

Tribunal administratif de La Réunion - Audience solennelle du 21 septembre 2016

Intervention de M. Jean-Philippe Séval, rapporteur public de la 2^{ème} chambre

M. Le Président, lorsque vous m'avez demandé de présenter ce matin une rétrospective synthétique de l'activité juridictionnelle du Tribunal depuis le début 2015, j'ai commencé par examiner les statistiques des affaires traitées, pour tenter de dégager ce que notre activité avait pu avoir de spécifique au cours de cette période.

Il est apparu que dès votre arrivée vous avez été confronté à un contentieux qui alimente régulièrement la juridiction dont vous preniez la présidence et qui, en 2015 et 2016, a largement occupé ses rôles d'audience, je veux parler du contentieux électoral.

La période qui nous intéresse a été marquée tout à la fois par les litiges relatifs à l'élection en mars 2015 des tous nouveaux conseillers départementaux, mais aussi, par ce que l'on pourrait qualifier de litiges post-électorales en lien avec le renouvellement des édiles communaux, renouvellement intervenu en mars 2014. Cela concerne bien évidemment la saisine du tribunal par la commission nationale des comptes de campagne, mais également tous les litiges nés des réorientations des politiques communales notamment en matière de gestion des ressources humaines et financières.

Commençons par évoquer d'abord le contentieux généré en mars 2015 par le renouvellement des conseils généraux devenus pour la 1^{ère} fois conseils départementaux.

Le tribunal a ainsi été amené à examiner une dizaine de protestations électorales. Aucune n'a toutefois conduit à la réformation ou à l'annulation de ces élections, pouvoirs dont il convient de rappeler, qu'ils ne sont conférés au juge administratif qu'en sa qualité de garant de la sincérité du scrutin. La censure du juge administratif n'a donc ici nullement valeur de sanction.

Rappelons que parce que le juge administratif n'est pas le censeur de la morale politique mais qu'il n'est que le garant de la vox populi, l'existence - même dument avérée de pratiques contraires au jeu démocratique ou d'infractions au code électoral - n'autorise aucune censure dès lors qu'il n'est pas établi qu'elles ont eu un impact direct et immédiat sur le sens du vote ou les résultats du scrutin.

C'est très exactement la logique qui avait conduit le Tribunal de la Réunion, en tenant compte des écarts de voix entre les listes en présence, à annuler les élections municipales de Sainte-Rose en 2014, mais qui l'a aussi conduit à valider celles qui s'y sont tenues en juillet 2015, et ce malgré l'existence de pratiques d'achat de voix démontrées auprès de deux électeurs mais qui, selon la formule de l'arrêt confirmatif rendu par le Conseil d'Etat le 16 mars 2016, pour regrettables qu'elles soient, n'ont pu modifier les résultats de l'élection.

Pour autant de telles pratiques ne restent pas sans conséquence pour leurs auteurs, bien évidemment devant le juge pénal lorsqu'il en est saisi, mais aussi devant le juge administratif. Ainsi en est-il, lorsqu'en application de l'article L. 118-3 du code électoral, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, a saisi le Tribunal de la Réunion de l'invalidation des comptes d'un certain nombre de candidats pour lesquels la juridiction est alors appelée, cette fois-ci, à sanctionner les manquements aux règles de transparence financière des campagnes électorales en prononçant éventuellement des peines d'inéligibilité.

Compte tenu des délais d'examen de ces comptes par la commission, le Tribunal a ainsi eu à connaître en 2015 et 2016 tant du contentieux qui s'est noué autour du renouvellement des conseils municipaux en mars et avril 2014, que de celui né à l'occasion des élections départementales de mars 2015.

Dans une logique cette fois-ci nettement répressive, ici tout manquement aux règles relatives à la transparence financière des campagnes électorales est susceptible d'entraîner à la fois le rejet des comptes, avec ses conséquences financières pour les candidats et d'entraîner leur inéligibilité dont il appartient depuis une loi du 14 avril 2011, au juge administratif de moduler la durée jusqu'à un maximum de trois ans applicable à toutes les élections à venir.

Le Tribunal de la Réunion a eu ainsi à connaître de plus d'une quarantaine de saisines de cette commission.

