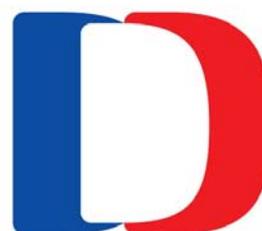




RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE

9 OCTOBRE 2014

Le Défenseur des droits et la justice administrative

Le tribunal administratif de Montpellier est honoré et heureux de la réponse éminente et nombreuse qui a été la vôtre à son invitation de partager cette année encore sa désormais traditionnelle audience de rentrée, elle a en effet, 10 ans cette année, occasion pour la juridiction de se présenter à vous, de vous en représenter les hommes et les femmes qui l'animent, de vous faire part de son activité, des enjeux et défis qu'il lui incombe de relever, des réformes qu'il lui appartient de mettre en œuvre.

Après s'être intéressé, en 2013, à sa propre histoire puisqu'aussi bien on célébrait à cette époque le 60^{ème} anniversaire de la création des tribunaux administratifs, le tribunal a choisi, en 2014, de consacrer au défenseur des droits le thème de l'allocution d'audience solennelle et je remercie tout particulièrement M. Richard Senghor, secrétaire général du Défenseur des droits, d'avoir eu la gentillesse de se lever très tôt ce matin et de se déplacer depuis Paris pour venir la prononcer.

Je lui indique, pour le détail, que les locaux du tribunal dans lesquels se tient cette audience ont été inaugurés par M. Jacques Toubon, alors Garde des sceaux, le 19 septembre 1995.

Alors pourquoi le Défenseur des droits ?

Le tribunal de Montpellier était chargé d'organiser, en septembre 2014 juste un peu avant que les éléments ne se déchaînent sur notre région, dont on peut certes déplorer les dégâts matériels mais se réjouir qu'ils n'aient fait aucune victime, la conférence biennale des présidents de juridictions administratives, avait décidé d'en rompre la traditionnelle confidentialité en y intégrant une demi-journée d'entretiens ouverts à un plus large public, dont le thème choisi était le pouvoir d'injonction, l'exécution des décisions du juge administratif, quelques réflexions en forme de bilan, sur les 20 années de pratique des pouvoirs qui lui ont été donnés par la loi du 8 février 1995 d'assurer lui-même l'exécution de ses propres décisions.

Et, tout naturellement les réflexions du comité scientifique, chargé de monter le colloque, ont mené à cette question : et que se passe-t-il lorsqu'une décision de justice est restée inexécutée malgré l'intervention du juge ? Malgré l'utilisation de pouvoirs contraignants ? Il restait autrefois le Médiateur de la République, il y a aujourd'hui le Défenseur des droits.

Mais celui-ci n'a-t-il pas également vocation à anticiper sur la saisine du juge voire à l'éviter ? La décision que l'on sollicite du juge a-t-elle toujours les effets que l'on en attend ? Ne vaut-il pas mieux parfois user d'autres instruments que la justice ? Le juge ne peut-il trouver en lui un appui, un « amicus curiae » ? Le rôle du Défenseur des droits apparaissait ainsi comme une conclusion possible de cette réflexion qui atteignait aux limites de l'office du juge et dont il m'a d'ailleurs semblé trouver écho dans l'interview que M. Jacques Toubon a donnée il y a quelques jours au journal « Le Monde ».

Cependant la concomitance entre la préparation de ce colloque et les événements qui ont affecté les services du Défenseur des droits, la longue maladie et le décès de M. Dominique Baudis ont malheureusement interdit que ses services puissent être sollicités à ce moment-là.

Toutefois, l'idée avait fait son chemin, et il me semblait, dès lors que le défenseur des droits appelé à succéder à M. Dominique Baudis, avait été nommé, que l'on pouvait envisager que l'audience de rentrée du tribunal administratif de Montpellier pût, cette fois, constituer, en quelque sorte, l'allocution de conclusion du colloque de la conférence des présidents.

J'en laisserai toute latitude à M. Senghor, après que j'aurai le plus synthétiquement possible présenté l'activité de notre juridiction.

