

Audience solennelle 13 octobre 2023

Face aux désordres du monde, aux déchainements de violences, j'ai souhaité cette année placer cette audience solennelle sous le signe de l'Etat de droit. C'est un des piliers de la démocratie et le moyen d'assurer des relations humaines apaisées. Sa construction est le fruit d'une lente évolution complétée, somme toute récemment, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a ajouté l'étage supplémentaire à la protection de l'Etat de droit, à l'article 61-1 de la Constitution, de la QPC, question prioritaire de constitutionnalité, qui permet à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, de saisir le Conseil constitutionnel, sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, eux-mêmes éventuellement saisis par les juridictions de premier ressort ou d'appel, afin qu'il se prononce sur la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés que la Constitution garantit. La QPC constitue un progrès considérable dans la protection des droits et libertés. Qui mieux qu'un membre du Conseil constitutionnel pouvait venir nous en parler.

Mme Luquiens, membre du Conseil constitutionnel, vous nous faites l'honneur de votre présence à notre audience solennelle pour nous exposer votre expérience de la QPC au Conseil constitutionnel. Je vous en remercie vivement. Pour nous juge de première instance, la QPC a fait entrer la Constitution dans nos murs. Notre loi fondamentale nous était assez étrangère puisque souvent la loi formait un paravent empêchant de l'invoquer. La QPC a apporté un nouveau souffle à la protection des droits et libertés. La QPC a aussi réalisé un formidable rapprochement de la Constitution avec le justiciable, qui peut désormais l'invoquer utilement, et de celui-ci avec le Conseil constitutionnel qui en est le gardien. Votre visite, comme celle à l'occasion des audiences délocalisées, montre la volonté du Conseil constitutionnel de se mettre à la portée des citoyens.

Mme Luquiens c'est donc avec le plus grand intérêt que nous écouterons votre intervention.

Mais un peu de patience. L'Etat de droit ce sont des institutions et des juridictions qui fonctionnent et remplissent leurs missions. Je vais donc d'abord me livrer à un commentaire de quelques statistiques du tribunaux. L'audience solennelle est l'occasion de rendre compte aux citoyens, ainsi que l'exige l'article 14 de la DDHC, de l'emploi de leur contribution au fonctionnement du service public de la justice et plus particulièrement aujourd'hui à celui du tribunal administratif de Montpellier.

Je commencerai par la présentation des principaux agrégats, j'indiquerai ensuite des points de vigilance avant de faire un focus sur quelques éléments particuliers reflétant le fonctionnement du tribunal, et enfin je vous ferai part d'une déception.

Les principaux agrégats d'abord. Ceux-ci montrent une activité en forte croissance. Avec 7216 affaires nouvelles sur un an, le tribunal enregistre un record historique en croissance de 7 % par rapport à l'année précédente. Sauf pour les contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, en recul de 7,5 %, mais après avoir fortement progressé les années précédentes et qui constituent toujours une part importante des affaires, la plupart des autres contentieux progresse : en tête, le contentieux de la police administrative (+ 26 %), suivi du contentieux des étrangers (+16 %), et également du contentieux fiscal qui connaît une nette reprise de 6 %. Les contentieux sociaux, qui constituent 18 % de nos entrées, sont encore en augmentation de 1,3 %.

Face à cette hausse des entrées, le nombre d'affaires jugées s'élève à 6959 en augmentation de 8,5 %, ce qui a nécessité, à moyen constant, un effort important de la part de toutes les équipes alors que nos moyens avaient été calibrés par notre gestionnaire pour en juger 6500.

