

Monsieur le Président, cher Jean-Christophe,

Les paroles aimables que vous venez de prononcer me vont droit au cœur... Elles m'ont touché et rempli d'émotion...

Lorsque vous m'avez proposé de prendre la parole au cours de l'audience solennelle du Tribunal administratif de Toulon, je l'ai d'abord pris comme une marque d'amitié et d'estime. J'en ai ressenti un grand bonheur.

Pendant deux ans, nos destins se sont croisés à la Cour administrative d'appel de Lyon. Je vous ai découvert, j'ai appris à vous connaître. Je dois à la vérité de dire que je n'ai pas été déçu. C'est même tout le contraire.

J'ai envié vos capacités intellectuelles. Celles-là même qui vous permettent de passer, avec aisance et talent, des raisonnements arides du contentieux administratif, voire, pis encore, du contentieux fiscal, à l'écriture légère et enlevée de romans historiques à succès.

J'ai apprécié ce qui fait votre substance. D'abord cette faculté trop souvent absente de nos jours, cette faculté que vous avez, de confronter votre raisonnement à la vérité des faits. Ensuite, l'attention que vous portez aux autres, quels qu'ils soient, cette attention doublée chez vous d'une grande capacité d'écoute.

Venant de vous, avec toute l'estime que je vous porte, je ne pouvais que répondre positivement à la proposition.

Passé le moment d'émotion causé par cette proposition, la dimension institutionnelle de l'exercice s'est imposée. C'est un grand honneur que vous me faites.

C'est aussi un honneur redoutable !

J'ai cru comprendre que vous attendiez de moi un témoignage puisque, après un demi-siècle de fonction publique, 49 ans très exactement, et près de quarante ans dans la juridiction administrative, 26 ans comme chef de juridiction, j'appartiens désormais au passé.

Témoignage sur l'évolution de la juridiction administrative, telle que je l'ai perçue depuis mon intégration, en 1978.

Car évolution il y a eu ! Le mot est même trop faible. Pour peu, si je ne craignais l'emphase, je me laisserais dire que la révolution est en marche....

A l'évocation de la juridiction administrative, d'aucuns pourraient, a priori, penser ronds-de-cuir, immobilisme, conformisme, tranquillité ! Bref, un mortel ennui !

J'ai vécu tout le contraire !

Ma vie de magistrat administratif a été placée sous le signe du mouvement. Nouveautés, découvertes, remise en cause continuelle, adaptation permanente ont rythmé mon parcours professionnel.

J'ai, je le dis, participé à une véritable aventure institutionnelle.

Les trente-huit années passées dans la **juridiction administrative ont été d'une grande richesse.**

Cette dernière a été **en proie à une véritable mutation.**

J'ai vu les méthodes et les procédures se transformer, l'office du juge être bouleversé tandis que, dans le même temps, le droit public s'adaptait à de nouvelles exigences. Il a fallu s'adapter en permanence.

S'adapter bien sûr à l'évolution du monde sous l'effet, notamment, des **nouvelles technologies**, qui ont radicalement transformé les conditions et les méthodes de travail.

Mais aussi sous la pression de **trois facteurs principaux.**

D'abord sous **la pression de la demande de justice.**

Le contentieux administratif a explosé. Le nombre des requêtes déposées devant les seuls tribunaux administratifs a été multiplié par six en trente ans.

Le juge administratif, sorti de la confidentialité et, en quelque sorte, victime de son succès, est désormais confronté à un contentieux de masse. Il a dû s'adapter.

Ensuite sous l'effet de **la nouvelle exigence sociale.**

Les mentalités ont évolué.

Le citoyen, de mieux en mieux éduqué et de moins en moins soumis à l'autorité, veut être informé de toutes les décisions qui le concernent, de près ou de loin, et des motifs sur lesquels elles se fondent.

Il veut pouvoir vérifier si ses droits, qu'il veut pouvoir exercer librement, ont été préservés. Il n'hésite pas à saisir le juge.

Le droit au recours et au procès équitable est devenu un droit fondamental dans une société démocratique.

Pour cela, le citoyen veut pouvoir disposer d'un **recours effectif**, devant un juge indépendant de l'administration. Ce juge doit être doté de pouvoirs réels et être capable de lui reconnaître des droits subjectifs qui s'imposeront à l'administration.

Bien souvent, le recours pour excès de pouvoir, dans sa forme traditionnelle, c'est-à-dire un procès objectif fait à un acte, ne suffit plus à répondre à son attente.

