

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE STRASBOURG
AUDIENCE SOLENNELLE DU 23 janvier 2019
Discours prononcé par Mme Mazzega, Présidente

Je vous remercie très chaleureusement d'être encore une fois venus nombreux à cette audience solennelle et de témoigner ainsi de l'importance des relations que nous avons nouées au fil des ans entre nos institutions. Vous savez que nous ne sommes pas tenus d'organiser une audience solennelle, ou de rentrée, contrairement aux magistrats de l'ordre judiciaire, et lundi dernier Mme la Présidente du TGI de Saverne lors de la rentrée solennelle de ce tribunal, nous a magistralement entretenus de cette tradition qui remonte à 1254. Nous n'avons pas une telle antériorité, mais c'est malgré tout devenu une habitude, peut-être pas encore une coutume au TA de Strasbourg, de présenter une fois par an, à l'occasion des vœux, notre activité, de faire part de nos difficultés, d'exposer nos projets.

Une fois encore l'année 2018, au mois de décembre, a été fortement assombrie à Strasbourg par les événements qui se sont déroulés durant le marché de Noël, et je voudrais avant tout avoir une pensée pour les victimes du 11 décembre et pour leurs proches.

C'est avec cet arrière-plan de tristesse et en ayant également à l'esprit le climat perturbé dans lequel s'est terminée l'année 2018 et commence l'année 2019 que je vous adresse mes vœux et forme des souhaits pour que les habitants de ce pays mesurent la chance qu'ils ont de vivre dans un Etat de droit, un Etat démocratique et prennent conscience de la perte qu'ils subiraient si par la multiplication d'actions violentes et irresponsables de toute nature il venait à y être porté atteinte.

Je vous souhaite à tous une très bonne année, et je forme le vœu qu'elle vous apporte, ainsi qu'à vos proches, équilibre, sérénité, santé et réussite à vous et à vos équipes sur le plan professionnel.

Je vais me livrer à l'exercice habituel lors des audiences solennelles du tribunal, qui est de rendre compte de notre activité au cours de l'année 2018.

Je dois dire que cette année a été plutôt mal vécue, vous allez vite comprendre pourquoi : en 2017, nous avons enregistré 6 600 affaires nouvelles, ce qui était alors pour nous un record. Mais en 2018 nous avons eu 8 327 affaires nouvelles. En 2017, nous avons 28 magistrats, en 2018, nous en avons eu le même nombre. En 2017, nous avons 27 agents de greffe, en 2018 l'effectif du greffe a été de 33 agents, cela semble une bonne nouvelle, mais il s'agit seulement d'un rattrapage partiel de la pénurie précédente. Donc, un accroissement du volume de nos entrées d'environ 25%, mais un effectif de magistrats qui n'a pas augmenté, et un effectif du greffe qui demeure largement insuffisant.

Que s'est-il passé ? Eh bien, nous avons assisté à une explosion du contentieux des étrangers, qui représente désormais 57 % de nos entrées si l'on inclut ce que nous nommons les référés hébergement, qui sont des procédures d'urgence introduites par des demandeurs d'asile qui ne réussissent pas à obtenir une solution d'hébergement à laquelle ils ont droit.

Or comme je viens de le dire, nos moyens n'ont pas suivi la croissance des affaires, et même, ils vont encore diminuer dès le mois de mars compte tenu de départs d'ores et déjà prévus.

Le contentieux des étrangers est en très grande partie un contentieux de l'urgence, et nous devons juger dans des délais contraints : 72 heures qui deviennent dorénavant 96 heures, 6 semaines ou 3 mois. Cela explique que notre stock de dossiers anciens, ceux qui ont été enregistrés il y a plus de deux ans, stagne à 12% alors qu'il ne devrait pas dépasser 7 %, comme c'est le cas dans la plupart des juridictions administratives. Et de ce fait le délai de jugement des affaires ordinaires, celles que nous ne devons pas juger dans des délais particuliers, est de 2 ans. Nous nous efforçons toutefois de « prioriser » ces affaires dites « ordinaires », de façon à audiencier plus rapidement celles qui nous semblent à fort enjeu, pour lesquelles une attente de deux ans paraît particulièrement dommageable. Mais nous

avons bien conscience que ceci est seulement un pis-aller et que tant que nous n'aurons pas réduit nos délais de jugement pour les affaires ordinaires, nous ne rendons que partiellement le service que les requérants attendent du tribunal.

Pourtant je crois pouvoir dire que les magistrats de ce tribunal travaillent de façon satisfaisante, puisque notre taux d'appel et de cassation directe au Conseil d'Etat est moins élevé que la moyenne nationale : 21% contre 25%, le taux de maintien de nos jugements après appel est de 85,5% à comparer avec une moyenne nationale de 80,5%. Il en va de même des pourvois directs en cassation avec un taux de maintien de notre décision de 91% contre 83% en moyenne nationale. Donc, modestement, nous pouvons en déduire que nous continuons à juger plutôt bien. Mais vous l'avez compris, le manque de moyens humains est devenu notre maladie chronique.

