

- ALLOCUTION -
prononcée par M. François-Joseph REVEL, rapporteur public,
devant les chambres réunies,
à l'Audience solennelle de rentrée du 3 octobre 2016.

†

Chers amis du tribunal administratif,
Monsieur le président,
Chers collègues,

« *Un Conseil d'Etat trop politisé* » (**Le Monde, 28 mai 2012**).

« *Dieudonné : pourquoi la décision du Conseil d'Etat est (très) contestable* » (**Le Point, 11 janvier 2014**).

« *Vincent Lambert condamné à mort par le Conseil d'Etat ?!* » (**Délit d'images, 20 juin 2014**).

« *Etat d'urgence : à Rennes, le juge administratif recommande de sécher les cours* » (**Le Monde, 30 novembre 2015**).

« *Etat d'urgence et contrôle du juge administratif : la grande illusion* » (**L'Obs, 2 février 2016**).

« *Conseil d'Etat : une décision de suspension irresponsable et à double tranchant* » (**Altydude.fr, 26 août 2016** à propos du burkini).

« *L'avis du Conseil d'Etat sur la prorogation de l'état d'urgence : tout va très bien, Madame la Marquise...* ». Avec cette phrase d'accroche: « (...) *L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 2 février 2016 sur la prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 26 mai 2016 vient accréditer [l'] hypothèse d'une proximité avec le gouvernement, que cette instance conseille et contrôle* » (**Médiapart, 19 septembre 2016**).

Les détracteurs du présent, les louangeurs du passé ou d'un avenir radieux n'ont manqué à aucune époque. Ils n'ont point manqué surtout à la notre, c'est le penchant naturel de quelques esprits !

Cet échantillon de titres d'articles tirés de la presse écrite ou numérique l'illustre à merveille : le juge administratif est fréquemment critiqué !

Il l'est plus encore aujourd'hui que la France doit faire face à des menaces terroristes d'une nature et d'une intensité sans précédent qui exposent les juges administratifs à être eux-

mêmes « jugés » par l'opinion public dans leur recherche difficile d'un équilibre entre, d'une part, le renforcement des outils de surveillance, de prévention et de répression imaginé par l'Etat et, d'autre part, le respect des libertés individuelles dont il est alors le garant.

1. Nous ne souhaitons pas revenir sur la querelle née de l'intervention répétée de plusieurs hauts magistrats judiciaires s'inquiétant de leur mise à l'écart, au profit des juges administratifs, en matière de protection de la liberté individuelle, mais il nous apparait tout de même important de rappeler rapidement quelques éléments.

Le juge administratif, et cela ne date pas de la proclamation de l'état d'urgence, est le juge des actes de la puissance publique.

En cette qualité il rencontre, lui aussi, inévitablement, comme son homologue judiciaire, la question de la liberté, qu'il s'agisse de libertés publiques ou de libertés de la personne.

Dans cette matière, c'est la distinction traditionnelle entre police administrative et police judiciaire qui délimite les compétences de chacun. C'est une distinction claire, opérationnelle, qui repose sur le critère simple de la finalité - préventive ou répressive - de la mesure.

Or, il se trouve que depuis un an, le législateur a élargi les pouvoirs de police administrative : dans la loi sur le renseignement, dans la loi sur l'état d'urgence et dans la loi sur la lutte contre le terrorisme.

Les compétences du juge administratif s'étendent donc mécaniquement à ces mesures, dès lors qu'il ne s'agit pas de détention. Mais ce n'est pas le juge administratif qui s'arroge des pouvoirs, c'est le Parlement, mesdames et messieurs, le Parlement qui représente tout de même le peuple français, qui a décidé d'élargir le champ de la police administrative et donc de notre compétence !

S'agissant de notre indépendance que certains mettent en doute, nous leur signalerons, à titre amical, qu'en matière de garanties statutaires, les magistrats administratifs n'ont pas grand-chose à envier aux magistrats du siège et que leurs garanties sont même supérieures à celles des magistrats du parquet puisqu'ils sont inamovibles et nommés sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cette indépendance du juge administratif a d'ailleurs été affirmée aussi bien par le Conseil constitutionnel (**N°80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs, cons. 6**) que par la Cour européenne des droits de l'homme (**CEDH, 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines c. France – CEDH, 30 juin 2009, Union fédérale des consommateurs "Que choisir" de Côte-d'Or et CEDH, 4 juin 2013, Marc-Antoine c. France**).