L'effectivité du recours suppose également que les délais de jugement soient rapides, suffisamment en tout cas pour que le contrôle du juge soit efficace. Le **délai normal de jugement** est devenu un **délai utile**. Je puis vous assurer que ce n'était pas une préoccupation lorsque je suis entré en fonctions...

Enfin, troisième facteur de changement, **l'intrusion du droit international** et, plus particulièrement, du droit communautaire.

Après avoir longtemps hésité, le Conseil d'Etat, avec l'arrêt Nicolo, a franchi le pas le 20 octobre 1989.

La reconnaissance de la **supériorité du droit international** sur le droit interne, même plus récent, a considérablement influé sur le rôle du juge administratif.

Les procès se sont compliqués. Il a fallu s'adapter à quantités de nouveaux textes et à la nouvelle hiérarchie des normes.

Les pouvoirs du juge s'en sont trouvés considérablement élargis.

Il est devenu un acteur à part entière de la construction européenne, participant pleinement à l'harmonisation du droit interne et du droit européen.

Ce vaste chantier l'a **obligé à revisiter tous les compartiments du droit...à commencer par sa propre pratique...**sous le feu de l'article 6 de la CEDH et de la Cour de Strasbourg... et depuis peu, des articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne...

Dans un tel contexte, évolutif et difficile, **la juridiction administrative s'est mise en mouvement**.

Le législateur s'est penché à son chevet. C'est ainsi que l'on a assisté, à un véritable foisonnement législatif¹.

Ce foisonnement de textes a contribué à **l'adaptation structurelle de la juridiction administrative** à son nouvel environnement. Les **procédures** ont aussi été **revisitées**.

Un nouvel ordre juridictionnel administratif s'est ainsi mis en place.

L'apparition des cours administratives d'appel, à partir du 1er janvier 1989, a été décisive à cet égard.

Parallèlement, les TA ont été renforcés. De nouveaux TA ont été créés à Melun (1996), Cergy-Pontoise (2000), Nîmes (2006) et **Toulon** (2008).

Dans le même temps, **l'unité de la juridiction administrative a été renforcée** par le rôle dévolu au Conseil d'Etat dans l'administration de l'ensemble.

Les tribunaux administratifs, gérés par le ministère de l'intérieur, étaient à bout de souffle en 1990 et leur indépendance était mal assurée. J'ai connu l'époque où les moyens matériels et humains (agents des greffes) dépendaient du Conseil Général, et donc du préfet qui était l'exécutif du Département. Ce même préfet qui était le principal « client » du tribunal administratif comme représentant de l'Etat, du département et aussi comme autorité de tutelle des communes, notamment ! Ce qui ne manquait pas de créer des situations délicates que l'on imagine mal aujourd'hui !

A la suite de la décentralisation de 1982, le budget des juridictions a été géré au niveau national puis :

- La **gestion** des magistrats a été **transférée** au Conseil d'Etat au 1er janvier 1990.
- Celle des personnels des greffes l'a été, pour l'essentiel, un an plus tard. Les tribunaux avaient enfin la maîtrise de leurs emplois !

Cela a grandement contribué au renforcement de l'indépendance des tribunaux administratifs.

De **nouveaux outils de gestion** ont été mis en place :

- Le **secrétariat général du Conseil d'Etat** s'est doté d'une **administration de gestion** des TA et CAA ;
- Un **conseil supérieur des tribunaux administratifs et des CAA** a été mis en place par la loi du 6 janvier 1986. Il garantit l'indépendance des membres des TA et des CAA et joue un rôle décisif dans la carrière des magistrats et l'organisation des juridictions.

De **nouvelles méthodes de gestion** ont été instaurées.

De **nouveaux moyens** ont été mis en œuvre :

