



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX

LA NEWSLETTER

L'événementiel de la Cour de Bordeaux



n° 7 - Janvier 2018



ISSN 2426 - 5276

La cour administrative d'appel de Bordeaux vous invite à découvrir le septième numéro de sa NEWSLETTER.

Retraçant les événements qui ont marqué la vie de l'institution au cours du 2ème semestre 2017, cette septième édition vous offre également une sélection des arrêts les plus significatifs qui ont été rendus par la Cour sur la même période.

Une façon pour la juridiction bordelaise de prendre un peu de recul par rapport à l'actualité et à son rythme, une façon aussi pour la Cour de rendre hommage à ses partenaires : universitaires, avocats, experts.

Cette édition, comme la précédente, est réalisée sans concours externes. C'est dire combien la Cour compte de ressources et de talents parmi ses membres ! Qu'ils en soient remerciés.



Anne Guérin,
Conseiller d'Etat,
Présidente
de la
Cour administrative
d'appel de Bordeaux

Evénements

13 octobre 2017:
Audience de rentrée solennelle :
« LA COUR SE MET EN SCENE II »

16-17 novembre 2017:
JOURNEES MEDIATION

18 septembre 2017:
Audience de rentrée solennelle du tribunal
administratif de Toulouse



Rencontres

6 OCTOBRE 2017
Université Bordeaux
Journée d'Etude
"UNITÉ ET DIVERSITÉ DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF"



9 OCTOBRE 2017 :
Colloque AFAC
"LES RELATIONS ENTRE LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE
PUBLIC"



Tableau d'Experts 2018

13 octobre et 15 novembre 2017
nouvelles inscriptions)
réinscriptions

Visite Virtuelle
Salle Montaigne :
Commission des experts



Arrêts marquants 2ème semestre 2017

Contributions et taxes

Elections

Environnement

Etrangers

Fonction publique

Juridiction

Marchés et contrats administratifs

Police

Procédure

Travail

Urbanisme

Événement

Audience **SOLENNELLE** de rentrée de la **COU**

La cour administrative d'appel de Bordeaux a tenu, vendredi 14 septembre 2024, son audience de rentrée de son histoire, devant un parterre de personnalités.



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX

Le vendredi 13 octobre 2017, la quatrième audience solennelle des autorités élues et d'autorités administratives et judiciaires.



Intervention d'Anne Guérin, présidente de la Cour

Monsieur le Directeur de cabinet, représentant Monsieur le Préfet
de la région Nouvelle Aquitaine,
Madame le Député, Mesdames et messieurs les parlementaires,
Monsieur le président du conseil départemental,
Messieurs les représentants du conseil régional, de la ville de Bor-
deaux Métropole,
Monsieur l'Amiral et Messieurs les hauts officiers,
Monsieur le premier président de la cour d'appel
Monsieur le procureur général,
Monsieur le Président du tribunal administratif de Bordeaux,
Madame le procureur de la République,
Monsieur le Président de la chambre régionale des comptes
d'Aquitaine et de Poitou-Charentes,
M. le Directeur Interrégional de la police judiciaire
Mesdames et messieurs les chefs de service interrégionaux, régio-
naux et départementaux,
Mme la Directrice départementale de la sécurité publique,
Monsieur le Président du tribunal de commerce,
Monsieur le doyen de la faculté de droit et de science Politique
Madame et Messieurs les Présidents des tribunaux administratifs
de Toulouse, Pau, Poitiers, Limoges,
Mesdames les Bâtonnières de l'ordre des avocats de Bordeaux et
de Toulouse,
Mesdames et Messieurs les Bâtonniers et bâtonniers désignés des
barreaux de Bordeaux, Libourne, Poitiers, Dax, de Charente, du
Gers,
Monsieur le président de la Compagnie C.A.A.B.L.E des experts
auprès la cour administrative d'appel de Bordeaux,
Messieurs les présidents des conseils régionaux des ordres profes-
sionnels,
Mesdames et Messieurs, mes chers collègues



« Permettez-moi tout d'abord d'adresser, au nom de l'ensemble des magistrats, personnels de greffe et assistants de la Cour, mes vifs remerciements à toutes les personnalités qui nous font l'honneur et l'amitié de leur présence à cette audience solennelle de rentrée.

Ce rendez-vous que nous vous fixons tous les deux ans, afin de maintenir ce lien que nous avons tissé avec les acteurs institutionnels de la cité, tout en respectant le principe d'une alternance avec le tribunal administratif de Bordeaux, est toujours l'occasion de dresser un bilan. Ce sera également pour moi l'occasion de vous livrer une réflexion.

Le bilan d'activité de la Cour tout d'abord.

Ce bilan est satisfaisant, même s'il est toujours possible, idéalement, de rêver à davantage de moyens pour juger plus d'affaires dans des délais encore réduits. Mon propos sera d'une autre teneur et s'inscrira résolument dans un optimisme de raison.

BILAN D'ACTIVITE DE LA COUR : Les effectifs

Magistrats des renforts appréciés

1er septembre 2017 : 34 magistrats
(effectif permanent augmenté de 2)
+ 1 surnombre

Aide à la décision

une situation toujours favorable :
6 Assistants du contentieux
5 Assistants de justice



42 Agents de greffe

Des effectifs au complet

Non seulement la cour administrative d'appel de Bordeaux est au nombre des cours qui ont bénéficié en 2017 d'une augmentation de leurs effectifs permanents de magistrats (ce que l'on appelle le plafond d'emplois, porté de 31 à 33), mais il lui a été alloué un magistrat en surnombre depuis cette dernière rentrée judiciaire. Ses 34 magistrats sont assistés de 42 agents de greffe, effectif également en surnombre de 4 unités par rapport au plafond d'emplois. Quant à l'aide à la décision dont la Cour est dotée, elle se situe à un niveau élevé puisque la Cour dispose – pour les six formations de jugement qui la composent – de 6 emplois

d'assistants du contentieux et de 5 emplois d'assistants de justice.

Cette allocation de moyens supplémentaires n'est pas le fruit du hasard mais résulte de la volonté délibérée du Conseil d'Etat, notre autorité gestionnaire, d'enrayer une situation dégradée depuis plusieurs années.

La Cour de Bordeaux était en effet depuis le début de la décennie, confrontée à une progression continue des affaires portées devant elle de l'ordre de 6% par an : cette progression, faut-il le souligner – a eu pour effet de faire franchir à la Cour un palier de 500 requêtes supplémentaires tous les 3 ans.

BILAN D'ACTIVITE DE LA COUR : Les entrées

De 2006 à 2016



+6% par an

500 requêtes supplémentaires tous les 3 ans

Même avec une mobilisation extrême de toutes ses composantes dont il faut ici saluer l'engagement, la Cour ne parvenait plus à juger autant qu'elle ne recevait. Son problème n'était pas un problème de productivité, mais bien de dimensionnement.

Ce dimensionnement a été revu pour 2017 et c'est de bon augure. Il n'a cependant pas permis à la Cour, qui pourtant, a jugé plus d'affaires depuis le 1er janvier 2017 qu'elle n'en avait jugé à la même période depuis

quasiment 10 ans, de faire face à l'afflux des contentieux nouveaux. 2435 sorties c/2965 entrées, chacun aura compris qu'en seulement 8 mois, notre stock s'est accru de 500 affaires supplémentaires.

BILAN D'ACTIVITE DE LA COUR : Stock et délais

Stocks et délais

Délai moyen de jugement
1 an 1 mois et 22 jours



Stock affaires de plus de 2 ans
Fin 2016, 76 dossiers soit
1,85% du stock



A cette réserve près, votre cour administrative d'appel connaît une situation saine : sa dynamique de règlement des litiges est soutenue, son délai moyen de jugement est de 1 an 1 mois et 22 jours, et le nombre des affaires de plus de deux ans ne dépassait pas, fin 2016, 76 dossiers soit 1,85 % du stock de la Cour.

Quant à la qualité de ses décisions, nous y veillons au quotidien : ainsi, 11% (226) des arrêts rendus par la Cour (2050) sont l'objet d'un pourvoi en cassation et seulement 1,21 % des arrêts ayant fait l'objet d'un pourvoi (25) sont partiellement ou totalement infirmés par le Conseil d'Etat.

BILAN D'ACTIVITE DE LA COUR : Le taux de cassation

Sur 2050 sorties, 226 pourvois
soit 11%
(taux national = 10,4%)

Sur 44 admis en cassation,
25 sont partiellement ou totalement
infirmés par le Conseil d'Etat
Soit 1,21 % des arrêts rendus par la Cour



Sur 226 pourvois, 44 sont admis
soit 19,7%
(taux national = 31%)

Voilà pour le bilan. Venons-en à la réflexion.

Dans un article remarqué, publié à la revue Dalloz, le professeur Paul Cassia, par ailleurs excellent connaisseur de la justice administrative, dénonçait « l'inquiétante justice administrative de demain ». Il y stigmatisait une justice soumise à l'excès à une logique gestionnaire, très éloignée des préoccupations des justiciables.

Faut-il donc nourrir une inquiétude à l'égard de la justice administrative ?

I. Politique publique de l'immigration = à la recherche de la simplification annoncée

- Faut-il avoir peur de cette justice qui depuis le début des années 1990, qui marque la prise en compte du phénomène de l'immigration comme relevant des nécessités d'une politique publique, s'efforce de répondre aux attentes réitérées du législateur en veillant à ce que les ressortissants étrangers auxquels s'applique une mesure d'éloignement soient reconduits hors de nos frontières dans le respect des droits individuels que leur garantit un état démocratique ?

