

Madame la Secrétaire générale, représentant le Préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord,
Monsieur le Secrétaire général, représentant le Préfet du Pas-de-Calais,
Madame la ministre, maire de Lille,
Mesdames et Messieurs les députés et les sénateurs,
Madame la représentante du Président du conseil régional des Hauts-de-France,
Monsieur le président du conseil départemental du Nord,
Messieurs les officiers généraux et leurs représentants,
Monsieur le Conseiller d'Etat, Président de la Cour administrative d'appel de Douai,
Monsieur le Premier avocat général représentant Madame le procureur général près la Cour d'appel de Douai,
Monsieur le Président du Conseil économique, social et environnemental des Hauts-de-France,
Madame la Présidente du Tribunal administratif d'Amiens,
Monsieur le Président du tribunal de grande instance de Lille et Monsieur le Procureur de la République près ce même tribunal,
Monsieur le Président de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France,
Madame et Messieurs les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat,
Monsieur le commandant en second du groupement de gendarmerie départementale du Nord,
Madame la représentante du Président de l'Université de Lille,
Monsieur le Président du conseil des prud'hommes de Lille,
Messieurs les bâtonniers,
Messieurs les représentants du conseil régional de l'ordre des architectes et de la chambre interdépartementale des notaires,
Monsieur le Consul général d'Algérie,
Monsieur le Directeur Général du C.H.R.U. de Lille,
Mesdames et Messieurs les représentant des doyens des facultés de droit et les professeurs de ces facultés,
Mesdames et Messieurs les avocats,
Mesdames et Messieurs les représentants des commissaires enquêteurs,

Chers collègues,

*
* *

Lors de l'audience solennelle de l'année dernière je me suis réjoui que l'installation, en 2016, du tribunal administratif de Lille dans ce beau bâtiment rénové, autrefois occupé par l'Institut de chimie de l'Université de Lille, permette désormais de vous y accueillir dans d'excellentes conditions.

Je me réjouis, cette année, de constater que la tenue d'une audience solennelle au tribunal administratif de Lille devient désormais une tradition, puisqu'il s'agit en effet de la deuxième édition de cet événement, et je vous remercie pour votre présence à cette manifestation, présence qui témoigne de votre considération pour la justice administrative.

Tradition oblige donc, cette audience solennelle se déroulera, comme l'année dernière, en trois temps :

- je présenterai tout d'abord le tribunal administratif de Lille et son activité, ainsi que les réformes en cours concernant la juridiction administrative dans son ensemble ;
- ensuite, M. Guillaume VANDENBERGHE, rapporteur public à la 3^{ème} chambre de cette juridiction, vous présentera une sélection de décisions rendues au cours de l'année 2018 par les magistrats de notre tribunal ;
- enfin, M. Denis PIVETEAU, Conseiller d'Etat, invité d'honneur de cette audience solennelle, nous présentera un sujet qu'il connaît particulièrement bien en sa qualité de président de la 4^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat : « Le juge administratif et le droit du travail » ; j'aurais l'occasion de vous le présenter plus longuement tout à l'heure, avant de lui donner la parole.

*
* *

Présenter le tribunal administratif de Lille, c'est parler tout d'abord des magistrats et des agents qui y travaillent, soit une centaine de personnes à ce jour :

- 37 magistrats ;
- 54 agents de greffe titulaires ;
- 4 vacataires ;
- Et 5 assistants de justice.

Ces personnels sont représentés sur cette estrade par le 1^{er} vice-président, les 7 présidents de chambre, le vice-président délégué aux référés et le greffier en chef du tribunal.

Le tribunal administratif de Lille a connu, cette année encore, un important renouvellement de ses effectifs, phénomène particulièrement marqué en ce qui concerne les magistrats.

Ainsi, au cours de l'année 2018 :

- 8 magistrats ont quitté le tribunal, dont notre regretté collègue Jacques LEPERS, décédé le 24 avril 2018,

- tandis que 10 nouveaux magistrats ont été affectés au tribunal, parmi lesquels 4 magistrats promus au grade de président de chambre.

Je vous présente ces derniers, même si les habitués de ce tribunal ont déjà eu, depuis le mois de septembre dernier, l'occasion de les voir siéger dans cette salle.

M. Christophe CANTIÉ, qui était précédemment Premier conseiller au tribunal administratif de Nîmes, préside désormais la 2^{ème} chambre de notre tribunal, celle des marchés publics et des collectivités territoriales.

Après avoir occupé pendant quelques années les fonctions d'inspecteur du Trésor, il est devenu magistrat administratif en 2003.

