

Visite du tribunal administratif de Poitiers

Poitiers
Lundi 23 septembre 2019

Intervention de Bruno Lasserre¹,
vice-président du Conseil d'Etat

Mesdames les préfètes,
Messieurs les membres du Parlement,
Messieurs les présidents des conseils départementaux des Deux-Sèvres et de la Vienne,
Monsieur le maire de Poitiers,
Mesdames et Messieurs les présidents des juridictions administratives, judiciaires et financières,
Madame la procureure générale,
Monsieur le procureur de la République,
Monsieur le commandant adjoint de la région de gendarmerie,
Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs de service,
Mesdames et Messieurs les bâtonniers,
Mesdames et Messieurs les présidents des ordres professionnels et des compagnies d'experts et de commissaires-enquêteurs,
Messieurs le président d'université, professeurs et maîtres de conférence,
Mesdames et Messieurs les avocats,
Mesdames et Messieurs les représentants des autorités civiles et militaires,
Madame et Monsieur les présidents de centre de médiation,
Mesdames et Messieurs,

Depuis ma prise de fonctions il y a maintenant près d'un an et demi, je me suis rendu dans les huit cours administratives d'appel pour une première prise de contact. J'ai ensuite entamé, en janvier dernier, une série de visites dans les tribunaux administratifs de France métropolitaine et d'outre-mer. Et c'est aujourd'hui avec un réel plaisir que je rencontre, pour la septième étape de cette tournée, les magistrats et agents du tribunal administratif de Poitiers, ainsi que leurs partenaires et interlocuteurs, dont je salue la présence.

¹ Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

Je crois en effet important que nous puissions nous rencontrer, car je tiens à voir et, sans doute, à mieux comprendre comment fonctionnent concrètement les tribunaux et les cours. A cet égard, les échanges que nous avons eus aujourd'hui – durant lesquels tous les membres du tribunal, magistrats et agents, ont pu me faire part de leurs attentes et de la façon dont ils participent quotidiennement à l'activité de ce tribunal – constituent pour moi une source de réflexion de très grande valeur. Je vous en remercie.

Mais ces visites sont par ailleurs pour moi l'occasion de vous exposer ma vision de la juridiction administrative et de vous signaler les perspectives qui se dessinent.

*
* *

I. Ma première conviction est que la juridiction administrative et ses membres ont un rôle éminent à jouer au service de nos institutions et de l'Etat de droit.

Je crois même que l'importance de ce rôle a été accrue au cours des dernières années, et que notre ordre de juridiction doit prendre toute sa part à la construction des solutions qui nous permettront de relever les défis qui se présentent à notre pays. Derrière la rigueur des procédures et la solennité des principes invoqués dans les affaires qui nous sont soumises, se trouvent en effet des attentes concrètes auxquelles nous devons répondre. Cela suppose de trouver le réglage adéquat entre des intérêts parfois divergents, d'apaiser les tensions et de réduire les fractures pour contribuer à la cohésion et à la paix sociales. Par cette action continue et volontaire, la juridiction administrative œuvre inlassablement au service de nos concitoyens et aujourd'hui, plus que jamais, elle doit continuer à jouer son rôle de garante de l'intérêt général et de gardienne des libertés fondamentales.

Mais continuer à jouer ce rôle implique que nous ne nous endormions pas sur nos lauriers. Toutes les institutions de la République sont aujourd'hui questionnées, parfois violemment, et nous n'y échappons pas. Ces questionnements, qui révèlent implicitement les attentes des citoyens vis-à-vis des institutions, sont certes parfois blessants, mais ils participent également de la respiration de la vie démocratique ; certains sont tout à fait naturels et peuvent être vus pour nous comme une opportunité. Dans ce contexte, la meilleure réponse à ces interrogations consiste à travailler chaque jour pour construire et reconstruire notre légitimité par notre manière d'être : être un juge ouvert sur le monde ; un juge qui sait se mobiliser dans l'urgence ; un juge qui sait rester ferme sur les principes et, notamment, la défense des libertés, mais qui sait aussi se préoccuper des effets de ses décisions sur l'action administrative et se saisir des enjeux économiques et sociaux qui sous-tendent les questions qui lui sont posées.