- Faut-il redouter de cette justice qu'elle mobilise insuffisamment les moyens requis, alors qu'elle paie un lourd tribut à ce contentieux devenu depuis vingt ans, le premier de ses contentieux de masse, puisqu'il représente en moyenne 35% des affaires qui lui sont soumises, et pour deux de ses huit cours (Lyon et Nancy), plus de la moitié des appels portés devant elles ?
- Faut-il craindre de ces juridictions qu'elles ne consentent pas les adaptations nécessaires alors que pas moins de 12 réformes du droit des étrangers se sont succédées depuis la loi Debré du 24 avril 1997, la dernière réforme, issue de la loi du 7 mars 2016, étant entrée en vigueur le 1er novembre 2016 ?
- Faut-il faire grief à cette justice d'un droit qui s'est à l'excès complexifié, alors que cette dernière loi du 7 mars 2016 a pris le parti de multiplier les procédures avec des voies et délais de recours différents, selon que l'étranger est libre, retenu, détenu, assigné à résidence, ou encore libéré par le JLD : ainsi, pour ne s'en tenir qu'aux mesures d'éloignement, ce ne sont pas moins de 7 mesures d'éloignement qu'il est possible de contester devant les juridictions selon 6 voies de recours différents.
- Faut-il reprocher à cette justice de ne pas faire toutes les diligences pour juger ces contentieux, alors que l'obligation à laquelle la soumet le législateur de juger sous un nouveau délai contraint de six semaines lui impose de devoir rendre des arbitrages entre les diverses catégories d'étrangers elles-mêmes, et qu'elle constitue un puissant facteur d'éviction d'autres contentieux (urbanisme, marchés publics) pourtant tout aussi prégnants ?
- Faut-il enfin soupçonner la justice administrative de n'être pas à la hauteur des enjeux, lorsqu'on sait que sur les presque 25.000 mesures d'éloignement exécutées en 2016, seulement ¼ de celles-ci représentait des exécutions forcées vers des pays tiers, soit 6539 éloignements, ce dernier chiffre étant à rapporter aux 72.000 requêtes du contentieux étranger portées la même année devant les juridictions administratives ?

S'il est une politique publique à laquelle la justice administrative consacre une grande énergie – et j'aurais tendance à dire une trop grande énergie – c'est bien celle de l'immigration et s'il y a lieu de nourrir quelque inquiétude, c'est bien celle d'une législation de plus en plus in-

compréhensible de ceux qui la subissent et de ceux qui sont en charge de l'appliquer.

II. Politique publique de l'état d'urgence = le dualisme juridictionnel à l'épreuve

Mais plus encore, faut-il s'inquiéter de cette justice administrative à qui le législateur devait confier, aux lendemains des attentats qui ont affecté dramatiquement notre pays en novembre 2015, le contrôle des mesures de police administrative prises dans le cadre de l'état d'urgence ?

- Faut-il la soupçonner d'être à l'origine d'un transfert indu de compétences au détriment du juge judiciaire alors que la reconnaissance de la compétence du juge administratif pour connaître, notamment, des mesures d'assignation à résidence s'appuie sur une jurisprudence et des principes constitutionnels constants notamment de la distinction entre les mesures « privatives » de liberté visées par l'article 66 de la Constitution – dont le contrôle revient au juge judiciaire – et les mesures seulement « restrictives » de liberté, ainsi d'ailleurs que l'a rappelé le Conseil constitutionnel ?
- Faut-il faire le reproche aux juges administratifs de n'avoir pas su s'opposer aux assignations à résidence prononcées à l'encontre de militants écologistes pendant la COP 21, alors que la loi de 1955 qui sert de cadre législatif à l'état d'urgence, et dont le champ d'application couvre aussi bien les situations d'attentat, de crise sanitaire majeure, que de catastrophe naturelle ou industrielle, n'établit aucun lien entre le motif pour lequel est instauré l'état d'urgence et celui pour lequel est prise une mesure de police à l'égard d'une personne, analyse également corroborée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 décembre 2015?
- Faut-il instruire à l'encontre de la justice administrative un procès en défiance, sous le prétexte qu'à la différence de son homologue judiciaire, elle ne connaît qu'à posteriori de la régularité des perquisitions administratives, alors que, confrontée à des questions entièrement inédites pour elle, elle est parvenue en moins de six mois à édifier un encadrement juridictionnel de l'état d'urgence fondé sur un entier

contrôle de proportionnalité dans lequel le juge s'interroge sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné de la mesure ?

- Faut-il enfin faire grief à la juridiction administrative de n'avoir pas – là encore – été à la hauteur des enjeux alors que saisie d'un peu moins d'un millier de décisions, elle a dû s'organiser dans des délais très brefs pour traiter de ce contentieux sensible (sécurisation des salles, audiences à huis clos, anonymisation des décisions) et qu'il est admis qu'un tiers des mesures prises au titre de l'état d'urgence ont été, soit censurées par le juge administratif, soit retirées par l'autorité administrative avant ou pendant l'instance ?

Dans une tribune publiée le 25 juillet dernier, le premier Président de la Cour de Cassation a rendu un hommage appuyé au «mouvement très déterminé de la juridiction administrative vers un statut protecteur des droits des personnes». Depuis l'état d'urgence, a-t-il indiqué, «personne ne discute plus sérieusement que celui-ci réalise une défense des droits fondamentaux aussi protectrice de l'individu face à l'intérêt général que celle offerte par le juge judiciaire». Je renverrais chacun d'entre vous à cette tribune pour y lire la conclusion – aussi radicale que surprenante – qu'il en tirait .

III. La Justice Administrative de Demain (ou justice du XXIème siècle versus juridiction administrative) = à la recherche de l'économie de moyens

Enfin, l'année 2016 n'aura pas été seulement marquée, pour notre ordre de juridiction, par une réforme du droit des étrangers et par un contexte d'état d'urgence où son efficacité tout autant que sa légitimité ont été durement mises à l'épreuve. Sans doute stimulée par le vent de réformes soufflant sur son homologue judiciaire, elle-même porteuse d'un ambitieux projet dénommé « Justice du XXIème siècle », la justice administrative n'a pas souhaité être en reste. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2016, pas moins de deux lois, deux ordonnances et trois décrets sont venus profondément modifier le statut des membres de la juridiction administrative, la composition et le fonctionnement de ses instances représentatives, ainsi que la procédure contentieuse applicable dans les instances qui lui sont soumises.

Il est vrai, ainsi que l'exprimait Madame Hélène Farge, Présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation dans un récent article de la RFDA consacré aux réformes de 2016 : « dans cette

poursuite constante de désengorgement des juridictions administratives, de traitement accéléré des recours, de gestion des flux, l'intérêt du justiciable n'est jamais expressément invoqué, encore moins mis en avant ».

Le constat d'une justice soucieuse d'efficacité doit-il pour autant la rendre « inquiétante » ?

- Faut-il redouter d'une justice qui a su mettre à profit la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pour donner un fondement législatif à la charte de déontologie et au collège de déontologie qui avaient été institués dès 2011 par des décisions du vice-président du Conseil d'État et pour organiser l'entretien de déontologie, également préexistant, autour de la déclaration d'intérêts que chaque membre de la juridiction administrative est désormais tenu de souscrire ?
- Faut-il craindre une justice qui vient, avec l'ordonnance statutaire n°2016-1366 du 13 octobre 2016, de doter ses membres, enfin qualifiés de magistrats administratifs, d'un véritable statut autonome où sont définies précisément et de façon dérogatoire par rapport au droit commun de la fonction publique, les règles appelées à garantir un peu plus leur indépendance, qu'il s'agisse notamment de leur régime disciplinaire ou de leur évaluation professionnelle ?
- Faut-il nourrir des inquiétudes à l'égard d'une justice qui, comme son homologue judiciaire, a su saisir le vecteur législatif qu'offrait la loi du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la Justice du XXIème siècle, pour incorporer dans le droit processuel qui lui est applicable deux dispositifs dont nul ne saurait dénier l'intérêt pour le justiciable, je veux parler de l'action de groupe et de la médiation à laquelle la Cour consacra les 16 novembre et 17 novembre prochain, deux journées de sensibilisation pour l'ensemble des 9 juridictions de son très grand ressort territorial.
- Il est exact que le décret dit Jade (Justice Administrative de Demain) du 2 novembre 2016, qui vise à rationaliser la procédure contentieuse, est entièrement imprégné d'une logique que j'ai moi-même intitulée « à la recherche de l'économie de moyens » en paraphrasant cette posture du juge qui, après avoir retenu un moyen décisif, s'épargne l'analyse des autres questions juridiques. Mais alors pourquoi faudrait-il s'inquiéter de la lucidité d'une justice qui, confrontée à une augmentation constante de la demande de justice à laquelle la Cour de Bordeaux n'échappe pas, cherche par tous moyens à préserver la

réponse juridictionnelle qu'elle est en mesure d'apporter aux litiges alors que les moyens qui lui sont alloués sont désormais contraints ?

Vous l'aurez compris, je ne suis pas de ceux qui pensent que nous devrions nous inquiéter d'une bonne administration de la justice. Par son action déterminée dans la défense des libertés individuelles de nos concitoyens pendant l'état d'urgence et par son action tout aussi résolue dans la protection des droits des ressortissants étrangers qui franchissent nos frontières, la juridiction administrative croit avoir fait la démonstration qu'elle est capable de concilier efficacité de la justice et intérêt du justiciable.

« La Cour se met en scène – Saison II »

Le carton d'invitation que vous avez reçu comportait un double clin d'œil : clin d'œil à notre précédente audience de rentrée solennelle où déjà, nous avons choisi de décrypter pour vous quelques unes des plus intéressantes affaires sur lesquelles la Cour avait eu à se prononcer, sans hésiter à mettre en scène visuellement ces affaires. Ce sera, comme lors de notre dernière édition, l'affaire des rapporteurs publics de la Cour de réaliser cette présentation.

Clin d'œil aussi à la série « Baron Noir » dont la Cour a accueilli dans ses locaux une partie du tournage de la saison II. Naturellement, la Cour ne nourrit aucune ambition de faire de ses audiences solennelles de rentrée une série culte.....

Cinq rapporteurs publics de la Cour, par ordre d'apparition à l'image : David Katz, Frédérique Munoz-Pauziès, Deborah de Paz, Nicolas Normand et Guillaume de La Taille Lolainville, vont à présent se succéder pour vous livrer quelques uns des secrets de fabrication de nos arrêts.