Il a, au cours de sa carrière, été affecté au tribunal administratif de Montpellier, à la cour administrative d'appel de Paris et au tribunal administratif de Nîmes et il a effectué sa mobilité à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

M. Benoît CHEVALDONNET, qui était précédemment Premier conseiller au tribunal administratif de Grenoble, occupe désormais les fonctions de vice-président délégué aux référés et décharge ainsi les autres vice-présidents d'une partie de leurs attributions dans ce domaine.

Il est devenu magistrat administratif en 2003, après avoir exercé pendant quelques années les fonctions d'attaché d'administration de la ville de Paris.

Il a effectué l'essentiel de sa carrière de magistrat au tribunal administratif de Grenoble, sous réserve d'un détachement de 3 ans au titre de la mobilité comme directeur de la Protection de l'Enfance du Département du Rhône.

M. Laurent LEVY BEN CHETON, qui était précédemment Premier conseiller au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, préside aujourd'hui la 4^{ème} chambre de notre tribunal, qui traite notamment du contentieux fiscal et du contentieux de la fonction publique hospitalière.

Il est devenu magistrat administratif en 2002, après avoir exercé pendant quelques années les fonctions d'inspecteur du Trésor à la direction générale de la comptabilité publique.

Il a, au cours de sa carrière, été affecté au tribunal administratif de Grenoble, à la cour administrative d'appel de Lyon et au tribunal administratif de Clermont-Ferrand et il a effectué sa mobilité à la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Mme Audrey MACAUD, qui était précédemment Premier conseiller au tribunal administratif de Caen, préside désormais la 3^{ème} chambre de notre tribunal, qui traite du contentieux fiscal et de celui de la fonction publique de l'Etat.

Elle est devenue magistrat administratif en 2003, après avoir exercé pendant quelques années les fonctions d'attachée de la police nationale.

Elle a, au cours de sa carrière, été affecté au tribunal administratif de Rouen, à la cour administrative d'appel de Paris et au tribunal administratif de Caen et elle a été détachée plusieurs années, au titre de la mobilité, au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement comme chef de bureau puis comme adjointe à la sous-directrice des affaires juridiques de l'administration générale.

*
* *
*

Pour en venir maintenant à l'activité du tribunal administratif de Lille au cours de l'année 2018, je soulignerai tout d'abord que cette activité a, de nouveau, été marquée par une forte augmentation du nombre de requêtes dont le tribunal a été saisi par les justiciables, ce nombre étant d'environ 11 900 requêtes, soit une augmentation de 8 % par rapport à l'année dernière.

Ce nombre de requêtes enregistrées place le tribunal administratif de Lille - qui est compétent pour juger en première instance l'ensemble des litiges administratifs qui surviennent dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais - à la 5^{ème} place des 42 tribunaux administratifs français.

Les efforts consentis par l'ensemble des personnels de cette juridiction ont permis de couvrir presque entièrement, en 2018, ce flux de requêtes nouvelles, mais seul un accroissement des effectifs permettra d'atteindre l'équilibre puis, surtout, de commencer à réduire les stocks de dossiers en instance.

La croissance du nombre de requêtes dont est saisi le tribunal administratif de Lille a ainsi justifié que le secrétariat général du Conseil d'Etat, qui gère les juridictions administratives, ait accordé à cette juridiction des emplois supplémentaires de magistrat et d'agent de greffe qui permettront de créer, en septembre 2019, une nouvelle chambre, la neuvième que comptera alors le tribunal.

Ce tribunal devra donc bientôt s'agrandir et je remercie à cette occasion la ville de Lille, propriétaire du bâtiment que nous occupons, d'avoir accepté de nous louer des locaux supplémentaires, dans l'aile de ce bâtiment située rue Saint-Hilaire, qui fera l'objet dans les prochains mois de travaux d'aménagement pour accueillir la nouvelle chambre.

Parmi les 11 900 requêtes nouvelles enregistrées en 2018, les recours en annulation dirigés contre les refus de titre de séjour ou contre les différentes décisions administratives d'éloignement prises par les préfets à l'encontre des étrangers en situation irrégulière, sont toujours, de très loin, les recours les plus nombreux, puisqu'ils représentent 41 % des affaires nouvelles enregistrées au tribunal administratif de Lille en 2018.

En deuxième position, on trouve les recours qui se rattachent au contentieux de la fonction publique, qui ont fortement augmenté en 2018, pour représenter 14,2 % de l'ensemble des requêtes.

