

Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion
Audience solennelle du 1^{er} décembre 2011
Discours de M. Jean BRENIER, président de juridiction

Monsieur le représentant du préfet, Monsieur le député, Monsieur le sénateur.....
.....Mesdames, Messieurs,

Je remercie toutes les personnes présentes et leur souhaite la bienvenue dans notre case tribunal administratif. Vous êtes en effet, certains d'entre vous qui sont des habitués de notre juridiction le savent, dans des locaux qui pour avoir fait l'objet d'une construction récente (1999) et n'être occupés par le TA que depuis 2003, sont en réalité une reproduction d'une maison dite case Rieul, du nom de son dernier occupant privé, lui-même successeur de bien d'autres puisqu'on peut ainsi remonter, au moins s'agissant de l'emplacement, jusqu'au tout début du XVIII^e siècle. Ce côté historique mêlé à un aménagement très réussi nous permet de travailler –et de recevoir nos visiteurs - dans d'excellentes conditions, élément d'importance car comme le dit Léon Dierx, le réunionnais prince des poètes de 1898, notre voisin par le musée tout proche et par sa maison natale encore plus proche, « la vie est courte, le jour long ».

Ce qui justifie cette petite introduction c'est que cette audience solennelle est en réalité une première pour le tribunal administratif de Saint-Denis. S'il n'y a pas eu de précédent c'est qu'en effet aucun texte ne prévoit une telle audience. Il n'y a rien dans le code de justice administrative à l'inverse de ce que l'on peut trouver dans les codes de l'organisation judiciaire et des juridictions financières. Mais l'ère du temps n'est plus à la totale discrétion (songez que l'installation des magistrats administratifs se résume à la signature, par ce magistrat et par le président, d'un papier envoyé à notre gestionnaire) et le responsable de la juridiction administrative, c'est-à-dire le vice-président du Conseil d'Etat, souhaite qu'une manifestation annuelle permette de faire connaître le travail accompli par les juridictions de cet ordre. Et en l'absence de texte (ce qui avouons-le est assez inhabituel dans notre quotidien de juge, surtout par ces temps d'inflation textuelle) nous avons pu librement prévoir le déroulement de cette audience. Et d'abord fixer librement sa date, qui a pu paraître incongrue à certains, mais qui a l'avantage de se situer hors des périodes habituelles et de la succession des cérémonies aux dates imposées.

Le déroulement choisi est donc le suivant : après mes quelques mots de présentation de la structure du tribunal (puisque c'est une première...) des résultats obtenus (c'est-à-dire les statistiques, la possibilité d'innover n'oblige pas à tout faire différemment...) je donnerai la parole aux deux rapporteurs publics du tribunal qui vous apporteront un éclairage sur la jurisprudence propre à leur chambre.

La France a deux tribunaux administratifs dans l'Océan indien, celui de Saint-Denis et de celui de Mayotte. Il s'agit bien de deux tribunaux distincts, comme le précise le code de justice administrative . Chaque tribunal a son greffe. Mais, caractéristique que l'on retrouve dans d'autres tribunaux administratifs d'outre-mer, le président et les magistrats sont communs à ces deux tribunaux et ils résident tous à la Réunion (ce qui changera au 1^{er} janvier prochain avec l'installation d'un magistrat en résidence à Mayotte). Les magistrats se rendent donc régulièrement à Mayotte pour des audiences. La charge relative de Mayotte, au niveau des dossiers entrés, qui a longtemps été de 20% est passée ces deux dernières années, à 30%, aggravant les problèmes posés par cette organisation (songez au temps passé en transport avec les 2 h de vol, le temps variable passé pour le taxi sur Petite-Terre et la barge, le temps de déplacement est bien supérieur, même en période calme, au temps de l'audience).

Le nombre de magistrats ayant été assez fluctuant ces dernières années les structures choisies l'ont été aussi. Depuis début 2009 il existe deux chambres, avec malheureusement des épisodes de retour en arrière liés à des départs de magistrats non remplacés. Ces deux chambres se partagent, comme vous le verrez avec les interventions des rapporteurs publics, par moitié l'ensemble des matières de la compétence du juge de droit commun du contentieux administratif que nous sommes. Depuis septembre de cette année 10 magistrats sont affectés aux deux tribunaux. Comme la structure d'une chambre est de trois magistrats qui délibèrent –le président de chambre et deux rapporteurs – et un rapporteur public, une nouvelle organisation a dû être mise en place, organisation permettant en particulier de mieux prendre en compte les besoins propres de Mayotte. Cette organisation va à nouveau être modifiée avec l'arrivée du 11^e magistrat, celui résidant à Mayotte.

Chaque chambre a son greffier ici à Saint-Denis (assis à côté du greffier en chef) mais aussi un greffier, qui n'est pas toujours le même à Mayotte. Les autres agents de greffe se répartissent les différentes tâches avec une certaine polyvalence. Depuis août 2010 les tribunaux bénéficient d'une cellule d'aide à la décision, dirigée par une assistante du contentieux (fonctionnaire de catégorie A) et composée également de deux assistantes de justice (contractuelles à temps partiel).