- Les effectifs ont été sérieusement renforcés. Ils en avaient besoin ! Je crois me rappeler que l'effectif des magistrats du corps des tribunaux administratifs était légèrement inférieur à 200 quand j'ai été intégré. Il est aujourd'hui de 1200 environ, y compris l'effectif des cours administratives d'appel.
- Les équipements et le parc immobilier ont été largement renouvelés. Pour mémoire, il n'était bien évidemment pas question d'ordinateurs lorsque je suis entré dans le corps ; les photocopieurs commençaient tout juste à pointer le bout de leur nez ! C'était encore l'époque dorée des ronéos... Lorsque j'ai rejoint le TA de Besançon, en 1978, ce tribunal ne possédait pas de photocopieur. Il en existait pourtant un dans ses locaux, un tout petit photocopieur qui faisait des photocopies bleues une à une, et qui appartenait à l'Ordre des avocats. Celui-ci l'avait mis en dépôt à la bibliothèque pour les besoins des avocats qui venaient faire des recherches à la bibliothèque du tribunal, au grand dam des magistrats qui le contemplaient avec un soupçon de convoitise...
- Les choses ont bien changé. La juridiction administrative s'est, depuis longtemps, laissée gagner par les nouvelles technologies. Des outils informatiques performants ont été progressivement mis en place et continuent de l'être avec pour point d'orgue, fin 2013, la dématérialisation des procédures et l'ouverture de Télérecours.
- Les sources documentaires se sont multipliées. Les nouvelles technologies les ont rendues accessibles et ont complètement révolutionné la recherche. Quel changement !

Le souci de bonne gestion des moyens et la recherche d'une plus grande efficacité se sont traduits, **au plan procédural** par :

- L'instauration de procédures allégées pour le traitement des dossiers les plus simples ;
- La mise en place de procédures simples et rapides, adaptées au traitement de l'urgence ;
- L'introduction de plus d'oralité dans les débats ;

- La mise en place de téléprocédures ;
- Et, enfin, la reconnaissance de nouveaux pouvoirs au juge.

Le temps n'est plus où chaque dossier suivait le même cours.

Des procédures de traitement allégées ont été créées pour les dossiers les plus simples par voie d'ordonnances rendues par des juges statuant seuls.

Le **filtrage des pourvois en cassation** et la possibilité pour les cours et tribunaux de demander au Conseil d'Etat son **avis sur une question de droit nouvelle** ont contribué à une meilleure administration de la justice.

Dans le même but, le décret du 19 avril 2002 a redéfini, dans le sens de la simplification et de l'efficacité le **dispositif de règlement des questions de compétence** au sein de la juridiction administrative.

Le temps est aussi révolu où les dossiers étaient jugés en suivant l'ordre d'ancienneté des requêtes. Les **dossiers** sont **hiérarchisés**. Priorité est donnée aux affaires qui, par leur portée ou leur nature, appellent des solutions rapides.

Plus significatif encore, une **culture de l'urgence** s'est progressivement développée.

A partir notamment du **déféré préfectoral** (1982) du **contentieux de la reconduite à la frontière** (1989) et du **référé précontractuel** (1993).

Elle a trouvé son plein aboutissement dans la **réforme d'ensemble** du référé administratif opérée par la **loi du 30 juin 2000**.

Cette réforme a revisité le **référé provision** institué par le décret du 2 septembre 1988.

Elle a également cherché à rendre plus efficace le **référé précontractuel** créé par le législateur de 1993 pour satisfaire aux exigences du droit communautaire de la concurrence en permettant au juge du référé en matière de passation de marchés et de contrats d'enjoindre de différer la signature du contrat, le temps de la procédure. Le juge du référé précontractuel s'est vu reconnaître les pouvoirs les plus étendus...

Surtout, la réforme a substitué la procédure de « **référé suspension** » à celle de « sursis à exécution » et créé le « **référé – liberté** ».

La loi nouvelle a fait sauter deux barrières d'origine jurisprudentielle qui faisaient obstacle à l'extension du sursis :

- La première tenait à **l'exigence du caractère difficilement réparable du préjudice** ;
- La seconde tenait à **l'interdiction que s'imposait traditionnellement le juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration**. Le justiciable était dès lors totalement privé de moyen d'action rapide face aux **décisions négatives** de l'administration qui constituaient pourtant une part importante des décisions déferées au juge administratif.

En créant le **référé-liberté** (art. L521-2 du CJA), la loi du 30 juin 2000 a profondément innové.

En cas d'urgence, le juge du référé s'est vu reconnaître le **pouvoir de faire cesser très rapidement les agissements et les comportements de l'administration qui, même en l'absence de toute décision administrative, sont attentatoires aux libertés fondamentales**.

C'était une double innovation en ce sens que le pouvoir général d'injonction était clairement reconnu au juge administratif et qu'il lui était demandé de se prononcer dans les 48 heures.