Il faut rappeler à cet égard que les tribunaux administratifs sont, en quelque sorte, les conseils de prud'hommes des quelques 5 millions et demi d'agents publics que compte notre pays, que ce soit ceux de la fonction publique de l'Etat, ceux de la fonction publique des collectivités territoriale ou ceux de la fonction publique hospitalière.

En troisième position, on trouve différents contentieux regroupés sous la dénomination de « contentieux sociaux », qui ont représenté 13,5 % de l'ensemble des requêtes enregistrées au tribunal administratif de Lille en 2018.

Il s'agit de litiges concernant l'attribution de prestations sociales financées par les conseils départementaux ou par l'Etat au titre de l'action sociale ou du logement, comme par exemple :

- les dispositifs d'aide sociale à l'enfance ou aux jeunes majeurs,
- le Revenu de Solidarité Active (RSA),
- ou l'Aide Personnalisée au logement (APL)

En quatrième position, on trouve le contentieux fiscal (impôt sur le revenu, impôts locaux, impôt sur les sociétés, TVA) qui a représenté, en 2018, 6,5 % des requêtes dont a été saisi cette juridiction.

Ces quatre catégories de contentieux représentent, à elles seules, les trois quarts des requêtes dont le tribunal administratif de Lille a été saisi au cours de l'année passée.

Au-delà de ces « contentieux de masse », importants par le volume d'affaires qu'ils représentent, le tribunal est saisi de requêtes extrêmement variées et qui portent souvent sur des questions de société, des questions d'actualité ou des enjeux économiques sociaux et environnementaux importants.

Monsieur M. Guillaume VANDENBERGHE vous en donnera un aperçu tout à l'heure dans sa revue de jurisprudence.

Je soulignerai simplement pour ma part que, si notre pays est sorti de l'état d'urgence à la fin de l'année 2017, la loi du 30 octobre 2017 accorde désormais aux préfets, dans le cadre de la législation de droit commun de lutte contre le terrorisme, de nouveaux pouvoirs, sur lesquels le juge administratif exerce un contrôle vigilant.

C'est ainsi que, au cours de ces derniers mois, le tribunal administratif de Lille a été amené à se prononcer, à deux reprises, et ce dans des délais de jugement de deux ou trois jours, sur des « référés liberté » dirigés contre des arrêtés préfectoraux prononçant la fermeture administrative temporaire de lieux de culte en raison de la diffusion de propos incitant à la haine ou à la violence.

*
* *
*

J'en viens maintenant à la présentation de différentes réformes qui touchent les juridictions administratives en ce début d'année 2019.

La première concerne la mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier, des dispositions de la loi du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ».

L'invité d'honneur de cette audience solennelle l'année dernière, le professeur Xavier VANDENDRIESSCHE - qui fait référence en la matière - a publié il y a quelques semaines dans une revue spécialisée un brillant article dans lequel il relève que la loi du 10 septembre 2018 est la 28^{ème} loi relative à l'immigration votée depuis 1980, ce qui correspond à une réforme en moyenne tous les 16 mois.

Il n'est bien sûr pas illégitime que chaque nouvelle majorité parlementaire entende traduire dans une loi les modalités de mise en œuvre de sa politique migratoire.

En revanche, les praticiens du « code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile » - qui sont nombreux dans cette salle - ne peuvent qu'être frappés par l'extrême complexité de ce texte aujourd'hui, du fait notamment de l'empilement de nombreuses procédures d'éloignement ou de transfert des étrangers en situation irrégulière, procédures qui sont soumises à des règles contentieuses très variées et qui sont enfermées dans de stricts délais de jugement.

La loi du 10 septembre 2018 a du moins eu le mérite de prévoir la mise en place de mécanismes d'information entre les deux ordres de juridiction, afin de permettre une meilleure coordination des interventions successives :

- d'une part, du juge judiciaire des libertés et de la détention, chargé de se prononcer sur le maintien de l'étranger en rétention administrative,

- et, d'autre part, du « magistrat désigné » par le président du tribunal administratif, chargé, lui, de se prononcer sur la légalité des mesures administratives d'éloignement du territoire.

A cet égard, je voudrais vivement remercier les autorités judiciaires du ressort de la Cour d'appel de Douai, en particulier Monsieur le président du tribunal de grande instance de Lille, pour leur parfaite collaboration en vue d'une mise en œuvre coordonnée des dispositions de la loi du 10 septembre 2018.

