du procès, intégrant les évolutions légales, réglementaires et juridictionnelles qui ont façonné ce qui est désormais un véritable ordre juridictionnel doté d'outils performants quoique perfectibles et qui font aujourd'hui tout l'attrait de l'institution.

Pour rester au plus près de la période que vous avez définie pour cette modeste réflexion, tout en la dépassant légèrement, je ne peux éviter de citer la création des Cours Administratives d'Appel issue de la loi du 31 Décembre 1987 qui a achevé la construction d'une architecture pyramidale du même type que celle de l'ordre judiciaire avec toutefois de nombreuses spécificités et notamment des ressorts différents pour un maillage territorial moins dense.

Depuis lors, le schéma demeurant inchangé, ce maillage s'est resserré et nous ne pouvons que nous réjouir de la création parmi les nouvelles juridictions, du Tribunal Administratif de Nîmes dont j'aurai l'occasion de mesurer l'impact.

Des évolutions jurisprudentielles dites prétoriennes, qui caractérisent la justice administrative dont on ne retrouve pas l'équivalent dans la justice civile et des textes législatifs ou réglementaires sont venus, par la suite, transformer le visage de la juridiction administrative et par voie de conséquence le regard que portent sur elle les professionnels que nous sommes, le public et notamment les justiciables et désormais les médias.

Je ne pourrai les citer tous ne retenant que ceux qui à mes yeux ont le plus contribué à façonner une nouvelle image de la juridiction administrative tant dans sa pratique que dans son impact dans la société.

La réforme des procédures d'urgence

Il est communément admis que la justice administrative jusqu'à une date récente ne possédait pas, malgré l'existence du référé provision puis du référé précontractuel, d'outils aussi performants que ceux dont disposait le Juge judiciaire pour gérer les situations d'urgence.

La loi du 30 Juin 2000, en créant le référé suspension qui permet au Juge d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative ou encore le référé liberté qui permet, au Juge de prendre toutes les mesures urgentes nécessaires à la sauvegarde de la liberté en cause, a doté la juridiction administrative de pouvoirs considérables dont on ne cesse depuis lors de mesurer les effets, apportant au Juge des référés administratif cette fois des moyens plus efficaces que ceux dont peut disposer le Juge des référés judiciaire.

En effet, en ayant, avec de surcroît une grande liberté d'action, le pouvoir de suspendre la décision de l'administration, le Juge des référés administratif peut ainsi éviter ou au contraire provoquer des conséquences parfois irréversibles.

Le référé civil, par sa nature, ne présente qu'exceptionnellement ces caractéristiques et la logique qui y prévaut est avant tout conservatoire ou préparatoire.

L'actualité récente a pu rappeler l'enjeu de tels débats, dans le cadre de procédure dites d'urgence et leur impact sur la société, je pense notamment aux affaires LAMBERT et DIEUDONNE.

L'extrême célérité avec laquelle le Juge administratif est appelé à trancher ces redoutables difficultés est aussi un témoignage de l'adaptation de l'institution, de son efficacité et de sa capacité à répondre aux conditions de sa saisine.

L'oralité des débats et l'absence de rapporteur public sont autant de dérogations apportées à la procédure de droit commun devant la juridiction administrative.

La réforme des procédures d'urgence est à mon avis l'évènement qui a le plus changé le rôle de la juridiction administrative et par voie de conséquence, conforté son utilité, mais elle n'est pas la seule.

Incité par ses nouvelles prérogatives en matière d'injonction, conforté par ces nouvelles procédures d'urgence, le Juge Administratif, par voie prétorienne, a aussi étendu, dans son champs de compétence, les pouvoirs qu'il s'autorisait initialement.

La réforme du rapporteur public :

S'il est une spécificité de la juridiction administrative et à tout le moins celle que les privatistes ont le plus de mal à intégrer c'est bien le rôle du rapporteur public désormais défini à l'article L 7 du Code de Justice Administrative comme un membre de la juridiction, chargé des fonctions

de rapporteur public (qui) expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent.

La Cour Européenne des droits de l'homme s'est également interrogée sur la conventionalité d'un tel statut au regard notamment des principes d'égalité des armes et du respect du principe du contradictoire dans le cadre d'un procès équitable.