*
* *

II. Pour garantir la légitimité et la pertinence de notre intervention, trois orientations doivent nous guider.

A. Nous devons, en premier lieu, rester des juges rigoureux sur le plan des principes, tout en étant conscients des effets concrets de nos décisions.

Chaque décision doit s'inscrire dans le droit applicable et la profondeur historique de la jurisprudence et de ses évolutions. Mais la rigueur juridique qui caractérise nos décisions et avec laquelle il ne saurait être question de transiger ne peut nous dispenser d'une réflexion sur leurs conséquences pratiques. Le principe de légalité ne doit pas être opposé à l'efficacité de l'action publique et il nous appartient, chaque fois que c'est possible, de privilégier l'interprétation qui préserve la capacité d'agir de l'administration au service de nos concitoyens et selon les orientations qui lui sont données par les autorités démocratiquement investies.

Atteindre cet équilibre implique notamment que nous approfondissions notre connaissance de l'administration, non pour porter un regard complaisant sur son action, mais pour faire progresser nos compétences. Mieux juger suppose en effet que nous soyons conscients des contraintes de l'administration et que nous comprenions son fonctionnement et son organisation.

A cet égard, un assouplissement des incompatibilités lors d'un retour en juridiction après une mobilité avait été prévu par le projet de loi de programmation de la justice : la censure du Conseil constitutionnel² nous invite toutefois à revoir les modalités de mise en œuvre de nos orientations sur ce sujet. C'est une déception, mais j'entends tout de même continuer à promouvoir, dans le cadre légal et constitutionnel applicable, les mobilités et les seconds départs qui doivent nous permettre d'approfondir nos compétences au profit d'une justice de qualité.

Le Conseil d'Etat travaille par exemple à développer une aide logistique à la mobilité des magistrats beaucoup plus performante. Un véritable poste « mobilité-carrière » est en train d'être créé au secrétariat général. Son titulaire sera notamment chargé d'aller « démarcher » les administrations pour que des emplois plus nombreux et plus variés, mieux adaptés aux contraintes, notamment géographiques, des magistrats leur soient proposés tout au long de l'année.

B. En deuxième lieu, nous devons toujours garder à l'esprit que la qualité de la justice administrative se mesure à l'aune de nos exigences en matière de déontologie, qui sont un gage de confiance dans notre relation avec les justiciables.

Je suis convaincu de la nécessité pour notre ordre de juridiction de poursuivre la quête d'une justice exemplaire par ses procédures et les décisions qu'elle rend, mais aussi par le comportement de ses juges dans le prétoire comme en dehors.

² Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019

La loi nous impose de respecter des principes de dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité dont la charte de déontologie de la juridiction administrative a précisé les contours s'agissant de nos fonctions propres. Des orientations claires ont ainsi été adoptées et le collège de déontologie est là pour répondre aux questions particulières qui pourraient se poser et qui ne trouveraient pas de réponse immédiate dans les textes. Nous exerçons en effet une mission particulière à laquelle doivent correspondre une indépendance, une impartialité et une exemplarité qu'il appartient à tous les membres de la juridiction administrative de respecter et de faire vivre.

C. Permettez-moi enfin de passer un peu plus de temps sur le troisième point, car il concerne un défi majeur auquel doit faire face la juridiction administrative d'aujourd'hui : il s'agit de l'accroissement du contentieux.

La justice, plus que toute autre service public, n'a pas la main sur son activité : les juridictions se trouvent dans une situation essentiellement passive : elles sont *saisies* par les justiciables qui leur soumettent des litiges qu'elles sont tenues de régler. Leur mission consiste à rendre des décisions de qualité, rigoureuses, adaptées à chaque espèce, qui tiennent compte des intérêts souvent contradictoires des parties et qui, en définitive, permettent au mieux d'apaiser les relations entre les requérants et l'administration. Mais ces décisions perdent une grande partie de leurs effets bénéfiques si elles ne sont pas rendues dans un délai raisonnable. C'est une condition déterminante de la légitimité de l'intervention du juge administratif.