En 2018 cinq magistrats ont quitté le tribunal : Mme Catherine Fischer-Hirtz, vice-présidente, qui a été promue présidente de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon, puis présidente du Tribunal administratif d'Amiens, où elle prendra ses fonctions dans quelques jours. Au nom de tous ses collègues, je lui souhaite beaucoup de satisfactions et de succès dans ses nouvelles fonctions.

Puis par date de cessation d'activité au sein de ce tribunal : M. Nicolas Degand au printemps, qui effectue une mobilité au ministère de l'environnement, Mme Géraldine Grandjean en septembre qui a obtenu sa mutation au tribunal administratif de Nancy, Mme Anne Redondo, qui est partie en détachement au ministère de l'éducation nationale, et enfin Mme Pascaline Boulay, qui est devenue sous-préfète de Louhans en Saône et Loire.

A tous, je souhaite du succès dans leurs nouvelles fonctions, et je les remercie pour le travail conséquent accompli au sein de cette juridiction, dans laquelle plusieurs d'entre eux ont commencé leur carrière de magistrat.

Donc, 5 départs, et 5 arrivées : M. Claude Carrier, vice-président, qui est en réalité un ancien magistrat de ce tribunal, puisqu'il y a effectué

l'essentiel de sa carrière depuis 2001. Mais auparavant, il a été avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, et, durant sa mobilité, il a été détaché en qualité de référendaire auprès du tribunal de la fonction publique de l'Union Européenne durant 2 années. Il a été promu vice-président en 2017 et a passé une année en cette qualité à la cour administrative d'appel de Lyon. Il est ainsi pourvu d'une expérience diversifiée, dans des rôles différents, et il préside actuellement la chambre fiscale.

M. Jean-Baptiste Sibileau avait été nommé au TA en 2010, puis est parti 3 ans en mobilité au greffe de la cour européenne des droits de l'homme. Il est parfaitement trilingue, français, allemand, anglais, ce qui le destinait à occuper de telles fonctions. Il a réintégré le tribunal au mois de mai dernier et il a d'abord été affecté dans la chambre des marchés, puis il est devenu rapporteur public dans la 5^e chambre depuis le mois de septembre, qui a pour dominante la responsabilité hospitalière.

M. Laurent Guth, après un cursus de droit public à l'université de Strasbourg, a intégré l'école des hautes études en santé publique de Rennes et en dernier lieu a été directeur d'hôpital, secrétaire général du centre hospitalier Sainte Catherine à Saverne. Lui aussi arrive au tribunal, par le voie du détachement, fort d'une expérience dans l'administration active tout-à-fait enrichissante. Il est affecté dans la chambre fiscale.

Il en va de même de M. Guillaume Toutias, qui après un master 2 en droit public économique et une formation à l'IRA de Lille, a été rapporteur à la CNDA, puis chargé de mission immigration au cabinet du ministre de l'intérieur, puis à la direction générale des étrangers de ce même ministère. C'est donc un spécialiste du droit des étrangers, ce qui tombe bien pour le tribunal, compte tenu de ce que je vous ai dit il y a un instant sur l'évolution de notre contentieux. Il est affecté dans la chambre de Mme Messe, qui a pour dominante la responsabilité hospitalière.

Enfin Mme Anne-Lise Eymaron, diplômée de sciences-po Paris, nous vient du tribunal administratif de Lyon où elle était assistante de

justice, on ne dira jamais assez combien ces fonctions d'assistant de justice sont formatrices pour passer le concours de recrutement direct des TA. Mme Eymaron est également germanophone, elle a passé une année à la faculté de droit de Bonn et continue à effectuer des séjours réguliers en Allemagne, ce qui explique son choix de Strasbourg comme première affectation. Elle travaille dans la 4^e chambre, présidée par M. Devillers, avec comme dominantes le droit de l'environnement et le contentieux des collectivités locales.

On le remarque donc, les magistrats de ce tribunal ont de plus en plus, et recherchent au long de leur carrière, des expériences diversifiées, soit comme avocat, soit dans l'administration, ou dans des institutions internationales. Ils ont acquis cette expérience avant d'exercer leurs fonctions de magistrat, ou encore au cours de leur carrière, par le biais du détachement. Ils sont également de plus en plus souvent polyglottes et ont le souci d'élargir la palette de leurs compétences. C'est un phénomène non pas nouveau, mais qui prend de l'ampleur, et qui caractérise de plus en plus notre corps de magistrats administratifs.

A tous les nouveaux arrivants, je souhaite de trouver dans ce tribunal une ambiance de travail à la fois chaleureuse et dynamique.