Venons-en aux points de vigilance. C'est d'abord, le nombre des affaires en instance, s'élevant à 6197, qui enregistre une hausse de plus de 4 %. C'est la conséquence arithmétique du décalage entre le nombre des entrées et le nombre des affaires jugées qui est observé depuis quatre années consécutives. Point de vigilance également, et plus que l'augmentation du stock global, c'est le vieillissement des affaires. Nous avons actuellement 370 affaires enregistrées depuis plus de deux ans soit 6% du stock global alors que nous en étions à 3 % il y a un an. Deux causes à cela : d'une part, la reprise de 400 dossiers du TA de Toulouse. Cette juridiction connaissant des difficultés, il était naturel que joue la solidarité et que le TA de Montpellier, comme celui de Nîmes, puisse lui venir en aide. L'autre cause réside dans les délais contraints qu'impose de plus en plus fréquemment le législateur : c'est le cas pour le contentieux des étrangers, en matière d'urbanisme (permis ou refus de permis de construire de plus de 2 logements ou permis d'aménager, installations photovoltaïques, certains délais étant même prescrits à peine de dessaisissement). L'effet d'éviction de ces affaires sur les autres contentieux est inéluctable. Il reste que pour le tribunal administratif de Montpellier, la part des affaires anciennes est nettement plus faible que la moyenne nationale (un peu plus de 10 %) ou que la valeur cible (8,5 %) fixée par le Parlement. Conséquence du vieillissement des affaires en instance, le délai moyen de jugement, 9 mois 18 jours globalement ou 1 an 2 mois 21 jours pour les affaires ordinaires (autres que les référés et les ordonnances) s'allonge de quelques jours. Même s'il reste meilleur que la moyenne des tribunaux administratifs, c'est un point de vigilance pour le tribunal.

Ces agrégats généraux ne suffisent pas pour éclairer sur le fonctionnement de la juridiction dont certaines des facettes sont parfois mal connues.

Tout d'abord, en ce qui concerne les modalités de traitement des affaires.

15% sont des référés jugés par un magistrat statuant seul, même si la collégialité est possible. Les référés permettent de traiter des litiges dans de brefs délais mais

font peser une contrainte d'organisation pour la juridiction notamment pour le référé liberté pour lequel nous est imparti un délai de 48 heures pour statuer. Tous les référés sont en croissance et en particulier le référé mesures utiles, de plus en plus utilisé pour obtenir en urgence la communication de documents administratifs, des rendez-vous en préfecture pour les étrangers en situation irrégulière ce qui fait tout de même sortir le juge de son rôle en le transformant en gestionnaire de plannings des préfectures.

34 % des affaires sont jugées en formation collégiales, 20 % par un juge statuant seul en audience et les autres affaires sont jugées par ordonnance sans audience. Ces pourcentages ne doivent pas tromper. La première instance n'est pas devenue une juridiction à juge unique. La collégialité demeure essentielle, elle concerne les affaires les plus délicates et elle constitue toujours l'ADN de notre métier auquel les magistrats sont particulièrement attachés. Il n'est en effet pas rare que même les affaires jugées par un magistrat seul sont prises après une collégialité informelle.

L'activité juridictionnelle est la plus visible mais elle est loin d'être la seule. Une part importante réside dans ce que nous appelons les services généraux, ou les activités annexes, qui ne sont pas intégrés dans une chambre mais dont le rôle est tout aussi essentiel et occupe une bonne partie du temps magistrat et surtout agents de greffe.

Je citerai d'abord l'aide juridictionnelle. Instrument garantissant le droit au recours, le tribunal enregistre et traite chaque année, plus de 2000 demandes d'aide juridictionnelle, autant que possible dans les plus brefs délais.

Doit aussi être mentionné le rôle du tribunal pour la démocratie participative. Je pense aux enquêtes publiques. Le tribunal participe à l'établissement des listes départementales d'aptitude aux fonctions de commissaires enquêteurs, il procède chaque année à la désignation de plus de 200 commissaires enquêteurs ou commissions d'enquête notamment sur des projets d'urbanisme, de création de

centrales photovoltaïques ou d'éoliennes. Il s'assure de la complétude des rapports et taxe les frais et honoraires des commissaires enquêteurs. Enfin, il contribue à leur formation dans le cadre d'un partenariat riche d'échanges avec la compagnie des commissaires enquêteurs. Je salue ici l'excellence des relations entretenues avec la compagnie et son président.

Les liens avec les auxiliaires de justice que sont les experts sont aussi importants. Indispensables pour éclairer le juge sur des éléments techniques, plus de 200 experts sont désignés chaque année, en référé ou par jugement avant-dire-droit. Ces décisions relèvent d'actes juridictionnels, mais la part administrative est importante. Le tribunal participe, avec le président de Cour administrative d'appel de Toulouse, à l'établissement de la liste des experts. Il taxe les frais et honoraires. De concert avec la Cour administrative d'appel, le tribunal contribue à la formation des experts et à l'organisation de manifestations communes, comme le colloque de haute tenue de la semaine dernière sur « les enjeux du changement climatique pour le juge administratif ». Je tiens à souligner la qualité remarquable des relations avec la compagnie des experts, due à ses représentants, qui a abouti la semaine dernière à la signature d'une charte avec les juridictions du ressort de la Cour.

