

AUDIENCE DE RENTREE SOLENNELLE

22 Octobre 2021 à 11h00

- Monsieur le préfet de l'Hérault,
- Monsieur le sénateur, représentant la présidente de la région Occitanie,
- Monsieur le sénateur,
- Messieurs les représentants de la présidente et du président des conseils départementaux de l'Hérault et des Pyrénées orientales,
- Madame la conseillère municipale représentant le président de Montpellier Méditerranée Métropole et maire de Montpellier,
- Monsieur le président de l'association départementale des maires de l'Hérault,
- Monsieur le général commandant la région de gendarmerie, commandant du groupement de gendarmerie départementale de l'Hérault,
- Monsieur le secrétaire général au Parquet et représentant le procureur général de la Cour d'appel de Montpellier
- Mesdames les présidentes et Monsieur le président des tribunaux administratifs de Marseille, Toulon, et Nîmes,
- Madame la Présidente du Tribunal judiciaire de Montpellier,
- Monsieur le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Montpellier,
- Madame la vice-présidente, représentant la présidente de la chambre régionale des comptes d'Occitanie et Monsieur le procureur financier adjoint,
- Madame la cheffe de division, représentant la rectrice de la région académique Occitanie, rectrice de l'académie de Montpellier,
- Monsieur le secrétaire général du préfet de l'Hérault,
- Monsieur le représentant du directeur général de l'Agence régionale de santé Occitanie,
- Monsieur le directeur départemental de la sécurité publique,
- Monsieur le représentant du directeur départemental de la Police aux Frontières de l'Hérault,
- Madame la représentante du directeur départemental des finances publiques de l'Hérault,
- Monsieur le Doyen de la faculté de droit,
- Mesdames, Messieurs les chefs de service et leurs représentants,
- Mesdames, Messieurs les Bâtonniers, ou leur représentant, des barreaux de Montpellier, Perpignan, Béziers et Narbonne,

- Monsieur le représentant du président de la chambre des notaires de l'Hérault et Monsieur le représentant de la chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault,
- Monsieur le président de l'école des avocats Centre Sud,
- Mesdames et Messieurs les membres des barreaux et de l'université,
- Mesdames et Messieurs les présidents des compagnies des experts et des commissaires-enquêteurs, et représentants des ordres professionnels,
- Monsieur le Conseiller d'Etat,
- Mes chers collègues et amis,
- Mesdames et Messieurs,

Je me livre pour la première fois à cet exercice de l'audience solennelle. Les juridictions que j'ai présidées précédemment ne le pratiquaient pas et communiquaient sur leur activité par d'autres moyens. Aucune disposition ne l'impose à la différence des juridictions judiciaires. C'est une tradition à Montpellier et je n'entendais pas y déroger d'autant moins à l'heure où la juridiction administrative s'interroge sur les symboles qui la représentent, par lesquels elle pourrait mieux s'identifier – port de la robe, prestation de serment – et audience solennelle comme temps forts pour rendre compte à la société de l'activité du tribunal administratif.

L'audience de ce jour prend une saveur particulière. Comme beaucoup d'autres manifestations, celle de l'an dernier avait dû être annulée, crise sanitaire oblige. Leur absence ou leur organisation dans des formats réduits, l'an dernier et jusque dans les premiers mois de cette année, ont montré toute l'importance qui s'attache à ces rendez-vous protocolaires. J'ai donc grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui dans cette salle d'audience et vous remercie de votre présence. J'adresse également un remerciement à Pascal Trouilly, Conseiller d'Etat, délégué à l'exécution des décisions à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, qui a accepté d'intervenir à cette audience solennelle sur le thème de l'effectivité des décisions juridictionnelles.

Je ne voudrais pas ouvrir cette audience solennelle sans commencer par un hommage appuyé à Brigitte Vidard, qui a présidé le tribunal pendant plus de quatre ans, à qui j'adresse un amical salut. Je lui succède pour la deuxième fois comme chef de juridiction, à Grenoble et maintenant à Montpellier, et chaque fois, j'ai trouvé une juridiction en parfait état de marche. Je tenais à le souligner et elle doit en être remerciée. Je sais aussi que le tribunal doit beaucoup à Dominique Bonmati qui me fait l'amitié d'être présente aujourd'hui.

