



HAL
open science

Les multiples facettes des tribunaux administratifs

Delphine Costa

► **To cite this version:**

Delphine Costa. Les multiples facettes des tribunaux administratifs: Allocution au cours de la troisième audience solennelle du Tribunal administratif de Nîmes, 2 octobre 2015. [0] Tribunal administratif de Nîmes. 2015. hal-01502086

HAL Id: hal-01502086

<https://amu.hal.science/hal-01502086>

Submitted on 7 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les multiples facettes des tribunaux administratifs

Monsieur le Préfet, Madame et Messieurs les députés, Madame la sénatrice, Monsieur le Maire, Madame la Présidente de la cour administrative d'appel de Marseille, Madame la Procureur général près la cour d'appel de Nîmes, Monsieur le Président de la chambre régionale des comptes de Marseille, Mesdames et Messieurs les chefs de juridiction, Madame le Procureur, Messieurs les présidents de communauté, Monsieur le Colonel, Messieurs les Bâtonniers, Mesdames, Messieurs,

Lorsque débute « Le cirque » de Chaplin (1928), l'action se situe dans une fête foraine, où le célèbre vagabond se perd dans un labyrinthe de miroirs, pris en tenaille entre un policier et un bandit. Charlot ne parvient pas à trouver la sortie car son image est démultipliée dans les miroirs. Une telle scène peut faire penser aux tribunaux administratifs tant leur physionomie a changé en peu de temps. En une quinzaine d'années à peine, alors qu'ils ont fêté leur soixantième anniversaire l'an dernier, les tribunaux administratifs ont révélé de multiples facettes qui en brouillent l'image ou, à tout le moins, la décalquent en autant de portraits à la Andy Warhol.

Que l'on songe au nom des tribunaux administratifs, récemment modifié s'agissant des juridictions ultramarines par un décret du 15 septembre 2015 ; que l'on songe encore à la reconnaissance de la qualité de magistrats des membres des tribunaux administratifs (et des cours administratives d'appel) par la loi du 12 mars 2012 ; que l'on songe aussi au recrutement de ces derniers, profondément remanié par cette même loi qui crée deux concours, l'un externe, l'autre interne, supprime la condition d'âge et rénove les épreuves de sélection ; mais que l'on songe surtout aux nouveaux pouvoirs et aux compétences élargies des tribunaux administratifs et on aura alors un aperçu saisissant de leur profonde mutation : de confidentiels, les tribunaux administratifs sont devenus des juridictions modernes, ouvertes sur la société civile, faisant la une des médias et rendant des jugements aussi attendus que commentés. Du contentieux électoral au référé liberté, de la fonction publique aux marchés, des plans de sauvegarde de l'emploi au droit au logement opposable, le tribunal administratif est devenu familier aux citoyens, qui peuvent, le plus souvent, le saisir sans ministère d'avocat, bénéficiant des conseils avisés de magistrats et de greffiers bienveillants. La proximité naissante des tribunaux administratifs envers les administrés éloigne les spectres de l'administration toute-puissante et d'un juge qui lui serait inféodé. En portent témoignage les affaires Dieudonné, Vincent Lambert, Joris Hébrard (annulation de l'élection du maire du Pontet) ou encore les nombreuses injonctions prononcées à l'été 2015 par des tribunaux administratifs d'inscrire provisoirement des étudiants en Master 2 suite à la suspension en référé des décisions de présidents d'université de refus de les admettre dans ces formations, bien que le TA de Marseille se soit prononcé en sens contraire. Même rendues en première instance, réglant défini-

tivement les litiges dans plus de 95% des cas, souvent confirmées par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, ces décisions sont sorties de l'anonymat qui étaient jadis le leur. Ainsi, faisant preuve d'audace et d'inventivité, les tribunaux administratifs n'hésitent pas à user de leurs nouveaux et nombreux pouvoirs pour tendre vers un équilibre savant entre l'ordre public et les libertés, tel Chaplin le funambule dans « Le cirque ».

Ainsi, forts de nouvelles compétences (I), les tribunaux administratifs inaugurent un procès nouveau (II).

I. De nouvelles compétences

À leur création par le décret-loi du 30 septembre 1953, les tribunaux administratifs ont d'emblée exercé les compétences juridictionnelles héritées de la loi du 28 pluviôse an VIII, en matière de fiscalité directe, de travaux publics, de contrats et marchés ou de domanialité, mais, devenus juges administratifs de droit commun en première instance, ils étaient également compétents en matière de fonction publique, d'urbanisme, d'expropriation, de police municipale ou de responsabilité. Aujourd'hui un tiers plus nombreux qu'à leur création, de nouvelles compétences leur ont été confiées, le plus souvent dans des domaines traditionnellement dévolus aux juridictions administratives, mais parfois dans des domaines frontaliers de la compétence des juridictions judiciaires.

