

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'AMIENS

## AUDIENCE SOLENNELLE

18 JANVIER 2017

### **Intervention de M. Didier MESOGNON, président du tribunal administratif**

M. le préfet de la Somme,  
M. le préfet de l'Oise,  
M. le président du conseil départemental de la Somme,  
M. le conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Douai,  
M. le procureur général près la cour d'appel d'Amiens,  
M. le président du tribunal de grande instance d'Amiens,  
M. l'administrateur général des finances publiques de la Somme,  
M. le conseiller régional représentant le président du conseil régional des Hauts de France,  
M. le délégué militaire départemental de la Somme,  
M. le colonel commandant le groupement de gendarmerie de la Somme,  
Mmes et MM. les hautes autorités judiciaires et leurs représentants,  
Mme l'adjointe au maire d'Amiens,  
M. le directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Somme,  
Mme le doyen de la faculté de droit,  
M. le sous-préfet, Mmes et MM. les chefs des services déconcentrés de l'Etat, Mmes et MM. les chefs des services régionaux et départementaux,  
MM. les représentants des experts près les juridictions judiciaires et administratives,  
MM. les présidents des conseils régionaux des ordres professionnels,  
M. le président du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Somme,  
Mmes et MM. les représentants des maires et les élus locaux,  
M. le représentant de la chambre de commerce et d'industrie Amiens-Picardie,  
Mmes et MM. les élus locaux,  
M. le président de la conférence des bâtonniers, Mmes et MM. les représentants des bâtonniers, Mmes et MM. les avocats,  
Mme la représentante des commissaires enquêteurs,  
Mesdames, Messieurs,

Au nom de l'ensemble des magistrats et agents de greffe du Tribunal administratif d'Amiens, je voudrais vous dire tout le plaisir que nous avons à vous accueillir aujourd'hui et vous remercier d'honorer de votre présence notre modeste salle d'audience qui, malheureusement, n'est pas très adaptée à ce genre de cérémonie. Vous le savez, la juridiction administrative, à la différence de la juridiction judiciaire, n'a pas l'obligation, fixée dans un code, de tenir une audience solennelle en début d'année, ou à un autre moment ; il résulte cependant clairement des grands principes auxquels nous sommes attachés, à commencer par celui résultant de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que, comme tout service public, notre institution doit, périodiquement, rendre compte de son action ; c'est aussi, dans notre esprit, une occasion d'échanges avec nos partenaires institutionnels, échanges que nous pourrions développer, de manière moins solennelle, lors de la petite réception qui suivra cette audience.

Notre rencontre est d'abord et naturellement l'occasion d'informer ceux qui fréquentent habituellement notre prétoire des changements intervenus dans les effectifs de la juridiction. Ces changements ne sont pas marginaux puisque, sur quinze magistrats qui composent la juridiction, cinq d'entre eux, soit un tiers des effectifs, l'ont quittée en 2016 :

- Mme Muriel Mérino, rapporteur public à la 2<sup>ème</sup> chambre, est partie la première, le 1<sup>er</sup> mai pour effectuer une mobilité à l'Autorité de la concurrence ; Mme Anne Khater, que certains ici ont connu avant nous puisque, avant d'être détachée puis intégrée dans le corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, elle a commencé sa carrière comme magistrate de l'ordre judiciaire, lui a succédé dans ses fonctions de rapporteur public ;
- le 1<sup>er</sup> septembre, Mme Dominique Bureau, Mme Lucie Ferrand et M. François-Xavier de Miguel, rapporteurs, ont, pour diversifier leur expérience ou, plus prosaïquement, pour des raisons géographiques, demandé et obtenu leur mutation et ont rejoint, respectivement, la cour administrative d'appel de Douai, le tribunal administratif de Nantes et le tribunal administratif de Versailles ;
- le 1<sup>er</sup> juillet, quatre collègues nouvellement nommés dans le corps, appelés à remplacer les « partants », sont arrivés au tribunal : Mme Caroline Gabez, M. Arnaud Lapaquette, Mme Marion Leboeuf et Mme Anne-Laure Pierre ; ils ont tous les quatre été affectés comme rapporteurs dans l'une des quatre chambres du tribunal ;
- le 1<sup>er</sup> octobre, enfin, Mme Elise Corouge, qui présidait la juridiction depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012, a fait valoir ses droits à la retraite, laissant à votre serviteur qui lui a succédé une juridiction en parfait état de marche ; je tiens à lui rendre hommage aujourd'hui.