Quelques éléments, donc, sur l'activité du tribunal :

Ayant réussi, sur l'année 2014, à conserver un effectif de 30 magistrats dont 29 exerçant effectivement les fonctions juridictionnelles, le tribunal s'est appuyé sur la stabilité de ses conseillers rapporteurs et rapporteurs publics et sur leur expérience pour assurer l'équilibre de son activité, les vacances assez prolongées, trop sans doute, à la tête de deux chambres ayant nécessité un intérim alterné tout aussi prolongé de la part des autres présidents de chambre, ce qui aurait pu constituer un élément perturbateur, l'année même où le rythme d'activité était affecté par l'afflux du contentieux électoral.

On ne compte, en effet, parmi les magistrats, qu'un seul départ, celui de M. Cantié, muté sur sa demande à la cour administrative d'appel de Paris où je ne doute pas qu'il poursuive la brillante carrière qu'il a déjà fort bien commencée. Ce départ avait été compensé par anticipation dès le mois de mars par la réintégration après une période de mobilité fonctionnelle effectuée à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de M. Gayraud, à qui l'occasion m'est donnée de réitérer publiquement mes souhaits de bienvenue.

En revanche, l'équipe d'encadrement s'est trouvée amplement transformée cette année par les départs à la retraite en mars et avril de MM. Zimmermann et Doré, vice-présidents, présidents des 5^{ème} et 6^{ème} chambres, à qui nous souhaitons d'heureuses années très actives, mais à d'autres fins que contentieuses, puis en juillet par celui de Mme Bertinchant, vice-président, présidente de la 2^{ème} chambre, à l'égard de laquelle nous avons cependant le

plaisir de pouvoir différer nos souhaits puisqu'elle demeure maintenue en activité jusqu'à la fin de cette année dans les fonctions de magistrat statuant seul auprès de la chambre fiscale et de référent Télérecours, et enfin, la mutation, également à la cour administrative d'appel de Paris, dans les fonctions de président assesseur, de Mme Mosser, vice-président, présidente de la 1^{ère} chambre.

C'est donc une équipe profondément renouvelée et, vous le constaterez sans qu'il soit réellement besoin de l'exprimer, considérablement féminisée qui assurera désormais l'encadrement de cette juridiction. Je souhaite donc publiquement la bienvenue à Mme Buccafurri, présidente de la 1^{ère} chambre, urbanisme, qui nous vient en mutation, de la cour administrative d'appel de Marseille où elle exerçait les fonctions de président assesseur, à Mme Fernandez, présidente de la 6^{ème} chambre, qui nous vient également en mutation, du tribunal administratif de Versailles où elle était président de chambre, à Mme Hardy, présidente de la 5^{ème} chambre, qui nous vient, j'allais dire qui nous revient, par mutation, du tribunal administratif de Nîmes où elle était président de chambre et à Mme Encontre, présidente de la 4^{ème} chambre, qui nous vient du tribunal administratif de St Denis de la Réunion où elle était rapporteur public, par voie de promotion au grade de président.

Une entorse d'une telle gravité à la parité me conduit tout naturellement à souhaiter également et néanmoins une bonne continuation dans leurs fonctions à M. Alfonsi qui a opté pour la voie du changement en prenant la tête de la 2^{ème} chambre, fiscale, et à M. Rabaté qui a choisi celle de la continuité en demeurant à la tête de la 3^{ème} chambre, fonction publique.

C'est, aussi, la stabilité, garante de continuité du savoir, du savoir faire et de l'expérience, qui caractérise notre effectif de greffe, composé de 37 agents, qui n'aura connu que deux arrivées nouvelles cet automne même d'une greffière de chambre, Mme Lacaze, venue par mutation, du cadre des préfectures et d'une jeune adjointe, Mlle Taourchi, nommée dans ses fonctions après son succès au concours de recrutement.