A cet égard, vous savez que l'ensemble des juridictions administratives est confronté, depuis plusieurs années, à une augmentation continue du nombre des requêtes. Poursuivant cette tendance, les tribunaux et les cours ont ainsi enregistré en 2018 une hausse de 8 % des nouveaux recours par rapport à l'année précédente. Durant les six premiers mois de l'année 2019, cette croissance a atteint 11,4 % pour les tribunaux et 2,4 % pour les cours. C'est considérable. Cela n'a pour autant pas empêché les juridictions administratives de maintenir un taux de couverture supérieur à 100 % et de ramener les délais de jugement ainsi que le nombre d'affaires en stock de plus de deux ans à des niveaux historiquement bas.

Sur ce sujet, le tribunal administratif de Poitiers s'est trouvé relativement épargné, puisque les entrées, malgré des fluctuations importantes entre 2012 et 2015, n'ont augmenté que de 4 % depuis 2011. Une augmentation de plus de 5 % des entrées est toutefois constatée sur l'année judiciaire 2018/2019. Dans ces conditions, le tribunal a redoublé d'efforts pour réduire le stock de ses dossiers en attente de jugement, qui est passé de 3 600 à 2 500 durant les quatre dernières années, avec un taux de couverture demeuré supérieur à 100 % durant cette période. Ces efforts, qui se sont également traduits par une baisse de près de 40 % du nombre de dossiers de plus de deux ans en 2018, ont permis de ramener les délais prévisibles de jugement à un niveau proche de la moyenne nationale. Je mesure pleinement l'engagement de l'ensemble des magistrats et agents du tribunal, sous la houlette de leur président François Lamontagne, pour continuer à juger bien et le plus rapidement possible.

Cependant, même si « le pire n'est pas toujours sûr », la juridiction administrative ne peut ni baisser les bras, ni se satisfaire de sa situation : elle doit au contraire poursuivre les efforts engagés afin d'absorber les requêtes nouvelles et se réserver des marges de manœuvre pour l'avenir.

Ainsi le Conseil d'Etat a, et continuera inlassablement à rechercher des pistes et ouvrir des voies pour que la justice soit bien rendue et, car l'un ne peut aller sans l'autre, que les juges administratifs exercent leurs missions dans les meilleures conditions. Il y a plusieurs leviers sur lesquels nous pouvons agir : il y a bien sûr l'adaptation des effectifs (1), mais il y a aussi le développement et la modernisation de nos outils de procédure (2), la prévention du contentieux avec notamment le développement de la médiation (3), l'organisation de l'aide à la décision (4) et l'utilisation des potentialités offertes par le développement du numérique (5).

1. S'agissant du premier de ces leviers, je tiens à ce que vous sachiez que le Conseil d'Etat n'a jamais cessé de se battre pour que les effectifs de la juridiction administrative soient adaptés à la charge de travail qui est la sienne.

Ces trois dernières années, la juridiction administrative a ainsi pu recruter un nombre significatif de magistrats supplémentaires : 32 en 2017, 25 en 2018 et 42 en 2019, soit une centaine en trois ans. C'est beaucoup ; cela répondait à nos besoins. Mais nous devons garder à l'esprit que ces créations d'emploi sont exceptionnelles dans un contexte de réduction du nombre d'emplois publics au niveau global de l'Etat.

Le projet de lois de finances, que nous avons examiné en Assemblée générale il y a moins d'une semaine, prévoit tout de même des créations de postes dans la juridiction administrative, en plus de tous ceux qui seront affectés à la Cour nationale du droit d'asile, qui fait face à des problématiques un peu différentes. La création prochaine de la Cour administrative d'appel d'Occitanie sera également accompagnée de la création d'une nouvelle chambre. Comparée aux autres administrations publiques, la juridiction administrative apparaît relativement épargnée.

Je sais bien, tout comme vous, que ces quelques postes supplémentaires ne sont pas suffisants. Je n'ignore pas non plus que les magistrats et agents de greffe partagent le sentiment qu'ils sont arrivés à la limite de ce qu'ils peuvent produire. Je suis conscient et reconnaissant des efforts qui sont accomplis chaque jour dans les juridictions pour traiter les recours dont nous sommes saisis et pour rendre la justice. Je suis attentif à ce que tout soit fait pour que la charge de travail qui en résulte soit à la fois maîtrisée et équitablement répartie. Il est essentiel que les magistrats et les agents de greffe continuent de trouver dans l'exercice de leur mission les sources de fierté et de satisfaction professionnelle qui sont liées à leur appartenance à notre communauté juridictionnelle.