Certaines n'ont pu aboutir, faute pour la commission de s'être prononcée dans le strict délai de 6 mois qui lui est imparti par la loi ; tel fut le cas pour la commune de Saint-Leu, le Tribunal, confirmé par le Conseil d'Etat, ayant dû constater que les comptes pour la campagne électorale des municipales de 2014 étaient implicitement validés à défaut pour la commission de les avoir rejetés dans le délai légal, faisant également échec à la saisine régulière du tribunal pour qu'il statue sur d'éventuelles inéligibilités.

Mais pour l'essentiel, le Tribunal a été régulièrement saisi et a donc été amené à statuer. Dans quasiment tous les cas, il a confirmé l'invalidation des comptes de campagne qui lui ont été ainsi soumis, seules deux décisions ayant été contraires à la position de la commission. Il s'est ensuite prononcé sur les sanctions d'inéligibilités correspondantes.

En application des critères dégagés par le Conseil d'Etat, le Tribunal a largement modulé les sanctions prononcées dont aucune n'a dépassé deux années, la moyenne se situant entre 12 et 18 mois d'inéligibilité.

Cette modulation s'est opérée en fonction de l'importance de la règle méconnue au regard de la sincérité du compte présenté, en fonction également du caractère manifestement délibéré ou non du manquement reproché, et aussi en proportion des volumes financiers en jeu, souvent très limités.

Mais, laissons là ce contentieux purement électoral, pour évoquer maintenant un certain nombre de litiges qui ont également connu un fort retentissement médiatique, et rempli de façon régulière les rôles d'audience de ce Tribunal.

Sans entrer dans un examen détaillé de ces affaires, examen fastidieux et qui n'a pas lieu d'être ici, je vous propose d'évoquer les litiges que je qualifiais en début de cette intervention, de litiges post-électorales.

C'est ainsi qu'à la faveur de changements de majorité, un certain nombre de collectivités ont souhaité, sous d'indéniables contraintes financières souvent dument relevées par la Chambre régionale des Comptes, revoir une partie de leurs engagements.

Ce fut le cas par exemple pour des subventions servies à diverses associations, et dont la remise en cause a pu être censurée par le Tribunal qui a rappelé à cette occasion la force juridique contraignante des promesses et engagements expressément pris par les personnes publiques.

Mais ce fut surtout le cas, lorsque ces collectivités ont voulu limiter leurs charges salariales en réduisant vigoureusement les indemnités jusqu'alors servies à leurs agents, ou plus drastiquement encore, en réduisant leurs effectifs par le biais de licenciement ou de refus de renouvellement de contrats.

Au-delà, des quelques annulations prononcées pour des cas qui relevaient manifestement d'animosité personnelle, parfois dument constatée par le Défenseur des droits, le Tribunal a été amené à plusieurs reprises à censurer la méconnaissance des règles de compétence, notamment celles des organes délibérants, entourant de telles décisions et à rappeler, sans s'immiscer bien évidemment dans l'opportunité des choix faits, qu'il revient toujours à la personne publique d'établir que ses décisions ont bien été prises dans l'intérêt du service, seule justification des pouvoirs qui lui sont reconnus.

Au-delà de ces quelques aspects, liés de plus ou moins près aux opérations électorales qui ont jalonné cette longue année juridictionnelle, l'activité du tribunal a persisté à être marquée par l'impact juridique des grands travaux et chantiers menés sur l'île et bien entendu tout particulièrement par la nouvelle route du littoral.

Suivant en cela l'avancée du chantier, la nature du contentieux a toutefois évolué, touchant désormais moins aux marchés d'attribution des travaux eux-mêmes, qu'à leur approvisionnement et à leur exécution au regard de leur impact sur l'environnement.

A titre d'illustration je me bornerai simplement à évoquer le contentieux lié à la modification du schéma départemental des carrières. Après une 1^{ère} saisine en urgence qui avait conduit le juge des référés à rejeter la demande de suspension de ces diverses modifications, rejet confirmé par le Conseil d'Etat, le Tribunal a finalement en juin dernier, confirmé la légalité de la mise à jour du schéma départemental des carrières ouvrant ainsi 4 nouveaux espaces d'extraction de matériaux destinés à alimenter le chantier de la nouvelle route du littoral.