- En premier lieu, les tribunaux administratifs se sont vus confier des contentieux dans des domaines relevant des juridictions administratives, dès lors que, dans un objectif de « bonne administration de la justice », la compétence du Conseil d'État en premier ressort était allégée, alourdissant dans le même temps celle des tribunaux de première instance.
 - En effet, le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 a scindé en deux le contentieux des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République (art. 13 de la Constitution) : au Conseil d'État, le contentieux du recrutement et de la discipline, aux tribunaux administratifs le reste (déroulement de la carrière, avancement, retraite).
 - De la même façon, ce décret de 2010 a transféré une partie des compétences du Conseil d'État vers deux tribunaux administratifs, pour des raisons de rationalisation de la justice administrative. Le tribunal administratif de Nantes est dorénavant compétent s'agissant des litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires ainsi qu'en matière de naturalisation (art. R. 312-18 CJA). Quant au tribunal administratif de Paris, il juge désormais les litiges qui ne relèvent de la compétence d'aucun tribunal (art. R. 312-19 CJA).
- En second lieu, les tribunaux administratifs connaissent de contentieux nombreux qui se trouvent aux confins de la frontière séparant les deux ordres de juridiction, que ce soit en matière de droit du travail ou de droit pénal.
 - La compétence des tribunaux administratifs en matière « sociale » n'est pas neuve, dans la mesure où il s'agit d'un contentieux relatif à des droits sociaux dont les justiciables demandent la reconnaissance ou le rétablissement. Mais le décret n° 2013-730 du 13 août

2013 a identifié ces contentieux en leur consacrant un chapitre relatif aux compétences des juridictions administratives, consacré précisément aux « contentieux sociaux ». Ces derniers regroupent les « requêtes relatives aux 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 » (art. R. 772-5 CJA).

- En outre, ce sont encore les tribunaux administratifs qui sont compétents en matière de droit au logement opposable, depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 : ils connaissent des recours juridictionnels de justiciables qualifiés de prioritaires par la commission de médiation, mais auxquels le préfet n'a pas présenté d'offre de logement adapté. Ils connaissent également de la contestation de la décision de la commission de médiation.
- Par ailleurs, le juge administratif connaît déjà depuis longtemps du contentieux du licenciement, dès lors qu'il peut être amené à contrôler l'autorisation administrative par l'inspecteur du travail du licenciement d'un salarié protégé. Pourtant, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi est allée plus loin encore en soumettant aux tribunaux administratifs le contentieux de la décision de validation ou d'homologation par le Directeur régional du travail (DIRECCTE, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE, plus de dix salariés). Certes, il s'agit d'un contentieux « administratif » dans la mesure où c'est bien une décision d'une autorité administrative qui est contestée, sachant que l'administration contrôle seulement la régularité formelle et procédurale du PSE ainsi que les objectifs de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés, comme l'a explicité le Conseil d'État dans trois décisions du 22 juillet 2015, mais c'est un contentieux qui confine au droit du travail, sachant que les juridictions judiciaires doivent, de leur côté, s'assurer du motif économique justifiant les licenciements. D'ailleurs, les requérants font l'objet de mesures particulières d'information qui montrent qu'une attention toute spéciale a été portée à des justiciables qui pourraient se perdre dans les méandres de la dualité juridictionnelle (art. R. 772-6 CJA).
- Pareillement transfrontalier, le tribunal administratif est compétent pour connaître des contestations relatives à l'application de la contribution spéciale due par les employeurs d'étrangers en situation irrégulière, bien qu'il n'empiète pas sur le terrain proprement pénal (art. R. 312-16 CJA). De la même façon, le tribunal administratif est compétent en matière de retrait de points du permis de conduire, procédure qui se distingue de la procédure pénale. Dans ces deux types de contentieux, pourtant, la compétence du tribunal administratif est conditionnée par la réalité d'une infraction pénale, qui doit être établie par les juridictions répressives.

En somme, les compétences des tribunaux administratifs se sont considérablement étoffées. S'ils ont hérité d'un accroissement du contentieux lié au mouvement de décentralisation initié en 1982 (contentieux électoral, déféré préfectoral, fonction publique territoriale, délégations de service public et marchés publics), s'ils se sont insérés dans une organisation juridictionnelle rationalisée avec la création des cours administratives d'appel en 1987, il était difficile

d'imaginer qu'ils se retrouvent fréquemment au coeur de l'actualité. Pourtant, aux nouvelles compétences se sont adjoints de nouvelles procédures et de nouveaux pouvoirs qui ont ensemble permis de dessiner un procès nouveau.