Les effectifs du greffe sont, pour leur part, restés stables en 2016.

\*  
\* \*

Cette audience va bien sûr également me permettre de faire le point sur l'activité du Tribunal ; la petite plaquette qui vous a été remise vous en dessine l'évolution récente ; comme je ne voudrais pas trop vous importuner avec des chiffres, je me limiterai à quelques données essentielles s'agissant de l'année 2016.

L'activité du tribunal se maintient à un rythme élevé, comme dans l'ensemble des juridictions administratives. Rappelons que la tendance continue qui caractérise le contentieux administratif depuis l'entrée en fonctionnement, le 1<sup>er</sup> janvier 1954, des tribunaux administratifs se résume ainsi : le volume des affaires a doublé approximativement tous les dix ans. Au début des années 1960, les tribunaux administratifs enregistraient environ 16 000 affaires par an ; ils en ont enregistré plus de 193 000 en 2016 (les cours administratives d'appel, pour leur part, en enregistrant plus de 31 000). Au tribunal administratif d'Amiens, si l'on excepte l'année 2014, atypique d'un strict point de vue statistique car elle a généré 900 protestations en matière électorale, le nombre des requêtes enregistrées en 2016 - 3592 - est le plus important de ces dix dernières années. Il est en augmentation de 2,78 % par rapport à l'année précédente. Quant au nombre de décisions rendues - 3345 - il est lui aussi en augmentation de 1,58 % par rapport à l'année précédente. Pour autant, il n'est pas suffisant pour assurer un taux de couverture optimum, c'est-à-dire un équilibre entre le nombre de requêtes enregistrées et celui des décisions rendues ; le retour à cet équilibre est un de nos objectifs.

En ce qui concerne la répartition des matières traitées, par rapport à l'ensemble des tribunaux, si le Tribunal d'Amiens enregistre en proportion un peu moins d'affaires relevant du

contentieux des étrangers que la moyenne, ce contentieux représente tout de même près du quart des entrées. Les contentieux sociaux représentent pour leur part 13,50 % des entrées. Ces deux contentieux, très différents mais qui ont en commun d'être ce que nous appelons des contentieux de masse, représentent plus de 37 % des entrées. Parmi les autres contentieux, les plus nombreux sont le contentieux de la fonction publique (qui a augmenté de 6,6 % en 2016) et le contentieux fiscal (qui a lui diminué de 7,6 % par rapport à l'année précédente) ; dans les trois départements picards, le mécontentement des fonctionnaires se serait ainsi en partie substitué en 2016 à celui des contribuables, ce dont, au-delà de cette constatation purement factuelle (et limitée à une seule année), il ne faut évidemment tirer aucun enseignement ; au demeurant cette tendance est inverse à celle constatée au niveau national puisque, à ce niveau, le contentieux de la fonction publique a diminué de 5 % alors que le contentieux fiscal a augmenté de 5 %). Viennent ensuite le contentieux en matière de police (qui comprend le contentieux des permis de conduire) et ceux de l'urbanisme et de l'environnement. Les affaires liées à l'état d'urgence ont donné lieu à vingt saisines du juge des référés ou/et du juge du fond.

Les procédures de référé ont donné lieu, toutes procédures confondues, à 449 requêtes, soit 12 % de nos entrées ; elles ont progressé de plus de 11 % par rapport à l'année précédente. Parmi celles-ci, les référés d'urgence – référés suspension, référés liberté, référés mesure utile – ont donné lieu à 198 saisines, ce qui représente une progression de 17,9 % par rapport à l'année précédente.

Depuis plusieurs années, le tribunal mène, comme l'ensemble des juridictions administratives, une politique déterminée d'amélioration des délais de jugement. Le délai de jugement constaté global (c'est-à-dire toutes affaires confondues) s'établit à 10 mois 5 jours au 31 décembre 2016 ; le délai constaté moyen de jugement des affaires ordinaires, c'est-à-dire excluant les référés, les ordonnances, les obligations de quitter le territoire français, s'établit à 1 an 6 mois 12 jours ; il était de 2 ans 3 jours en 2008. C'est un acquis essentiel que la diminution considérable de la durée des instances. A ce titre, la situation amiénoise reflète celle de l'ensemble de la juridiction administrative, dont l'évolution globale ces dernières années montre un très net assainissement de la situation des trois degrés, tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat, le délai moyen prévisible de jugement aux trois niveaux, toutes affaires confondues, étant depuis plusieurs années maintenant inférieur à un an. Nous avons encore des progrès à faire pour réduire le délai moyen de jugement des affaires ordinaires ; nous nous y attachons.

