

## **LIBERTE EGALITE FRATERNITE : 30 ANS DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

Lorsque notre estimée présidente m'a demandé, lors de mon dernier entretien professionnel, à la veille de mon départ à la retraite, de prononcer un discours lors de l'audience solennelle de ce jour, sur ma vie de magistrat administratif, j'ai accepté sans barguigner, en bon petit soldat de notre vénérable institution. « Tu aimes écrire, me dit-elle aimablement, et puis tu as fait du théâtre, cela devrait te convenir ». Et effectivement, sur le moment, cette épreuve m'a paru moins insurmontable que l'analyse d'une grosse affaire d'autorisation environnementale ou du litige opposant un militaire à son administration sur fond de logiciel Louvois. Mais, à la réflexion, c'est tout sauf évident. En quoi la modeste et somme toute banale carrière d'un magistrat administratif comme les autres pourrait attirer l'attention de cette assemblée de haut niveau, aussi diverse que le riche et harmonieux paysage judiciaire, politique et administratif français. Il me fallait trouver un point commun, un terrain d'entente, un espace de dialogue fictif pour mon monologue que j'espérais le moins soporifique possible, chacun sachant ici à quel point l'exercice du dernier discours de l'audience solennelle peut se heurter parfois à une indifférence polie. Sensibles à mon anxiété, les mânes de toutes les générations successives de magistrats administratifs sont sorties de leurs célestes et éternelles disputes jurisprudentielles pour me souffler un mot-clé : République et trois déclinaisons : Liberté Egalité et Fraternité. En effet quoi de plus commun à nous toutes et tous ici réunis que ces puissants symboles qui font notre Nation et sont à la base, entre autres, de nos engagements professionnel ou électif respectifs. Ce n'est donc pas en égrenant fastidieusement les étapes chronologiques d'une carrière des plus ordinaires que je vous invite aujourd'hui à partager pendant un court moment, la vie d'un magistrat administratif de la fin du 20<sup>ème</sup> et du début du 21<sup>ème</sup> siècle, à l'aune de ces trois beaux principes de liberté, d'égalité et de fraternité.

Liberté d'abord ! C'est le principe auquel je suis incontestablement le plus attaché. Qu'est-ce que la liberté pour un magistrat administratif ? Mais son indépendance bien sûr ! Mon indépendance ! C'est pour elle que j'ai choisi, à ma sortie de l'ENA début 1991, la carrière de juge administratif et ce premier poste au tribunal administratif de Paris. Une indépendance gagnée à l'époque à la force du poignet, plus exactement à la pointe du stylo : point de PC ni d'internet en ces temps de règne sans partage du papier et des dossiers cartonnés. Des temps où les délais de jugement, entre deux et quatre ans en moyenne en première instance, feraient rougir, voire rugir, nos gestionnaires d'aujourd'hui ... Mais indépendance tout de même. Si j'ai fait l'objet une fois d'une aimable invitation à orienter ma réflexion sur l'issue d'un litige, par un ex-collègue, d'ailleurs, exerçant alors en détachement auprès d'une collectivité locale, invitation refusée tout aussi aimablement non sans un certain agacement, je dois dire honnêtement que je n'ai jamais fait l'objet de la moindre pression. Ne cherchez pas, c'était dans les années 90 et en Ile de France ... Cette indépendance, qui fait l'honneur de notre engagement professionnel, je l'ai personnellement vécue donc sans difficulté. Mais il est une indépendance plus difficile à défendre que celle qui nous anime vis-à-vis des administrations, des lobbys divers et variés, professionnels et associatifs, ou d'usagers vindicatifs inquiets du sort réservé à leur affaire. C'est l'indépendance vis-à-vis de notre propre système de valeur, de mon système de valeur. Nous n'arrivons pas dans la juridiction administrative sans un passé, des croyances, des a priori voire des préjugés. C'est cette indépendance-là, peut-être, qui est la plus difficile à défendre. Et je pense que l'absence de robe ne nous y aide pas : nous ne pouvons-nous effacer derrière une apparence qui met en avant la fonction et pas l'individu. C'est un des regrets que j'aurai en quittant le métier : je n'ai porté la robe que pendant mes deux ans de mobilité en tant que substitut du Procureur de 2000 à 2002, j'aurais aimé la porter tout au long de ma carrière ... Mais il existe heureusement un autre garde-fou, sans doute plus efficace : la collégialité. Réfléchir puis juger à trois, voire plus pour certaines affaires