2. Nous pouvons aussi poursuivre le développement et la mise en œuvre de nos outils de procédures.

A ce sujet, je ne reviendrai pas sur les apports du décret JADE, qui a permis de simplifier le traitement des requêtes, de dynamiser l’instruction des dossiers et de réduire les délais de traitement des requêtes d’appel manifestement infondées. Ni sur ceux de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui facilité le traitement des séries contentieuses par la création des actions collectives et des actions en reconnaissance de droit devant le juge administratif. Il me suffit en effet de relever que les magistrats et agents de greffe se sont largement appropriés ces outils qui vont continuer à révéler leurs effets positifs sur la gestion du contentieux.

Ce dont je souhaite vous parler, c’est plus spécifiquement du contentieux des étrangers. Car l’accroissement du contentieux résulte en très grande partie de l’augmentation du nombre des requêtes déposées par des étrangers. Le contentieux des étrangers représente en effet désormais, en moyenne, plus de 40 % des entrées dans les tribunaux et la moitié dans les cours d’appel. Et au-delà de ces chiffres, ce contentieux souffre gravement de son éclatement et de sa complexité, qui résulte en particulier du phénomène d’empilement de normes créé par une succession de réformes dont la cohérence n’a pas toujours été le maître-mot.

Conscient de la charge que le contentieux des étrangers représente pour les juridictions administratives du fond – la redondance des requêtes qui créé parfois un phénomène de lassitude, le morcellement des règles qui rend excessivement difficile certaines analyses juridiques, les différents délais légaux de jugement qui obligent les magistrats et les agents de greffe à réaliser de nombreuses permanences dédiées, même le weekend –, le Conseil d’Etat a souhaité que le Premier ministre lui confie la réalisation d’une étude relative à l’ensemble des règles contentieuses, afin de faire évoluer en profondeur le cadre actuel. La lettre de mission a été signée le 31 juillet 2019 et le groupe de travail en charge de cette étude est constitué.

Soyez certains que le Conseil d’Etat prendra grand soin de proposer des réformes d’ampleur, des réformes structurelles, par la voie législative s’il le faut, qui permettront de simplifier et de fluidifier le traitement du contentieux des étrangers. Nous mettons beaucoup d’espoir dans cette étude, car les propositions qui seront faites pourraient agir en profondeur et de manière pérenne sur la charge de travail des juridictions du fond.

3. Nous devons par ailleurs poursuivre la politique d’aide à la décision, qui permet de concentrer le travail des magistrats sur les questions pour lesquelles leur apport est le plus nécessaire.

Les contraintes budgétaires que nous avons rencontrées cette année nous ont obligés, à contrecœur, à réduire le recours aux vacataires et aux contrats courts. Mais ces contraintes ne remettent pas en cause l’objectif de développement de l’aide à la décision. Ces contraintes nous obligent à réfléchir à l’organisation de l’aide à la décision pour qu’elle soit utilisée au mieux et qu’elle soit bien répartie entre les juridictions.

Compte tenu des contentieux de masse auxquels la juridiction administrative fait face, il est essentiel que nous assurions la pérennité de l'aide à la décision et que nous ayons une doctrine d'emploi des différentes catégories de personnels qui apportent chaque jour un concours précieux au fonctionnement de la juridiction.

4. Un autre levier à notre disposition, c'est le numérique.

La dématérialisation des procédures, via l'application *Télérecours*, a déjà permis d'accroître l'accessibilité de la juridiction administrative ainsi que de fluidifier et de sécuriser les relations entre les parties et avec la juridiction. L'application *Télérecours citoyens*, généralisée à l'automne dernier, ouvre désormais cette possibilité à tous les justiciables, même non représentés par un avocat. Le succès est au rendez-vous pour cette application, puisqu'à ce jour, nous approchons les 20 % de requêtes déposées par ce biais. Ce chiffre qui dépasse nos espérances correspond à ce qui a pu être observé au tribunal administratif de Poitiers, et il témoigne parfaitement du succès de cette nouvelle application.