Je remercie vivement également les membres du corps préfectoral et les services des préfetures du Nord et du Pas-de-Calais, avec lesquels nous entretenons un dialogue constant sur ces questions.

Nous avons ainsi eu des discussions constructives ces dernières semaines pour avancer sur les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions de la loi du 10 septembre 2018 qui prévoient une procédure particulière de jugement, par le tribunal administratif, des recours qui sont formés par des étrangers placés en détention dans un établissement pénitentiaire et qui entendent contester une obligation de quitter le territoire français applicable à l'issue de leur peine.

La mise en œuvre de cette procédure implique que les étrangers en cause soient extraits de prison et escortés au tribunal administratif par des forces de sécurité, en vue de leur jugement lors d'audiences distinctes de celles organisées pour les étrangers placés, eux, en centre de rétention administrative, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes d'organisation.

Enfin, je remercie très chaleureusement, pour leur concours au bon fonctionnement du service public de la justice administrative, les avocats qui assistent devant le tribunal administratif les étrangers qui font l'objet de procédures d'éloignement.

Les réunions de travail que j'ai régulièrement avec Monsieur le bâtonnier du barreau de Lille et Madame la présidente de la Commission du droit des étrangers de ce barreau permettent opportunément de « mettre de l'huile » dans les rouages de cette mécanique complexe que constitue la « permanence étrangers ».

Je salue à cette occasion l'action du bâtonnier sortant, Maître Stéphane DHONTE ; j'ai déjà eu l'occasion de lui dire combien j'ai apprécié la franchise de nos discussions, son sens de l'humour et sa cordialité mais je profite de l'occasion qui m'est donnée ce matin pour le remercier publiquement pour la qualité de nos relations au cours de ces deux dernières années.

J'adresse tous mes vœux de réussite à son successeur, Monsieur le bâtonnier Jean-Baptiste DUBRULLE, avocat publiciste – une espèce rare – qui s'est déjà emparé avec beaucoup de détermination, dès ce début d'année, d'un autre sujet complexe résultant de l'entrée en vigueur de la loi « pour une immigration maîtrisée », celui de l'assistance juridique que devront désormais apporter en prison les avocats aux étrangers détenus faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.

La seconde réforme entrée en vigueur en ce début d'année et que je voudrais maintenant évoquer, est celle du transfert aux tribunaux administratifs d'une partie du contentieux de l'aide sociale précédemment jugé par les commissions départementales d'aide sociale.

La loi du 18 novembre 2016 « de modernisation de la justice du XXIème siècle » a en effet supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2019, les juridictions spécialisées de l'aide sociale, en répartissant leurs

attributions entre, d'une part, les nouveaux « Pôles sociaux » créés dans certains tribunaux de grande instance et, d'autre part, les tribunaux administratifs.

Avec la sécurité sociale, l'aide sociale est l'une des deux composantes de notre système de protection sociale, la première met en œuvre une forme d'assurance au profit de cotisants, la seconde met en œuvre le principe de solidarité et bénéficie à toute personne qui ne peut subvenir par elle-même à ses besoins.

Le tribunal administratif, comme je l'ai mentionné précédemment, était déjà compétent pour juger certains contentieux relevant de l'aide sociale, tel que celui du RSA.

Depuis quelques semaines, il est désormais également compétent pour juger par exemple de litiges concernant l'allocation personnalisée d'autonomie versée aux personnes âgées ou encore l'aide-ménagère à domicile ou en établissement pour les personnes âgées ou pour les personnes handicapées.

*
* *

Je voudrais maintenant, pour terminer, évoquer l'état d'avancement de 3 réformes en cours au sein de la justice administrative et qui ont connu des avancées importantes ces derniers temps.

La première réforme, c'est celle de la généralisation du processus de dématérialisation des procédures contentieuses.

L'application informatique dite « Télérecours » doit obligatoirement, depuis le 1^{er} janvier 2017, être utilisée par les administrations et les avocats pour transmettre des mémoires ou des pièces aux juridictions administratives.

Je vous informais l'année dernière de l'expérimentation dans trois juridictions administratives d'un nouveau service, « Télérecours citoyens », permettant cette fois-ci aux particuliers, aux entreprises ou encore aux associations qui le souhaitent de déposer leurs recours sous une forme dématérialisée, via Internet.

Cette expérimentation ayant été concluante, elle a été étendue à l'ensemble des juridictions administratives dès le 1^{er} décembre 2018.

Depuis cette date, tout citoyen disposant d'une connexion à Internet et d'une adresse de messagerie électronique peut saisir le tribunal administratif d'une requête sous forme dématérialisée et suivre la procédure sous cette forme après avoir créé un compte en ligne sur le site Internet « Télérecours citoyen ».