particulièrement importantes ou significatives quel confort ! Certes, ce n'est pas une pratique dont on peut dire qu'elle nous fait gagner du temps, et lorsque votre président de chambre est affligé d'une forte surdité, oui, j'ai connu ça, on frise le grandiose ... mais, quelle satisfaction, après des palabres parfois âpres mais intellectuellement des plus satisfaisantes, d'arriver à la LA solution. Elle ne sera pas toujours parfaite, elle sera parfois cassée sans ménagement par le Conseil d'État, mais elle a le mérite d'être le fruit d'une réflexion collective. C'est un outil précieux, qu'il ne faudra jamais abandonner, la garantie pour les justiciables d'une approche professionnelle et non intuitive de leur situation. J'ai toujours respecté le résultat de ces intenses discussions, même si je n'étais pas toujours d'accord et que cela m'amenait à considérablement remanier mon projet de décision. Et, pour être honnête, j'ai parfois éprouvé une certaine difficulté à comprendre l'obstination de certains collègues campés sur leur position. Mais nous ne sommes pas toutes et tous constitués du même bois, c'est aussi ce qui fait la richesse et la liberté de notre corps. Diversité ne doit cependant pas nuire à un autre de nos grands principes : l'égalité.

L'égalité pour le juge administratif c'est bien sûr et d'abord l'égalité de traitement devant la juridiction administrative, et le ciment de cette égalité c'est le respect le plus absolu possible de la jurisprudence. Le magistrat administratif a le culte du précédent, et ce précédent ce sont les décisions du Conseil d'État. Culte qui permet d'espérer que le justiciable verra son affaire jugée à peu près dans les mêmes conditions et avec la même issue où qu'il réside sur le territoire. Je ne me suis pas spontanément coulé dans le moule. J'y ai vu au début une atteinte à notre liberté de juger. Encore il y a peu, cette stricte application de la jurisprudence m'a paru difficile et inadaptée. Je pense notamment à ce redoutable contentieux des contraventions de grande voirie. Vous occupez sans autorisation le domaine public et, patatras, nous sommes saisis par le préfet de vos agissements, et, après vérification scrupuleuse de la réalité de cette occupation irrégulière, nous vous infligeons une amende et vous ordonnons de libérer les lieux à vos frais et dans

les plus brefs délais. Rien de choquant sur le principe, après tout aucun motif ne peut justifier que vous envahissiez un terrain qui est à tout le monde. Mais, curieusement, c'est un des rares contentieux où nous ne disposons d'aucun pouvoir d'appréciation. Occupation, irrégulière, sanction, évacuation. Or la vie est un peu plus compliquée que cela. Je me souviens par exemple de ce charmant restaurant des années 1930 situé depuis des lustres au bord d'une plage de la Côte d'Azur. Pas de construction en dur sur le domaine public maritime, que du démontable, donc amende et destruction de ce coquet et un peu désuet établissement au profit d'une buvette dans un algéco, recouvert de frisettes de bois pour tenter de limiter les inévitables dégâts esthétiques. Mais, respect de la jurisprudence d'abord, pas d'erreur manifeste d'appréciation à opposer à ce que j'estimais être un saccage. Très honnêtement, si nous avions disposé de ce fameux pouvoir d'appréciation, j'aurais sans hésitation argumenté pour que nous prononcions la relaxe. C'est parfois aussi notre juge suprême que j'ai eu quelques difficultés à suivre voire comprendre. Ainsi nous avons estimé après mûre réflexion et en nous inspirant d'une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, que le régime des détenus particulièrement signalés relevait de la compétence du législateur et pas du pouvoir réglementaire. Peut-être nous étions nous trompés mais notre raisonnement fut balayé d'un revers de main et sans véritable motivation juridique par une décision lapidaire du Conseil d'État. Nous avons toutes et tous, je crois, ce genre de regret ou d'incompréhension. Mais l'égalité ce n'est pas que ce respect parfois frustrant de la jurisprudence. C'est aussi garantir l'égalité des armes entre les parties par le biais d'une procédure strictement contradictoire, qui peut amener le juge administratif à assumer son pouvoir inquisitoire. Voilà qui nous ramène des siècles en arrière car, oui, c'est bien l'inquisition qui, dans un autre contexte et avec d'autres méthodes, a pour la première fois imaginé les règles et les procédures de l'instruction d'une affaire soumise à la justice. Je vous rassure, pas de cul de basse fosse froid et humide dans les sous-sols de la Cour, où nous soumettrions à la question ministres, préfets, avocats, élus locaux et autres présidents