La fin de l'année 2014 et le début de l'année 2015 verront en revanche, le départ à la retraite de deux de ses membres auxquels je veux rendre hommage et à l'égard desquels la juridiction a un attachement particulier : celui de Mme Rouvière, greffière de la 6^{ème} chambre, qui y aura exercé ses fonctions pendant 44 ans, qui en est la mémoire et aussi un peu son âme, à qui je tiens à dire ma grande affection, et celui de M. Delmas, qui en fut le greffier en chef mais que je connais surtout comme un assistant du contentieux de grande valeur et d'une indéfectible fiabilité et à qui je veux exprimer ici la confiance et l'estime que je lui porte.

Les conditions ont donc été conservées pour permettre au tribunal d'assurer son activité d'une manière que l'on peut encore comme en 2013, continuer de qualifier d'optimale.

Je saisis donc l'occasion de remercier les magistrats et leurs présidents de chambre, pour le travail accompli cette année et tous les agents du greffe, qui, sous la responsabilité et l'autorité de leur greffier en chef, les ont soutenus dans cet effort avec une remarquable efficacité.

L'activité juridictionnelle du tribunal s'était stabilisée depuis quelques années dans un volume d'activité d'environ 5 500 entrées/sorties. L'année dernière, un mouvement à la hausse s'était fait jour qui stabilise cette année l'activité plutôt aux alentours de 6 000.

A ce jour, le tribunal a déjà enregistré 4 630 requêtes représentant 75 % du total des entrées de l'année 2013.

Après une période de relative stagnation que l'on avait cru pouvoir interpréter comme une tendance à la baisse, l'année 2013 avait marqué une nette progression des entrées de l'ordre de 8,5 %, cette progression est moindre en 2014 (de l'ordre de 2% seulement) mais la tendance générale demeure à la hausse. Elle est d'ailleurs franchement à la hausse dans nombre d'autres juridictions plus septentrionales que la nôtre, notamment en région parisienne.

Les matières concernées à Montpellier par ce mouvement de hausse sont : le contentieux de la police des étrangers qui occupe toujours le 1^{er} rang, demeurant autour de 20% du total des entrées, toutes procédures confondues – urgence, extrême urgence et procédure normale - et, alors qu'il était suivi l'année dernière du contentieux de l'urbanisme, il est suivi cette année du contentieux fiscal et des contentieux sociaux (aide sociale – logement - DALO) à peu près à part égales (un peu plus de 11%), le contentieux de la fonction publique conservant les mêmes proportions (9,5%) alors que le contentieux de l'urbanisme fléchit nettement autour de 8% des entrées.

Nous le constatons d'année en année : le contentieux, comme phénomène émergent et pathologique, est le révélateur des évolutions, voire des pathologies, qui traversent le corps social. Ces données chiffrées en sont, cette année encore, l'expression : la montée du contentieux fiscal correspond sans aucun doute, avec « l'effet retard » que provoquent le principe d'annualité de l'impôt et l'obligation légale faite aux contribuables d'engager une procédure préalable avec l'administration, à l'entrée en vigueur des réformes fiscales engagées au second semestre 2012, l'affaïssement du contentieux de l'urbanisme et plus encore celui des marchés publics (à peine plus de 3,5% des entrées cette année)

reflète quant à lui les difficultés de la construction et, probablement, également, la période d'attente qui précède généralement un renouvellement électoral de grande ampleur comme le sont les élections municipales.

Le tribunal a d'ailleurs été relativement impacté par le contentieux des élections municipales qui a représenté 212 protestations, tous contentieux confondus, mais essentiellement élection des conseils municipaux – surtout dans les communes petites ou moyennes (seulement 6 communes de plus de 30 000 habitants ont été concernées), élection des représentants aux EPCI, élection des exécutifs des communes et des EPCI, élection du collège électoral pour les élections sénatoriales et quelques affaires ponctuelles un peu périphériques.

En ce qui concerne les sorties : le tribunal a rendu en année glissée, du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014, près de 6 000 décisions (5 934) et déjà plus de 4 000 (4 100) entre janvier et ce début d'octobre, ce qui laisse déduire qu'il affleurerait encore cette année les 6 000 décisions.

La part des procédures d'urgence est d'environ 15 %, elle mobilise essentiellement les présidents de chambre, juges des référés.