Selon une tradition à présent bien ancrée de ses audiences solennelles de rentrée, la Cour ouvre son prétoire à un ou plusieurs Bâtonniers des nombreux Barreaux de son très grand ressort. Il y a deux ans, Mesdames les Bâtonnières Anne Cadiot-Feidt et Anne Fauré de l'ordre des avocats des barreaux de Bordeaux et de Toulouse avaient livré leur vision de ce que nous avons alors appelé « l'envers du décor ». Il faut croire qu'il doit se savoir qu'un espace de libre parole est désormais ouvert dans cette enceinte, car Messieurs les Bâtonniers Thomas Drouineau, de l'ordre des avocats du barreau de Poitiers et Dominique Nicolas de l'ordre des avocats du barreau de la Martinique ont fait le choix d'intervenir de concert sur un thème qui promet à lui seul quelques légitimes inquiétudes de notre part :

« le juge, serviteur inutile ? ».

Intervention de M. David Katz, Rapporteur public à la 2ème chambre : « une Cour aux contentieux lointains »



Je vous remercie Madame le Président,

Je prends immédiatement la parole pour rappeler qu'il y en France beaucoup moins de juridictions administratives que de juridictions judiciaires et cette banalité que je viens de rappeler concerne évidemment les juridictions d'appel, puisqu'il n'y a en France que huit cours administratives d'appel.

Mais ce faible nombre de juridictions d'appel, dans l'ordre administratif, a pour corolaire un ressort territorial relativement étendu.

Le phénomène se trouve d'autant plus marqué pour la cour administrative d'appel de Bordeaux, car elle présente la particularité d'étendre son ressort territorial au-delà de la métropole. Sa compétence s'exerce ainsi non seulement sur les jugements des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Toulouse, mais aussi sur ceux de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce très vaste ressort territorial alimente une grande diversité des contentieux

Je vous remercie Madame le Président,

Je prends immédiatement la parole pour rappeler qu'il y en France beaucoup moins de juridictions administratives que de juridictions judiciaires et cette banalité que je viens de rappeler concerne évidemment les juridictions d'appel, puisqu'il n'y a en France que huit cours administratives d'appel.

Mais ce faible nombre de juridictions d'appel, dans l'ordre administratif, a pour corolaire un ressort territorial relativement étendu.

Le phénomène se trouve d'autant plus marqué pour la cour administrative d'appel de Bordeaux, car elle présente la particularité d'étendre son ressort territorial au-delà de la métropole. Sa compétence s'exerce ainsi non seulement sur les jugements des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Toulouse, mais aussi sur ceux de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce très vaste ressort territorial alimente une grande diversité des contentieux qui sont étudiés dans cette salle, à tel point qu'avec le spationaute Thomas Pesquet, les magistrats de la cour de Bordeaux sont sans doute les seuls français à pouvoir effectuer, pendant le temps d'une audience, une à deux fois le

tour de la Planète.

Afin de vous faire goûter cette expérience sensationnelle, je vous propose, en moins de quatre minutes, de m'accompagner pour découvrir trois exemples qui illustreront les lointains contentieux traités à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Nous décollons immédiatement pour la Guyane où le premier exemple nous

est donné par une affaire dans laquelle la Cour a eu à connaître de déclarations de travaux de recherche déposés par une compagnie pétrolière, dans le but d'effectuer des forages sur le plateau continental, à 150 kilomètres au large des côtes de la Guyane française. Par un arrêt du 10 novembre 2016, la Cour a confirmé la légalité des arrêtés du préfet de la Guyane qui avait pris acte, sous réserves de prescriptions techniques, de ces simples déclarations effectuées par la compagnie pétrolière, sans finalement soumettre celles-ci à une autorisation particulière.

Nous repassons par Bordeaux, pour tout de suite redécoller en direction de Mayotte, où un deuxième exemple de lointain contentieux est fourni par l'affaire du financement public des activités des « cadis », lesquels sont des juges musulmans compétents notamment en matière civile. En l'espèce, le département de Mayotte avait formé des demandes indemnitaires contre l'Etat, car il estimait avoir indûment pris en charge des dépenses au titre de l'activité de ces juristes un peu particulier.

La Cour s'est prononcée par un arrêt du 9 mai 2017, dans lequel elle a consi-

déré que les dépenses assumées au titre des fonctions juridictionnelles dévolues aux cadis devaient être remboursées par l'Etat, car ces fonctions sont exercées au nom du peuple français. En revanche, la cour a considéré que les autres fonctions dévolues aux cadis, qui sont des activités religieuses, de médiation ou de conciliation et des activités notariales, ne pouvaient pas bénéficier d'un financement de l'Etat, dès lors qu'elles ne se rattachent pas à une compétence étatique.

Enfin, pour présenter le troisième exemple, je vous laisse libre de vous envoyer pour les Antilles, La Guyane ou l'Océan indien.

Ce troisième exemple concerne, en effet, les élections professionnelles qui se sont déroulées dans toutes les chambres consulaires à la fin de l'année 2016 et dont le contentieux est parvenu devant la Cour au début de l'année 2017. Lorsqu'on observe ce type de litige, on s'aperçoit traditionnellement qu'ils agrègent, tout à la fois, d'importants enjeux locaux et des conflits de

personnes. C'est pourquoi un procès en matière d'élections professionnelles – comme d'ailleurs en matière d'élection politique – a toujours un fort retentissement sociétal et médiatique, en particulier lorsque ces élections sont annulées par le juge. Et bien, cette observation ne s'est pas démentie à la suite des 10 arrêts rendus par la Cour de Bordeaux au mois de juin dernier, lorsqu'elle a, d'une part, confirmé l'annulation des élections qui se sont déroulées à la chambre des métiers et de l'artisanat de Guyane, à la chambre des métiers et de l'artisanat de Guadeloupe et à la chambre de commerce et d'industrie de Guyane et, d'autre part, validé – en revenant donc sur des annulations qui avait été prononcées en première instance – les élections des membres de la chambre de commerce et d'industrie de Guadeloupe et celles des membres de la chambre des métiers et de l'artisanat de Mayotte.

Outre un fort retentissement local, ces affaires ont aussi été remarquables en ce qu'elles avaient, à l'origine, conduit à deux solutions géographiquement et juridiquement diamétralement opposées, adoptées, d'un côté, par le tribunal administratif de La Réunion et, d'un autre côté, par le tribunal administratif de Guadeloupe.

La Cour de Bordeaux a alors dû trancher entre ces deux solutions, qui portaient, à vrai dire, sur une même question de droit, relative au principe de parité homme / femme dans les chambres de commerces et d'industrie à statut particulier situées dans chacun de ces îles.

A travers ces exemples, l'on voit comment les procès qui se déroulent dans cette salle d'audience contribuent à l'harmonisation de la jurisprudence, à partir de litiges qui ont pris naissance aux quatre coins de la Planète.

Intervention de Frédérique MUNOZ-PAUZIES, rapporteur public à la 4ème chambre « Une Cour ancrée dans son territoire »



Nous l'avons vu, le ressort territorial de la cour est très étendu et l'amène à connaître de contentieux lointains. Mais la cour de Bordeaux est également une juridiction ancrée dans son territoire, sa région, son terroir.

Pour s'en convaincre, il suffit de lire la presse régionale : nombreux sont les affaires qui y font l'objet de commentaires. C'est vrai de notre grand journal local, Sud Ouest, mais l'écho de nos décisions porte parfois plus loin.

On pense, par exemple, au contentieux qui a opposé les défenseurs de l'ancien Théâtre de Poitiers à la municipalité, contentieux qui a été arbitré par la cour dans un arrêt du 27 octobre 2016 prononçant l'annulation pour vice de procédure de la délibération du conseil municipal autorisant la cession d'une partie de ce théâtre. Ce feuilleton et l'arrêt de la cour ont été abondamment commentés dans la presse locale, et notamment dans la Nouvelle république.

Ancrée dans son territoire, la cour connaît des nombreux conflits qui le secouent en matière d'urbanisme et d'aménagement de notre territoire. Ainsi, le 23 mai 2017, saisie d'un recours dirigée contre le plan local d'urbanisme de La Teste de Buch, elle a confirmé la procédure d'adoption et les principales options retenues. Elle devra très prochainement trancher un litige portant sur la légalité du plan local d'urbanisme de la Rochelle.

S'agissant des grandes opérations d'aménagement du territoire, la cour est appelée à trancher de nombreux recours contre les décisions prises en matière de remembrement foncier, dans le cadre des grands travaux d'infrastructure qui ont modifié notre paysage ces dernières années : on pense à l'aménagement à deux fois deux voies de la route nationale 88 dans le département de l'Aveyron, ou à la création de l'autoroute A65 qui relie Langon à Pau. On pense également, bien sur, à la réalisation de la LGV sudEurope Atlantique : ainsi, le 18 mai 2017, la cour a confirmé la légalité des opérations de remembrement foncier qui se sont déroulées sur le territoire de la commune de Cressac-Saint-Genis (Charente) en vue de la réalisation de la ligne à grande vitesse.

De même, bien qu'ayant son siège dans un superbe hôtel particulier du cœur de ville, la cour traite d'un contentieux important dans les domaines de l'agriculture, de la forêt et de la pêche.

S'agissant de la forêt, chacun se souvient du 24 janvier 2009, jour où la tempête Klaus a dévasté les forêts du sud ouest de la France, laissant derrière elle le spectacle désolant de plus de 40 millions de M³ de bois à terres – même si Klaus ne peut être comparée au passage d'Irma sur Saint-Martin. Le 8 juillet 2016, la cour, saisie par 81 sylviculteurs, a engagé la responsabilité de l'Etat du fait de l'illégalité fautive de l'arrêté du 29 janvier 2009 par lequel les ministres de l'économie, de l'intérieur et du budget ont constaté l'état de catastrophe naturelle mais ont exclu de cette garantie les dommages causés aux bois par les effets du vent.