d'établissements publics. Non ... Mais, parfois, peut-être, un léger agacement, se traduisant par des formules oratoires triviales en ces lieux de réflexion silencieuse, lorsque le mémoire en défense tant attendu nous arrive la veille de la clôture d'instruction, ou le jour de la clôture d'instruction mais un peu avant l'heure fatidique, ou encore juste avant l'audience et qu'en plus il nous submerge d'éléments nouveaux qui remettent évidemment en question la solution laborieusement élaborée que nous avons apporté au litige. Même colère pas toujours rentrée lorsque nous demandons sans succès des documents qui s'avèrent indispensables à la résolution de l'affaire. Grandeur et servitude du juge administratif ... qui cent fois sur le métier remet son ouvrage. Métier qui a toutefois bien changé depuis 1991. Lorsque je suis arrivé au tribunal administratif de Paris, l'ouvrage s'exécutait au stylo et avec l'aide quand même de la photocopieuse, seule concession à une modernité encore redoutée. Les projets de jugement étaient un patchwork d'écrits à la qualité graphique variable et de photocopies d'articles de loi ou de règlement plus ou moins bien collés sur des feuilles un peu froissées par la frénésie de l'élaboration du projet de décision. Le tout partait au pool de dactylos, revenait, subissait de nouvelles modifications, repartait, revenait, on ne s'en lassait pas ... Il est vrai que les délais de jugement n'étaient pas tout à fait les mêmes que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Et je ne vous parle pas des recherches sur cette fameuse jurisprudence, alors bien éparpillée entre les recueils Lebon des décisions du Conseil d'État, d'étroits et innombrables tiroirs remplis à ras bord de petites fiches cartonnées, plus ou moins bien classées. La bibliothèque était alors un lieu sacré, le temple de la connaissance, que certains pourtant, sacrilège, n'ont pas hésité à profaner. Je me souviens, au tribunal administratif de Paris, de ces deux stagiaires étudiants qui avaient profité d'un des nombreux recoins entre les multiples rayonnages de cette bibliothèque labyrinthique pour ... découvrir les mystères de la vie. Ils furent pris sur le fait par un agent de greffe à la morale sourcilleuse, et, l'époque étant encore rude, leurs stages furent illico et définitivement interrompus. Ont-ils pu par la suite