L'activité de la juridiction, c'est aussi nécessairement l'activité des femmes et des hommes qui la composent : magistrats, agents de greffe, agents d'aide à la décision. Je le disais en introduction, l'activité du tribunal se maintient à un rythme élevé ; ce rythme élevé se traduit par une activité soutenue de chacun au sein de la juridiction ; qu'il me soit permis ici de dire publiquement combien il est rassurant pour un chef de juridiction de savoir qu'il peut compter, comme c'est le cas au tribunal administratif d'Amiens, sur la compétence, le sérieux et le dévouement dont font preuve l'ensemble de ses collègues magistrats, agents de greffe, agents d'aide à la décision.

\*  
\* \*

Au-delà de considérations d'ordre statistique, une audience solennelle est aussi l'occasion de présenter les évolutions de la juridiction administrative en matière d'organisation, de fonctionnement ou de procédure. Ces derniers mois ont été, à cet égard, riches en événements.

Réuni à la demande du vice-président du Conseil d'Etat, un groupe de travail animé par Mme Odile Piérart, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, a remis, en novembre 2015, un rapport intitulé « Réflexions sur la justice administrative de demain ». Si les propositions formulées dans ce rapport n'ont pas toutes trouvé un écho favorable (certaines ne pouvaient, il est vrai, être examinées que dans le cadre d'une réflexion plus globale impliquant, outre la juridiction administrative, l'ensemble du secteur de la justice, ou encore des départements ministériels autres que celui de la justice), un grand nombre d'entre elles ont en revanche été reprises dans des textes législatifs ou réglementaires intervenus depuis lors.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires comprend plusieurs dispositions relatives aux juridictions administratives. Certaines concernent les magistrats eux-mêmes, nous y reviendrons, d'autres concernent la procédure contentieuse. C'est ainsi que, dans les procédures de référé, lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée par une formation composée de trois juges des référés.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle comporte des dispositions importantes concernant la juridiction administrative.

Elle introduit, en particulier, dans le code de justice administrative, des dispositions relatives à la médiation.

Elle définit, d'une part, les conditions de recours à la médiation en amont du juge administratif (en précisant notamment qu'elle interrompt les délais de recours et suspend les prescriptions), d'autre part, les conditions dans lesquelles le juge, saisi d'un recours, peut inviter les parties à y recourir. La loi autorise par ailleurs le Gouvernement à expérimenter pendant quatre ans des dispositifs de recours préalable obligatoire à un médiateur dans certains litiges de la fonction publique et litiges sociaux. Ces dispositions étaient vivement attendues au sein de la juridiction administrative, dont il faut concéder que, en dehors de quelques expériences locales, elle a jusqu'à présent peu mis en œuvre des procédures de conciliation ou de médiation, même si le code de justice administrative, et avant lui le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, permettait déjà aux chefs de juridiction, dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, d'organiser avec l'accord des parties une mission de conciliation. La juridiction administrative est aujourd'hui pleinement consciente de tout l'intérêt que revêt le recours à de telles procédures. Le tribunal administratif d'Amiens a la ferme intention d'y recourir, c'est l'un de ses objectifs, ce qui devrait être facilité par l'intérêt particulier qu'elles suscitent également dans les barreaux du ressort.

La loi du 18 novembre 2016 a également introduit dans le code de justice administrative deux nouveaux chapitres consacrés à l'action de groupe devant la juridiction administrative, ce qui constitue une innovation qui était en réflexion depuis des années mais n'avait pu encore se concrétiser ; la loi prévoit la possibilité d'une telle action en matière de discriminations, de préjudices en matière environnementale ou de santé publique ; l'un des deux chapitres est

consacré particulièrement à l'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur.

Enfin, la loi introduit dans le code de justice administrative une action en reconnaissance de droits, qui permet désormais, dans certaines conditions, à une association ou à un syndicat professionnel de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt.