Enfin, comment peut-on encore douter, dans la réalité, de l'effectivité de la défense des ces droits et libertés par le juge administratif ? En effet, comme le montre une étude attentive de la jurisprudence et comme l'a rappelé le vice-président du Conseil d'Etat au Collège des Bernardins le 17 mai dernier : *« Le juge administratif n'a pas été le gardien frileux ou contraint de principes figés sub specie aeternitatis, il a su faire mûrir et éclore les droits nouveaux auxquels notre société aspirait, conciliant, selon les exigences du temps et d'une manière réaliste, les multiples composantes de l'intérêt général, ressourçant ainsi la confiance que portent nos concitoyens à leurs services publics et à leurs institutions ».*

Ainsi, aujourd'hui, il nous semble que l'idée qu'un juge aurait le monopole de la défense des libertés n'a aucun sens. Au contraire, la défense des libertés nous paraît être le patrimoine commun des juges, aussi bien judiciaires qu'administratifs et, bien sûr, du juge constitutionnel.

2. Cela étant rappelé, venons-en au sujet principal de notre intervention qui a pour objet, nonobstant la discrétion presque légendaire prêtée à la juridiction administrative, de vous faire entrer dans l'intimité et la beauté de notre travail de magistrat administratif.

Les critiques et les polémiques décrites précédemment et qui concernent d'ailleurs en général les cours suprêmes, occultent la grandeur de la justice du quotidien, celle qui permet, dans un tribunal de première instance de province comme le notre, de réguler au jour le jour les milliers de conflits dont elle est saisie chaque année.

Ces litiges n'intéressent que peu de monde de sorte que l'image colportée de l'institution ne reflète que l'infime partie, malheureusement souvent négative, de la réalité.

En effet, hormis les environs 80% de nos concitoyens qui ignorent purement et simplement notre existence ne sachant pas qu'il existe deux ordres de juridiction dans leur pays, le grand public ne connaît des décisions des juridictions administratives que les trop rares qui sont relayées par la presse nationale, soit, pour l'année judiciaire passée : l'affaire des crèches dans les lieux publics, le contentieux de l'état d'urgence : assignations à résidence, fermeture administrative de mosquée et demande d'autorisation d'exploitation de saisies informatiques puis, le feuilleton de l'été, l'affaire du burkini !

En revanche, qu'un jeune entrepreneur propriétaire d'une partie des locaux de son entreprise mais locataire de l'autre partie obtienne l'annulation de la décision de préemption prise par le maire de sa commune alors qu'il avait signé un compromis pour l'achat de cette dernière n'intéresse personne !

Qu'une mère de famille africaine obtienne l'annulation d'une obligation de quitter le territoire français en raison des risques d'excision de sa fille en cas de retour dans son pays d'origine indiffère !

Qui se préoccupe du maire d'une petite commune rural qui fait face à une grosse entreprise de travaux publics refusant de reprendre les malfaçons entachant le revêtement de la place du village ?

Quelle importance que ce père de famille soit licencié de son entreprise sous un prétexte de licenciement économique alors qu'il apparaît que c'est son appartenance syndicale qui motive réellement son éviction !

L'actualité peut elle s'intéresser à cette personne âgée qui chute sur la voie publique à cause de travaux publics non signalés et qui ne remarchera plus jamais ?

Qui ce couple stérile ayant depuis plusieurs années construit le projet d'accueil d'un enfant mais dont l'agrément nécessaire pour commencer les démarches administrative lui est refusé par le département, intéresse-t-il ?

Quelle importance que l'administration réclame à une femme seule et sans ressources un important indu de revenu de solidarité active au prétexte d'une dissimulation de vie maritale pourtant non établie ?

Qui peut se sentir concerné par cet homme dont l'appartement est occupé depuis trois ans par des locataires insolvables et qui, enfin en possession d'une décision de justice ordonnant à ces derniers de quitter les lieux, se voit opposer par le préfet un refus de concours de la force publique ?