Je commencerai ma présentation en parlant des femmes et des hommes qui travaillent au tribunal. Ils forment une équipe soudée entièrement dévouée à leurs missions. Les précautions que nous devons encore observer empêchent que toutes et tous soient physiquement présents, comme je l'aurais souhaité, mais beaucoup assistent à distance à cette audience solennelle.

Dans la composition d'une juridiction, il est d'usage de distinguer entre effectif théorique, c'est-à-dire la dotation budgétaire par le gestionnaire, effectif physique, le nombre de personnes présentes et l'ETP ou effectif réel moyen. Ces trois données coïncident rarement même si l'idéal est qu'elles tendent à se rapprocher.

Ainsi, le tribunal, qui comporte six chambres, est composé de 29 magistrats, effectif physique, donc deux de mieux que l'effectif théorique fixé à 27. Cependant, l'effectif réel moyen, qui représente les forces disponibles, est de 25,9, chiffre inférieur à ce qu'il était les années précédentes. L'écart entre ces trois chiffres est dû principalement à des congés de maladie ou de maternité et aux temps partiels,

Même constat pour le greffe qui compte 36 agents pour un effectif théorique de 35 mais un ETP de 34,92.

Depuis déjà plusieurs années, le tribunal fonctionne avec l'appui d'aides à la décision chargés de préparer des dossiers pour les magistrats. Actuellement, l'aide à la décision est constituée de 3 assistants du contentieux, fonctionnaires de catégorie A, de trois assistants de justice, agents sous contrats d'une durée de deux ans renouvelable deux fois et d'une apprentie pour une année. L'aide à la décision s'est installée progressivement dans les juridictions et lui est devenue indispensable.

Enfin, le tribunal accueille des stagiaires pour des durées de quelques jours à plusieurs mois.

La force des équipes tient à la fois à leur stabilité et au sang neuf qu'elles intègrent. A cet égard, la juridiction assure un bon équilibre :

Des anciens quittent le tribunal après de longues années et d'éminents services. Ce sont bien souvent des gardiens de la mémoire du tribunal qui assurent la transmission des fondamentaux aux plus jeunes.

Il y a ceux dont le passage au tribunal est une étape de leur carrière, soit à l'occasion d'une mobilité (magistrats judiciaires ou de CRC, sous-préfets etc...) ou dans l'attente d'une mutation pour se rapprocher de leur famille, soit n'y restent pas en raison de la valorisation de leur expérience qui leur a permis de réussir un concours ou d'obtenir un nouvel emploi. Ces mouvements, par les partages d'expériences qu'ils occasionnent, sont toujours stimulant. C'est d'ailleurs une des richesses des juridictions que de diversifier les profils.

Depuis deux ans, les mouvements ont été nombreux.

Parmi les magistrats, doit d'abord être mentionné le départ en retraite de Brigitte Vidard le 31 mars 2021 que j'ai l'honneur de remplacer depuis le 1^{er} mai 2021 après un intérim d'un mois assuré par Vincent Rabaté, vice-président.

Trois nouveaux magistrats ont pris leurs fonctions le 1^{er} septembre 2020 : Adrienne Bayada, mutée du TA de Lille, François Goursaud, muté du TA de Bastia et François Lagarde, réintégré après une disponibilité. Ils ont remplacé les départs de Nicolas Lafond, en mobilité comme sous-préfet, Thierry Bonhomme et Anne Baud, promus présidents.

Le greffe a également connu plusieurs mouvements :

- Les départs en retraite de Christiane PETIT-DESCHACHT et de Rose-Hélène MILLE ;
- Le départ après réussite au concours des IRA de Nadia TAOURCHI.

Ces départs ont été compensés par les arrivées de Laurent FARELL, de Cécile TOUZET et d'Audrey FARELL.

L'équipe d'aide à la décision a été fortement renouvelé avec les recrutements comme assistants de justice de Jean-Marie LETIENNE, de Cathy-Anne RHETY et de Maria MAHIOUS. S'ajoute Morgane GARZILLO en apprentissage.