Le Conseil d'Etat est également en train de définir son schéma directeur informatique pour les années 2020-2022, et il entend investir dans le développement d'outils d'aide à la recherche, à la rédaction et à la décision. Il s'agira par exemple, grâce à l'intelligence artificielle, de renforcer les moteurs de recherche sur les bases juridiques, d'importer plus rapidement des modèles de rédaction et d'avoir une vision plus claire des tendances de la jurisprudence sur certaines questions. Un logiciel permettant de détecter plus facilement les recours présentant à juger des questions identiques sur le territoire (séries) est quant à lui déjà en cours de développement avec la direction interministérielle du numérique.

Mais je sais que le terme intelligence artificielle est parfois source d'inquiétudes chez les magistrats : alors permettez-moi de vous le dire de vive voix, il ne sera jamais question de remplacer les juges par des robots. L'acte de juger ne peut être délégué. Il est et doit rester l'œuvre des magistrats dont il constitue le cœur de la mission.

En revanche, pour beaucoup d'autres aspects du processus juridictionnel, l'intelligence artificielle peut constituer une assistance très précieuse au magistrat, en lui dégageant du temps pour se concentrer sur les problèmes les plus difficiles, sur ceux dans la résolution desquels réside sa vraie valeur ajoutée.

Pour mieux appréhender cette assistance du numérique, je crois d'ailleurs utile que chacun de nous s'interroge au jour le jour sur la véritable nature de l'acte de juger, sur ce en quoi consiste réellement la liberté du juge et sur les meilleurs moyens de l'exercer.

5. La médiation, enfin, constitue une avancée notable à laquelle le Conseil d'Etat apporte tout son soutien.

Par rapport à un règlement juridictionnel, la médiation présente en effet l'avantage d'être plus rapide, moins onéreuse et plus consensuelle. Elle permet de

régler certains litiges de manière plus complète et équitable sans l'intervention du juge, même si ce dernier peut toujours bien sûr être saisi en cas d'échec.

Nous avons reçu, en décembre dernier, l'ensemble des référents-médiation des tribunaux et des cours et je tiens à remercier tous ceux qui contribuent à développer cette nouvelle procédure. Le tribunal administratif de Poitiers participe pleinement à l'acclimatation des membres et partenaires de la juridiction administrative à ce nouveau mode de résolution des litiges, puisqu'il travaille désormais avec l'ensemble des centres de médiation du ressort, et que sa détermination a permis, depuis 2018, l'organisation d'un peu plus de 50 médiations dont plus de vingt se sont soldées par un accord.

Je suis d'autant plus optimiste quant aux effets bénéfiques de la médiation que les premiers résultats de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en cours pour les litiges relatifs à la situation individuelle des agents publics ou pour certains recours en matière sociale sont particulièrement encourageants. En une seule année, plus de 1 600 médiations préalables obligatoires ont été effectivement engagées, et 82 % de celles qui se sont achevées ont débouché sur un accord. Ce sont là autant de recours évités et de conflits éteints de manière pérenne.

*
* * *

Vous le voyez, le temps n'est pas parfaitement clément mais nous avons les moyens de rester optimistes. C'est dans l'adversité, c'est en surmontant les obstacles qui se dressent çà et là sur notre route que nous prendrons conscience de notre force. Et cette force ne sera vraiment grande que si nous n'oublions pas que les juridictions administratives, le Conseil d'Etat avec les tribunaux et les cours, font toutes parties de la même famille. Oui le Conseil d'Etat est votre gestionnaire – et c'est une lourde responsabilité à laquelle j'attache, avec le secrétariat général, la plus grande importance – mais en aucun cas il ne s'estime délié des juridictions dont il a la charge. Nos intérêts sont communs : si les juges du fond ne vont pas bien, le Conseil d'Etat ne va pas bien non plus, et inversement. C'est pourquoi je continuerai à défendre la juridiction administrative dans son ensemble, je continuerai à renforcer notre communauté juridictionnelle afin qu'elle remplisse avec honneur et dignité sa belle mission.

Je vous remercie pour votre engagement. Vous pouvez, à votre tour, compter sur le mien.