Enfin, s'agissant d'agriculture, à Bordeaux qui dit terroir dit « pinard ». La cour est souvent sollicitée par les viticulteurs, en particulier en matière fiscale ; le 29 juin 2017, elle a statué sur la question de la valeur des plantations de vignes amortissable pour les « Château Cos d'Estournel » et « Château Marbuzet »

(question très complexe qui fait l'objet depuis plusieurs années d'un dialogue avec le Conseil d'Etat au fil des décisions rendus sur les pourvois en cassation).

Et, sur un tout autre sujet, le 5 juillet 2017, la cour a rejeté le recours d'une viticultrice qui contestait les limites de l'aire géographique de l'appellation d'origine contrôlée « Pomerol », limites fixées par le cahier des charges de l'appellation en référence à un jugement du tribunal civil de Bordeaux du 29 décembre 1928.

Voilà pour ce rapide survol de l'activité de la cour et de ses rapports avec son territoire. Mais vous allez voir que la circonstance que la cour soit ancrée dans un territoire ne fait pas d'elle une institution du passé, quand elle est au contraire constamment confrontée aux préoccupations de son temps.

Intervention de Mme Déborah de Paz, rapporteur public à la 5ème chambre : « Une Cour confrontée aux préoccupations de son temps »



Si cette troisième thématique est toujours liée aux spécificités des territoires et des régions de son ressort, le contentieux de la cour de Bordeaux est aussi bien ancré dans les préoccupations de son temps.

1. Tout d'abord, notre contentieux est confronté aux préoccupations de gestion des risques.

Dans trois arrêts rendus le 6 octobre 2015, la cour s'est prononcée sur la légalité de permis de construire délivrés sur l'île de Ré. Après la tempête Xynthia, le risque de submersion marine s'est avéré sous-évalué. A l'aune de la nouvelle cartographie des aléas élaborée par les services de l'Etat, et en attendant l'approbation de nouveaux plans de prévention des risques, la cour examine les risques de submersion auquel chaque parcelle est exposée, au cas par cas, au regard de dispositions du code de l'urbanisme, qui permettent à l'autorité compétente de refuser un permis de construire ou de l'assortir de prescriptions lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique.

2. Le deuxième volet lié à la gestion des risques concerne le contentieux indemnitaire des terrains devenus inconstructibles. Dans trois arrêts rendus le 16 juin 2016, la cour accueille partiellement les demandes indemnitaires de propriétaires de terrains devenus inconstructibles à la suite de la tempête Xynthia. Après avoir écarté la responsabilité de l'Etat quant à l'information des risques des élus locaux et de la population, la cour retient la responsabilité de la commune en matière d'urbanisme, mais aussi la faute des propriétaires des parcelles localisées en bordure de plage, qui avaient acquis leur terrain à une date où ils ne pouvaient ignorer les effets des tempêtes précédentes.

3 En troisième lieu, notre contentieux est confronté aux enjeux spécifiques du littoral. Nous prendrons l'exemple médiatisé de l'immeuble « le Signal » à Soulac-surMer. Edifié dans les années 1960, cette résidence de quatre étages comprenant soixante-dix-huit logements est désormais gravement menacée par la mer avec le recul du trait de côte. La cour devait trancher la question de savoir si les travaux de protection de cet immeuble contre le phénomène d'érosion du littoral pouvaient incomber à l'Etat ou à la commune et si les conditions d'application de la loi Barnier étaient remplies. Bien que cet arrêt fasse encore l'objet d'un pourvoi en cassation devant le conseil d'Etat, la cour a jugé, dans un arrêt du 9 février 2016, d'une part, que les travaux de consolidation du cordon dunaire aux abords de l'immeuble ne relevaient pas de l'exercice des pouvoirs de police du maire et du préfet, et d'autre part que les conditions de mise en œuvre du dispositif prévu par la Loi Barnier n'étaient pas réunies.

4. Enfin, la cour est également confrontée aux préoccupations environnementales et est partagée entre l'enjeu de protection des Paysages et des espèces protégées et celui du développement des énergies renouvelables. Nous donnerons deux exemples de cela.

Dans un arrêt du 4 juillet 2017, rendu en matière d'urbanisme, la cour confirme la légalité d'un refus de permis de construire des centrales photovoltaïques sur un terrain situé à environ 800 mètres d'altitude, et ce pour deux raisons : d'une part, il s'implantait dans un secteur naturel dépourvu de construction appartenant à un ensemble paysager « Causse et Cévennes » inscrit par l'UNESCO au titre du patrimoine de l'Humanité et d'autre part parce que sa réalisation aurait eu pour effet de le rendre visible depuis les terrains situés à une altitude supérieure.

Enfin, dans un arrêt du 13 juillet 2017, rendu en matière de droit de l'environnement, la cour a estimé illégale une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement, et plus particulièrement un parc de 19 éoliennes et de 3 postes de livraison, situé à cheval entre les départements de la Vienne et de la Charente. L'essentiel de la contestation était centrée sur le contenu du dossier d'étude d'impact, qui sous-évaluait effectivement les effets du projet sur les paysages, dont plusieurs édifices classés et sur l'avifaune. Par ailleurs, il ne donnait pas d'informations suffisantes sur les mesures compensatoires proposées pour remédier aux impacts du projet sur le paysage, le patrimoine culturel et l'avifaune. Enfin, la cour estime nécessaire de connaître les modalités de raccordement des installations au réseau national électrique pour le transport de l'électricité produite, dès lors que celles-ci sont susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement.

Intervention de M. Nicolas Normand, rapporteur public à la 1ère chambre :

«La Cour et les litiges à forts enjeux économiques»



Suite de ce court-métrage avec cette fois pour cadrage, la cour et les litiges à forts enjeux économiques.

Un Hors champ, tout d'abord, avec une cour qui se révèle incompétente pour connaître d'un litige indemnitaire opposant la société Ryanair et le syndicat mixte des aéroports de Charente.

Un contrat conclu entre ces deux acteurs économiques comprenait, en effet, une clause d'arbitrage international imposant, en cas de litige, un recours devant le tribunal international de Londres. L'arbitrage est certes en principe interdit aux personnes publiques. Toutefois, certaines dispositions législatives peuvent l'autoriser. Tel est le cas de la convention européenne sur l'arbitrage commercial international du 21 avril 1961, ratifiée par la France, qui autorise les clauses d'arbitrage pour des opérations de commerce international.

La seule réserve tient à la méconnaissance des règles impératives du droit public français. Mais cette réserve qui tient au respect de grands principes tels que, par exemple, celui de la liberté d'accès à la commande publique ou d'égalité de traitement des candidats, n'était pas ici en jeu.

La cour n'a donc pas eu à connaître des conséquences qui s'attachent à la suppression de la liaison aérienne entre Londres et Angoulême.

Incompétence toujours, mais cette fois en mode contre-champ, avec des communes, Eysines et Bègles, qui se révèlent incompétentes pour autoriser la mise à disposition de panneaux d'information municipal à des fins

d'exploitation publicitaire.

La loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines avait, en effet, transféré la propriété comme la gestion des domaines publics routiers des deux communes à la communauté urbaine de Bordeaux (CUB). Seule la

CUB (devenue Bordeaux Métropole) était donc autorisée à sceller les panneaux sur la voirie des deux communes et à en concéder l'exploitation. Les contrats conclus entre ces deux communes et leur prestataire étaient ainsi nuls comme l'a jugé la cour. Cet arrêt met potentiellement à mal une pratique courante dans de nombreuses communes qui consiste à demander à une société d'apposer des informations municipales sur ces panneaux en échange du droit d'y apposer des affiches publicitaires.

Ensuite, si le cinéma n'est qu'illusion, la décision administrative qui autorisait la création d'un multiplex cinématographique aux bassins à flots de Bor-

deaux, obligeait bien la cour, elle, à ne pas faire son cinéma, en se plongeant dans l'envers du décor, marqué par une guerre commerciale entre enseignes cinématographiques.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé légale la création de ce multiplex.

La cour constate, notamment, que cet équipement répond à la croissance démographique de la zone d'influence cinématographique du projet, permet un rééquilibrage des multiplexes entre le sud et le nord de l'agglomération bordelaise et améliore le confort des spectateurs tant en terme de confort visuel et acoustique que d'accueil.

Elle relève également que, compte tenu du caractère essentiellement généraliste de la programmation du projet autorisé et des engagements de programmation souscrits par le groupe UGC, les cinémas indépendants et d'Art et Essai se trouvant dans la zone d'influence cinématographique du projet ne devraient pas être fragilisés. Donc, pas de dernière séance en perspective pour l'Utopia.

La cour constate encore que le projet est calibré pour que sa desserte soit assurée par des modes de transports individuels, collectifs (tramway) ou doux (vélo en libre service) sans gêne excessive en matière de circulation et de stationnement.

Pour finir, un zoom sur ce qu'il est commun d'appeler l'implantation des grands magasins dans les aires urbaines et péri urbaines.

Le commerce est l'une des plus anciennes et plus importantes inventions de l'humanité.

Il présente des implications économiques et spatiales, en raison des services qu'il rend, mais aussi des effets qu'il organise sur les transports, sur la localisation d'autres activités et sur les aménagements des territoires.

C'est pourquoi la liberté de commerce et d'industrie, pourtant établie comme une liberté constitutionnelle d'entreprendre rappelée comme un principe constitutionnel par une décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier

1982, n'a de cesse d'être encadrée et reste soumise à l'autorisation de l'État, qui se présente ainsi comme le garant des bonnes conditions d'exercice de cette activité.

La responsabilité d'accorder des autorisations d'ouverture commerciale est plus précisément dévolue à des structures ad hoc, les commissions départementales d'aménagement commercial et sur recours, la commission nationale d'aménagement commercial.

Pour ces litiges d'aménagement commercial, les 8 cours administratives d'appel de France sont juges de premier ressort de la légalité des décisions prises par ces commissions.