Au plan réglementaire, un premier décret, n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, dit décret « JADE » (« justice administrative de demain »), a prévu d'importantes évolutions procédurales, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, destinées à accélérer le traitement de certaines requêtes, à renforcer les conditions d'accès au juge, à dynamiser l'instruction et à adapter l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives à de nouveaux défis.

#### Accélérer le traitement de certaines requêtes

Des ordonnances de séries peuvent désormais être prises par les tribunaux administratifs sur la base d'un arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont ils relèvent (alors qu'auparavant, le tribunal ne pouvait se fonder que sur une de ses propres décisions ou sur un arrêt du Conseil d'État).

Le pouvoir de statuer par ordonnance, jusqu'alors réservé aux présidents de juridiction et de formation de jugement, peut désormais être délégué aux magistrats ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins deux ans d'ancienneté.

Les requêtes d'appel peuvent désormais être rejetées par ordonnance, dans tous les contentieux (et non plus seulement en matière d'obligation de quitter le territoire français, comme c'était le cas), lorsqu'elles sont « manifestement dépourvues de fondement ». De la même façon, les pourvois en cassation dirigés contre des décisions rendues en appel peuvent être rejetés par ordonnance s'ils sont « manifestement dépourvus de fondement ».

#### Renforcer les conditions d'accès au juge

L'obligation de liaison préalable du contentieux, qui impose au requérant d'avoir fait naître une décision de rejet de l'administration avant de saisir le juge, est étendue de deux façons :

- d'une part, la dispense historique de liaison du contentieux qui existait pour les litiges en matière de travaux publics, et n'avait plus guère de justification aujourd'hui, est supprimée ;
- d'autre part, dans les litiges indemnitaires, le juge ne peut désormais être saisi que si une décision de rejet par l'administration est, préalablement à l'introduction de la requête, intervenue (alors qu'actuellement la jurisprudence admet que la demande peut être faite après l'introduction du recours contentieux).

Les cas de dispense d'avocat sont par ailleurs rationalisés :

- la dispense est supprimée, en première instance comme en appel, pour les litiges en matière de travaux publics et d'occupation domaniale ; elle est également supprimée, en appel, pour les contentieux d'excès de pouvoir de la fonction publique ; sur ce dernier point, la réforme reflète d'ailleurs l'évolution de la justice prudhomme ;

- en revanche, la dispense actuellement prévue pour les contentieux d'aide sociale et d'aide personnalisée au logement est étendue à tous les « contentieux sociaux », c'est-à-dire les litiges « en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ».

Enfin, le montant maximal de l'amende pour recours abusif, fixé à 3 000 euros depuis 1990 et qui n'est plus suffisamment dissuasif, est revalorisé à 10 000 euros.

### Dynamiser l'instruction

Trois nouveaux outils font leur apparition dans l'arsenal du juge administratif pour dynamiser le déroulement de la procédure :

- dans le prolongement des mesures intervenues en 2013, spécifiques au contentieux de l'urbanisme, le juge administratif peut désormais d'office, et non plus à la demande d'une partie, et dans toutes les matières (pas seulement l'urbanisme) fixer une date à partir de laquelle des nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués ;
- il peut sanctionner par un désistement d'office l'absence de production d'un mémoire récapitulatif dans un délai imparti ;
- lorsque l'état d'un dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, il peut enfin demander à celui-ci s'il maintient sa demande et, à défaut de réponse dans un délai imparti, prononcer un désistement d'office.

### Améliorer l'organisation et le fonctionnement de la juridiction administrative

En cas de requête ou de défense présentée par plusieurs auteurs, la décision juridictionnelle peut désormais être notifiée au seul représentant unique qui est, par défaut, le premier nommé.

Le décret précise par ailleurs les modalités de désignation des formations de trois juges des référés créées par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ainsi, la composition de la formation statuant en référé est fixée pour chaque affaire, au Conseil d'État, par le président de la section du contentieux et, dans les autres juridictions, par leur président.

Un second décret, n° 2016-1481, du même jour, 2 novembre 2016 rend, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'usage de l'application Télérecours, qui permet depuis décembre 2013 la transmission électronique des requêtes, obligatoire en demande, en défense et en intervention pour les avocats, les personnes publiques, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants, et les organismes privés chargés de la gestion permanente d'une mission de service public. Une dérogation est prévue pour les requêtes de référés d'urgence.