Quant au greffe, qui était en net sous-effectif à la fin de l'année 2017, sa situation s'est un peu améliorée, puisque 6 nouveaux agents ont été recrutés, mais la situation reste extrêmement tendue eu égard à l'accroissement du travail dû à l'explosion des entrées, notamment au greffe des urgences qui devrait être fortement renforcé. Le tribunal administratif de Strasbourg continue comme par le passé à être la 3^e juridiction la plus mal lotie de France en ce qui concerne le nombre d'agents de greffe par rapport à la charge de travail. Je voudrais ici souligner l'implication des agents, qui malgré la situation préoccupante que je viens de décrire, ont réussi à maintenir à flot le travail d'instruction et de suivi des audiences, à gérer les urgences, et je n'oublie pas dans ce témoignage de reconnaissance les vacataires auxquels nous avons fait appel et auxquels nous continuons plus que jamais à avoir recours et qui ont en général très rapidement et très efficacement su prendre la relève des effectifs manquants.

Voilà donc pour la situation statistique, les moyens et les résultats du tribunal.

Quels sont maintenant les événements qui ont marqué notre activité ?

L'année 2018 a été celle de la généralisation de ce qu'on appelle la nouvelle rédaction des jugements qui sont désormais rédigés en style direct. Elle est entièrement appliquée au TA de Strasbourg depuis le mois de septembre. Cette réforme qui paraît de bon sens quand on connaît son contenu, aura quand même mis 10 ans à aboutir, cela reflète les oppositions et les lourdeurs qui se sont manifestées à ce propos au sein de la juridiction administrative.

Voici ce qu'a pu dire au début du mois de janvier une journaliste sur France –Inter : « Vous est-il déjà arrivé d'avoir un gros pépin en voyage et de devoir vous débrouiller tout seul dans une langue étrangère ? C'est un peu la même chose lorsqu'on a affaire à un tribunal administratif en cas de contentieux avec l'État ou une collectivité. Des termes incompréhensibles, totalement inconnus ». C'est peut-être un peu exagéré, mais je peux aussi me référer à une enquête de satisfaction réalisée par le tribunal administratif de Strasbourg en 1996, donc il y a plus de 20 ans déjà, auprès des requérants, et qui donnait des résultats surprenants : une proportion importante de requérants qui pourtant avaient gagné se déclaraient insatisfaits, parce qu'ils n'avaient pas compris la décision.

Il était donc grand temps de réagir.

Donc finis les considérants que et le reste du jugement au style indirect, finies aussi les phrases qui n'en finissent pas, finis également les termes désuets ou latins comme *ultra petita*, *ester en justice*, *irrépétibile*, *susvisé*, *il appert que*, *décision querellée*, *juridiction de céans*, *interjeter appel*. Nous veillerons à ce que les décisions que nous rendons soient, pour les parties qui en sont les premières destinataires, lisibles, convaincantes et intelligibles. Pour cela, les termes qui n'appartiennent pas ou plus au langage usuel se seront plus employés, sauf quand leur usage est indispensable pour garantir la rigueur du raisonnement juridique. C'est le cas pour action

subrogatoire ou récursoire, exciper, et même nonobstant qui échappe au grand nettoyage. Par ailleurs la structuration des jugements est dorénavant renforcée, par l'usage de paragraphes numérotés, de titres et de sous-titres correspondant à chaque moyen invoqué, voire à chaque argument, et même, si cela s'avère utile, des tableaux pourront être introduits dans les jugements, lorsque cela permet de gagner en lisibilité et en compréhension.

L'année 2018 a été celle de la généralisation de l'application télérecours à tous les requérants qui le souhaitent, par le biais de télérecours citoyens. Depuis 2013 l'utilisation de l'application télérecours est obligatoire pour les avocats et les grandes administrations. Je rappelle que l'application télérecours consiste en la numérisation de toute la procédure d'instruction. 71% de l'ensemble des requêtes du tribunal sont enregistrées par télérecours. Télérecours citoyens s'adresse aux particuliers, aux entreprises, associations, syndicats, qui désormais peuvent saisir la juridiction et suivre leur requête par l'intermédiaire de cette application. C'est un décret du 6 avril 2018 qui a ouvert cette possibilité. Après une expérimentation auprès de 3 juridictions pilotes, elle a été généralisée dans tous les tribunaux administratifs et les cours d'appel à partir du mois de novembre. Aujourd'hui, télérecours citoyens a été utilisé dans une cinquantaine de dossiers au TA de Strasbourg.

En ce qui concerne plus précisément ce tribunal, l'année 2018 a été marqué par les différents contentieux qui ont été introduits à propos du GCO : 11 audiences en tout ont été tenues autour de ce projet, tant en référé qu'au fond, qui ont à chaque fois été largement relayées dans la presse locale.