Ce plan de coupe a permis à la cour administrative d'appel de Bordeaux d'affirmer directement, dans trois affaires distinctes, son attachement à l'animation des centres-villes de Bayonne, Bordeaux et Tarbes en protégeant leurs petits commerces, menacés, semble-t-il, de disparition par l'implantation projetée, en moyenne ou grande périphérie, de grandes enseignes commerciales d'envergure nationale de type retail park.

Ce n'est pas le clap de fin ; lumière maintenant sur les libertés publiques fondamentales.

Intervention de M. Guillaume de la Taille Lolainville, rapporteur public à la 3ème chambre : « La Cour gardienne des libertés publiques »



Ce panorama ne serait pas complet sans le rappel de ce que la cour demeure, en tant que juge des actes de police administrative et comme toutes les juridictions administratives, la gardienne des libertés publiques. Ceci dans un contexte de grande tension caractérisé notamment par la crise dite des migrants et par l'état d'urgence.

1 LA CRISE DES MIGRANTS

Les actes de police administrative les plus nombreux qui sont portés devant la cour sont les mesures de police prises à l'égard des étrangers : refus de séjour et mesures d'éloignement en tête. A ce titre, la cour a été pleinement confrontée à ce qu'il est convenu d'appeler la « crise des migrants. » Je prendrai juste un exemple.

En vertu du règlement communautaire dit « Dublin III », l'examen de la demande d'asile d'un étranger ayant franchi irrégulièrement la frontière d'un Etat-membre incombe à cet Etat-membre seul. Dans ce cadre, la cour a été saisie notamment du cas d'un demandeur d'asile que les autorités préfectorales avaient décidé, en janvier 2016, de renvoyer vers la Hongrie, parce que c'était son point d'entrée en Europe.

Toutefois, le droit d'asile pour les personnes qui en réunissent les conditions est en France un droit constitutionnel qui a pour corollaire nécessaire et logique le droit de demander l'asile ; il s'ensuit qu'il appartient aux autorités françaises, en dépit du règlement Dublin,

d'assurer elles-mêmes le traitement d'une demande d'asile lorsque les modalités en vertu desquelles un autre Etat pourrait s'en charger méconnaissent notre propre droit constitutionnel de l'asile.

Dans l'affaire que je prends en exemple, l'étranger faisait valoir notamment des rapports circonstanciés d'Amnesty international, l'engagement par la Commission européenne elle-même d'une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie, l'adoption par le Parlement européen d'une résolution sur le sujet ainsi que des communiqués alarmants et concordants du Conseil de l'Europe. Faute pour l'administration d'apporter la preuve contraire, la cour a constaté que, au début de l'année 2016, il existait des motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de remise aux autorités hongroises, le requérant ne bénéficierait pas d'un examen de sa demande d'asile dans des conditions conformes à nos standards constitutionnels. A l'exemple d'ailleurs de tribunaux allemands et néerlandais saisis de cas similaires avant elle, la cour a donc annulé la remise de l'intéressé aux autorités hongroises.

2 L'ETAT D'URGENCE

La cour, par ailleurs, n'est pas restée à l'écart de l'état d'urgence. Les mesures administratives prises en application de la loi sur l'état d'urgence portent, par construction, une atteinte sévère aux libertés publiques. Ce sont bien sûr les juges des référés des tribunaux administratifs qui se sont retrouvés en première ligne pour contrôler, dans l'urgence, la légalité de ces mesures. Il n'en reste pas moins que la cour a pleinement joué son rôle de juge d'appel, en particulier en ce qui concerne les assignations à résidence.

Les dispositions de la loi sur l'état d'urgence autorisent le ministre de l'intérieur à décider une assignation à résidence dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement d'une personne constitue, compte tenu du péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics. En application de ces dispositions, tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons l'ayant motivée.

Dans ce cadre, la cour a notamment été saisie des assignations à résidence prononcées, juste avant le début de l'Euro 2016, à l'encontre des deux chefs de file de la communauté d'Artigat, dans l'Ariège. Dans chacune de ces affaires, elle a estimé, sur la base notamment des informations éloquentes établies par les services de renseignement et versés aux débats par le ministre de l'intérieur, que ces personnes représentaient toujours, à la date de la mesure,

une menace pour l'ordre public justifiant leur assignation à résidence.

Dans d'autres affaires, en revanche, la cour a décidé de censurer l'administration. De manière particulièrement illustrative, elle a été saisie, notamment, de l'assignation à résidence d'une personne qui se disait depuis 2012 salafiste. La « note blanche » des services de renseignement se voulait sans appel : connue des services de police pour plusieurs faits délictueux, convertie à l'islam radical, hébergeant fréquemment à son domicile des djihadistes ayant par la suite quitté le territoire, cette personne aurait entraîné de jeunes convertis aux arts martiaux, se serait livrée à un prosélytisme encourageant des actions violentes sur le territoire national, et aurait manifesté sa volonté de partir en Syrie pour rejoindre des organisations terroristes.

La cour, au terme de son instruction, n'a pourtant rien constaté de tel. L'intéressé, condamné pour des délits de droit commun isolés, fréquentait à Bordeaux une mosquée affiliée à la Grande mosquée de Paris et prônant un Islam respectant les valeurs de la République. Rien ne permettait de penser, dans les éléments produits par le ministre de l'intérieur, qu'il aurait entretenu des relations avec des personnes suspectées de radicalisme.

S'il avait eu pour projet professionnel d'exercer en tant qu'instructeur fédéral en boxe thaïlandaise dans le cadre d'un contrat d'engagement avec le centre communal d'action sociale, aucun élément n'établissait qu'il se serait livré à une activité d'entraînement de jeunes aux arts martiaux. En somme, en dehors de ses opinions religieuses – lesquelles relevaient de sa liberté absolue de conscience – rien de concret ne pouvait être reproché à l'intéressé.

Comme d'ailleurs le tribunal avant elle, estimant que la menace à l'ordre public invoquée par le ministre n'était pas établie, la cour a donc confirmé l'annulation de la mesure de surveillance.

Ainsi, loin des grandes affaires médiatiques et des décisions de principe, par le contrôle approfondi de légalité qu'elle exerce sur chaque mesure individuelle de police administrative portée devant elle, la cour contribue au respect au jour le jour de l'état de droit et à la garantie des libertés publiques.

Enfin, conformément à la tradition, la Cour ouvrait son prétoire à deux des Bâtonniers de son très grand ressort. Messieurs les Bâtonniers Thomas Drouineau, de l'ordre des avocats du barreau de Poitiers et Dominique Nicolas de l'ordre des avocats du barreau de la Martinique ont fait le choix d'intervenir de concert sur un thème qui promettait à lui seul quelques légitimes inquiétudes : « le juge, serviteur inutile ? ».



Intervention M. Thomas Drouineau Bâtonnier de l'ordre des avocats du Barreau de Poitiers

Le juge, serviteur inutile ?

Les serviteurs inutiles sont ainsi désignés, dans Saint Luc chapitre 17, verset 10:

« Vous de même, quand vous avez fait tout ce qui vous a été ordonné, dites : Nous sommes des serviteurs inutiles, nous avons fait ce que nous devons faire. »

Voici donc l'image de ceux qui ne font que leur devoir, qualifiés en conséquence de « serviteurs inutiles ».

Les juges, en jugeant, ne font que leur devoir.

En cela ils sont, au sens biblique du terme, des serviteurs inutiles.

D'où l'on voit qu'il faut regarder différemment la fonction pour lui trouver, ab initio, une évidente utilité.

Comment ne pas considérer, dans une société démocratique, l'évidente utilité du juge et même plus que ça, l'impérieuse nécessité du juge ?

Les sociétés totalitaires n'aiment pas les juges, seuls comptent, à l'image d'Andreï Ianouarievitch Vychinski, les procureurs sanguinaires, au service d'un pouvoir inhumain.

Sommes-nous entrés dans une ère sans juge?

Répondre à cette question, devant des juges, rejoint la notion de liberté, de démocratie vivante, de l'exigence d'un juge libre; libre par les moyens dont il dispose, et par l'autonomie de réflexion humaine qui lui est conférée.

Libre par la sagesse qui commande à ses décisions, cette sagesse que rien ne suggère mieux à l'homme que l'expérience humaine, et la fréquentation de ses semblables.

Au premier abord, comment ne pas répondre avec enthousiasme par l'affir-

mative: oui, le juge est un serviteur inutile parce qu'il accomplit, dans la société démocratique française, son humble devoir face aux justiciables.

Oui, le serviteur inutile, entouré de la considération de ses concitoyens par le travail qu'il fournit, et le devoir auquel il répond, est un pilier de la démocratie.

Il est à la démocratie, comme l'avocat auquel il donne la réplique, ce que le sel est au pain : il en faut peu, mais sans sel le pain est immangeable.

Ainsi d'une société sans juge ni avocat : elle est comme le pain sans sel : empoisonnée.

Le juge, serviteur inutile dans l'accomplissement de son devoir, est ainsi l'une des bases, l'un des socles d'une démocratie libre et vivante.

Que craindre de son juge lorsque, doté de moyens suffisants, totalement indépendant de quelque pouvoir que ce soit, il pose des décisions apaisées et justes, au regard d'un droit respectueux des libertés?

Société idéale me direz-vous ?

Voici peu elle existait encore.

Le recours au juge était l'évidence démocratique, sans appréhension d'une justice administrative qui avait conquis ses quartiers de noblesse, l'indépendance et la rigueur venant au secours de ses inhérentes faiblesses humaines.

Est-ce à ce à dire que les circonstances ont changé ?

Puis-je, comme Bâtonnier, poser ce regard inquiet sur une société qui éloigne son juge ?

Le juge, de magnifiquement inutile qu'il était, peut devenir désormais cet (OVNI), « objet virtuel non incarné », mis à l'écart des enjeux sociétaux, interdit de parole, coupé des justiciables qui n'attendent pourtant que lui.

Qu'on en juge !

«Le temps qui nous reste à vivre est plus important que les années écoulées» nous apprend Albert CAMUS.