Difficile d'être complet sur ces activités annexes. Il faudrait aussi citer la participation, pour plus de 150 jours par an, de magistrats à différentes commissions administratives (commission des impôts directs et des TCA, conseils de discipline de la fonction publique territoriale, conseil de discipline des ordres professionnels ...).

Ces activités, moins connues, mobilisent des moyens humains, dans les fonctions supports, importants.

J'ai dit que je ferai part d'une déception : la médiation. Une dynamique semblait engager dans le ressort du tribunal. 105 médiations ont pu être engagées en 2021, soit 1,6 % des entrées, bien supérieur à l'objectif de 1% espéré pour l'ensemble

de la juridiction administrative. 2022 a marqué le pas avec 90 médiations engagées mais tout en restant dans une perspective encourageante. Pour 2023, je crains que nous soyons loin des résultats des années précédentes alors que nous avons envoyé plus de 200 courriers de demandes d'accord de médiation et que nous ne ménages pas nos efforts pour promouvoir la médiation. La tendance n'est pas propre au tribunal administratif de Montpellier. Que se passe-t-il donc ? Le problème c'est que la médiation ne dépend pas seulement du tribunal qui ne peut qu'inciter, seules les parties peuvent le vouloir et le décider. Pourtant cela vaut la peine d'y réfléchir. Dans plus de 70 % des cas, les parties aboutissent à un accord. Pourquoi se priver de ce mode de résolution amiables ? je le dis ici car si le tribunal est mobilisé pour informer, expliquer, la décision de la médiation ne lui appartient pas. Nous avons tenu cette année une réunion avec certains des 31 signataires de la convention sur la mise en œuvre de la médiation conclue en avril 2021 pour faire le point sur les causes des freins rencontrés. Chacun s'est entendu pour reconnaître l'intérêt de la médiation sans pour autant taire les résistances, les réticences ou l'hostilité par fois qui existaient ici ou là dans les services, dans les esprits. Il ne s'agit pas de privatiser la justice mais de permettre que ce qui ne se résoudrait pas en droit devant un juge puisse recevoir une solution satisfaisante pour tous.

Même si dans la présentation des statistiques, je termine par une note de pessimisme, relatif, sur la médiation, il n'en demeure pas moins que globalement la situation reste saine et que le tribunal est à la hauteur des missions qui lui sont assignées pour la protection de l'Etat de droit.

Il le doit à la mobilisation de ses équipes auxquelles il faut rendre hommage.

Le tribunal compte environ 70 membres permanents. En 2023, la situation des effectifs a été plus stable que l'an dernier.

Le tribunal compte actuellement 27 magistrats, soit un poste de moins par rapport à son effectif théorique, 35 agents de greffe et 5 aides à la décision.

Plusieurs mouvements de magistrats sont intervenus cette année :

- Mme Lison Rigaud, vice-président a rejoint la CAA de Marseille et a été remplacée par Fabienne Corneloup, vice-présidente qui a en charge la 1^{ère} chambre ;
- deux premières-conseillères sont parties en mobilité : Mme Amélie Gavalda à la chambre régionale des comptes Occitanie et Mme Clarisse Moynier dans le corps préfectoral comme sous-préfète de Bagnères-de-Bigorre ; M. Joel Baccati, premier conseiller, a été muté au TA de Nîmes ; pour ces trois départs, une seule nouvelle affectation est intervenue, celle de Mme Eva Delon, qui occupera la fonction de rapporteur public à la troisième chambre.

Pour le greffe, Mme Angélika Ratomahenina a pris ses fonctions le 1^{er} septembre. Mme Guylaine Munoz est partie en détachement à la direction des finances publiques le 1^{er} octobre et d'autres départs sont prévus, notamment très bientôt celui de Mme Christiane Martin, notre greffière en chef adjointe. La totalité des postes du greffe ne sera pas pourvue en espérant que cette situation ne soit que provisoire.

En introduction de mon propos, j'ai indiqué que je souhaitais placer cette audience solennelle sous le signe de l'Etat de droit.

