

Visite au tribunal administratif de Toulon

**Toulon,
lundi 14 septembre 2015**

**Intervention de Jean-Marc Sauv ¹,
vice-président du Conseil d'Etat**

Monsieur le Préfet du Var,
Madame la députée, repr santant le Maire de Toulon,
Monsieur le président du Tribunal de grande instance,
Monsieur le président du tribunal de commerce,
Mesdames et Messieurs les chefs des services civils et militaires de l'Etat,
Madame et Messieurs les bâtonniers,
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de rendre aujourd'hui visite pour la troisième fois - après mes visites de février 2009 et janvier 2012 - aux magistrats et aux agents du tribunal administratif de Toulon et de rencontrer, à cette occasion, leurs partenaires et interlocuteurs, dont je salue chaleureusement la présence.

Parce que la justice administrative est la gardienne des valeurs fondamentales de notre pacte républicain, elle doit s'interroger constamment sur les moyens de mieux exercer sa mission d'application de la loi, de protection des droits fondamentaux et de régulation du corps social.

Elle ne peut par conséquent assumer correctement sa mission que si elle répond à d'exigeants critères de qualité.

Quels sont aujourd'hui les « marqueurs » contemporains d'une justice de qualité (I) et quels sont les défis à relever par elle (II) ?

*
* *
*

¹ Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat.

I. Ces marqueurs, ce sont la célérité, l'accessibilité et la sécurité juridique.

1. **La célérité** offre la garantie aux justiciables que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable.

Le temps de la justice, celui du débat contradictoire, de l'analyse distanciée du dossier et des éventuelles expertises, ne peut se prolonger au risque de paralyser les initiatives privées ou publiques. Il est par conséquent impératif d'aiguiller le plus en amont possible chaque requête vers le « circuit juridictionnel » le mieux adapté à la complexité et à la nature du litige soulevé. C'est pourquoi nous avons créé puis développé des procédures d'urgence en référé, instauré des formations de jugement diversifiées et recentré le rapporteur public sur son cœur de métier. Il y a, pour l'accueil de chaque justiciable, plusieurs portes d'entrée dans nos juridictions et, pour tout justiciable, la même exigence de rigueur et de sérieux dans le traitement de sa requête. Bien juger, ce n'est pas toujours juger dans l'urgence, mais c'est en tout cas garantir un « délai raisonnable » de procédure. Nous y sommes particulièrement attachés. Désormais, en moyenne, devant les juridictions administratives, en première instance, en appel comme devant le Conseil d'Etat, le délai prévisible moyen de jugement est inférieur à un an. Et en outre, nous traitons chaque année en quelques jours 15 500 référés urgents, dont 300 l'an passé à Toulon.

Le tribunal administratif de Toulon s'efforce de contribuer aux résultats qui sont enregistrés au plan national. Certes, le délai prévisible moyen de jugement y est un peu supérieur à 14 mois, soit une durée sensiblement plus longue que la moyenne nationale (un peu plus de 10 mois). Mais il ne faut pas succomber aux artefacts statistiques, car il y a Toulon très peu de contentieux urgent des étrangers se réglant en 72 heures, ce qui mécaniquement rehausse les délais de ce tribunal. Les délais de Toulon s'expliquent aussi par la vive hausse des contentieux dans le ressort de ce tribunal - + 30 % en deux ans, de 2012 à 2014, cette hausse se prolongeant encore en 2015 – et par la lourdeur de ces contentieux (en particulier, celui de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement et celui des impôts). Dans ce contexte difficile, il faut souligner que la productivité des magistrats de Toulon est assez supérieure à la moyenne nationale et que les effectifs du tribunal ont été renforcés de 13 à 15 magistrats le 1^{er} juillet dernier. Compte tenu des efforts faits localement, le Conseil d'Etat continuera de prendre ses responsabilités et renforcera à nouveau les effectifs du tribunal, s'il n'existe pas d'autre moyen pour faire face à la demande de justice et contenir, puis réduire les délais de jugement.