Nous avons donc été au cœur des débats, au moins sur le plan juridique, et nous continuerons d'ailleurs à l'être au cours de l'année 2019. Il est arrivé récemment que l'impartialité et l'indépendance du tribunal aient été sérieusement mises en cause par certains organes de presse et certains requérants. Je voudrais ici rappeler solennellement que, comme c'est sa vocation, le tribunal statue uniquement en fonction de considérations juridiques qui sont toutes énoncées dans le jugement. Et il n'y a rien d'autre à rechercher que ce qui figure dans le

jugement. Ce sont elles seules qui devraient prêter à analyse, et si elles sont contestées, c'est la voie de l'appel qui est ouverte. Mais je m'élève vivement contre le discrédit porté à l'institution par des insinuations non étayées qui relèvent plus d'une théorie du complot que d'autre chose, là où on attendrait un commentaire argumenté, ou qui laissent supposer que les magistrats sont corrompus. Ce n'est ni acceptable ni responsable.

En 2018, nous avons également poursuivi l'organisation des séminaires intitulés « les mercredis du TA ». Ce sont des séminaires de réflexion qui s'adressent aux professionnels du droit public du ressort du tribunal, d'une durée de 2 h, qui ont donc lieu les mercredis et qui analysent les évolutions procédurales et juridiques en cours, et selon les sujets traités, des avocats, des universitaires, des représentants des administrations de l'Etat ou des collectivités publiques participent aux échanges en tant qu'intervenants. Quatre séminaires ont été organisés en 2018, le premier sur l'urbanisme, le deuxième sur le droit de l'environnement, un autre sur le harcèlement dans la fonction publique, et enfin, en décembre un dernier sur l'expertise. Ces séminaires ont continué à connaître un succès certain, et pour l'année 2019 le programme est d'ores-et-déjà établi : il y aura le droit à l'erreur en matière fiscale en mars, l'office du juge dans le contentieux des contrats publics en juin, le secret médical en septembre et l'aide juridictionnelle et le BAJ en décembre.

2018 enfin, et je m'arrêterai là, aura été pour la juridiction administrative l'an 2 de la médiation, avec 157 propositions de médiation dans les affaires contentieuses en cours, une quarantaine d'acceptations, 60% de refus, curieusement essentiellement dans la fonction publique et un taux de « réussite » pour les médiations acceptées que l'on peut évaluer à 30%.

Deux conventions de médiation ont été signées, l'une le 16 avril dernier avec le barreau de Strasbourg en présence du Vice-président du Conseil d'Etat, l'autre le 11 décembre avec le barreau de Metz. Ces conventions sont importantes car elles consacrent l'engagement des avocats dans le processus de médiation et soulignent le rôle essentiel

qu'ils ont à y jouer, notamment en amont de la saisine du tribunal, dès lors que désormais la médiation préalable au dépôt d'une requête interrompt les délais de recours. En effet, ce sont les avocats bien mieux que les juges qui connaissent les parties et peuvent évaluer les enjeux du différend qui les oppose à une administration, et plus tard, si le processus de médiation est enclenché, ils ont à conseiller leur client sur la pertinence juridique de la solution dégagée. Deux autres conventions vont être signées sous peu, l'une avec le barreau de Mulhouse, l'autre avec l'association des maires du Haut-Rhin, sans doute également avec le barreau de Saverne.

Par ailleurs, le tribunal par l'intermédiaire de son correspondant médiation a mené une intense campagne d'information, en direction des grandes administrations, des communes, des barreaux non encore signataires de conventions. Enfin, des réunions d'information en présence de médiateurs ont été organisées en direction des parties qui seraient susceptibles d'entrer en médiation.

Donc une intense activité là aussi, qui se poursuivra dans les années à venir.

On le voit à travers ces exemples, le TA de Strasbourg est fortement engagé dans la vie de la cité, soit parce qu'il lui revient de statuer sur des questions sensibles et à fort enjeu, soit parce qu'il participe à la mise en oeuvre d'innovations, en matière de rédaction des jugements, de médiation, d'information et de dialogue par l'intermédiaire de ses séminaires.

Ceci est ma conclusion, et maintenant, comme il est de tradition chez nous, je vais donner la parole à M Dubois-Verdier, qui est président de tribunal administratif honoraire, et qui va nous parler du RGPD (règlement général pour la protection des données) : depuis 6 ou 7 mois lorsque vous allez sur l'internet, on vous demande de cocher un texte, relatif à la protection des données personnelles, faute de quoi on ne peut pas continuer sa recherche. On le fait la plupart du temps sans rien lire, et peut-être a-t-on tort : car il s'agit là encore de

renforcement de l'Etat de droit, et de renforcement des droits des personnes. C'est ce que M. Dubois-Verdier va nous expliquer.