Le taux d'appel, de l'ordre de 15 % est, sans doute, un indicateur de la confiance des justiciables en notre institution, car son délai moyen de jugement relativement performant ne permet certainement pas de l'imputer à la lassitude des justiciables.

Le nombre des affaires en stock bien qu'il se soit alourdi aux environs de 4 800 affaires en raison de l'augmentation des entrées en 2013, reste encore contenu à un niveau raisonnablement inférieur à celui des entrées.

Ce stock est jeune, constitué en quasi-totalité (97 %), d'affaires enregistrées depuis moins de 2 ans.

Le délai moyen constaté de jugement est d'un peu plus de 9 mois, inférieur à la moyenne nationale qui est de près de 12 mois. Et il reste performant quelles que soient les procédures : en référé : 18 jours, en moyenne ; en contentieux « étrangers » à délai contraint (OQTF) : 3 mois, très exactement au niveau requis par le législateur ; pour le contentieux dit « des affaires ordinaires », c'est-à-dire celui qui n'est enfermé ni dans une procédure spécifique ni dans un délai particulier ou contraint, il est de 1 an 7 mois, délai raisonnable si l'on tient compte des exigences particulières d'une procédure contradictoire mais surtout écrite.

Un grand changement a cependant marqué cette année 2014, celui de la transition vers la dématérialisation des procédures et l'introduction de la télétransmission des requêtes et mémoires via le dispositif « Télérecours » entré en application le 2 décembre 2013 qui a un passablement bousculé les habitudes et les pratiques.

Les conventions permettant la mise en service de ce dispositif avec les avocats ont été signées officiellement avec les cinq bâtonniers du ressort, à l'occasion de la visite que le Vice-président du Conseil d'Etat a rendue au tribunal de Montpellier le 27 janvier 2014.

Ce dispositif connaît un succès rapide et croissant. Il est ouvert aux avocats, par adhésion via leurs identifiants « RPVA » (réseau privé virtuel des avocats) comme aux administrations et services publics, seules catégories de justiciables dites « éligibles » à l'accès Télérecours, les administrations d'Etat y étant d'ailleurs tenues en vertu d'une circulaire du premier ministre (SGG 13 mars 2013 n°5640).

Seuls les recours présentés par des particuliers, personnes physiques ou morales sans ministère d'avocat, n'y sont pas éligibles.

Un grand nombre d'avocats ont adhéré à Télérecours et les administrations, notamment l'Etat, s'y sont très vite intégrées. Actuellement, la proportion de recours éligibles effectivement transmis par Télérecours affleure la moitié (45%).

Les améliorations apportées progressivement à l'application sont de nature à favoriser encore cette montée en puissance en même temps qu'elles facilitent le développement en interne du travail juridictionnel dématérialisé. Je ne puis que renouveler les encouragements que je prodiguais l'an dernier à intégrer ce dispositif qui, moyennant quelques réflexes simples de discipline à acquérir, allège considérablement, pour les parties comme pour la juridiction, la gestion des contentieux.

L'activité administrative quant à elle, demeure soutenue :

Outre la présidence ou la participation des magistrats à de très nombreuses commissions administratives sur l'ensemble du ressort de la juridiction :

- Le tribunal a reçu cette année, par convention passée avec le tribunal de grande instance de Montpellier, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2014, la gestion de l'intégralité de la section administrative du bureau d'aide soit environ 1 500 demandes par an, nécessitant la présidence par rotation de

plusieurs magistrats et l'affectation d'un agent de greffe ; je forme le vœu que ce transfert ait pu, réciproquement, contribuer au rééquilibrage de la tâche, évidemment plus volumineuse, s'agissant des affaires civiles et pénales, du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance, tout comme je me félicite de l'excellence des relations que, greffe comme magistrats, nous entretenons avec l'ensemble de la juridiction judiciaire montpelliéraine.