Quelques semaines auparavant, saisi par des associations de protection de l'environnement, le Tribunal s'était cette fois-ci prononcé pour admettre la légalité des décisions prises par l'Etat afin d'autoriser le maître de cet ouvrage à déroger à un certain nombre d'interdictions liées à la préservation d'espèces protégées, compte tenu du but d'intérêt général poursuivi et de la nature des autorisations accordées.

Outre la nouvelle route du littoral, il convient au moins de citer également au nombre des autres grands projets structurants, le programme d'aménagement Ecocité à Cambaie-oméga. Le Tribunal a ici été saisi de 6 requêtes qui en contestaient la déclaration d'utilité publique. Mais là encore, après avoir admis la finalité d'intérêt général d'un tel projet, compte tenu notamment de l'évolution démographique de la partie ouest de l'île, le Tribunal qui n'a pas relevé de motifs d'annulation, en a donc confirmé la légalité.

L'évocation de ces litiges emblématiques des grands enjeux locaux, conduit tout naturellement à rendre compte d'un autre contentieux assez atypique, ou au contraire typique de la Réunion et liés à ses spécificités qui en font, comme vous le rappeliez M. le Président, une île intense, mais parfois non dépourvue de risques.

Cette année encore, ces litiges ont continué à alimenter un contentieux à forte connotation locale, qui, s'il n'a finalement qu'un faible impact sur les statistiques du Tribunal, représente au contraire un enjeu médiatique, émotionnel, voire économique fort : l'exemple le plus évident, mais qui n'épuise pas la liste, étant bien évidemment celui lié à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « crise requins ».

Après une séquence qui a conduit la juridiction administrative, y compris le Conseil d'Etat, à enjoindre aux autorités publiques de renforcer les mesures de prévention, et au moins d'information, propres à réduire au maximum les risques liés aux attaques de requin sur le littoral réunionnais, le juge des référés du Tribunal a été à nouveau sollicité en 2016 sur le thème toujours délicat de l'adéquation des actions entreprises et de leur conformité avec l'environnement juridique contraignant dans lequel elles s'inscrivent.

Mais surtout pour la première fois, le tribunal a été appelé à statuer sur une première demande d'indemnisation présentée par une victime d'une attaque de requin ; victime qui mettait justement en cause la carence de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de police dans la prévention de ce risque dès lors qu'il était clairement identifié et évalué.

Sans qu'il y ait réellement lieu d'y introduire une spécificité particulière, le Tribunal a appliqué ici, une jurisprudence fixée de longue date et suivie avec constance, liée à la prévention des risques et dangers excédant ceux contre lesquels les usagers doivent personnellement se prémunir par leur prudence.

Ainsi, compte tenu en particulier de la connaissance précise qu'avait la victime du risque auquel elle s'exposait en méconnaissant les interdictions posées et les règles de précaution édictées, le Tribunal a estimé qu'au jour de l'accident, les mesures de prévention et d'information prises par les autorités publiques et en particulier l'Etat, étaient suffisantes pour prévenir ce type d'accident. Cette solution est notamment à rapprocher de celle retenue par la juridiction dans d'autres circonstances, à l'occasion d'un accident mortel survenu il y a quelques années à un randonneur dans l'enclos du volcan lors d'une éruption.

Mais c'est la même jurisprudence, qui a au contraire conduit le Tribunal, très récemment confirmé en cela par le Conseil d'Etat, à condamner une commune en rappelant qu'il appartient au maire d'assurer sur son territoire la sécurité des randonneurs en les avisant sur

les risques encourus et en s'assurant de la fiabilité du balisage des sentiers surtout s'ils constituent l'un des attraits touristiques de ces collectivités.

Pour achever sur une note moins tragique, ce panorama des contentieux liés aux particularismes de l'île, mentionnons, la présence à Saint-Pierre du siège des Terres australes et antarctiques françaises qui donne régulièrement compétence au Tribunal de la Réunion pour connaître d'un contentieux aux enjeux économiques inversement proportionnels à son faible volume.