regagner le chemin qui mène, après bien des obstacles, à la juridiction administrative ? Je le leur souhaite, mais je l'ignore, étant moi-même parti peu après, en 2000 plus exactement, au parquet de Paris dans le cadre de ma mobilité. C'est dans les dédales du Palais de justice, alors encore situé sur l'île de la Cité, que j'ai vraiment pour la première fois, quotidiennement et professionnellement, travaillé avec un PC et en ayant recours à internet. Nous avons été équipés, au tribunal administratif, mais l'usage était encore limité, sauf pour la consultation d'Ariane, la banque de données jurisprudentielles qui, sans surprise, et pour les raisons précédemment invoquées, rencontra immédiatement un vif succès, jamais démenti. Mais nous continuions à vivre dans un monde de papier et de carton : chemises des dossiers, mémoires et pièces jointes, boîtes pour regrouper le tout en cas de productions particulièrement prolifiques, certaines affaires encombrant des étages entiers dans les greffes et les bureaux. C'est plus tard, bien plus tard, à la fin des années 2010, qu'intervint le « grand bond en avant », aurait dit Mao, de la dématérialisation. Petit à petit mais assez rapidement tout de même, plus de papier, plus de carton, des étagères vides, des bureaux dépoussiérés, les juridictions devenant sans même s'en rendre compte des pôles high-tech d'une justice efficiente et aseptisée... Oui, enfin, high-tech à la française ... pas frimeuse pour un octet, qui sait rester « à la bonne franquette », si vous me permettez cette expression familière : coupures intempestives de services pourtant indispensables, incessantes mises à jour, consignes régulières d'alléger la charge de systèmes semble-t-il un peu sous-dimensionnés, VPN parfois un peu fragile. Nous avons su conserver le charme d'une justice, par certains côtés, encore artisanale. Pour combien de temps ? J'entends ici et là des rumeurs d'entrée dans un autre monde. Certaines officines privées mettent au point des algorithmes élaborés à partir de nos décisions, et qui permettent déjà à leurs clients d'évaluer leurs chances de succès, que ce soit en première instance et surtout en appel. Nous y reviendrons car nous parlons ici d'égalité, et force est de constater que les magistrats administratifs comme les greffes sont tous égaux devant une

évolution technique rapide et parfois chaotique ... et pas d'égalité sans fraternité, dernière valeur de notre triptyque, mais pas des moindres.

Fraternité avec toutes et tous, d'abord, grâce ce souci de l'intérêt général, c'est à dire l'intérêt de la communauté tout entière, qui nous anime à chacune de nos prises de décision. Pas facile toujours, tant certains intérêts particuliers paraissent justifiés. Mais c'est une notion avec laquelle je n'ai jamais ressenti de vraie difficulté, toute décision certes un peu dure à appliquer par un particulier ou une entreprise m'ayant toujours paru finalement plutôt justifiée dans l'intérêt du plus grand nombre. Il en va ainsi des éoliennes, très mal vécues en général en France et donc très critiquées, comme en général de toutes les installations dites classées. Tout monde reconnaît plus ou moins qu'elles sont nécessaires, mais le plus loin possible de chez soi. Nous ne progresserons pas en matière environnementale sans certains sacrifices, j'en suis convaincu, et l'honneur du juge administratif est de défendre dans tous les cas cet intérêt commun.

Fraternité avec les administrations, qu'elles soient nationales ou locales, dont j'ai toujours essayé de comprendre les difficultés, car elles sont en prise directe avec la réalité, des personnes physiques ou morales, et de l'action, délicate à mettre en œuvre dans un monde complexe et parfois heurté. Fraternité avec les avocats, avec lesquels j'ai eu des débats souvent fructueux, cordiaux, respectueux, et grâce auxquels la jurisprudence peut s'adapter à une société qui change.

Fraternité aussi avec toutes et tous les collègues, et quand je parle de collègues j'entends aussi bien les magistrats que les greffiers. Je l'ai particulièrement vécue à Marseille, où je suis resté vingt ans. Et je garderai toujours un souvenir ému de ce patio où se réunit avec bonheur la confraternité des fumeurs non repentis. Plus sérieusement, et quelle qu'ait été ma progression dans la carrière, je crois avoir toujours eu le souci des femmes et des hommes avec lesquels j'ai eu le plaisir d'exercer mes fonctions, dans le respect de chacune et chacun,

et de ses façons de travailler. Car par exemple il existe pour moi deux types de magistrats : celui qui a le souci de trancher des litiges en appliquant le droit à la situation soumise à son analyse, je suis de ceux-là, et le magistrat qui explore tous les aspects d'un dossier, qui ouvre et ferme les tiroirs et profite de l'examen d'une affaire pour développer et approfondir le droit administratif. Les deux sont nécessaires même si le dialogue entre ces deux pôles de la juridiction administrative est parfois un peu difficile.

Un de mes regrets, toutefois, est que, justement au nom de cette fraternité professionnelle, magistrats et greffiers ne fassent pas partie, institutionnellement parlant, de la même maison. Nous sommes gérés par le Conseil d'État, nos collègues du greffe sont gérés par le ministère de l'intérieur, ce qui présente peut-être des avantages de carrière pour les intéressés, mais, de manière sans doute un peu irrationnelle, j'aurais préféré, puisque que nous sommes toutes et tous dans le même bateau, que nous ayons le même capitaine ...