- Par ailleurs, la gestion des enquêtes publiques traite plusieurs centaines d'enquêtes par an (désignation, suivi, taxation, présidence de la commission d'établissement des listes annuelles départementales) et justifie le maintien d'une délégation à deux magistrats assistés chacun d'un agent de greffe bien que ces derniers mois elle accuse un net fléchissement du nombre des demandes d'enquête ;
- La fonction consultative, mission héritée de l'histoire, a connu cette année un regain d'activité : le tribunal a été saisi de deux demandes d'avis alors que depuis 2010, il n'avait été saisi qu'une seule fois.
- Enfin, la juridiction entend donner à l'aide à l'exécution de ses décisions, notamment en phase administrative, un rôle préventif de l'ouverture des procédures juridictionnelles toujours fortement contraignantes, en chargeant un magistrat, en l'occurrence, un vice-président, d'en assurer le suivi.

Au-delà des contentieux, c'est vers l'action à l'intérieur de la juridiction administrative autant qu'à l'extérieur que le tribunal s'est tourné et continuera de se tourner, en restant fortement impliqué, comme il l'a démontré au cours de l'année écoulée :

- dans la communication interne aux membres de la juridiction administrative, à travers la journée d'échanges « mobilité-carrière », rencontre « Employeurs » déconcentrée, qu'il a co-organisée avec le Conseil d'Etat en février dernier.

Ce m'est d'ailleurs l'occasion d'exprimer à nouveau toute ma gratitude aux autorités présentes qui m'ont fait l'honneur d'y participer et qui ont su faire partager l'attachement qu'ils portent à leurs fonctions, vous-même, M. le Préfet de région, Mme la Secrétaire générale de la cour d'appel de Montpellier, M. le Procureur de la République, M. le Procureur financier près la Chambre régionale des comptes.

- à travers aussi la conférence nationale des présidents qui s'est révélée un moment fort d'échanges internes transversaux entre les membres de l'encadrement des juridictions administratives de premier ressort et d'appel et avec leur gestionnaire et aussi d'échanges avec leurs justiciables au cours de la demi-journée d'entretiens que la faculté de droit et l'université de Montpellier 1 nous ont permis d'organiser dans leurs locaux, soyez en ici de nouveau remerciés M. le Président, Mme le Doyen, Mmes et MM les professeurs ;
- implication enfin dans la formation initiale et continue de ses auxiliaires : avocats, experts de justice, commissaires enquêteurs avec lesquels nous travaillons au montage de plans annuels de formation et même de formation réciproque : c'est ainsi que avocats, experts, assureurs se retrouveront au tribunal en décembre prochain pour une formation interactive des magistrats administratifs montpelliérains et nîmois, s'ils le souhaitent, au droit des assurances de la construction.

* * * * *

* * * *

* *

Je disais l'an passé que la bonne santé est un équilibre fragile et subtil, que l'enjeu qui consiste, pour une juridiction comme la nôtre, à se donner l'objectif de la conserver en maintenant une couverture constante et suffisante de ses entrées par ses sorties, n'est ni forcément minime ni nécessairement aisé.

Ce constat est, cette année, plus encore d'actualité dans un contexte d'augmentation globale du niveau des entrées et d'aggravation des stocks qui affecte l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif et n'épargne pas la juridiction montpelliéraine.

Plus que jamais la vigilance est nécessaire pour éviter toute dégradation du service rendu que les rigueurs budgétaires ne permettraient sans doute pas d'endiguer par un renforcement des moyens.

Vigilance d'autant plus grande que la juridiction administrative est encore à la veille de grande réformes législatives susceptibles d'en affecter l'organisation, le fonctionnement et l'activité : création d'une juridiction spécialisée pour le traitement des amendes de stationnement, projet de loi asile et immigration, réflexions sur la dépenalisation de diverses sanctions notamment

en droit du travail, toutes évolutions dont l'impact contentieux ne semble pas être encore mesuré avec précision.

Il est peut-être temps alors, de se tourner vers les alternatives possibles au recours au juge et parmi elles, d'explorer les pistes que peut offrir l'institution du Défenseur des droits.

Aussi après vous avoir remerciés d'avoir eu la patience de m'écouter, je laisse maintenant M. Senghor vous les exposer.

Dominique Bonmati

Présidente du tribunal administratif de Montpellier