II. Un procès nouveau

Avec l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, de nouveaux rituels ont progressivement été suivis, notamment dans les tribunaux administratifs, rituels dont les caractéristiques les plus saillantes sont le « juge unique » et l'oralité. La procédure de référé est emblématique de la révolution tranquille qui s'opère dans les prétoires des tribunaux administratifs ; elle illustre pourtant un phénomène plus général, qui transforme en douceur mais en profondeur le procès administratif de première instance, lors de l'instruction comme au moment du jugement.

- Tout d'abord, lors de l'instruction, de nouvelles habitudes ont été prises entre la juridiction administrative et les parties. Des mesures de régularisation au calendrier de procédure, du mémoire récapitulatif à l'information relative aux moyens d'ordre public, de la fixation de la date de l'audience à la clôture automatique de l'instruction, le caractère inquisitorial de la procédure juridictionnelle administrative s'exprime largement. Du reste, ces pouvoirs, jusqu'alors réservés au président du tribunal ou au président de chambre, peuvent désormais être confiés au rapporteur, lequel maîtrise complètement l'instruction, avec l'aide précieuse du greffe (art. R. 611-10 CJA). Toutes ces nouvelles habitudes sont encore bouleversées par l'utilisation de Télérecours, réservé pour l'heure aux avocats et aux administrations, mais dont l'usage devrait se généraliser.
- De nouveaux délais sont, par ailleurs, fixés aux tribunaux administratifs pour juger : à titre d'illustration, le tribunal dispose de 72 heures ou de trois mois en matière de droit des étrangers ou bien de vingt jours dans le cas d'un référé précontractuel ou bien encore de 48 heures en référé-liberté. En tout état de cause, la pression du « délai raisonnable de jugement » est telle en toute activité contentieuse que les tribunaux administratifs ont considérablement abaissé leur délai prévisible moyen de jugement, qui s'élève à 10 mois en 2014.
- De plus, la formation d'instruction et de jugement se caractérise dorénavant, dans les tribunaux administratifs, par la pluralité tant elle est à géométrie variable. La formation de droit commun, comprenant trois magistrats, est distancée par le juge unique, président du tribunal ou magistrat par lui délégué - sans condition d'ancienneté en matière de droit des étrangers - avec ou sans rapporteur public, sachant que la dispense de conclusions de rapporteur public peut être aléatoire en certains contentieux, touchant au permis de conduire, au refus de concours de la force publique pour l'exécution des décisions de justice, au droit des étrangers, à la fiscalité locale ou aux contentieux sociaux (art. R. 732-1-1 CJA). Certes, tout magistrat statuant seul peut toujours renvoyer à une formation collégiale, mais celle-ci a perdu son rôle prépondérant.
- Ensuite, s'agissant de l'audience, une nouvelle partition se joue, donnant la parole en dernier aux parties, après le rapporteur public, lorsqu'il prononce des conclusions (art. R.

732-1 CJA). L'audience elle-même devient un moment juridictionnel à part entière, où l'argumentation juridique peut être exposée, même brièvement, où des personnes peuvent être entendues et où, en certains domaines, le contradictoire se poursuit (droit des étrangers, référé). Et lorsque l'audience publique se clôt, le délibéré se déroule hors la présence du rapporteur public.

- Enfin, les tribunaux administratifs disposent d'une riche palette de pouvoirs vis-à-vis des justiciables, spécialement des autorités administratives. Ainsi, le juge des référés peut en urgence prononcer toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, prononcer la suspension d'une décision, ordonner toutes mesures utiles, mais aussi, sans condition d'urgence, mandater un expert ou accorder une provision. L'usage du référé par les justiciables est extrêmement précieux, comme le contentieux du droit des détenus le montre aisément. Mais les pouvoirs des tribunaux administratifs sont également diversifiés et puissants dans les procédures ordinaires, conjuguant annulation, réformation, injonction, astreinte, y compris dans des contentieux restés longtemps à l'abri de l'immixtion juridictionnelle, comme en matière d'exécution des contrats administratifs.

En définitive, le portrait qui s'esquisse des tribunaux administratifs est tout sauf figé. Plus nombreux, plus puissants, plus audacieux que par le passé, les tribunaux administratifs sont attractifs aussi parce qu'ils évoluent sans cesse. Parés de nouvelles compétences, dotés de nouveaux pouvoirs, ils renouvellent le genre du procès administratif avec les tendances du XXI^e siècle : efficacité, célérité, proximité, témérité. Le TA 2.0 ne ressemble que de très loin aux conseils de préfecture napoléoniens. Il y a fort à parier que s'ils se pliaient à la farce que s'est joué Charlie Chaplin à lui-même en 1915, il leur arriverait la même chose : alors qu'il se présentait à un concours de sosies de Charlot, Chaplin n'arriva pas en finale car le jury estima qu'il ne se ressemblait pas !

Je vous remercie de votre attention.