2. **L'accessibilité** est le deuxième de nos principes cardinaux. Elle est un gage de confiance de notre relation avec les justiciables.

Dans son volet matériel, elle implique que les parties puissent échanger rapidement et sûrement avec les juridictions. A cet égard, l'application Télérecours nous a fait beaucoup progresser. Depuis décembre 2013, toutes les juridictions de métropole échangent par voie électronique avec les parties qui l'acceptent. Grâce aux efforts déployés par les équipes des greffes, les administrations et les barreaux s'approprient de mieux en mieux cette application. C'est ainsi qu'en juin à Toulon, 77,6% des requêtes éligibles à l'application ont été reçues par voie électronique (ce taux atteignait à cette date 61,8% au niveau national).

L'accessibilité requiert aussi, dans son volet « immatériel », que nos décisions soient lisibles et pleinement intelligibles. Il fut un temps où l'autorité des décisions de justice se manifestait par leur brièveté. Aujourd'hui, s'affirme la tendance inverse. L'expérimentation

de nouvelles rédactions pour nos décisions de justice a démarré en 2013 au Conseil d'Etat et elle a débuté il y a maintenant un an dans deux cours administratives d'appel (Paris et Nancy) et cinq tribunaux administratifs (Paris, Besançon, Poitiers, Lyon, Cergy-Pontoise). De premiers résultats ont été acquis en ce qui concerne la rédaction des visas de ces décisions et de nouveaux progrès sont attendus.

B. Nous avons aussi un impérieux devoir de sécurité juridique ; tel est notre troisième marqueur.

1. La première qualité d'une décision de justice réside dans sa **prévisibilité**, ce qui implique, pour le juge, d'user de critères d'appréciation clairs, transparents et stables, de trancher les litiges d'une manière cohérente avec la jurisprudence établie et de ne s'engager que d'une main prudente dans des revirements de position. Les décisions rendues par le juge administratif sont raisonnablement sûres, puisque dans 96 % des cas, les litiges sont définitivement réglés selon la solution adoptée en premier ressort.

2. La qualité des décisions de justice se mesure aussi à **leur capacité à s'inscrire dans le réel et à régler concrètement -et non pas virtuellement- les litiges**. La justice ne se rend pas dans une tour d'ivoire : le bandeau qui couvre ses yeux dans les allégories symbolise son attachement aux principes d'impartialité et d'indépendance ; il ne doit masquer au juge ni la réalité des litiges qui lui sont soumis, ni les conséquences prévisibles de ses décisions. C'est pour ces raisons que l'office du juge administratif a été profondément renouvelé sous l'effet de la loi ou de la jurisprudence. Le juge a désormais les moyens de mieux répondre aux problèmes dont il est saisi, qu'il module les effets rétroactifs de ses décisions, qu'il prenne des mesures transitoires, ou qu'il protège la stabilité des relations contractuelles ou les espérances légitimes des citoyens et des acteurs économiques. Le juge doit en effet faire respecter la loi, mais en même temps régler de manière équilibrée et réaliste les problèmes portés devant lui.

II. Pour répondre aux exigences de qualité que j'ai rappelées, la juridiction administrative doit relever de nouveaux défis.

A. Le premier défi réside dans la croissance du contentieux.

1. **Il s'agit d'une tendance structurelle** : depuis vingt ans, le nombre des affaires augmente en moyenne de 6% par an dans les tribunaux administratifs et de 10% dans les cours administratives d'appel. Cette tendance qui s'était ralentie ces dernières années a vivement repris en 2014, puisque l'augmentation a été de 11,4% en première instance et de 15,5 % ici à Toulon. Même en écartant un facteur conjoncturel, le contentieux des élections municipales, la hausse des requêtes a été très forte l'an passé : + 7,3 % en moyenne nationale.

2. Dans ce contexte, **notre objectif prioritaire est de parvenir à assumer notre mission**, sans moyens supplémentaires et sans alourdir à l'excès la charge de travail des magistrats et des agents de greffe.