Un dernier regret, enfin, une fraternité un ternie par l'absence d'unité de la juridiction administrative : d'un côté le corps des magistrats des TA et CAA, de l'autre les membres du Conseil d'État. C'est la seule juridiction que je connaisse, sauf erreur de ma part, qui connaisse une telle dichotomie. Je n'ignore pas les raisons historiques à l'origine de cette situation, je n'ai, soyez en sûr, jamais eu le désir d'œuvrer à Paris au sein du Conseil mais je regrette que la plupart de nos juges de cassation n'aient pas une connaissance intime des charmes et des tourments de l'appel et de la première instance.

Les discours les plus rébarbatifs ont, je vous rassure, une fin. Il est temps de conclure. En ce qui me concerne, ces trente années de juridiction administrative à l'aune du triptyque républicain se terminent. Je ne me désintéresse pas pour autant de l'avenir. J'ai évoqué très brièvement tout à l'heure l'évolution technologique à l'œuvre autour et au sein même de la juridiction administrative. Il me semble que cette évolution est liée avant tout à l'importance croissante de la maîtrise des mathématiques et du droit pour influencer sur notre environnement juridique.

Dans la nouvelle économie des plates-formes numériques où la donnée est la source phare, les formules mathématiques sont indispensables pour trier, classer et décider. La juridiction administrative, avec sa tradition et sa culture jurisprudentielle, est particulièrement perméable à cette évolution. Pour paraphraser Houellebecq, nous sommes en plein dans l'extension du domaine des maths et du droit. Quantifier, rationaliser pour mieux ester, puis pour mieux juger. Les maths et le droit sont au cœur de l'actuelle transformation technologique, donc économique, donc politique, donc juridique. On retrouve fort bien cette imbrication du droit, de l'économique et du technologique dans les traités, les directives et les règlements européens, dont nous, juges administratifs avons de plus en plus à faire application. Dans le système économique mondial actuel, le politique, jugé instable et perçu comme un obstacle potentiel à la dynamique des échanges, est évacué le plus possible, dans la conception des nouvelles normes, au profit d'organisations présentées comme indépendantes et rationnelles : autorité de la concurrence, organisation mondiale du commerce, commission européenne, etc. ...Certains considèrent même que depuis déjà plusieurs décennies, ce ne sont plus les parlements, qu'ils soient nationaux ou européen, qui ont créé les normes, le politique restant spectateur. Les maths et le droit, réputés froids et rationnels, s'allieraient ainsi pour assurer le meilleur retour sur investissement, le plus loin possible de la supposée irrationalité du comportement humain. Une société du quantitatif et du contrat, avec des normes adaptées à ce que l'informatique est capable de porter. Les juristes et les matheux seraient ils ainsi les nouveaux détenteurs du pouvoir ? A voir. Même une économie d'algorithmes et de contrats a besoin de décideurs capables de questionner les innovations et d'apporter une vision globale de la société, ce fameux intérêt général dont je vous ai parlé tout à l'heure. La crise mondiale du Covid, les innombrables ruptures d'approvisionnement, la guerre en Ukraine et les nouveaux enjeux énergétiques nous rappellent que subsiste le besoin d'un pouvoir politique capable de planifier et d'anticiper des crises qui échappent aux prévisions

des algorithmes et aux clauses des contrats. Ayons clair à l'esprit que ce n'est pas parce les maths nous diraient qu'une option est la voie optimale qu'il faut l'appliquer. Il faut que la solution soit acceptable du point de vue de la société dans son ensemble. La vie des particuliers, des entreprises, qui font appel à nous en cas de litige avec une administration, sont loin d'être une suite d'équations. Alors, bien que de plus en plus entourés peut-être de formules mathématiques et de normes juridiques pas toujours prises dans l'intérêt général, vous avez encore, chers juges administratifs, de belles heures devant vous. Liberté, égalité et fraternité, ce sera mon message d'adieux !

Michel Pocheron

19/11/2022