Inutile donc de se pencher avec nostalgie sur ce passé perdu, dans une tentation du « c'était mieux avant ».

Pour l'avenir, et avec détermination, les avocats, voix des citoyens, veulent revoir leur juge !

Que dire d'un litige que régleraient entre eux des plaideurs sans juge? N'est-ce pas là le risque d'un retour à l'âge de guerre, et l'ouverture de conflits qu'aucun texte appliqué par un juge compétent ne vient régler ?

L'observation attentive de la justice en France, de la justice administrative en particulier, montre des signes inquiétants de non recours au juge.

Dans une approche progressive, nous allons tenter de dessiner, de la plus tendre à la pire, les cas observés de non recours au juge.

La médiation tant voulue depuis tant d'années est enfin arrivée dans les juridictions administratives.

L'article L 213-1 du code de justice administrative issu de la LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016- art. 5 (V) dispose :

«La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.»

Voici l'image du juge mis de côté, en dehors d'une solution à un litige qui se dessine sans lui.

Le juge alors n'est pas inutile, puisqu'il n'accomplit pas son devoir. Il n'est pas là.

Les justiciables orphelins de leur juge...

Le juge administratif privé de sa capacité à juger, s'en remettant pour une solution qui lui échappe, à un tiers dénommé « médiateur». Le médiateur est communément défini comme un spécialiste de la gestion des conflits principalement émotionnels.

Professionnel de l'altérité, il fait preuve d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

Garantissant la raison par rapport à l'émotion, il sait accompagner les parties qui sont en conflit et mettre en exergue l'action.

Professionnel de la dialectique, il s'attache à faire reconnaître par chaque partie ses bonnes intentions, la légitimité de son point de vue et sa maladresse, afin d'instaurer un climat de confiance débouchant sur une résolution du différent.

Doit-on à l'aune de cette définition considérer que le juge était privé de cette capacité de médiation ?

Pourquoi ainsi faire à la justice administrative ce procès d'intention ?

Avec l'aide de l'avocat, évident et unique auxiliaire de justice, toute décision peut être comprise, analysée, débattue puis acceptée.

Bien sûr, et peut-être est-ce là que le bât blesse, le jugement à intervenir doit être précédé d'une instruction collaborative, destinée à recueillir tous les arguments, à les peser à la lumière d'un droit équilibré, puis à rendre une décision humainement et juridiquement fondée.

La médiation dans le code de justice administrative, comme première évidence d'une société sans juge...

La justice numérique et prédictive : l'intelligence artificielle.

Il existe, sur nos sociétés humaines, d'autres tentations d'une Justice « efficace », utile, privée de ses serviteurs inutiles.

Les robots s'avancent, qui proposent des solutions rapides à une société exigeante, prompte à céder aux sirènes de la performance à tout prix, sur l'autel de la rentabilité.

Voici l'intelligence artificielle.

Le robot Watson, conçu par IBM, plaide et gagne ses procès.

Les ordinateurs dotés de la force colossale d'un calcul algorithmique compile et organisent des réponses quasi instantanées à des questions juridiques posées dans le cadre d'une requête et de mémoires en réponse.

Place au juge numérique, à la justice prédictive, règne de l'intelligence artificielle.

11 mai 1997: un monde s'écroule, un roi s'agenouille.

Pour la première fois, un champion du monde d'échecs est défait par une machine.

C'était il y a 20 ans, à New York (Etats-Unis), Garry Kasparov n'a pas vu venir son adversaire, Deep Blue, un ordinateur conçu par la société américaine IBM.

Il perd la sixième partie de ce match historique en seulement 19 coups.

9 mars 2016: Lee Sedol, échoue dans sa partie de GO face à Alphago, programme conçu par Google.

Quelle efficacité, ô combien tentante en France, quand nos gouvernements refusent de donner à la justice les moyens

indispensables à un exercice serein et respectueux des droits élémentaires de procès équitables et d'accès effectif à un juge.

Les démocraties sont-elles au seuil de la robotisation de la justice, pour obtenir dans des délais plus que raisonnables des solutions juridiques stables, assises sur une analyse mathématique des précédentes décisions rendues, dans une certitude jurisprudentielle absolue ??

Voici le juge rendu utile par l'intelligence artificielle?

Le juge humain n'accomplissant plus son devoir, mais le laissant à un tiers, médiateur, ou à un robot, trouve-t-il ainsi sa véritable utilité, comme observateur passif d'une justice rendue par d'autres ?

L'éloignement du juge ou le juge invisible.

Que l'on évoque l'éloignement géographique ou celui de la matière traitée, cette distance du juge le fait disparaître.

La plus dramatique des distances est cependant celle du droit au juge, l'affaiblissement des libertés face aux menaces d'agression que vit notre pays.

Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, dans une intervention lors du colloque organisé pour les dix ans de l'Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA) à l'Université d'Auvergne le 16 juin 2016 s'exprimait ainsi:

« Comment en particulier sauvegarder les libertés dans les temps d'hyper-terrorisme et de menace durable, dans lesquels nous sommes entrés ? Que peut et que doit faire chaque juge afin d'opérer une conciliation plus pertinente et protectrice entre les libertés et la sécurité, afin d'assurer l'essentiel qui n'est pas acquis une fois pour toutes, c'est-à-dire la garantie de l'Etat de droit? »

Le constat posé est en effet préoccupant.

Rien n'est moins sûr que l'Etat de droit, plus fragile qu'une démocratie vivante.

Le Président SAUVE ajoute:

«Plusieurs sujets de préoccupation sont sur la table et des lignes de progrès existent par exemple, en matière de contrôle des perquisitions administratives ou encore de protection des sources des journalistes et du secret professionnel des avocats.

D'une manière générale, le développement des garanties législatives et l'approfondissement du contrôle de proportionnalité sur les mesures administratives et judiciaires portant atteinte aux libertés demeurent une nécessité. Plus la loi autorise des mesures intrusives, plus les exigences d'encadrement et de contrôle de ces mesures s'imposent. »

Voici peut-être le retour du juge inutile, dans l'accomplissement de son devoir ultime, et le point d'orgue de son action commune avec l'avocat: la défense des libertés.

La médiation, la robotisation, l'éloignement du juge, rien ne doit altérer le rôle du juge dans la protection des libertés individuelles.

La dernière parole libre est celle de l'avocat.

Qu'il agisse dans le conseil, aux côtés des collectivités petites ou grandes, ou dans le contentieux devant le juge administratif: l'avocat prête sa voix à ceux qui n'ont pas la compétence ni le talent pour l'exprimer.

Le juge, auditeur attentif, fait écho à ce même désir de liberté, et encadre, avec vigilance, l'action des pouvoirs publics.

Si l'inutilité du serviteur est la marque de l'accomplissement de son devoir, alors je plaide pour que de nombreux juges, toujours plus inutiles, rejoignent les rangs des défenseurs de la liberté.

Face aux menaces d'une société sans juge, efficace mais inhumaine, la nécessité absolue de serviteurs compétents, dévoués au service public, plein d'abnégation dans l'exercice de leur devoir, est une nécessité absolue.

C'est une ligne de crête, un chemin exigeant mais salutaire.

Rien ne serait pire que de tomber dans le relativisme ou l'à peu près, d'admettre que peuvent céder des libertés au nom d'une demande de sécurité.

Ainsi que le dit Benjamin Franklin :

« Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mé-

rite ni l'une ni l'autre, et finit par perdre les deux. »

Et puisque « le droit est fait pour ceux qui veillent », voici le rôle assignés au juge, en ce début de XXIème siècle, celui d'être une sentinelle, un veilleur, le serviteur inutile d'une liberté fragile.

Le Président SAUVE nous rassure à ce sujet en précisant :

« Ces principes intangibles guident l'action de l'administration, comme de tous les services chargés de missions de sécurité ou de police judiciaire, mais, bien entendu, ils doivent aussi inspirer les juges qui, à des titres différents mais complémentaires, les contrôlent, car il n'y a pas de pouvoir sans contrôle, ni sans contrôle effectif. »

Je vous remercie de votre attention.

Intervention M. Dominique Nicolas Bâtonnier de l'ordre des avocats du Barreau de la Martinique



Audience solennelle de la cour administrative de Bordeaux le 13 octobre
2017

Le Juge, serviteur inutile ?

Madame le Président,
Mesdames et Messieurs en vos grades et qualité
Madame le Président, je vous remercie de me donner la parole.

Il existe 160 bâtonniers ; Il existe peu de bâtonniers publicistes ; il existe deux spécialistes en droit public ; vous avez réussi à les réunir ce vendredi 13 octobre 2017 ici.

La route que j'ai dû emprunter pour venir jusqu'à vous est celle des cyclones.

L'odeur d'IRMA et de MARIA y était encore très présente tout au long du voyage.

La cour administrative d'appel de Bordeaux aura nécessairement à connaître de leurs méfaits le moment venu.

Inutile de plaider devant vous l'utilité d'un « juge serviteur hors sol », car il ne viendrait à l'idée de personne de soutenir que le juge se situe en dehors de la société.

Il en est le régulateur, mais il est aussi régulé par elle.
Est-il pour autant devenu un serviteur inutile ?

« Ceux qui ne prétendent à rien sont les juges de ceux qui prétendent. » écrivait Voltaire dans Les pensées philosophiques en 1862.

Le serviteur qui ne prétend à rien, ne risque-t-il pas d'être asservi à l'insu de son plein gré ?

Que devient l'indépendance du juge devant les lois du marché ?

Le paradigme du marché a colonisé les esprits au point que l'intérêt général se mesure à partir des outils de gestion des entreprises privées.

Inputs / Outputs (Entrées/ Sorties) stocks, taux de couverturetout y passe

Selon une formule bien connue de Madame le Président, « Dans le ressort de la cour administrative d'appel de Bordeaux, le soleil ne se couche jamais ! ».

Je vais alors vous parler d'un tribunal où, à cette heure, le soleil ne s'est pas encore levé : celui de la Martinique.