- En amont, cela implique de rigoureusement prévenir les litiges et orienter certains contentieux vers des modes alternatifs de règlement. Tous les litiges ne sauraient être réglés par un juge et une place doit être faite dans notre culture juridique à la médiation et à la conciliation.

- En aval, les circuits internes de traitement des requêtes doivent encore être optimisés et diversifiés, selon la nature des contentieux, la complexité et la gravité des questions soulevées. Tous les litiges ne sauraient être réglés par le même juge et selon les mêmes procédures.

- Mieux assumer notre office, c'est aussi compter sur une meilleure organisation de nos services, un meilleur emploi et une meilleure réactivité de nos ressources humaines et le développement de l'aide à la décision pour les magistrats.

Sur tous ces points, j'ai demandé à un groupe de travail, placé sous l'égide de la présidente Odile Piérart, chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives, de me faire à la fois des diagnostics et des propositions concrètes.

B. Notre second défi, c'est de renforcer notre accessibilité.

1. **L'application Télérecours** accède à la maturité. Nous devons dans ce cadre continuer d'adapter notre organisation et nos méthodes de travail. C'est ainsi que la dématérialisation des échanges portera tous ses fruits. Mais nous devons aussi préparer pour Télérecours le passage du facultatif à l'obligatoire. Pour cela, j'ai fait réaliser un audit technique et demandé à un groupe de travail de proposer des mesures destinées à mieux insérer cette application dans le travail juridictionnel.

2. Par ailleurs, nous portons désormais notre effort sur **la rédaction des motifs de nos décisions**, avec l'objectif de mieux rendre compte, en droit comme en fait, des fondements de celles-ci, sans altérer la rigueur du raisonnement juridique. Des tests sont en cours au Conseil d'Etat, mais aussi dans les chambres expérimentatrices des cours et des tribunaux. Notre style exprime bien sûr notre identité à laquelle nous sommes attachés, mais il est aussi le langage par lequel nous communiquons avec les parties, la communauté juridique et la société dans son ensemble. Ce style doit être maîtrisé, mais aussi être plus transparent et accessible. J'ai demandé à un comité d'évaluation, qui comprend des usagers et pas seulement des juges, d'établir un bilan de nos travaux en la matière.

C. Notre troisième défi est de maintenir un haut niveau d'exigence déontologique.

Nous avons en 2011 mis au point une **charte** et créé un **collège de déontologie**, qui a pleinement répondu aux attentes et aux espoirs placés en lui. Ce collège a rendu de très nombreux avis et recommandations², qui ont apporté des éclairages utiles sur beaucoup de questions concrètes que se posent des membres, comme des cadres, de la juridiction administrative. Ces avis sont de surcroît publics et aisément accessibles sur notre site internet.

Mais il ne faut pas s'arrêter là : j'ai par conséquent voulu engager une nouvelle réflexion, sous l'égide du président du collège de déontologie, pour actualiser notre charte à la lumière du bilan de son premier mandat, des évolutions de la législation et aussi de l'esprit public.

*
* *

² Depuis 2012 : 2 recommandations (en 2012 et 2014), 10 avis en 2012, 8 en 2013, 9 en 2014 et, à ce stade, 4 en 2015.

J'ai évoqué les progrès, mais aussi les chantiers de la juridiction administrative dans son ensemble. Les défis à relever, vous le voyez, sont nombreux. Ils impliquent beaucoup d'efforts et ils exigent le renouvellement de la confiance nouée entre les juridictions et nos concitoyens. Telle est notre ambition. Elle ne pourra être atteinte que grâce à la mobilisation résolue des femmes et des hommes qui composent notre ordre de juridiction, partout en France et ici même à Toulon. Je remercie par conséquent ces magistrats et ces agents de greffe pour leur engagement passé, tout en disant combien je compte sur eux pour relever les défis qui restent à surmonter.