Comme je l'ai indiqué précédemment, le tribunal accueille des stagiaires. Certains viennent pour de courte durée pour des stages d'observation, pour avoir un aperçu du fonctionnement d'une juridiction. D'autres, des élèves avocats et des étudiants de master 2, accomplissent sur plusieurs mois des stages de formation professionnelle au cours desquels ils sont intégrés dans une chambre et traitent des dossiers quasiment comme des magistrats.

Il ne saurait y avoir d'audience solennelle sans fournir quelques éléments statistiques. Je me limiterai aux données les plus significatives.

Du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021, le tribunal a enregistré 6747 requêtes soit un retour à l'étiage de 2019 année ayant atteint l'un des plus hauts niveaux des 10 dernières années.

Sur la même période, ce sont 6708 affaires qui ont été jugées permettant quasiment de couvrir les entrées et de contenir le stock des affaires en instance.

Ces chiffres sont cependant abstraits pour le justiciable qui attend une décision si possible dans un délai qui ne soit pas trop long. Sur ce point, le délai moyen constaté de jugement des affaires est de 9 mois et 25 jours toutes affaires confondues et de 1 an 3 mois pour les affaires ordinaires. Il s'agit là de moyennes, quelques affaires, moins de 3 % des stocks (2,67 % plus exactement et j'espère beaucoup moins à la fin de l'année) étant jugées en plus de deux ans, le plus souvent pour les besoins de l'instruction lorsque notamment il faut recourir à des expertises. Le jugement des affaires anciennes est une priorité forte pour le tribunal sur laquelle toutes les chambres sont mobilisées. Il faut cependant la combiner avec les affaires dites « à délais contraints » imposées par le législateur comme en contentieux des étrangers, en matière électorale ou en matière d'urbanisme où il faut juger en moins de dix mois les recours contre les permis de construire de plus de deux logements et les permis d'aménager. Et ces délais contraints qui se multiplient occupent de plus en plus les formations de jugement.

Au vu de ces résultats, le tribunal apparaît comme une juridiction solide sur ses bases.

Il l'a prouvé en traversant l'année 2020 sans voir sa situation se dégrader puisqu'il a jugé dans cette période plus d'affaires qu'il n'en a enregistrées alors que dans le même temps il a pris en charge le contentieux des élections municipales avec l'enregistrement de 120 requêtes dont 98 concernant le premier tour. Ces affaires ont pu être instruites dès le premier confinement et elles ont été jugées dans les délais impartis.

Sans la numérisation, la mission aurait été impossible. Grâce à l'équipement informatique - ordinateurs portables, moyens vidéo – et à la mobilisation des correspondants informatiques, les membres du tribunal ont pu continuer à travailler à domicile en accédant à l'ensemble des outils métiers de la juridiction et aux dossiers que l'usage à grande échelle des téléprocédures permet de dématérialiser. L'application télérecours est en effet un succès : 75 % des requêtes sont présentées par le biais de cette application. Obligatoire pour les parties

représentées par un avocat et pour les administrations, elle reste facultative pour les personnes privées qui saisissent tout de même le tribunal par cette voie dans 29 % des cas.

Cette période a aussi révélé la remarquable capacité d'adaptation des membres du tribunal. Les habitudes de travail ont été bouleversées et malgré tout chacun a su s'organiser pour poursuivre ses missions bien au-delà de ce qui avait été prévu par un plan de continuité d'activité centré sur des missions essentielles à maintenir pendant la crise sanitaire. En réalité, magistrats et agents de greffe ont continué presque normalement l'instruction des dossiers et la préparation des audiences ce qui fait qu'une fois le confinement levé, tout était prêt pour reprendre une activité habituelle très rapidement. La période a aussi été l'occasion d'expérimenter de nouvelles méthodes de travail en particulier pour les échanges à distance avec les réunions ou les séances d'instruction par Skype.