Le **référé instruction**, particulièrement utile en matière d'expertise, le **référé conservatoire**, notamment en matière d'expulsion du domaine public et le **référé préventif**, de plus en plus utilisé lors des grosses opérations de travaux publics, ont **complété la palette** des moyens d'action rapides dont dispose le juge administratif.

Avec le référé-suspension, le référé-liberté, sans oublier le référé-précontractuel, le juge administratif a été doté d'**instruments rapides et efficaces** qui ont modifié en profondeur ses rapports avec l'administration et les justiciables.

Quel changement aussi pour le juge administratif du premier degré !

Il lui a fallu découvrir l'étendue de ses nouveaux pouvoirs et leur exercice solitaire...**Evolution saisissante** pour ceux qui, comme moi, ont débuté sous l'empire de la jurisprudence **Gil Ortega**. Je le rappelle, jusqu'au début des années 1980, les tribunaux administratifs, alors même qu'ils statuaient toujours en formation collégiale, ne pouvaient, en aucun cas, prescrire qu'il fût sursis à l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public,

ainsi, par exemple, d'un arrêté d'expulsion. Maintenant on leur demande de le faire, seul et en moins de 48h ! Et même bien plus !

Les **nouvelles procédures d'urgence**, à la suite des procédures de contestation des arrêtés de reconduite à la frontière, ont aussi **bouleversé l'organisation et la vie traditionnelle des juridictions**.

Il a fallu s'adapter à une instruction accélérée, à l'organisation d'audiences en urgence, à statuer sans délai, voire sur le siège.

Elles ont aussi apporté l'**oralité** dans nos tribunaux. Si la procédure écrite reste la règle devant les juridictions administratives, l'oralité a pris une place nouvelle sous l'effet de ces procédures, l'instruction y étant largement orale.

Efficaces, ces **procédures** n'en sont pas moins **grosses consommatrices de moyens** qu'il a fallu dégager.

Et, il faut le dire, si la fonction des présidents de chambre s'en est trouvée enrichie, c'est au prix d'efforts considérables puisque c'est sur eux que repose, essentiellement, le poids de ces procédures.

Dans le même temps, **les procédures de travail ont dû évoluer sous les avancées technologiques**. Il a fallu intégrer les nouveaux outils au fur et à mesure de leur mise à disposition des juridictions. Ce qui signifie qu'il a fallu non seulement **acquérir la maîtrise des nouveaux outils** mais aussi **repenser l'organisation, les méthodes, les tâches**.

Avec, pour point d'orgue, l'apparition et le développement des **téléprocédures**, qui ont rencontré un franc succès, et seront bientôt obligatoires.

Enfin, de **nouveaux pouvoirs** ont été reconnus au juge administratif. Notamment :

- La loi du 8 février 1995 a confié aux TA et aux CAA la charge d'assurer **l'exécution de leurs propres décisions**. Pour ce faire, elle leur a donné un **pouvoir d'injonction** assorti, le cas échéant, d'astreinteⁱⁱ.

Ce nouveau pouvoir a, lui aussi, contribué à modifier singulièrement les rapports entre l'administration et son juge et changé la nature profonde du procès administratif, non sans, il est vrai, alourdir la charge des juridictions.

- Le juge administratif lui-même s'est reconnu de nouveaux pouvoirs.
 - D'abord **en étendant son contrôle** à des actes dont il se désintéressait jusqu'alors. Le champ des mesures d'ordre intérieur est allé s'amenuisant.
 - Ensuite en **renforçant son contrôle**. Le champ du contrôle restreint s'est réduit comme peau de chagrin ; la règle est désormais le contrôle de l'erreur d'appréciation, domaine dans lequel on ne se hasardait qu'avec la plus extrême prudence à mes débuts.
 - Enfin, en se reconnaissant la **possibilité de moduler dans le temps les effets des annulations** pour éviter un automatisme aux conséquences parfois excessives de l'effet rétroactif de l'annulationⁱⁱⁱ.

Ce sont là, on le voit, autant d'illustrations de ce que **la jurisprudence s'est, elle aussi, mise en mouvement**.

Plusieurs séries d'interrogations auraient pu faire douter de la capacité du juge administratif à continuer de faire œuvre jurisprudentielle^{iv}.

L'examen de la **jurisprudence** témoigne au contraire **d'une vigueur particulièrement forte**.

Pour en retracer les lignes principales, trois constats peuvent être retenus :

- La hiérarchie des normes a été largement redéfinie.
- Le droit a été de plus en plus décloisonné.
- Les droits fondamentaux ont fait l'objet d'une attention croissante.

