

RENTREE SOLENNELLE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON

Vendredi 4 octobre 2019

Jean-Denis Combrexelle

Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Je vais beaucoup parler d'administration dans ce discours et je ne voudrais pas le commencer sans avoir une pensée pour les collègues et les familles des quatre policiers de la Préfecture de Police. Le service public ce ne sont pas seulement des chiffres et des règles, c'est avant tout des femmes et des hommes qui le servent parfois au péril de leur vie.

C'est avec émotion que je retrouve le Tribunal administratif de Lyon, cette salle d'audience, sa tapisserie et je dirais même son pupitre. Je voudrais remercier tant son ancien président, Jean-François Moutte que sa nouvelle présidente Geneviève Verley-Cheynel, ainsi que les magistrats de ce tribunal de m'avoir donné cette occasion de retrouvailles pour la rentrée solennelle.

Ce tribunal m'est cher puisque c'est en son sein que j'ai appris le métier de juge administratif. Mais bien au-delà de ce lien personnel, c'est un tribunal qui a toujours eu une place à part au sein de la juridiction administrative.

D'abord par son ressort, la facilité nous conduirait à opposer les deux départements industriels que sont le Rhône et la Loire et les départements agricoles que sont l'Ain et l'Ardèche. Nous tous ici dans cette salle nous savons que c'est bien plus subtil. Le Rhône c'est à la fois Feyzin mais c'est aussi le Beaujolais et bien sûr la place particulière de la métropole de Lyon. La Loire c'est Saint-Etienne mais c'est aussi le Roannais. Dans l'Ain il n'y a pas grand-chose de commun entre le pays de Gex et Jassans Riottier. Quant à l'Ardèche, c'est un arc en ciel d'activités et de paysages.

On pourrait multiplier à l'infini les descriptions. Je dirais simplement que juger au TA de Lyon, ce n'est pas seulement appliquer de façon désincarnée les textes et la jurisprudence mais c'est prendre en compte cette diversité. Les magistrats qui sont ici présents pourraient vous donner mille exemples de ces multiples et

riches cultures, paysages et traditions locales qui ont une incidence sur les contentieux.

Dans les traditions il y a aussi celles de ce tribunal. Quelles que soient les femmes et les hommes, la tradition de cette maison, de cette salle est de porter haut le drapeau de la juridiction administrative, d'innover dans les jugements, d'être présents dans la cité avec les administrations, les grandes collectivités locales sans bien sûr oublier les barreaux. Certains des avocats stagiaires que j'ai connus sont devenus, si mes informations sont exactes, de grands noms du barreau de Lyon.

C'est aussi contribuer à la diffusion et à la connaissance du droit public par l'enseignement à aux universités, au CNAM ou aux écoles de fonctionnaires comme l'IRA et l'INTEFP de Marcy l'Etoile, l'école des inspecteurs du travail qui laissera des souvenirs réciproques aux élèves et à l'ancien directeur général du travail que j'ai longtemps été...

Ce tribunal a toujours été porté par ses magistrats ainsi que par les agents de son greffe, le président de la cour administrative, Régis Fraisse, ne me démentira pas sur ce dernier point. Hier, aujourd'hui et demain on ne vient pas au TA de Lyon par hasard. Quand il y a maintenant trente ans j'ai inauguré, comme commissaire du gouvernement, à la demande du président Viargues, la première rentrée solennelle, j'étais déjà entouré de ceux que je retrouve avec émotion aujourd'hui et qui portaient cette juridiction : Daniel Chabanol et Sylvain Lopez.

J'aurai aussi une pensée particulière pour Henri Mégier et Pierre Yves Delpla, aujourd'hui disparus, qui ont été des grands de ce tribunal.

II-Trente ans ont passé.

Les femmes et les hommes ont suivi des carrières différentes mais surtout la juridiction administrative a connu des révolutions. Je ne vais pas les énumérer ici. Disons simplement que la cour administrative de Lyon, dont je salue les membres, a été une des premières cours et qu'elle a participé activement à la réforme. Les réformes successives concernant la procédure, l'audience, le commissaire du gouvernement devenu rapporteur public, les référés, la rédaction des jugements ont fait l'objet d'intenses réflexions et actions au sein de cette maison toujours tournée vers l'avenir.

