

**Le retour du Huron**  
**Réflexions naïves sur l'office du juge administratif**  
Benoît CAMGUILHEM  
1<sup>er</sup> conseiller au tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Nous l'avons revu !

Au terme de son article paru en 1962 au Recueil Dalloz et resté célèbre sur les réflexions naïves d'un huron au Palais-Royal, Jean Rivero se demandait si, frustré de ce qu'il avait compris du contentieux administratif français, le huron reviendrait.

L'évènement de ce retour a eu lieu. C'était fort récemment sur la dalle de Cergy où ce huron, aujourd'hui plus sage encore, sortant de la faculté de droit rencontrait un jeune magistrat administratif. Les deux hommes se connaissaient un peu et le huron, heureux de cette rencontre, s'empresse d'interroger son ami retrouvé :

« Alors vous voilà devenu magistrat administratif » dit le huron. Mais dites-moi : « qu'est-ce que fait au juste un magistrat administratif ? ». Le magistrat, surpris, ne répondit pas immédiatement. Le huron s'écria alors : « Je sais. Vous êtes le gardien des droits et libertés, le garant de la légalité, le contrôleur suprême de l'administration ».

Le magistrat, après s'être brièvement perdu dans une réflexion introspective sur le sens de son métier, lui fit alors la réponse suivante « Au risque de vous décevoir nous ne sommes rien de tout cela. Bien sûr nous appliquons le droit mais il ne s'agit là que d'un moyen et non d'une finalité. Non, notre rôle fondamental est de répondre à une question ».

Le huron, un peu surpris mais intéressé, le laissa poursuivre : « La fonction du juge est de répondre à la question qu'une personne lui pose car elle estime avoir souffert du comportement de l'administration. Et si cette question, ce litige, est notre but, il est aussi notre limite. Il s'agit même de la clé de compréhension de la plupart des règles de la procédure administrative contentieuse, de son architecture même. En effet, le juge administratif ne peut s'auto-saisir, ce qu'il ferait s'il était justement un contrôleur suprême de l'administration. Il est tenu par les conclusions des parties et par les moyens qu'elles soulèvent et il se doit de répondre à leurs écritures. Il ne doit pas répondre à la question que pose le dossier mais à la

question qu'on lui pose sur le dossier. La nuance est réelle. Ainsi, il ne peut examiner un moyen que s'il est soulevé par les parties, sauf moyen d'ordre public qu'il est tenu de relever lui-même et dont le champ est par nature limité. Le juge se doit d'accomplir son office en fonction des écritures des parties, de ce qu'elles sont et non de ce qu'il aurait aimé qu'elles fussent. Il doit ainsi se prononcer sur une demande : ni au-delà, ni en deçà. L'office du juge dépend de l'office des parties. Ce sont elles qui donnent les limites du procès administratif ».

Le Huron sourit, satisfait : vous avez enfin compris ce que je disais déjà en 1962 : « *ce que le plaideur souhaite c'est que dans la réalité de sa vie quotidienne quelque chose, au terme du recours, s'en trouve changé en mieux* ». En conséquence de quoi ce sont les parties, et non le juge, qui sont l'alpha et l'omega du procès administratif ? »

L'alpha assurément lui répondit le magistrat car sans les parties il n'y a pas de procès. Le droit peut continuer d'exister, les lois d'être votées, si aucune partie ne nous saisit jamais nous magistrats disparaissions. Les parties sont notre raison d'être. Elles sont donc bien l'étincelle qui fait naître le procès et qui lui donne ses contours. Prenons le recours pour excès de pouvoir cher à vous autres hurons. Ce fameux procès fait à un acte est en réalité le procès fait par les parties à un acte. Ici encore la nuance est de taille. Comme le note le rapporteur public Mme Roussel dans ses conclusions sur l'arrêt *Société Eden* « *Le rejet d'un recours pour excès de pouvoir ne signifie donc pas que l'acte attaqué est, dans toutes ses dimensions, légal ; il l'est uniquement au regard et dans la limite de l'argumentation du recours. Tout repose en réalité sur l'imagination des parties et de leurs conseils* ». Tenu par les parties le juge administratif sera ainsi dans l'impossibilité d'annuler un acte administratif si le moyen qui pourrait conduire à l'annulation n'est pas soulevé. Tenu par les parties, il est désormais dans l'obligation de respecter la hiérarchie que le requérant aura, le cas échéant, établie, entre les moyens qu'il soulève au soutien de ses prétentions. L'office des parties est donc bien ce qui fait naître l'action du juge administratif et en fixe les limites.