En donnant à la **hiérarchie des normes** de nouveaux contours, la jurisprudence a cherché à permettre au droit public, en harmonie avec les autres juridictions françaises et européennes de consacrer :

- La suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne,
- Et la pleine supériorité du droit international sur la loi.

Le Conseil d'Etat, suivi d'ailleurs en cela du Conseil constitutionnel, a solennellement affirmé que **la Constitution est, dans l'ordre juridique, interne, la norme suprême**. Avec l'instauration de la **question prioritaire de constitutionnalité**, le juge administratif sera conduit par la suite à s'intéresser de plus fort à la Constitution.

Dans le même temps, le Conseil d'Etat a consacré la pleine **supériorité des traités sur les lois**, ouvrant ainsi la voie, au-delà même de cette question de principe, à de très substantielles évolutions des équilibres du droit public et du rôle du juge.

La **décision Nicolo du 20 octobre 1989**, dont j'ai déjà parlé, a marqué une étape de première importance. Elle **a entraîné une série de conséquences qui soulignent le caractère central de la hiérarchie des normes pour l'équilibre d'un système Juridique :**

- La supériorité du droit international a été reconnue à l'ensemble du droit communautaire dérivé, règlements et directives. L'intégration du droit international dans le droit interne a conduit à reconnaître qu'il appartient au juge tant de l'interpréter que de s'interroger sur la régularité de la ratification d'un traité.
- Surtout le juge, et singulièrement **le juge administratif, s'est trouvé saisi de questions de compatibilité entre le droit international et la loi interne** qui, au travers du nouveau **contrôle de conventionnalité**, lui permettent de porter sur la loi un regard auquel il ne pouvait pas prétendre jusqu'à là. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les autres grands traités protecteurs des droits fondamentaux, convention de Genève sur le droit d'asile, pactes des Nations-Unies sur les droits économiques et sociaux et sur les droits civils et politiques, convention relative aux droits de l'enfant, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en particulier, forment à cet égard un ensemble de références fréquemment invoquées : au travers des stipulations de ces traités, **le contrôle de conventionnalité se rapproche d'ailleurs d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.**
- Loin de réduire son rôle, **l'autorité du droit international a ainsi élargi les pouvoirs du juge de manière considérable.**

D'une hiérarchie des normes précisée a découlé de la sorte un **droit enrichi et renouvelé.**

Ce droit est aussi un droit moins cloisonné. L'unité des diverses branches du droit a été affirmée.

Chaque juge a vocation à faire application de l'ensemble du droit.

En droit interne, le juge administratif applique et donc interprète, on l'a vu, l'ensemble des **règles et principes constitutionnels.**

Il s'intéresse aussi à l'ensemble des branches du droit, ainsi du **droit pénal, du droit de la concurrence ou encore du droit civil.**

S'agissant du droit européen, le juge national est le premier à en faire application, qu'il s'agisse du **droit communautaire** ou de la **convention européenne des droits de l'homme :**

- Son intervention est de nature à éviter, autant que faire se peut,

le recours aux juridictions européennes. L'ensemble des stipulations des traités et du droit communautaire dérivé est devenu une référence de tous les jours pour l'ensemble des juridictions administratives.

- Il en va de même de la **convention européenne des droits de l'homme** :
 - Règles procédurales précisées en application de **l'article 6 de la convention**,
 - **Articles 8 et 3, notamment**, dans le contentieux de l'entrée et du séjour des étrangers,
 - Conséquences tirées de la protection des biens affirmée par **l'article 1^{er} du premier protocole additionnel**.
 - Dans le même esprit, la reconnaissance de la **responsabilité de l'Etat**, pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, **en cas de dépassement du délai raisonnable**, permet désormais au juge administratif de se prononcer lui-même sur des demandes d'indemnité qui devaient au préalable être portées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Le droit public européen qui s'est bâti dans ces conditions est un droit protecteur des libertés fondamentales.

Avec le rôle croissant des normes constitutionnelles, avec la place prise, au travers du contrôle de conventionnalité, par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux, avec la multiplication de lois intervenant en ces matières, pour ouvrir de nouveaux droits ou instituer des protections supplémentaires, **l'ensemble du système juridique s'est davantage tourné vers la garantie des droits et libertés.**

La jurisprudence administrative a été à la fois le reflet et l'un des moteurs de cette évolution.

Elle est ainsi devenue une juridiction des droits de l'homme.