Essentiel à la démocratie, ses remises en cause sont inquiétantes. On l'a vu à travers d'attaques de juridictions, je pense aux événements survenus à Bastia ou à Nantes, ou de juges menacés personnellement. C'est l'Etat de droit qui est mis en danger. Le Conseil d'Etat a su réagir et déclencher la protection fonctionnelle quand il le fallait. Le TA de Montpellier n'a pas été visé mais toute attaque, quelque soit la juridiction visée ou le magistrat concerné, nous touche et on ne peut qu'être atterré par de tels comportements. Si la critique est normale, il existe des voies de recours mais la violence est intolérable.

La remise en cause en parfois plus insidieuse : le droit interprété et appliqué par le juge est parfois présenté comme un obstacle à l'action et à l'atteinte du dernier kilomètre. La règle de droit est parfois, de plus en plus souvent même, complexe et difficile à mettre en œuvre. Le juge ne la produit pas mais en contrôle la bonne application. On entend à nouveau les petites musiques du gouvernement des juges ou inversement du juge complaisant. C'est mal connaître notre office et notre fonctionnement.

Je vais rappeler brièvement par quel chemin une décision est prise au tribunal. Nos audiences sont publiques ainsi que nos décisions, mais la manière dont elles sont préparées est moins connue et suscite parfois des étonnements.

Le point de départ est l'enregistrement d'une requête. S'ouvre alors l'instruction, plus ou moins longue selon la nature de l'affaire et le degré de l'urgence, qui vise à mettre en état le dossier et assurer le débat contradictoire. Cette phase de mise en état est principalement entre les mains des greffiers et de leurs adjoints.

Une fois l'affaire en état, le rapporteur rédige une note analysant les conclusions et les moyens des parties et un projet de décision qui seront examinés en séance d'instruction avant l'audience, par la formation collégiale des magistrats de la chambre et en présence du rapporteur public. Eventuellement, la formation de jugement pourrait à ce stade décider d'organiser une audience d'instruction, publique ou non, comme le code de justice administrative en donne désormais la possibilité depuis le début de cette année. Le tribunal n'y a pas encore eu recours mais il pourrait l'envisager pour des affaires particulièrement complexes qui le nécessiteraient.

Passées ces phases qui se rattachent à l'instruction, l'audience publique peut se tenir au cours de laquelle le rapporteur public, magistrat du tribunal, prononce ses conclusions. Le rapporteur public apporte ainsi un éclairage à ses collègues sur les difficultés des affaires, il donne aussi à voir aux justiciables la manière dont son dossier a été examiné. Bien souvent, ses conclusions permettront aux parties,

informées au préalable de leur sens, présentes à l'audience, de rebondir dans leur plaidoirie. Après l'audience, se tient le délibéré, hors la présence du rapporteur public, au cours duquel est arrêté la décision du tribunal qui sera rédigée par le rapporteur puis révisée par le président de chambre avant d'être mise à la disposition du public.

Ce processus que je viens de décrire à grand trait vise à ce que les décisions soient pesées, leurs implications mesurées au regard de l'intérêt général et des droits individuels et qu'elles sont rédigées avec la plus grande minutie.

Les décisions rendues sont loin d'être éthérées et il est faux de les voir comme des obstacles à l'action.

Je vais donner quelques exemples tirés de décisions rendues récemment.

D'abord des décisions qui ont plutôt pour effet d'aller le sens de l'action :

Par un jugement du 16 mars 2023, le tribunal a jugé que dans les cas où le code de l'urbanisme prévoit que le maire ne peut délivrer un permis de construire ou ne pas s'opposer à une déclaration préalable de travaux sans recueillir au préalable l'avis favorable du préfet, il peut opposer un refus malgré un avis favorable du préfet ou même sans attendre qu'un tel avis soit émis. Dans cette hypothèse de co-décision, il est jugé qu'il faut être deux pour accepter mais un seul suffit pour refuser. Le juge adopte ainsi une décision qui est loin de contrarier l'action, bien au contraire elle permet un gain de temps.

Par jugement du 7 février 2023, le tribunal a jugé que si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions d'appel d'offres ont vocation à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, notamment en raison de dissensions importantes dans l'équipe

municipale, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions.

Par jugement du 25 mai 2023, le tribunal a interprété les dispositions du code de l'urbanisme qui prévoit que l'obligation de création d'aires de stationnement « *est réduite de 15 % au minimum en contrepartie de ... la mise à disposition de véhicules propres en auto-partage* » comme permettant aux auteurs des documents d'urbanisme locaux de fixer, en fonction des circonstances locales, un seuil minimal de réduction du nombre d'emplacements de stationnement contre la mise à disposition de véhicules en auto-partage.