La « team », pardon l'équipe composée de 5 magistrats (chef de juridiction, 1 rapporteur public et 3 rapporteurs) et d'un greffe de 7 personnes (greffière en chef, adjoint et 5 agents de catégorie C), doit « maximiser sous contrainte. ».

- 1) En 2016, les Entrées représentent 765 affaires (en progression de +11%).
- 2) La structure de ces entrées laisse apparaître une certaine singularité.

Le contentieux réglé par cette juridiction est atypique par rapport aux autres tribunaux administratifs. En effet, 4 contentieux, (fiscal (22,1 %), fonction publique (17,7 %), marchés (10,3 %), urbanisme/environnement (9,4 %), fournissent ensemble près des deux tiers des entrées¹ alors que, 2 matières bien représentées dans l'ensemble des tribunaux administratifs (étrangers et contentieux sociaux), n'en représentent que moins du dixième (respectivement 4,3 % et 3,9 %).

Pour l'ensemble des tribunaux administratifs, les répartitions sont très différentes puisque ces 4 contentieux représentent un petit tiers des entrées, les étrangers sont dans la même proportion et les contentieux sociaux près d'un sixième².

Sous les cocotiers, puisque c'est souvent ainsi que depuis le centre on imagine le contentieux outre-mer, 2 dossiers sur 3 relèvent de matières réputées à juste raison, difficiles.

Le juge cocotier est donc un juge plus sollicité sur des matières techniques.

La seconde particularité du tribunal de la Martinique tient au volume des référés (196) qui représentent 26 % des entrées.

- référés suspension (51),
- référés provision (50)
- référés instruction (23).

- référés constat (19)
- référés marché précontractuels (16)
- référés mesures utiles (14),
- référés liberté (11)

3) Après les entrées, les Sorties. Elles représentent, 754 dossiers (en progression de +15 %).

4) La structure de ces sorties laisse apparaître un doublement des sorties en urbanisme (+ 110 %) et une progression très forte des sorties en marchés (+58 %), conséquence de la priorité accordée à ces deux contentieux.

5) Le taux de couverture est de 99 %, il s'agit du meilleur chiffre depuis 3 ans³

6) Le niveau du stock d'affaires en instance est de 669 au 31 décembre 2016 dont 33 de plus de 2 ans.

7) Le taux d'appel est de 16 % et le taux de confirmation en appel de 90 %.

8) Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est de 10 mois et 19 jours, il est en baisse significative de - 1 mois 12 jours pour la première fois depuis 2012 et rejoint en cela, le chiffre national⁴.

³ Taux de 84,5 % en 2013 ; 95,7 % en 2014 ; 94,9 % en 2015

⁴ 10 mois 9 jours.

9) Le délai moyen constaté sur les affaires ordinaires de 1 an 9 mois et 19 jours est en forte hausse soit + 5 mois et 29 jours), ce qui traduit l'effort fourni sur le stock ancien.

En cette année 2017, le taux de couverture de 115 % en année glissante, est devenu largement positif, et ce pour la première fois depuis 2012.

Le stock d'affaires en instance soit 634 au 31 août 2017 est en forte baisse de - 15 % en un an⁵ et s'est allégé de 103 dossiers. Le volume des affaires de plus de 2 ans a été réduit de près des deux-tiers passant de 54 à 19.

Le délai prévisible moyen de jugement évolue favorablement passant de 1 an 1 mois 7 jours au 31 août 2016, à 9 mois 1 jour au 31 août 2017.

Les référés en urbanisme sont traités dans un délai moyen de 29 jours, soit exactement celui du délai national.

Enfin, le bilan de Telerecours en Martinique au 31 août 2017 fait apparaître un total des entrées à hauteur de 45 % alors qu'il était de 32 % en 2016. Sur les 190 avocats du barreau 78 sont inscrits à Télérecours contre 52 il y a un an ce qui représente une très forte progression si l'on observe que Télérecours a été déployé outre-mer en décembre 2015 et rendu obligatoire le 1er janvier 2017.

Ainsi, l'utilité du juge administratif se mesure à partir de quelques indicateurs statistiques et sa carrière en dépend.

On ne lui demande pas comment il juge, on lui demande combien il juge.

On ne lui demande pas d'être utile, mais plutôt d'être efficace quantitativement.

Il est asservi par les « stats ».

Réduit par le fouet de la statistique à pratiquer « une justice d'abattage », le juge désormais stakhanoviste malgré lui, court après une productivité de laquelle il croit pouvoir justifier son utilité.

C'est exactement ce qui fait qu'il devient, pour la justice, un serviteur inutile.

On aurait pu penser que cette débauche de productivité aurait conduit à une efficacité dans le traitement des référés.

Au contraire, l'efficacité peut s'avérer nulle face à l'urgence au point que l'utilité du juge administratif semble inversement proportionnelle à l'urgence.

Le référé d'heure à heure à heure n'existe pas devant le juge administratif.

Dès lors, une ordonnance sur requête en référé provision peut intervenir, en

toute légalité, après plusieurs mois. De même, des mesures urgentes peuvent être ordonnées après des mois d'attentes.

Cependant, le cœur du débat reste celui de l'indépendance supposée ou réelle du juge.

5 Le stock était en progression constante depuis un point bas atteint en 2012 (472 en 2012, 590 en 2013, 625 en 2014, 660 en 2015, 669 en 2016, 737 au 31 août 2016).

L'indépendance : une question qui agace

La justice administrative est sans doute la fille incestueuse de la politique et du droit

On a pu lire qu'en 1792, la France a fait le choix de réserver la justice administrative liée au pouvoir exécutif, ne laissant au pouvoir judiciaire que la « justice judiciaire ». Ce qui fait dire à certains impertinents que ce ne sont pas des magistrats mais des fonctionnaires relevant du pouvoir exécutif, qui jugent les litiges entre les particuliers et l'administration.

Cette vision superficielle et erronée, doit être dépassée car le juge administratif est un serviteur d'autant plus utile qu'il est loin des décideurs dont il juge les décisions.

Lorsqu'une décision est rendue en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à la Réunion, à Saint Martin, Saint Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon, on peut, sans doute à tort, être enclin à penser qu'elle a pu être influencée par la proximité du pouvoir politique.

C'est l'histoire qui l'impose. Ces vieilles colonies n'ont pas complètement tourné le dos à des réflexes construits sur des communautés d'intérêts et il faut souvent de grand, de très grands magistrats pour résister, au risque de voir gripper leur carrière.

Heureusement il en existe beaucoup.

Dès lors, depuis la périphérie, la décision des juges d'appel est perçue comme étant d'autant plus légitime qu'elle est rendue par des juges situés loin des dé-

cideurs.

Une confirmation : c'est la compétence reconnue par la communauté des sages aux conseils locaux.

Une infirmation : c'est la vraie justice qui est passée.

Le juge, surtout en appel, a ainsi, un rôle de légitimation des rapports sociaux.

A-t-il pour autant un état d'esprit indépendant ?

L'état d'esprit du juge ne peut être indépendant de « l'esprit d'Etat »

Le 17 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a validé le projet de loi de modernisation de la justice du 21ème siècle. Cette réforme a l'ambition de rendre la justice plus efficace, plus simple, plus accessible et plus indépendante.

Le formatage du juge a commencé.

Il devient l'accessoire là où il était le principal, il devient suspect là où il était au dessus de tout soupçons.

Deux orientations viennent illustrer ce constat :

Tout d'abord, l'encouragement des modes alternatifs de règlement des litiges

Dans cette perspective, le juge n'aura que les affaires les plus contentieuses à examiner. Des médiations préalables obligatoires seront renforcées y compris devant le juge administratif et des accords bénéficieront d'un allègement de procédure puisque le caractère systématique de l'audience sera supprimé. La réalité est que l'Etat n'a plus d'argent, les caisses sont vides. La justice lui coûte cher.

Les modes alternatifs de règlement des conflits, le droit collaboratif et surtout à termes le juge arbitral, seront la justice principale car elle coutera moins cher à l'Etat.

Sans être inutile, le juge devient l'accessoire d'un principal qui échappe à

l'Etat.

Ensuite, le prétendu renforcement de la transparence de la vie publique

L'ensemble des magistrats exerçant en juridiction doit désormais remettre une déclaration d'intérêts. De même, les membres du Conseil supérieur de la magistrature doivent remettre également une déclaration de patrimoine.

La dématérialisation des procédures et surtout leur standardisation sont des préalables indispensables à une justice automatique où le juge devient, manifestement avec sa bénédiction, un serviteur inutile.

A l'instar de l'avocat « auxiliaire faire-valoir » dans les procédures pénales, dès lors qu'il accepte d'être l'instrument statistique d'un système étatique qui prétend rendre la justice plus efficace, plus simple, plus accessible et plus indépendante, le juge devient un serviteur inutile.

Dans « Moi Laminaire » le poète Aimé CESAIRE, nous dit que « La justice écoute aux portes de la beauté ».

Mais en réalité, la justice écoute aux portes du marché et le juge, à défaut d'être un serviteur inutile est sur le point de devenir un accessoire utile.

C'est la démocratie qui se joue dans un contexte sécuritaire qui lui est défavorable.

Gardons-nous bien de jeter le juge avec la justice du 21ème siècle, nous risquerions d'accéder à un monde où les cyclones sont permanents.

Je vous remercie de votre attention.