De bien des points de vue, la juridiction et la jurisprudence administrative apparaissent ainsi en mouvement.

Le processus n'est pas achevé et de nouvelles étapes sont à franchir :

- Devant l'accroissement du contentieux, des efforts supplémentaires s'imposent en termes de moyens, d'organisation et d'imagination.
- Le contentieux des étrangers notamment, - cette lame de fond qui menace de submerger les juridictions administratives -, mériterait d'être repensé dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une économie de moyens
- Même chose pour ce qui concerne les contentieux sociaux.

- Il faut, très certainement replacer les personnes au cœur du dispositif. J’y reviendrai.
- Sans doute les voies de la prévention, au nombre desquelles les recours préalables obligatoires, et la **médiation**¹ sont-elles davantage à emprunter.
- Et, dans l’édification d’un droit public, et plus largement d’un système juridique, adapté à la France et à l’Europe d’aujourd’hui, des perspectives restent à dessiner.

D’intenses réflexions sont conduites au sein de la juridiction administrative.

Déontologie, procédures, contribution à la justice administrative européenne, rayonnement et responsabilité sociale, gestion des carrières, outils et conditions de travail... Chacune de ces questions est abondamment débattue, l’objectif étant de mettre en œuvre un nouveau train de réformes opérationnelles permettant d’accroître les performances globales de la justice administrative en préservant la qualité de la justice rendue.

La réforme du code de justice administrative, tant dans sa partie législative que dans sa partie réglementaire, **est une nouvelle fois à l’ordre du jour**. Les changements seront, une fois encore, conséquents.

Il restera à repenser l’office du juge administratif français dans le sens de la recherche d’une **meilleure cohérence du procès administratif**.

Ce sera, probablement, le **rôle de la jurisprudence**.

Actuellement encore, **le procès administratif repose trop souvent sur un malentendu**.

Traditionnellement, l’enjeu du recours pour excès de pouvoir, « procès fait à un acte », n’est que l’annulation de l’acte incriminé. L’annulation ne débouche pas sur la reconnaissance d’un droit, contrairement à ce que peuvent penser nombre de plaideurs. Ce n’est qu’indirectement que, dans certains cas, l’annulation de l’acte peut entraîner l’affirmation d’un droit.

Le procès est organisé en conséquence : conditions de recevabilité largement entendues, sans nécessité de se prévaloir de la violation de droits subjectifs ; possibilité pour le plaideur d’invoquer tout moyen de légalité même s’il ne lui fait pas grief ; économie des moyens par le juge le conduisant à rechercher un moyen d’annulation sans statuer sur les autres moyens invoqués ; liberté pour l’administration de reprendre la même décision, après annulation de la première, sur la base d’un autre motif ; réexamen de la demande par l’administration après annulation en considération de la situation de fait et de droit existant au moment de la nouvelle décision etc...

Ce système a été conçu par le juge administratif lui-même au fur et à mesure qu’il s’affirmait en tant que tel.

¹ Auquel le projet de loi sur la justice du XXIème siècle fait la part belle

Il s'agissait alors d'assurer avant tout le contrôle des actes réglementaires et le nombre des recours était limité.

Le contexte n'est plus le même **aujourd'hui. Le juge est confronté à un contentieux de masse portant sur des décisions individuelles**. Les requérants n'ont que faire de décisions platoniques d'annulation. Ils attendent du juge qu'il rende des décisions effectives leur reconnaissant des droits. Rares sont ceux qui ont pour but le contrôle objectif de la légalité des actes de l'administration !

Le **procès** est donc trop **souvent biaisé** et le juge ne répond pas toujours clairement à l'attente sociale.

Une évolution a été amorcée. Dans le même temps, **le dispositif a perdu en cohérence**.

Quelques exemples :

- Tandis que la recevabilité de l'action en annulation est subordonnée à l'existence d'un intérêt largement entendu, la suspension de l'acte pendant la durée du procès est généralement subordonnée à l'existence d'une menace pour des intérêts subjectifs, laquelle est prise en compte pour apprécier l'urgence à suspendre l'exécution par voie de référé ;
- L'aide à l'exécution des décisions avec pouvoir d'injonction débouche généralement sur la reconnaissance de droits subjectifs ;
- Le juge lui-même renonce de plus en plus souvent à l'économie des moyens lorsque plusieurs motifs d'annulation existent. Le législateur lui en fait même obligation en matière d'urbanisme. L'annulation pure et simple de l'acte n'est donc plus reconnue comme l'enjeu du procès ;
- Il arrive même désormais que l'annulation de l'acte fasse naître des droits subjectifs au nom de la sécurité juridique. Ainsi, depuis quelques années, par la volonté du législateur, l'annulation d'un refus de permis de construire donne au pétitionnaire le droit de voir sa demande réexaminée au regard du droit qui était en vigueur lorsque la décision annulée a été prise. Celui-ci se voit ainsi reconnaître à titre personnel des droits acquis à revendiquer l'application d'une législation périmée...