La crise sanitaire a eu un effet d'accélération sur certaines évolutions. Le télétravail, les formations ou les réunions à distance qui en étaient à leurs balbutiements se sont développés. Ils économisent des trajets, de la fatigue, en particulier lorsqu'il fallait aller à Paris pour parfois une demi-journée. Cela a permis de trouver de nouvelles voies d'échanges, comme les réunions mensuelles des chefs de juridiction avec le président de la section du Conseil d'Etat et le secrétariat général. Il y a un progrès incontestable qui ne doit cependant pas conduire à oublier le caractère irremplaçable des échanges humains en présentiel. Un équilibre doit être recherché. C'est certainement un défi à relever.

La modernité d'une juridiction ne se mesure pas seulement à l'aune des moyens techniques qu'elle met en œuvre.

C'est aussi parce que la palette des procédures ou des voies d'accès aux modes de règlement des litiges répondent à la demande de justice. Les référés ont été un progrès considérable à cet égard il y a une vingtaine. A cette palette s'est ajoutée récemment la médiation. La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a donné une nouvelle impulsion à la médiation en matière administrative qui est désormais inscrite dans le code de justice administrative.

La médiation peut être engagée soit à l'initiative des parties, en dehors d'une procédure contentieuse, soit à l'initiative du juge. Je laisse de côté l'hypothèse de la médiation préalable obligatoire qui a fait l'objet d'une expérimentation pour certains contentieux dans d'autres juridictions.

La médiation à l'initiative des parties : elles peuvent elles-mêmes se mettre d'accord pour recourir à un médiateur en dehors de tout contentieux devant le tribunal. En principe, le tribunal n'intervient pas sauf si les parties le sollicitent pour leur désigner un médiateur et/ou organiser une mission de médiation. Cette possibilité, peu utilisée, peut être intéressante lorsque les parties sont d'accord sur le principe de la médiation mais ne réussissent pas à s'entendre sur le choix du médiateur. Le tribunal peut alors leur proposer un médiateur apportant toutes les garanties d'impartialité.

Le tribunal peut aussi être à l'initiative d'une médiation et la proposer aux parties. A partir de divers indices, le tribunal est amené à estimer qu'une solution amiable à un litige serait préférable à une décision juridictionnelle. Dans ce sens, le tribunal a déjà adressé plus de 700 courriers pour proposer des médiations dans des dossiers en instance. Les parties ont évidemment toute liberté d'accepter ou de refuser.

La médiation n'est en effet possible que si les parties sont convaincues de son intérêt. Le tribunal n'a pas ménagé ses efforts de pédagogie auprès de ses partenaires. L'idée fait son chemin même si, pour des raisons diverses, ce n'est pas toujours évident pour les administrations qui peuvent encore avoir des réticences. Néanmoins, 37 d'entre elles ont manifesté leur volonté de s'engager dans cette démarche en renouvelant cette année leur signature d'une convention sur la mise en œuvre de la médiation dans le ressort du tribunal. Parallèlement une convention spécifique aux contentieux sociaux a été conclue avec la caisse d'allocations familiales de l'Hérault et j'espère bien que les départements feront de même.

Au final, les résultats sont très encourageants. Rien que pour 2021, le tribunal a déjà engagé 91 médiations avec un taux de succès de plus de 60 %. Le tribunal se place ainsi parmi les juridictions les plus dynamiques en matière de médiation.

Au-delà des chiffres, il vaut bien mesurer l'intérêt de la médiation. On le sait, la voie juridictionnelle, si elle est une garantie essentielle pour régler des litiges par le droit, n'apporte pas toujours des réponses adaptées dans des contentieux qui se nouent sur des considérations éloignées du juridique.

Comme mieux expliquer qu'en donnant quelques exemples de médiation. La confidentialité était un principe cardinal de la médiation, je ne mentionnerai pas de nom.

Premier exemple un litige entre collectivités publiques : un établissement public de coopération intercommunal et des communes membres sont en désaccord sur qui doit

supporter les charges résultant d'un transfert de compétences. Dans cette affaire il y avait déjà eu trois déférés préfectoraux et sept requêtes de la part des communes et d'autres contentieux commençaient à poindre. En quatre réunions de médiation, alors que le litige posait des questions juridiques complexes, les parties sont parvenues à un accord et les requêtes devant le tribunal se sont terminées par des désistements.