Pour faire connaître ce nouveau service, l'ensemble des administrations publiques ont été invitées à faire figurer dans la notification de décisions administratives aux administrés, la mention selon laquelle le tribunal administratif peut être saisi d'un recours contre cette décision par l'application informatique « Télérecours citoyens » accessible sur le site Internet dédié.

Ce nouveau Téléservice répondait manifestement à un besoin réel puisque, un mois seulement après sa mise à la disposition du public, nous avons déjà constaté que 8,5 % des requêtes présentées par les citoyens eux-mêmes, sans recours à un avocat, ont été introduites au tribunal administratif de Lille via Télérecours citoyen plutôt que sur un support papier.

Le deuxième réforme, c'est celle du développement de la médiation devant les juridictions administratives, procédure introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle.

Le nouveau vice-président du Conseil d'Etat, M. Bruno LASSERRE, qui a succédé à Jean-Marc SAUVÉ le 29 mai 2018, a décidé de poursuivre l'engagement de celui-ci en faveur du développement de la médiation en matière administrative, car c'est un mode alternatif de règlement des litiges qui, dans certains cas, peut apporter à un conflit entre un citoyen ou une entreprise et une administration une solution plus rapide et plus durable qu'un jugement.

Au cours de l'année écoulée, plus de 600 médiations ont été engagées à l'initiative de l'ensemble des tribunaux administratifs, avec le consentement des parties, et il a été constaté que, dans les ¾ des cas, ces médiations ont débouché sur un accord mettant fin à l'instance contentieuse.

Ces efforts seront poursuivis, avec l'objectif d'engager, d'ici trois ans, des médiations dans au moins 2 000 affaires chaque année.

La troisième réforme qui a connu des avancées importantes en 2018, c'est celle de la modernisation du mode de rédaction employé dans les jugements des juridictions administratives, pour les rendre plus compréhensibles par nos concitoyens.

Je vous ai exposé l'année dernière que, abandonnant ce fidèle compagnon auquel les magistrats étaient habitués, le mot « Considérant », qui ouvrait depuis toujours chaque paragraphe de nos jugements, certaines chambres du tribunal administratif de Lille expérimenteraient en 2018 ce que nous appelons la rédaction en « style direct », c'est-à-dire, tout simplement, la rédaction par phrases successives comportant chacune un sujet, un verbe et un complément et se terminant par un point.

Je vous annonce aujourd'hui que, désormais, toutes les chambres de cette juridiction adopteront cette manière de rédiger, suivant en cela les recommandations du Conseil d'Etat.

Ce dernier nous a également adressé, il y a quelques semaines, un « guide sur la rédaction des jugements et ordonnances des juridictions administratives », qui expose dans son préambule que « Le travail de rédaction implique une réflexion sur la structure de la décision et le constant souci de veiller à la clarté du propos, à l'enchaînement logique du raisonnement, à l'énoncé précis de tous les éléments nécessaires à la solution, à la sobriété du style ».

La révolution rédactionnelle qui est en marche au sein de la justice administrative, ne concerne plus seulement la syntaxe de nos jugements, elle porte aussi sur le vocabulaire qu'ils utilisent.

Ce guide de rédaction conseille aux magistrats administratifs d'éviter autant que possible, dans leurs jugements, l'usage de termes désuets ou inusités, incompris du justiciable, mais sans pour autant sacrifier l'usage de termes juridiques irremplaçables dont l'emploi garantit la rigueur du raisonnement.

En lisant ce guide de rédaction, il m'est venu à l'esprit qu'il aurait pu être précédé des alexandrins suivants d'un auteur du 17^{ème} siècle :

« Il est certains esprits dont les sombres pensées
Sont d'un nuage épais toujours embarrassées ;
Le jour de la raison ne le saurait percer.

Avant donc que d'écrire, apprenez à penser.

Selon que notre idée est plus ou moins obscure,
L'ex/pre/ssi/on la suit, ou moins nette, ou plus pure.

Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement,
Et les mots pour le dire arrivent aisément.

Surtout, qu'en vos écrits la langue révérée
Dans vos plus grands excès vous soit toujours sacrée. »

Vous laissant méditer ces vers, ma foi, fort beaux,
Lus dans l' « Art poétique », de Nicolas BOILEAU,
Pour mettre maintenant nos jugements en exergue,
Je cède la parole à Guillaume VANDENBERGHE.