Menacé de disparaître l'ancien commissaire du gouvernement a vu son titre modifié et pour mettre fin à un ancien malentendu, puisqu'il était depuis fort longtemps un Magistrat indépendant du pouvoir exécutif, on a pris le risque d'une confusion entre lui et le rapporteur de la formation du jugement.

Bien plus importantes que la transformation de son titre, les nouvelles modalités d'intervention du rapporteur public ont modifié le cours de la procédure devant la juridiction administrative et plus particulièrement de l'audience, en remédiant mais encore partiellement à l'atteinte portée au principe du contradictoire.

Le rapporteur public doit désormais faire connaître avant l'audience le sens de ses conclusions, encore hélas trop peu explicite.

Il peut (et non doit) en assurer aux parties qui en font la demande, la communication intégrale et s'exprime enfin lors de l'audience avant les parties leur permettant ainsi de répliquer voire même de produire une note en cours de délibéré.

Tout ceci constitue indiscutablement un progrès tout comme, à l'exception du Conseil d'Etat, l'interdiction désormais faite au rapporteur public de participer au délibéré.

Il peut néanmoins toujours demeurer destinataire du projet du jugement.

Il est à noter également que l'intervention du rapporteur public n'est plus requise dans le cadre des procédures d'urgence ainsi que dans certains types de contentieux.

Cette évolution est-elle achevée ou s'achèvera-t-elle par la disparition pure et simple de cet organe si emblématique de la juridiction administrative française ?

Mon opinion personnelle sur le sujet n'ayant aucun intérêt, je me bornerai à me réjouir des progrès accomplis fusse sous la pression de la CEDH mais cette situation n'est pas propre à la justice administrative.

Je souhaite citer également dans un autre ordre d'idée, l'explosion du contentieux des étrangers dans sa partie dévolue à la juridiction administrative qui y a pris une place considérable ainsi que l'attribution de nouveaux pans de contentieux notamment en matière sociale.

Ici encore ces nouveaux contentieux qui rapprochent la justice administrative des réalités quotidiennes et humaines de la société font de la juridiction hier protégée par un splendide isolement, une vraie juridiction de proximité au sens noble du terme.

Durant cette période également sont apparus, devant la juridiction administrative, des outils performants adaptés aux moyens modernes de communication qui souffrent amplement la comparaison avec leurs homologues judiciaires.

De manière simple et gratuite donc accessible, le site sagace a permis aux parties et à leur conseil un accès permanent au déroulement des procédures et depuis qu'elle existe à la communication du sens des conclusions du rapporteur public.

Lorsque l'on a vécu les déboires du réseau privé virtuel Avocat (RPVA) son coût, sa lourdeur de fonctionnement, la comparaison n'est pas en faveur de ce dernier.

Ses partisans le défendront en rappelant que de ses fonctions lorsqu'elles seront toutes opérationnelles iront très au delà mais à quel prix ?

La procédure de télérecours récemment mise en œuvre devant les juridictions administratives avec autant d'efficacité et la même gratuité que SAGACE a également fait la preuve que la juridiction administrative sait se moderniser et trouver des outils efficaces.

Les avocats notamment ne peuvent que se louer tout comme les défenseurs de la forêt des économies de papier que représente la dispense désormais faite de photocopier en un grand nombre d'exemplaires des dossiers souvent fort volumineux qui sont le propre de certaines procédures notamment en matière de marché ou d'urbanisme.

Vous me permettez de revenir brièvement sur un sujet plus local et qui en conséquence a entraîné un impact sur le barreau de Nîmes, je veux parler de la création du Tribunal Administratif de Nîmes par le décret du 19 Juillet 2006.

Installé dans ce magnifique bâtiment depuis le 1^{er} Novembre 2006, ce 38^{ème} Tribunal Administratif dont la compétence s'étend sur les départements du Gard, de la Lozère et du Vaucluse, a eu pour mission première de désengorger les Tribunaux administratifs de Marseille et de Montpellier.