Comment se soucier de cette femme qui suite à un accident de la circulation et une opération ayant nécessité une transfusion sanguine se découvre, plusieurs années après, infectée du virus de l'hépatite C ?

Qui s'intéresse au directeur général d'un office public d'HLM dont l'une des agents d'accueil exerce, en plus de son emploi de fonctionnaire, une activité d'escort girl et qui doit se poser la question, oh combien juridique, de savoir si cette activité porte ou non atteinte à l'image du service public et si elle constitue un manquement au devoir de dignité et de moralité du fonctionnaire justifiant ainsi sa révocation ?

Quel intérêt porter à la propriété champêtre d'un jeune couple dont la parcelle attenante va recevoir l'implantation d'une éolienne ?

Quel avenir pour un tenancier dont l'établissement de nuit fait l'objet d'une fermeture administrative suite à une rixe ayant éclaté deux rues plus loin entre des jeunes trop fortement alcoolisés ?

Doit-on se soucier de cette petite commune que le préfet a rattachée contre son grès à une communauté de communes et dont la fixation de la participation aux charges de celle-ci paraît à son maire exagérée au regard de son budget !

Peut-on laisser seule face à l'administration cette mère de famille dont le fils handicapé mental a été exclu de sa classe de CM2 pour des faits de violence verbale et physique commis depuis la rentrée scolaire ?

Quel intérêt porter à ce travailleur turc à qui l'administration fiscale a adressé une reconstitution de chiffre d'affaire au motif que le poids des ingrédients entrant dans la composition d'un kébab frites a été sous estimé ?

Qui s'intéresse enfin à cette jeune femme qui débute son 18^e CDD dans un centre hospitalier sans jamais pouvoir être titularisée alors que, manifestement, elle occupe un emploi correspondant à un besoin permanent de l'administration et qu'il existe un corps de fonctionnaire hospitalier assurant les fonctions qu'elle occupe ?

Pourtant, ces difficultés et parfois ces drames de la vie ordinaire bouleversent nombre de nos concitoyens, jusqu'à faire basculer leur existence. Ces malheurs et ces détresses alimentent, sans bruit, notre salle d'audience où les juges tentent, à chaque fois, en appliquant la règle de droit, de donner aux litiges la solution que la loi commande.

« Vous voyez donc quelle est la puissance du magistrat ; il est au premier rang, il prescrit ce qui est juste, utile, conforme aux lois. Les lois en effet sont au-dessus des magistrats tout de même que les magistrats au-dessus du peuple ; et l'on peut dire en vérité que le magistrat est la loi parlante, comme la loi est un magistrat muet ». Vous aurez peut-être reconnu là la réplique célèbre de Cicéron dans une discussion avec son ami et confident Atticus au Livre III de son « *Traité des Lois* ».

3. Les exemples que nous avons choisis ainsi que tous les autres que nous aurions pu prendre mettent utilement en exergue le travail quotidien des magistrats de l'ordre administratif.

Un travail en certain point comparable à celui des moines copistes du Moyen-Âge tant le travail du magistrat pour instruire ses dossiers et pour proposer à ses collègues une solution à chacun des litiges qui lui est soumis est un travail solitaire, seul face à son dossier, pour le résoudre en articulant des données de fait et de droit de telle sorte que la loi soit appliquée en tenant compte, dans toute la mesure du possible, de l'équité.

Oui l'équité ! Car, à l'origine, le droit ne se définit nullement comme un ensemble de règles et de normes de conduite, ce qui relèverait de la morale, mais comme une discipline visant à déterminer les meilleurs moyens d'instaurer l'équité au sein d'une relation.

« *Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum unicuique tribuens* » nous apprend la vieille définition d'Ulpien, « *La justice est la ferme et constante disposition de la volonté à rendre à chacun ce qui lui est dû* ».

Déjà, pour les Grecs, la justice au sens juridique du terme représentait la bonne proportion, la proportion équitable entre biens et charges partagés.

Le *jus* du droit romain classique vise pareillement à déterminer le « *bon partage* » qui doit exister entre les hommes, la juste part qui doit être attribuée à chacun: « *Suum cuique tribuere.* »

Cicéron dit ainsi, à propos du droit, que « *sa fin est de maintenir entre les citoyens, dans le partage des biens et les procès, une juste proportion reposant sur les lois et les usages* ».