Si cette présence, ne génère plus un contentieux des droits de pêche aussi important et sensible qu'il a pu être certaines années, il a tout de même conduit en septembre 2015, le Tribunal à connaître en référé d'un contentieux aux enjeux économiques considérables, je veux parler du refus de prolongation du permis exclusif de recherche de gisements pétroliers à Juan de Nova. La suspension de cette décision qui avait alors été prononcée à titre provisoire par le juge des référés, a entraîné depuis un revirement de position du ministre concerné rendant désormais sans objet la requête qui avait été déposée pour que soit tranché le fond de l'affaire.

Evoquons enfin, pour conclure ce rapide et forcément incomplet tour d'horizon de l'activité juridictionnelle du tribunal, un certain nombre de décisions dont le point commun est de figurer ici davantage pour les perspectives qu'elles ouvrent, que pour leur valeur purement rétrospective.

A ce titre, je citerai d'abord une décision rendue par la juridiction début 2016 qui pour la 1^{ère} fois a admis le principe de la responsabilité de l'Etat à raison des erreurs commises par les services fiscaux à l'occasion d'une opération de vérification.

Il faut le reconnaître, la matière fiscale a longtemps constitué l'un des derniers vrais bastions du régime fort restrictif de la faute lourde.

Ce n'est qu'en 2011, avec l'arrêt Krupa, que le Conseil d'Etat a admis que c'est le régime de droit commun de la faute simple, qui trouve désormais à s'appliquer pour l'exécution de toutes les opérations se rattachant aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt.

Désormais, un contribuable peut obtenir réparation de tout préjudice, y compris moral, que les opérations d'assujettissement ou de contrôle ont pu lui causer, sans qu'il y ait lieu de caractériser la faute et d'évaluer sa gravité notamment au regard de la difficulté réelle ou supposée de l'activité des services fiscaux.

Si les faits de l'espèce jugée cette année, n'ont en définitive conduit qu'à une indemnisation d'un faible préjudice moral, à n'en pas douter cette première condamnation prononcée dans la mouvance de la jurisprudence Krupa, est très vraisemblablement appelée à connaître d'importants développements dans les années à venir. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'augmentation des demandes indemnitaires adossées aux plus récentes requêtes fiscales, et ce d'autant plus, que le contentieux fiscal reste encore et toujours à la Réunion, très caractérisé par les délicates questions liées aux dispositifs de défiscalisation outre-mer.

Il est, de ce point de vue, tout à fait significatif que l'une des décisions du Tribunal de la Réunion commentées au rapport annuel 2016 du Conseil d'Etat, concerne justement une interprétation des conditions d'éligibilité de certains professionnels aux dispositifs de défiscalisation.

Un ultime domaine mérite d'être signalé, celui du contentieux de l'urbanisme. C'est en effet véritablement à partir de 2015 que le Tribunal a pu mettre en œuvre les dispositifs novateurs des ordonnances et décret de juillet et octobre 2013.

Dans le respect du principe du droit au recours, le Tribunal a ainsi fait une application progressive des nouvelles règles d'accès au juge, exigeant une démonstration beaucoup plus rigoureuse de l'intérêt à agir des requérants, afin de réduire les recours abusifs, et enfermant un certain nombre de moyens dans des délais stricts afin d'améliorer la sécurité des documents et autorisations d'urbanisme.

C'est aussi l'objectif poursuivi par les dispositions très novatrices qui redynamisent en cette matière du contentieux de l'urbanisme, le pouvoir d'instruction du juge et renouvellent l'office du juge de l'excès de pouvoir, au travers d'outils comme le sursis à statuer en attente de régularisation, l'annulation partielle et la divisibilité des prescriptions d'urbanisme.

Ce sont très vraisemblablement ces voies qui vont dans l'avenir infléchir les méthodes et l'office du juge administratif, en affaiblissant encore la distinction entre juge de l'annulation et du plein contentieux, pour le rendre plus réactif, plus lisible, plus efficace à l'instar de ce qu'apportèrent en leur temps le renforcement des pouvoirs d'injonction et plus encore la réforme des référés qui représentent aujourd'hui pour le tribunal de la Réunion une part très significative de son activité.

Je vous remercie.