C'est dans cette même ligne, que je voudrais indiquer les principes qui me paraissent essentiels pour l'avenir. Disant cela le discours ne s'adresse pas uniquement aux magistrats ici présents mais aux administrations et aux barreaux car la justice administrative est une œuvre commune.

Il y a d'abord un principe, auquel je suis particulièrement attaché : l'unité de la juridiction administrative. Dans les années 80, cette unité pouvait faire l'objet de discours mais elle restait à construire, de façon effective, dans les textes et dans les pratiques. L'unité de la juridiction administrative est progressivement devenue une réalité grâce à la volonté sans faille de quelques-uns. Au Conseil d'Etat, comment ne pas citer le président Marceau Long qui a initié une ligne qu'ont suivie ensuite et enrichie tous les vice-présidents, présidents de la section du contentieux et secrétaires généraux. Cette construction a été aussi l'œuvre de personnalités au sein des tribunaux administratifs, notamment celui de Lyon, je pense notamment au rôle joué par Daniel Chabanol.

Unité ne veut pas dire confusion des rôles. Chaque niveau juridictionnel, chaque juridiction spécialisée a une mission, des règles de procédure et une responsabilité spécifiques. Mais les membres de chaque niveau de juridiction doivent appréhender et connaître les problématiques des autres niveaux. Aujourd'hui, les organisations les plus efficaces, entreprises ou administrations, sont celles où l'information circule le mieux à tous les niveaux. La juridiction administrative ne doit pas se soustraire à cette exigence.

Dans cette prise en compte des difficultés, la place qu'occupe devant les TA et CAA le contentieux des étrangers est préoccupante. De plus en plus de requêtes, des questions juridiques de plus en plus pointues, des situations humaines, familiales et sanitaires difficiles, des services des étrangers sollicités à l'extrême, ont conduit le Premier Ministre à demander au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur le traitement de ce contentieux. Humainement, administrativement et juridiquement, ce contentieux est lourd et il va de soi que les tribunaux administratifs seront pleinement associés.

Le deuxième principe est celui de l'accessibilité du juge. Le juge administratif doit être un juge ouvert au justiciable. De multiples dispositions du code sont venues illustrer cette ouverture. La plus spectaculaire est la mise en place en 2018 de Télérecours puis télérecours citoyen qui permettent de saisir le juge administratif simplement et à tout moment. Par ailleurs, le temps et l'urgence sont une exigence prégnante de nos sociétés. Non seulement des procédures de référé ont été mises en oeuvre mais l'ensemble des membres de la juridiction administrative par leur disponibilité et leur travail ont fait en sorte que ces procédures soient d'une grande efficacité montrant ainsi que le juge administratif était capable de trancher en quelques heures une question d'atteinte aux libertés publiques.

Je saisis l'occasion qui m'est ainsi donnée pour remercier les magistrats du TA de Lyon et les greffes et au-delà leurs collègues des autres tribunaux et cours

pour ce travail quotidien qui a permis d'absorber l'augmentation structurelle des requêtes et de faire face aux urgences y compris lors des permanences des week-ends.

Sur les requêtes au fond, des voix se sont récemment élevées pour s'interroger sur la question de savoir si le cumul de décrets récents en matière de procédure et de certaines jurisprudences en matière de sécurité juridique ne visait pas, pour des raisons gestionnaires, à réduire l'accessibilité au juge. Il convient de répondre à ces interrogations. D'abord dire qu'il n'existe nulle main invisible au sein de la juridiction administrative dont l'intention et l'action tendraient à réduire l'accès au juge.