Mais c'est bien l'office du juge qui permet d'achever cette action juridictionnelle née à l'occasion de la contestation formulée par le requérant et qui est donc l'omega du procès administratif. Prenons justement l'arrêt *Société Eden* rendu par le Conseil d'Etat le 21 décembre 2018 qui affirme notamment que « *Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le*

*mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire* ». Il lui incombe également désormais d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé d'une injonction lorsque celle-ci est demandée. C'est ainsi l'effet nécessairement utile des décisions du juge administratif qui est ainsi consacré. Le juge se doit de retenir le moyen permettant de régler définitivement le litige afin d'éviter une situation qui pourrait être frustratoire pour les parties. Son office est donc bien de « vider le litige » qui lui est soumis. Cet « office utile du juge » a également été récemment renforcé par le législateur qui par la loi du 23 mars 2019 a complété l'article L. 911-1 du code de justice administrative et permet désormais au juge administratif de prescrire de sa propre initiative une mesure d'injonction. Répondre de manière utile aux parties peut en effet impliquer de leur accorder... quelque chose qu'elles n'avaient pas demandé !!

Et puis c'est bien parce qu'il doit répondre à une question, au litige qui lui est soumis, que le juge administratif se doit parfois d'innover, de retenir une solution nouvelle et de faire preuve, osons le mot, d'audace. La question du requérant nous oblige et nous oblige parfois à la créativité.

Ainsi, l'imagination des requérants et de leurs conseils suscite celle du juge. Face à un moyen ou une argumentation nouvelle le juge sera tenu d'y apporter une solution nouvelle afin de remplir pleinement la fonction de juger qui est la sienne. C'est parce qu'il doit trancher un litige que le magistrat doit parfois faire œuvre créatrice... et non l'inverse. Et cela n'a rien d'exceptionnel. Certes le juge de première instance ne décide pas tous les jours de contrôler pour la première fois les lois par rapport aux conventions internationales comme le Conseil d'Etat le fit il y a maintenant trente ans dans l'arrêt *Nicolo* ou de créer une voie de recours contre le contrat comme il le fit dans l'arrêt *Tarn et Garonne* rendu en 2014. Mais s'interroger sur le fait de savoir si un nouveau délai de prescription trouve à s'appliquer, de savoir si des documents confidentiels peuvent être produits, si un article du code de l'urbanisme est devenu caduc, de déterminer le point de départ d'un délai de réclamation en matière contractuelle, de savoir si le délai raisonnable de recours instauré par la jurisprudence *Czabaj* est prorogé par l'exercice d'un recours gracieux ou encore si une décision est au nombre de celles qui doivent être obligatoirement motivées sont autant de questions que le juge de premier ressort peut être amené à résoudre pour trancher le litige qui lui est soumis et qui se sont posées au tribunal administratif de Cergy-Pontoise au cours de l'année judiciaire écoulée.

Quelque peu étonné par ce qu'il venait de comprendre du rôle du juge administratif le huron, toujours curieux, voulut en savoir plus sur l'organisation de la justice administrative et apostropha de nouveau son ami : « Je comprends bien mon cher que votre rôle revêt indéniablement une forte importance sociale. Mais justement, pour répondre à ces questions qui vous sont posées et qui sont, vous me l'avez dit, le cœur de votre métier, le requérant, qui est d'abord un citoyen doit avoir des garanties que son affaire sera correctement jugée et qu'elle le sera équitablement. Avez-vous donc quelque formation commune ou mieux, quelque algorithme, qui permette au requérant de s'assurer que la solution du litige sera la même quelque soit la formation de jugement qu'il retrouve face à lui ? ».