Deuxième exemple en contentieux de la domanialité et de travaux publics : un particulier possède plusieurs parcelles plantées de vignes et sur lesquelles un passage est emprunté de façon informelle par les services municipaux pour l'exploitation d'un moulin. La commune entreprend de rénover ce passage et d'y aménager un parking sans l'accord du propriétaire. Celui-ci, très mécontent, on le comprend, introduit un recours tendant à la remise en état initial du terrain. Bien que la situation soit plutôt conflictuelle, le tribunal a proposé une médiation, les parties l'ont acceptée, le médiateur a apaisé les passions et un accord a été conclu.

Troisième exemple dans un contentieux né à l'occasion de la réalisation d'une opération publique d'aménagement et d'urbanisme importante dans le cadre d'une ZAC. Il s'agissait d'une opération complexe susceptible de donner lieu à de multiples contentieux en cascade. La médiation a permis d'éteindre toute une série de litige dès le stade d'un arrêté prescrivant des fouilles archéologiques. D'un côté, l'aménageur craignait un retard important préjudiciable à l'équilibre financier de l'opération et de l'autre les requérants voulaient avoir la garantie de la préservation d'un patrimoine historique. Les parties ont accepté le principe de la médiation et elles ont ensemble, en présence du médiateur, cherché des solutions techniques, opérationnelles et juridiques tenant compte de l'intérêt historique et scientifique de certaines zones et de l'intérêt économique du développement de la ZAC susceptible de créer des emplois. Après plusieurs déplacements sur site et de nouvelles études les parties ont abouti à un accord.

Ces trois exemples illustrent la diversité des situations – litiges individuels, entre collectivités, à rebondissants, conflictuels - où la médiation permet de trouver une solution dans l'intérêt des parties dont aucune n'a pu être regardée comme perdante. D'autres exemples pouvaient être fournis, dans les marchés publics, la fonction publique, l'urbanisme. Aucun domaine n'est réellement rétif à la médiation.

Contrairement à ce qui a pu être dit parfois, je ne crois pas que la médiation soit le moyen de contenir le flux contentieux. Ce n'est pas le but. C'est complémentaire, c'est un service supplémentaire. Mais dans bien des cas le juge est irremplaçable et est seul en mesure de régler des litiges.

L'activité contentieuse du tribunal l'illustre amplement.

Celle-ci se déploie dans des domaines essentiels de la vie économique, sociale, environnementale, dans la protection des libertés, le fonctionnement de la démocratie et la vie citoyenne.

Des décisions importantes ont été rendues dans ces domaines par le tribunal. Parmi les plus remarquables, je citerais les affaires suivantes :

Par un Jugement du 30 septembre 2021, le tribunal a annulé la demande d'abrogation partielle du plan local d'urbanisme de La Grande Motte au motif que « Les plages du Grand Travers » et « La Motte du Couchant » constitue des espaces remarquables au sens de la loi littorale qui doivent faire l'objet d'une protection. Outre que ce jugement fait application d'une innovation jurisprudentielle (jurisprudence des Américains accidentels), il a pour conséquence de restreindre les modes d'occupation ou d'utilisation du sol dans ces secteurs et aura un impact sur la préservation de l'environnement et indirectement sur l'attribution des concessions de plage.

Par un jugement du 15 juillet 2021, le tribunal a annulé l'arrêté du ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge accordé à la France pour une partie de l'océan Atlantique et en Méditerranée. Le tribunal a jugé que le ministre avait méconnu un règlement européen du 11 décembre 2013 en ne prenant pas en compte le critère environnemental dans la répartition des quotas.

Par un jugement du 11 mars 2021, le tribunal a annulé une décision de France Agrimer refusant une aide aux investissements vitivinicoles en définissant les contours de l'erreur reconnu par l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration issu de la loi ESSOC (loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance) qui en l'espèce avait été méconnu en ne permettant pas de régulariser un dossier incomplet.

Par trois jugements du 21 juillet 2020, le tribunal a annulé les refus d'abrogation de trois délibérations adoptées par trois communes instaurant une redevance à la charge des

pétitionnaires pour les demandes d'autorisation en matière d'urbanisme, autrement en faisant payer l'examen du dossier par les services municipaux. Le tribunal a jugé que l'instruction des demandes était un service qui devait être gratuit et que la redevance constituait une imposition qu'une commune n'était pas en droit de créer.