Ensuite souligner que l'exigence de sécurité juridique est légitime. De plus en plus souvent en matière d'urbanisme, d'environnement, de droit du travail, les décisions administratives ne s'inscrivent plus dans un simple rapport bilatéral entre l'administration et l'utilisateur mais dans des rapports complexes entre des personnes privées. L'administration assure alors une mission d'application des textes mais aussi d'arbitrage entre des intérêts privés de sens contraire. Face à cette évolution, la sécurité juridique n'est en rien une commodité pour le juge ou pour l'administration mais un impératif assurant la stabilité des rapports de droit. Des règles qu'elles soient législatives, réglementaires ou jurisprudentielles doivent, en conséquence, être posées pour répondre à cet impératif légitime de sécurité juridique. L'attente des différentes composantes de la société est grande en la matière qu'il s'agisse des particuliers, des professionnels, des entreprises, des associations ou des syndicats.

Pour autant, les règles et jurisprudences qui concourent à cet impératif ne doivent en aucun cas être perçues comme autant de chausse-trapes pour le justiciable. Un équilibre subtil entre exigence de sécurité juridique et accessibilité du juge administratif doit être trouvé. Il existe un processus itératif entre les dispositions du code, notamment celles issues du décret du 2 novembre 2016 sur la justice administrative de demain (JADE), les interprétations qui en ont été données dans des instructions et la jurisprudence récente de la section du contentieux. Certains pourront y voir des contrariétés et des contradictions. En réalité, c'est de la recherche de cet équilibre dont il s'agit. Si comme je l'ai indiqué les dispositifs « Télérecours », de l'avis général, y compris celui des praticiens que sont les avocats, constituent une avancée notable quant à l'accessibilité au juge administratif, les dispositions du code assurent en contrepartie ce qu'un juge est raisonnablement en droit d'attendre d'une requête.

L'accessibilité doit aussi celle de nos jugements et le juge administratif doit participer activement à l'open data des décisions de justice prévue par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

Le troisième principe, qui peut paraître paradoxal lorsque l'on parle d'un juge, est celui de l'efficacité. Un juge efficace est un juge qui dans l'exercice de sa mission d'application du droit est en capacité de garantir et de concilier la défense des droits et des libertés et le bon fonctionnement collectif de la société. La réponse du juge a longtemps été soit l'annulation ou la condamnation soit le rejet de la requête. Dans une société moderne et complexe, on attend du juge une réponse plus nuancée et au plus près de la situation de fait et de droit. Dans ce cadre, sans qu'il y ait lieu de les confondre ni d'ailleurs d'attendre leur confusion, le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux se transforment profondément.

Le recours pour excès de pouvoir connaît les mécanismes nouveaux de l'injonction et de la régularisation. Sur ce point aussi, de nouveaux équilibres s'établissent, comme en témoignent tant la loi du 23 mars 2019 avec le prononcé d'office de l'injonction par le juge que la jurisprudence Sté Eden du 21 décembre 2018. Ils doivent être encore affinés et prolongés. Par ailleurs, la faculté de régularisation ouverte par certains textes et jurisprudences au juge ne vise pas à aller à l'encontre des intérêts du justiciable. Elle traduit une approche nouvelle des relations entre l'administration et les usagers. Plutôt qu'une annulation purement formelle, le plus souvent suivie d'un acte de même sens quant au fond, la régularisation rouvre sur le point défini par le juge un nouveau débat et une nouvelle procédure dans le cadre duquel les usagers pourront faire valoir leurs droits.

Le plein contentieux évolue lui aussi et voit son champ s'accroître par exemple en matière d'aide sociale (Section, 3 juin 2019, vainqueur, n°423001). Sur ce point également, l'évolution doit être mesurée et contrôlée. Ces jurisprudences ne doivent pas être interprétées comme annonçant une généralisation tous azimuts du champ du plein contentieux. Même s'il contribue à la fonction d'administrer, le juge n'est pas un administrateur. Ses missions et ses responsabilités sont distinctes..

Enfin, le juge lui-même doit avoir conscience que la solution exclusivement contentieuse n'est pas la panacée notamment dans certains litiges de proximité où les circonstances de fait sont essentielles. Tel est l'enjeu de la médiation, qu'elle soit obligatoire ou facultative, qui fait l'objet de l'attention de beaucoup de membres des tribunaux administratifs et notamment du TA de Lyon qui avec quelques autres dont celui de Nîmes est exemplaire. Je profite de la présence de toutes les administrations qui sont ici rassemblées pour dire qu'elles aussi jouent un rôle déterminant dans la réussite de médiation en qui elles doivent avoir confiance.