Tout ceci est **l'amorce de changements plus profonds** qui s'avèrent inéluctables à la fois pour redonner une cohérence au système et répondre à l'attente sociale.

D'autant que la Cour de Strasbourg, s'appuyant sur l'article 6 de la CEDH, pousse clairement dans le sens d'un contrôle de pleine juridiction.

Il est vrai qu'il est très difficile de modifier le dispositif en cours de

fonctionnement. Les choses trainent donc à se mettre en place.

Il reste que les pas déjà franchis sont le meilleur gage de la capacité à faire face à l'avenir.

Il reviendra à quelqu'un d'autre que moi de procéder à un nouvel état des lieux dans quelque temps !

Car, pour ce qui me concerne, le mouvement s'est arrêté !

Tout cela ne se fera pas sans **replacer la personne au centre du dispositif**. Je crois qu'à notre époque, on perd trop souvent de vue cette vérité première.

Le succès, j'en suis convaincu, est d'abord à base de travail, bien sûr, mais aussi de solidarité, de dialogue et de confiance réciproque. Il ne peut se construire que dans la dignité, dans le respect des uns et des autres, en déléguant, en témoignant confiance et reconnaissance, en évitant les quotas individuels et les comptes trop serrés.

Sénèque faisait observer judicieusement « qu'il n'y a pas de bon vent pour celui qui ne sait pas où aller ». Il faut **sortir de l'esprit de système**, cesser de fixer des objectifs purement théoriques et, avec humilité, **regarder la réalité** et en tirer les leçons. C'est à ce prix que l'administration et plus largement, la société française, retrouveront les Alizées porteurs.

Observation qui vaut aussi pour le juge qui doit constamment s'efforcer de rester dans le réel. Ce n'est pas toujours sa tendance naturelle. J'ai été poursuivi, tout au long de ma carrière par cette phrase de Giraudoux : « *Jamais poète n'interpréta plus librement la nature qu'un juriste la réalité* ». Je me suis efforcé constamment de la faire mentir.

S'il faut théoriser, c'est à partir de la pratique et de l'observation et non l'inverse !

Enfin, autre danger dont il faut se garder, **l'esprit de cour**. L'accession aux responsabilités doit se faire sur la base des aptitudes, des qualités et des mérites et non sur l'art de faire des ronds de jambe.

Vous me pardonnerez ces quelques remarques impertinentes. J'y tenais car je leur accorde beaucoup d'importance.

Vous me pardonnerez aussi, je l'espère, la longueur de mon propos.

Je vous remercie de votre attention.

ⁱ On retiendra parmi quantité d'autres textes :

- La loi du 31 décembre 1987 qui a mis en place une nouvelle organisation de la juridiction administrative. Les cours administratives d'appel en sont issues ;
- Deux lois de programmation budgétaires, du 6 janvier 1995 et du 9 septembre 2002, qui, sur ce socle, ont greffé des moyens et des pouvoirs supplémentaires ;
- La loi du 30 juin 2000 qui a révolutionné les procédures d'urgence ;
- La loi du 25 mars 1997 qui a rénové le statut des membres du corps des TA et des CAA.

Les textes relatifs à la justice administrative ont aussi été regroupés dans le code de justice administrative

ⁱⁱ Jusqu'alors, ce rôle était dévolu à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat depuis 1963 avec pouvoir d'astreinte depuis 1980

ⁱⁱⁱ Arrêt Association AC du 11 mai 2004

^{iv} Avec la multiplication des lois et des règlements, en droit national comme à l'échelle communautaire, la place de la jurisprudence pouvait sembler se réduire.

Un juge confronté à un contentieux de masse aurait pu être plus enclin à appliquer des précédents pour régler dans les meilleurs délais davantage de litiges.

Enfin, les principes généraux une fois posés, la créativité avait moins de champ pour s'exprimer.