Le juriste ou le juge est ainsi celui qui détermine cette juste répartition. Consistant dans l'équité et la rectitude des rapports entre les personnes, la justice vise par là à l'harmonie du groupe. Le domaine privilégié du droit est donc celui de la justice distributive, c'est-à-dire d'une justice proportionnant les citoyens entre eux et par rapport au bien commun.

Vaste tâche, pour laquelle des qualités de juriste ne suffisent évidemment pas !

Il faut y ajouter prudence, sens des responsabilités et équilibre. Socrate ne disait pas autre chose lorsqu'il énonçait les quatre qualités que devait posséder un juge : « *écouter avec courtoisie, répondre avec sagesse, étudier avec retenue et décider avec impartialité* ».

Il faut pour cela des qualités humaines ! La plus importante est probablement l'empathie, autrement dit la capacité de se mettre à la place des autres et de les traiter comme on souhaiterait l'être. L'ouverture d'esprit est tout aussi essentielle pour permettre d'appréhender les données périphériques des litiges et subséquemment la portée des décisions. Il faut encore

de l'abnégation, un engagement, une disponibilité importante et une puissance de travail opiniâtre. C'est le prix à payer pour être utile aux justiciables, à la société et à l'institution.

Alors oui, le métier est exigeant ! Pour paraphraser Marcel Waline : « *Si le juge pénal a la tâche relativement facile, disait-il, de défendre la société contre ceux qui en troublent l'ordre, si le juge civil arbitre des différends entre personnes de rang égal, le juge administratif est appelé, lui, à défendre le citoyen contre les pouvoirs* ». Bref, « *le juge administratif est typiquement celui qui défend le faible, c'est-à-dire l'individu, contre le fort (...)*».

Mais le métier est un de ceux dont on ne peut pas se lasser.

Il est possible au cours d'une carrière d'exercer des fonctions variées de rapporteur, de rapporteur public puis de président, en première instance dans les tribunaux administratifs, en appel dans les cours administratives d'appel voir même, pour les plus brillants, au Conseil d'Etat en cassation.

Chaque fonction permet de vivre une expérience différente, de développer un talent particulier, d'approcher des contentieux multiples et toujours intéressants, sur le plan juridique ou humain, avec une foule de nuances qui permet de répondre à l'appétence de chacun et de découvrir toutes les facettes de l'humanité.

Les magistrats administratifs sont également appelés à effectuer une mobilité statutaire d'au moins deux années qui peut nous amener à rejoindre nos collègues judiciaires du siège ou du parquet ou les magistrats des chambres régionales des comptes, à diriger les services des plus importantes collectivités territoriales, à apporter notre expertise juridiques dans des administrations centrales ou des établissements publics ou même à coiffer, pour certain d'entre nous, la casquette de sous-préfet.

Les magistrats administratifs sont aussi, cela est moins connu, amenés à présider de nombreuses chambres disciplinaires ordinales comme celles des médecins ou des pharmaciens ainsi qu'à présider de nombreuses commissions administratives comme les commissions départementales des impôts et les conseils de discipline de la fonction publique territoriale mais également, cela est plus obscure, à présider la commission régionale des recours – réglementation du contrôle des structures agricoles ou à siéger comme membre du jury chargé de délivrer le diplôme dans le secteur funéraire !

Mais ce métier permet avant tout de se convaincre que le pouvoir juridictionnel, qui consiste, ainsi que l'a fort bien analysé le professeur Thierry Renoux, à dire le droit « *avec une force de vérité comparable à celle de la loi* », est un pouvoir pur en ce sens qu'il relève de la seule conscience du juge lorsqu'il délibère avec ses collègues pour prendre la décision.

Là réside son essence et nous pouvons affirmer, malgré notre expérience encore à parfaire, qu'il est l'un des plus beaux métiers qui soit. A l'heure où l'on évoque une désaffection des étudiants des facultés pour la magistrature, nous formons le vœu que les meilleurs d'entre eux s'en convainquent et viennent en faire l'expérience. Nous gageons qu'ils ne le regretteront pas. Quant à nous, nous sommes fiers et heureux qu'il remplisse une partie non négligeable de notre existence !

Je vous remercie !