Cette fois ci le magistrat n'eut pas besoin d'un long temps de réflexion et, comme souvent, se tourna vers le Palais-Royal pour trouver la réponse « *Simul et Singulis* » déclara-t-il avec emphase. « *Etre ensemble et rester soi-même* » ce qui peut également être traduit par la formule « *Soyez tous présents au travail, vous n'en resterez pas moins chacun vous-même.* » La devise de la maison de Molière trouve pleinement à s'appliquer à la juridiction administrative. Celle-ci est fort différemment composée. Une rapide visite en juridiction suffit à se rendre compte qu'un jeune magistrat n'est pas nécessairement un magistrat jeune et que si certains sont de brillants étudiants sortant de l'université d'autres l'ont été il y a plus longtemps et font bénéficier la juridiction d'expériences professionnelles diverses.

Cette diversité de parcours, de profils et de personnalités s'inscrit dans un collectif qui fait l'identité de la juridiction administrative. Le premier collectif est évidemment celui de la formation de jugement, cœur de l'exercice de la fonction de juger et centre de l'organisation de la juridiction et au sein de laquelle tout magistrat éprouve les délices de la collégialité, et parfois ses contraintes. Le second collectif est celui de la juridiction, et c'est essentiellement au sein de celle-ci que se pratique ce que l'on dénomme habituellement la « collégialité de couloir » et qui est un élément essentiel du travail collectif de la juridiction et qui participe de la qualité des décisions. Enfin, tout magistrat s'insère plus largement dans le collectif que forme l'ensemble de la juridiction administrative. Cette triple appartenance si elle oblige les magistrats n'affecte pas pour autant leur indépendance individuelle. Elle suppose seulement avant de rendre une décision, d'avoir à l'esprit qu'elle s'inscrira dans un ensemble et qu'il convient de se positionner, dans un sens ou dans un autre, par rapport à celui-ci. Sans qu'aucune étude statistique ne vienne le confirmer la phrase la plus prononcée dans les tribunaux administratifs est sans doute « Que dit la jurisprudence ? ». La recherche

jurisprudentielle est en effet à n'en pas douter un moment clé et indispensable du travail intellectuel du magistrat.

Voyant l'air étonné du Huron, le magistrat poursuivit : « Evidemment nous ne sommes pas dans un système de *Common law* et ce qu'ont jugé nos collègues ou même les juridictions supérieures ne nous oblige juridiquement pas. Mais elles existent et elles doivent être prises en compte, consister à tout le moins un élément central du raisonnement tenu par le juge. Ce poids de la jurisprudence peut d'ailleurs être une aide pour le magistrat, et une garantie pour le justiciable, lorsque le magistrat, privé du soutien de la collégialité est amené à juger seul. Car s'il exerce alors seul la fonction de juger il l'exerce avec le soutien de ce collectif, c'est-à-dire de ce que ses collègues ont pu juger ou de l'aide qu'ils ont pu lui apporter, avec l'aide de ce que l'on pourrait nommer une collégialité diffuse et invisible.

En résumé, un juge administratif n'est pas un magistrat seul en charge de dire le droit mais un collectif dont la mission est de répondre aux situations des justiciables ».

Le huron dut alors quitter le magistrat et se rappela les propos qu'il avait tenus autrefois au professeur Rivero « *Nous autres hurons nous pensons que la justice est faite pour le justiciable, et que sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne* ». De ce point de vue, les progrès accomplis par la juridiction administrative lui parurent considérables et il en fut satisfait. Il demeurerait toutefois toujours étonné de l'écart entre les pouvoirs que détient le juge administratif et l'importance de son office et le carcan que peut parfois représenter pour lui les écritures des parties et qui l'empêche parfois de purger de l'ordre juridique des actes illégaux. Poursuivant son chemin le Huron se dit que cela était finalement bon car si le parlementaire peut vouloir pour la Nation le juge ne peut vouloir pour le requérant. Il ne le représente pas et n'a qu'à assurer le service public de la justice, ce qui est déjà considérable.

Jetant un dernier regard vers les rives de l'Oise avant de s'envoler vers son pays, le Huron se demanda quels nouveaux pouvoirs, quelles nouvelles fonctions le juge administratif pourrait assumer dans cinquante ans.

Sans doute le reverrons-nous.