J'en viens maintenant à l'aspect quantitatif, pour le seul Tribunal administratif de Saint-Denis. En se limitant à un quinquennat on constate que le nombre des affaires entrées a augmenté de 20% entre 2007 et aujourd'hui (je simplifie à 20% pour échapper au reproche fait par un humoriste aux statistiques : il disait que le nombre de chiffres derrière la virgule compensait l'incertitude pesant sur les chiffres devant la virgule). Mais cette évolution sur le moyen terme cache des variations importantes au niveau annuel, les années 2008 (année d'élections) et 2009 ayant été très chargées. 2011 confirme 2010 avec une certaine stabilisation des entrées aux alentours de 1300. Je vous donne un petit panorama des matières, ce qui permet de caractériser le Tribunal administratif de Saint-Denis par rapport aux autres tribunaux administratifs. 1^{ère} caractéristique : la très faible part des dossiers d'étrangers : alors qu'au niveau national le pourcentage moyen est de 30 % (beaucoup plus élevé que cela en Île-de-France et, je le dis au passage, de près de 45 % à Mayotte) ce pourcentage de dossiers d'étrangers n'est que de 4 % ici à la Réunion. 2^{ème} caractéristique (forcément un peu liée à la première puisque je parle de pourcentages) : le nombre élevé des dossiers de fonctionnaires (plus de 25 % contre moins de 10 % au niveau national). Il s'agit pour nous de la 1^{ère} rubrique en nombre, suivie de celle des dossiers fiscaux (18 %). On peut aussi noter que le contentieux contractuel, dont il sera bientôt question, représente ici 9 % du contentieux (contre à peine plus de 3 % au niveau national). J'arrête là ce petit panorama en précisant simplement que les dossiers d'urbanisme ont vu leur part relative diminuer cette année pour revenir à un niveau semblable à celui constaté au niveau national (8 %).

Le niveau des sorties dépend largement du nombre de magistrats affectés, nombre que je vous ai dit fluctuant ces dernières années, et il a été difficile de faire face à l'afflux des années 2008 et 2009. Toujours est-il que tous les dossiers de 2008, et antérieurs bien sûr, seront, sauf quelques exceptions peu nombreuses dues à des avatars de procédure, jugés à la fin de cette année. En supposant stables les éléments suivants : présence de 11 magistrats assurée dans le futur, évolution raisonnable des entrées à Saint-Denis, croissance continue de Mayotte ne prenant pas des proportions catastrophiques, on peut espérer, ces conditions étant donc remplies, que dans un délai de 18 mois, soit vers juillet 2013, aucun dossier en stock à Saint-Denis n'aura plus de 2 ans. (ce qui est l'objectif au niveau national). Il s'agit bien sûr des dossiers dits « normaux », traités pour 50% de la totalité des entrées par une formation collégiale et pour 25 % par un juge statuant seul (avec, pour l'instant, systématiquement un rapporteur public), les autres dossiers (donc aussi 25 % du total des entrées) étant des référés, partagés à parts à peu près égales entre les référés dits urgents (avec une décision dans les 48 h pour les référés dits liberté et dans le mois pour les référés suspension) et les autres

référés (à savoir les demandes d'expertise et de provision) qui sont traités dans un délai de 6 mois à un an.

Avant de donner la parole aux rapporteurs publics des deux chambres, une précision sur leur rôle pour les personnes qui ne sont pas forcément au fait des particularités de la juridiction administrative. Les rapporteurs publics, nouvelle appellation depuis début 2009 des anciens commissaires du gouvernement, sont des magistrats du tribunal qui exercent pour un temps ces fonctions particulières qui consistent selon le texte de l'article L.7 du code de justice administrative à « exposer publiquement et en toute indépendance leur opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ». Il ne s'agit donc pas d'un ministère public et leurs conclusions ne sont pas des réquisitoires, mais simplement le point de vue d'un magistrat du tribunal sur le dossier, ce qui assure un double regard (celui du rapporteur en charge du dossier et donc celui du rapporteur public) pour chaque dossier. Et si, comme il est souvent noté dans la presse, 9 fois sur 10 les conclusions du rapporteur public exposées lors de l'audience sont suivies par la formation de jugement (c'est-à-dire trois autres magistrats délibérant hors la présence du rapporteur public, ou un magistrat délibérant et statuant seul) c'est que même si le droit n'est pas une science exacte les solutions à apporter à un litige n'ont pas trop de raisons d'être souvent divergentes quand elles sont analysées par des professionnels sous le même angle (à savoir trouver une solution juridiquement fondée et équitable).

Ce qui explique aussi partiellement cette statistique souvent citée au niveau national : 97 % des décisions prises par le tribunal administratif, juge administratif de premier ressort sont des décisions définitives, soit qu'il n'y ait pas d'appel, soit que la décision du juge d'appel et /ou du juge de cassation soit la même. Je ne dis pas cela (mesdames et messieurs les avocats qui nous font le plaisir d'être présents) pour vous inciter à ne pas faire appel, car je sais bien que – un peu comme pour le loto - tout le monde espère être dans les 3 %.

Je donne la parole aux rapporteurs publics des deux chambres.