Cette juridiction répond aux impératifs, notamment de célérité qui lui ont été assignés et le délai d'évocation des affaires, malgré l'accroissement des contentieux, demeure extrêmement convenable si on le compare avec celui d'autres juridictions.

Les avocats nîmois ne peuvent que se féliciter de l'installation de cette juridiction qui a incontestablement suscité chez les professionnels un réel engouement pour la matière du droit public.

En témoigne, fait nouveau dans notre barreau, l'apparition de cabinets qui exercent exclusivement dans ce domaine du droit, ou encore de véritables départements de droit administratif dans des Cabinets pluri disciplinaires.

Sous l'impulsion de votre prédécesseur Monsieur le Président a été créée au sein de notre barreau une structure certes encore balbutiante qui a vocation à réunir l'ensemble des praticiens de la matière, à favoriser leur formation continue et à participer avec le tribunal et la faculté de droit de Nîmes historiquement très présente sur le secteur du droit public à la promotion de cette matière.

Je ne peux que me réjouir, et me faire en cela l'interprète de Madame le Bâtonnier HEUILLON-SCHNITZLER qui malheureusement contrainte par ses fonctions à participer à une instance nationale n'a pu assister à votre audience, des excellentes relations que le barreau de Nîmes entretient avec votre tribunal et l'ensemble de ses Magistrats.

Cette diversion me permet d'évoquer d'une manière plus générale le rôle des avocats devant les juridictions administratives.

Certes leur intervention n'est pas en toute matière obligatoire mais comme dans d'autres domaines, la complexification de la règle de droit rend de plus en plus nécessaire l'assistance en justice par un professionnel compétent.

Je pense que les juridictions quelles qu'elles soient et malgré un souci d'accessibilité et de proximité apprécient la professionnalisation des interventions et les avocats par l'imagination juridique qu'ils développent parfois se trouvent souvent à l'origine des évolutions jurisprudentielles.

Je ne pourrai achever mon propos sans faire référence à l'intérêt croissant des médias pour la justice administrative.

Délaissant quelque peu les chiens écrasés et autres poursuites correctionnelles, ils fréquentent désormais assidûment les juridictions administratives, conscients que s'y tranchent des questions ayant un impact considérable sur la vie quotidienne des citoyens.

Il est temps à l'issue de ce trop rapide survol de dresser un état des lieux en forme de bilan de l'évolution de la juridiction administrative ces 20 dernières années et éventuellement de la comparer avec celle des juridictions civiles.

Comme dans de nombreux domaines, la juridiction administrative a, par son fait et par les textes qu'ils la régissent, plus évolué en 20 ans qu'au cours du siècle qui a précédé.

Son visage s'est considérablement modifié.

Confrontée à la nécessité d'une évolution, notamment sous la pression de la Cour Européenne, la justice administrative a su non seulement se moderniser mais en bien des points développer des outils très efficaces lui permettant d'intervenir dans des contextes de grande urgence sur de véritables sujets de société. Les médias ne s'y sont pas trompés.

Dans le même temps, la procédure devant les juridictions civiles s'est complexifiée.

L'écrit y tient désormais une place prépondérante.

Alors que l'oralité fait son introduction devant la justice administrative, elle perd constamment du terrain dans l'ordre judiciaire.

L'un et l'autre sont confrontés à l'inflation textuelle et la complexification du droit qui en découle, à l'augmentation exponentielle des contentieux et à l'accélération du cours des choses.

L'un et l'autre, mais avec des succès divers tentent de s'adapter aux moyens modernes de communication avec un avantage certain pour la justice administrative.

Au stade actuel de convergence des deux institutions, la question pourrait donc se poser de l'utilité du maintien de cette dualité.

Je sais les Magistrats administratifs jaloux de leur indépendance également dans ce domaine.

Souhaitant préserver la sérénité de mes interventions futures devant votre juridiction, je me garderai bien de prendre position et une fois encore au risque d'être taxé de manque de courage je me bornerai à relever les progrès incontestables accomplis sur cette période.

Ces changements n'ont pas tous été faciles à accepter mais qui aujourd'hui imaginerait que la justice puis être rendue comme il y a 25 ans ?

Je vous remercie.