Par un jugement du 26 janvier 2023, le tribunal juge que lors de la révision du SCOT de la métropole les auteurs du schéma ont la possibilité de créer un corridor écologique à restaurer en plein milieu de la zone commerciale du Fenouillet.

Dans certains cas, le juge est aussi amené à sanctionner l'inaction :

Par un jugement du 4 mai 2023, l'association L. 214 a obtenu la condamnation de l'Etat à réparer son préjudice moral en raison des souffrances infligées aux ovins dans l'abattoir de Rodez. Ce jugement met l'Etat face à ses responsabilités dans le contrôle des abattoirs, et même si les services vétérinaires de l'Etat n'étaient pas directement responsables des maltraitances, ils avaient néanmoins commis une faute engageant la responsabilité de l'Etat, pour avoir fait preuve de carences dans les contrôles qu'ils doivent exercer en vue du respect de la réglementation relative à la protection du bien-être animal, en vertu de réglementations européennes et nationales. Le tribunal a notamment relevé que la faute était d'autant plus établie que des manquements graves identifiés dès 2016 s'étaient répétés en 2020, sans que les suites pénales ou administratives appropriées ne soient prises.

Par ordonnance du 22 août 2023, le juge des référés, statuant sur les conditions de détention à la prison de Perpignan a ordonné au Garde des Sceaux, ministre de la justice et au préfet des Pyrénées-Orientales de procéder à l'élimination de

moisissures dans les cellules, à la réparation ou au changement des fenêtres défectueuses et, de manière générale de remédier aux conditions d'insalubrité de ces cellules, à la désinsectisation de l'ensemble des locaux, de faire vérifier la sécurité électrique des cellules et de faire cesser les comportements contraires à la déontologie observés au quartier disciplinaire et de diligenter une enquête interne de l'établissement sur le comportement des surveillants au quartier disciplinaire.

Ces décisions ne sont rendues ni par complaisance quelconque ou excès du juge dans l'exercice de son office mais avec pour unique boussole le droit dans toutes ses composantes. Dans tous les cas, force reste au droit ainsi par exemple qu'il a jugé le 9 mai 2023, comme contraire à l'article 2 de la Constitution et l'article 1er de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française comme langue de la République et du service public la disposition du règlement intérieur d'un conseil municipal prévoyant que les conseillers municipaux peuvent utiliser le catalan pour présenter les projets de délibérations et pour débattre et n'utiliser le français qu'en guise de traduction.

Les décisions que je viens de citer prendront place dans la lettre de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Toulouse créée à l'initiative de son président. J'en recommande la lecture.

La diffusion de la jurisprudence est nécessaire pour mieux faire connaître et comprendre ce que nous faisons et montrer la force du droit pour la protection de l'intérêt général et la garantie des libertés.

Mais nous n'avons pas le monopole de la défense de l'Etat de droit, c'est avec l'ensemble de nos partenaires, avocats, experts, commissaires enquêteurs, universitaires, monde du droit qu'il faut agir et aller à la rencontre du public. Plusieurs actions ont été menées de concert. J'en donnerai quelques exemples :

- la nuit du droit : célébration de l'Etat de droit, initiée par Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, elle a été organisée pour la deuxième année consécutive à Montpellier, à la Cour d'appel ; ce fut une pleine réussite tant au plan de la rencontre avec le public qu'au plan de la coopération avec le barreau, l'université, nos collègues de la juridiction judiciaire et d'autres professionnels du droit ;
- l'accueil de cadets de la gendarmerie et de la défense ;
- le mentorat d'étudiants ;
- un colloque sur l'intelligence artificielle organisée par l'AJAFIA ;
- la rencontre de droit fiscal...

Toutes ces manifestations, organisées dans le cadre de partenariats, ont pour but de porter l'Etat de droit et les institutions qui le protègent.

Prochainement, je peux l'annoncer, le tribunal célébrera le 17 novembre le 70^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs. Cette manifestation est organisée avec le barreau de Montpellier et la faculté de droit et de science politique avec nous entretenons les meilleures relations.

C'est dans l'ouverture de la juridiction administrative sera connue et reconnue.

Aujourd'hui cette ouverture est en direction du Conseil constitutionnel. Sans plus attendre, je cède la parole à Mme Corinne Luquiens.

Denis BESLE