Cette réforme permettra d'optimiser les gains induits par la dématérialisation et de réduire les cas d'asymétrie, quand une partie seulement des acteurs au procès administratif utilise Télérecours. Le temps dévolu par les juridictions à la conversion papier/numérique pourra être utilement consacré aux missions essentielles de la justice administrative.

Par ailleurs, afin de garantir la lisibilité et la maniabilité des mémoires échangés par Télérecours, le décret impose l'indexation des pièces jointes par des signets portant un libellé suffisamment explicite.

Tant le caractère obligatoire de l'usage de Télérecours que l'indexation des pièces jointes sont prescrits à peine d'irrecevabilité de la requête ou des écritures. Je rassure toutefois les avocats et les représentants des collectivités et organismes concernés ici présents : cette irrecevabilité ne peut pas être opposée par la juridiction sans une invitation préalable à régulariser.

La juridiction accompagnera la mise en œuvre de cette obligation par des actions d'information (ou de formation) à l'intention, d'une part, des avocats, d'autre part, des représentants des collectivités publiques qui le souhaitent.

\*  
\* \*

Je faisais référence plus haut à la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cette loi a prévu plusieurs dispositions en vue de renforcer les règles déontologiques applicables aux magistrats administratifs, notamment :

- l'établissement d'une charte de déontologie et un collège de déontologie composé d'un membre du Conseil d'Etat, un magistrat des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, une personnalité extérieure désignée alternativement par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats de la cour et par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la cour, et une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République ; une telle charte et un tel collège, composé différemment, existaient déjà mais la loi en renforce la portée ;
- l'obligation pour tous les magistrats de déposer dans les deux mois suivant leur prise de fonction une déclaration d'intérêts ; un décret n° 2017-12 du 5 janvier 2017 vient de préciser les modalités de cette déclaration ;
- l'obligation pour le vice-président et les présidents de section du Conseil d'Etat, les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel d'adresser, dans les deux mois suivant leur prise de fonction et dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (rappelons toutefois qu'une dispositions similaire prévue pour nos collègues judiciaires a été censurée par le Conseil constitutionnel comme contraire au principe d'égalité entre magistrats).

Enfin, une ordonnance n° 2016-1366 du 13 octobre 2016 a apporté des modifications aux dispositions statutaires applicables aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; les modifications les plus significatives concernent la composition, les attributions et le fonctionnement du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les missions du secrétaire général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les règles d'affectation, d'avancement et d'évaluation des magistrats, ainsi que le régime disciplinaire qui leur est applicable ; elles entreront en vigueur à la date d'installation du conseil supérieur dans sa nouvelle composition.

\*  
\* \*

Au-delà des bilans d'activité et des réflexions sur les réformes intervenues ou en cours, l'audience solennelle est souvent l'occasion d'évoquer un thème particulier, d'intérêt général mais évidemment en lien avec les questions que la juridiction a à traiter. Nous ne dérogerons pas à cette pratique ; cette année, nous avons choisi d'évoquer le principe de laïcité ; certes, nous ne sommes pas original, d'autres juridictions l'ont fait avant nous ; mais les questions

liées à ce principe sont loin d'être étrangères au tribunal administratif d'Amiens qui, à l'occasion d'affaires certes locales mais dont le retentissement a largement excédé son ressort, a eu à en connaître, à tout le moins en premier ressort, avant que des juridictions supérieures se prononcent à leur tour.

Ces questions seront évoquées aujourd'hui devant vous par M. Samuel Thérain, un des quatre rapporteurs publics du tribunal. Je lui donne la parole.

\*  
\* \*

Notre audience touche à sa fin. Avant de vous accueillir dans la salle d'à côté pour une rencontre plus informelle, je voulais vous donner d'ores et déjà rendez-vous.

La fin de l'année 2017 ou le début de l'année 2018 seront l'occasion pour le tribunal d'une double célébration. D'une part, celle de ses cinquante ans d'existence ; c'est en effet un décret du 10 octobre 1967 qui a créé le tribunal administratif d'Amiens, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968. D'autre part, c'est en janvier 1998 qu'il s'est installé dans ses locaux actuels. Vous serez tous conviés à la manifestation qui sera organisée à cette occasion.

En attendant, je vous invite à passer à côté.

L'audience solennelle est levée.