Reste le principe d'intelligibilité. Ce principe n'est pas seulement opposable aux textes législatifs et réglementaires, il s'impose aussi aux jurisprudences qui les appliquent et les interprètent. Tant la vision générale du juge administratif sur l'action publique que son approche casuistique d'un dossier doivent être comprises par le justiciable et par les administrations. La rédaction en style direct, généralisé depuis le 1^{er} janvier 2019, n'épuise pas le sujet, ce serait une profonde erreur de le croire. Cela suppose un effort tout particulier dans les raisonnements et les démonstrations de nos jugements qui, ne l'oublions jamais, sont rendus au « nom du Peuple français ».

III- Comme nous y invite la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice du 23 mars 2019, il faut non seulement réfléchir à l'avenir mais s'y préparer et l'organiser. Il en va d'autant plus ainsi que chacun a tendance à considérer comme relevant de l'avenir à moyen terme ce qui est, en réalité, à nos portes.

L'open date, l'intelligence artificielle, la place et la portée du droit souple, une posture nouvelle de l'administration dans la régulation économique et sociale, de nouvelles et profondes organisations territoriales, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, de nouvelles frontières et articulations entre l'Etat et les collectivités territoriales, la mise en cause de la légitimité de l'Etat et les mises en cause personnelle des responsables ne sont plus seulement des sujets de colloques mais des réalités pour les administrations et les fonctionnaires qui sont ici représentées.

L'Etat, les pouvoirs publics, les collectivités sont à la fois contestés dans leur action et leur légitimité et dans le même souffle et parfois par les mêmes sollicités à l'extrême.

Le juge administratif doit avoir une connaissance concrète et précise de ces évolutions qui sont celles des administrations au sens le plus large du terme. A un ou deux moments de sa carrière, il doit se confronter à travers sa mobilité à ces réalités. Cette connaissance n'implique en aucun cas une complaisance vis-à-vis des services mais contribue, bien au contraire, à conférer une légitimité plus grande aux exigences du juge. Le juge peut condamner, censurer l'administration, ordonner une mesure en référé ou rejeter une requête. Il peut sinon tout faire, du moins faire beaucoup à une condition : au-delà du prisme du contentieux, veiller à ne jamais passer à coté de la réalité humaine, administrative, économique, sociale, environnementale d'une situation

Le juge administratif doit connaître ces réalités, non pas être en surplomb de la cité mais au cœur de celle-ci.

Cela est d'autant plus nécessaire que la société attend de plus en plus du juge et notamment du juge administratif. L'augmentation des requêtes et les exigences qualitatives plus grandes du justiciable sont certes préoccupantes mais elles traduisent aussi une forme de confiance et d'attente de la société vis-à-vis du juge.

C'est une responsabilité lourde mais surtout un défi passionnant pour les nouvelles générations de juges et de praticiens du contentieux administratif.

IV-Mais si je porte aujourd'hui ce discours dans ce tribunal c'est parce que je sais que cette salle où sont présents les magistrats, les administrations, les barreaux, les représentants de la société civile a toujours entendu des discours d'exigence et a toujours trouvé des solutions.

Je voudrais au-delà des magistrats administratifs qui sont ici présent vous remercier de votre présence qui, dans mon esprit, est tout sauf protocolaire. Les défis pour la République sont immenses, chacun a sa part de responsabilité dans l'exercice de ces propres missions. Mais à l'image de cette matinée, dans le respect bien sûr des règles déontologiques, il y a place pour des échanges à froid, en dehors des dossiers contentieux avec nos collègues magistrats judiciaires, avec les barreaux, les administrations, les collectivités et plus largement tous ceux qui sont ici représentés.

Mon nom a été souvent associé au dialogue social, dans les fonctions qui sont aujourd'hui les miennes, mes convictions demeurent mais elles s'étendent au dialogue civil.

C'est donc avec une pleine confiance que cette rentrée du Tribunal administratif auquel j'associe la Cour administrative d'appel peut se faire.

Je vous remercie.