Par un jugement du 3 novembre 2020, le tribunal a rejeté la requête présentée par une association contestant la participation de la ville de Montpellier aux fêtes de Saint-Roch. Le tribunal a alors jugé que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 qui interdit de subventionner les cultes n'était pas méconnu dès lors que si les fêtes de Saint Roch sont un événement cultuel, elles s'accompagnent de plusieurs manifestations qui n'en ont pas le caractère et contribuent au développement d'un tourisme spirituel, historique et culturel, qui entraîne des retombées économiques pour la ville de Montpellier.

Le tribunal a également été sollicité à l'occasion de nombreux litiges relatifs aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Plus de 150 requêtes ont été déposées, la plupart en référé. Parmi les affaires les plus récentes, le tribunal s'est prononcé sur l'obligation vaccinale des personnels soignants, sur l'exigence du passe sanitaire dans les grandes surfaces.

Le tribunal avait également statué sur les arrêtés du maire de Perpignan autorisant l'ouverture de musées malgré l'interdiction édictée par le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, sur l'obligation du port du masque sur l'espace public et les espaces ouverts au public dans le département de l'Hérault.

Ces décisions, parmi bien d'autres, attestent du rôle de régulateur de la juridiction administrative dans la vie des citoyens.

Même si la crise sanitaire a mis en lumière le rôle du juge administratif, celui-ci reste encore mal identifié. Je crois que nous devons encore progresser pour faire connaître ce que nous faisons, ce que nous jugeons, quels sont les métiers exercés dans nos juridictions.

Les années 2020 et 2021 ont été des années où les relations extérieures du tribunal ont été ralenties, même si nous avons pu maintenir des liens avec nos différents partenaires, barreaux, administration, l'université, les experts, les commissaires enquêteurs, signer les conventions de médiation.

J'espère que nous pourrons à nouveau renouer avec ces échanges si fructueux qui ont tant manqué et qu'il nous sera à nouveau possible d'organiser la rencontre de droit fiscal, lieu d'échanges stimulants, notre participation au programme de formation des experts et des commissaires enquêteurs, de tenir enfin ce colloque reporté avec la CECAAM sur le thème de « l'habitat indigne » et bien d'autres manifestations. Ce soir j'aurai d'ailleurs le plaisir d'aller remettre le prix du tribunal lors de la rentrée solennelle de la faculté de droit.

Le tribunal a la volonté de s'inscrire pleinement dans la vie de la cité. C'est pourquoi, j'ai accepté, à votre demande M. le Doyen, et plusieurs magistrats se sont portés volontaires, de participer au mentorat instauré par la faculté de droit de Montpellier pour accompagner des étudiants de troisième année de licence. Le tribunal participera également au DuoDay le 18 novembre, journée au cours de laquelle des institutions accueillent des personnes en situation de handicap.

Pour conclure, j'ai souhaité que cette audience solennelle soit l'occasion d'aborder la question de l'exécution des décisions de justice ou plus précisément de leur effectivité. L'exécution est une partie peu visible de l'activité du tribunal mais au combien importante tant le respect de la chose jugée constitue un droit fondamental. Tous les symboles, toutes les garanties de procédure seraient peu de chose si les décisions rendues par le juge n'étaient pas appliquées par leurs destinataires. Mais la question du respect de la chose jugée ne se pose pas seulement sous un angle coercitif par le biais d'injonction ou d'astreinte. Elle interroge aussi sur la façon d'exprimer la chose jugée pour qu'elle soit le plus opératoire possible. Albert Myara, magistrat, présentera la problématique de l'exécution au tribunal. Il cédera la parole à Pascal Trouilly, Conseiller d'Etat, délégué à l'exécution, qui nous fera part de ses réflexions sur les évolutions récentes sur ce sujet. Je le remercie à nouveau chaleureusement d'avoir accepté d'intervenir à cette audience solennelle.

La parole est à Albert Myara.

Denis BESLE