Le 13 octobre 2017

Dominique NICOLAS

Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Martinique

Audience **SOLENNELLE** de rentrée du **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE**

L'audience solennelle de rentrée du tribunal administratif de Toulouse a eu lieu le jeudi 14 septembre 2017 à 11h00 en présence de M. Olivier Schrameck, président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel dont l'allocution a porté sur « La régulation de l'audiovisuel et l'évolution du droit administratif »



> lire l'intervention de M. Olivier Schram

Cette audience a été l'occasion d'entendre le chef de juridiction M. Christophe Laurent, qui a présenté l'activité de l'année judiciaire 2016-2017 en mettant en exergue la réduction du stock de plus de deux ans (représentant 13,6 % en juillet 2017 contre 27,3 % en juillet 2015). Il a par ailleurs évoqué le renforcement de la juridiction par l'arrivée de nouveaux magistrats (Mme Magali selles, Mme Catherine Laporte, M. Serge Goues, Mme Agnès Bourjol, Mme Karine Beltrami, Mme Sarah Touboul, Mme Audrey Ghazi Fakhr, Mme Amandine Durand, Mme Camille Chalbos) ainsi que la contribution du tribunal au succès des réformes engagées dans la juridiction administrative, notamment en ce qui concerne la médiation.

BORDEAUX

Vendredi 23 juin 2017

Amphithéâtre Badinter
Immeuble Gironde
83, Cours du Maréchal Juin
33000 BORDEAUX

Arrêt Palais de Justice
Tram A et bus 1

Parking Mériadeck

LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE PUBLIC

Journée d'études et d'échanges

**En partenariat
avec la Cour
Administrative d'Appel
de Bordeaux
et l'Association
des Maires de Gironde**



**ASSOCIATION FRANÇAISE DES AVOCATS-CONSEILS
AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**



**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**



ACCESSIBILITE DE LA RÈGLE DE DROIT

Je voudrais, en remerciant chaleureusement les organisateurs de ce colloque, exprimer la satisfaction de la CAA de Bordeaux de participer à cette journée d'études organisé par l'AFAC et d'y retrouver un partenariat qui ne lui est pas inhabituel puisque depuis plusieurs années, la Cour s'attache à susciter des rencontres régulières avec le Barreau public.

« L'accessibilité de la règle de droit » : il était imprudent d'avoir accepté de traiter un tel sujet dont j'ai pu mesurer, au fur et à mesure pour ne pas dire « en marchant », la richesse inépuisable, ce qui me condamne dans le meilleur des cas à un devoir d'extrême humilité pour tenter de le circonscrire et dans le pire, à une obligation d'extrême habileté pour tenter de déjouer les pièges qu'insidieusement l'instigatrice et organisatrice de ce colloque, Maître Gabrielle Chapon, a glissés.

J'en ai dénombré trois, mais peut-être sont-ils plus nombreux....

Introduction

La définition de la problématique ne devrait pas trop susciter de difficultés :

1. La règle de droit

- On s'accordera pour définir ce concept comme regroupant l'ensemble des règles juridiques en vigueur sur un territoire donné dont les autorités publiques doivent assurer l'application et auxquelles les citoyens sont tenus de se conformer.

2. L'accessibilité

- Cette notion peut se définir comme l'ensemble des processus destinés à assurer l'accès des citoyens (éventuellement justiciables) aux règles de droit.
- L'accès au droit doit être distingué de l'accès au juge, sauf à réduire le droit au seul droit applicable aux conflits dont la résolution est demandée aux juridictions. L'accès au droit n'est pas réductible à l'accès au juge. Sans doute est-ce là le premier piège dressé par Maître Chapon que de m'inviter à traiter un sujet, en me donnant à penser qu'il m'était familier !

La question de l'accessibilité à la règle de droit se pose, selon nous, en termes différents selon que l'accès au droit concerne :

- l'autorité chargée de l'édiction de la règle de droit
- le citoyen (éventuellement justiciable)
- et enfin le juge, chargé de veiller à l'accessibilité de la règle de droit.

I. L'ACCESSIBILITE DE LA REGLE DE DROIT DU POINT DE VUE DE L'AUTORITE CHARGEE DE SON EDICTION = DU DEVOIR DE RENDRE LA REGLE ACCESSIBLE A LA CONCRETISATION D'UN VERITABLE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION

I.1 – Du devoir de rendre la règle accessible, car, cette accessibilité est la condition de son opposabilité

I.1. 1 - Un principe commun à l'ensemble des pays de tradition romano-germanique. L'accessibilité de la règle de droit est considérée dans les pays de l'Europe continentale comme une condition de son opposabilité aux administrés. Leur connaissance du droit est d'ailleurs présumée acquise dès lors que les formalités de publicité ont été accomplies. Sans ce formalisme, l'acte n'acquiert pas force exécutoire et ne peut être opposé à ses destinataires. L'Union européenne se rattache également à cette tradition.

- Ainsi en France, le régime de publicité applicable aux lois historiquement en vigueur jusqu'au 1er juin 2004, est issu du décret-loi du 5 novembre 1870 qui modifie l'article 1er du Code civil. Le texte dispose : « Une loi nouvelle est exécutoire dans chaque arrondissement un jour franc après que le numéro du Journal officiel qui la contient est parvenu au chef-lieu de cet arrondissement. »

I.1.2 – Lorsqu'elle n'est pas prévue sous une forme spécifique par les textes, la publicité doit être matériellement « suffisante » conformément à une jurisprudence développée par le Conseil d'État à propos des actes administratifs non publiés au JO. La Haute Assemblée n'hésita d'ailleurs pas à consacrer la publicité des actes administratifs unilatéraux comme un « principe général du droit » dans un arrêt du 12 décembre 2003 (CE, 12 décembre 2003, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, Lebon, p. 506).

I.2.3 – Seule une mesure de publicité appropriée conditionne l'application de la règle de droit aux administrés : ce peut être la notification pour les actes individuels, la publication ou l'affichage pour

les actes collectifs, voire même la combinaison de mesures de publicité individuelle et de mesures de publicité générale. Quels que soient les modes d'entrée en vigueur des actes juridiques unilatéraux de puissance publique, la publicité qui leur est donnée constitue ainsi une condition de leur effectivité, distincte de leur condition de validité. La publicité consiste donc en une opération matérielle d'exécution de la règle de droit qui demeure sans influence sur sa légalité.

I.1.4 – Enfin, la réalisation de ce mode de publicité conditionne le point de départ des délais de recours contentieux en matière d'excès de pouvoir. C'est là que les notions d'accès au droit et d'accès au juge sont appelées à se rejoindre.

Ainsi, dans les pays d'Europe continentale, l'obligation d'assurer l'accessibilité des textes juridiques a été conçue dès l'origine comme un prolongement normal de l'activité de production normative des pouvoirs publics. Cette obligation s'est accompagnée d'une redéfinition des missions de l'État autour de l'activité de diffusion électronique des données juridiques.

II.2 – A la concrétisation d'un véritable service public de la diffusion Cette évolution a été marquée par quelques étapes significatives :

II.2.1 – CE 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la cour de Paris, n° 181611, conclusions Jean-Denis COMBEXELLE. À l'occasion d'un recours exercé contre un décret du 31 mai 1996 qui reconduisait le monopole de la diffusion de bases de données juridiques au profit de la société ORT, le Conseil d'État a qualifié la mission de diffusion des données juridiques de «service public par nature au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'État de veiller». La Haute Assemblée y confirme ainsi le changement de nature des rapports entre l'État producteur de normes et les destinataires de celles-ci.

II.2.2 – Article 2 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations loi n°2000-231 du 12 avril 2000.doc. De son côté, le législateur va élargir le champ des débiteurs de l'obligation de diffusion à toutes les autorités administratives en prescrivant que «les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent» et en précisant que « la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ».

II.2.3 – Une étape décisive est franchie, dans la combinaison de l'accès et de la diffusion du droit, par l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. Cette ordonnance, en modifiant l'article 1er du Code civil, met un terme à l'application du décret-loi du 5 novembre 1870 évoqué supra :

- son article 1er supprime le délai de distance pour la province et harmonise le régime des actes publiés au JO en consacrant la règle de leur entrée en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut et sauf urgence, le lendemain de leur publication,
- l'article 3 dispose, sous certaines réserves, qu'à partir du 1er juin 2004, la publication des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs «est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique». Le double support de publication – papier et électronique – confère aux citoyens un accès non discriminatoire à la production normative.

II.2.4 – La loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique - LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique _ Legifranc.pdf

Avec la loi, l'ouverture des données publiques ou "open data", déjà pratiquée par l'État et une centaine de collectivités locales pionnières, franchit un nouveau cap. Elle devient la règle et non plus l'exception. Désormais, les administrations au sens large devront publier en ligne leurs principaux documents ainsi que leurs bases de données et les données qui présentent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. Cette obligation va concerner les administrations d'État, les collectivités locales de plus de 3 500 habitants, les établissements publics et les organismes privés chargés d'un service public, à l'exception des plus petites entités. La diffusion de certains documents – c'est le cas des décisions de justice – ne pourra se faire que sous réserve d'anonymisation ou d'occultation des mentions touchant notamment à la vie privée et à des secrets protégés.

II. L'ACCESSIBILITE DE LA REGLE DE DROIT DU POINT DE VUE DU CITOYEN = DE L'OBLIGATION DE NE PAS MECONNAITRE LA LOI A L'affirmation (IMPARFAITE) D'UN « DROIT AU DROIT »

La connaissance du droit est régie par un principe issu de l'adage d'origine latine : «nul n'est censé ignorer la loi». Bien qu'il ne soit inscrit nulle part, ce principe domine tout notre droit occidental : même

les pays de la « common law », pourtant marqués par une autre tradition juridique, consacrent la formule « ignorance of law is no excuse ».

II.1 – De l’obligation de ne pas méconnaître la loi

II.1.1 - Le principe « nul n’est censé ignorer la loi » ne signifie aucunement que tout citoyen est censé connaître l’ensemble des textes législatifs et réglementaires (lois, décrets, circulaires...) existant dans l’ordre juridique français (ce qui représente environ 8 000 lois et plus de 110.000 décrets en vigueur). On observera en outre que le citoyen serait présumé connaître les règles qui lui sont applicables :

- quelle que soit leur origine (législative, réglementaire ou non réglementaire, interne ou internationale),
- quelle que soit leur portée (générale ou individuelle, rétroactive ou non)
- voire même leur date d’édiction pouvant remonter parfois à l’Ancien Régime : ainsi, la loi du 28 pluviôse An VIII continue à figurer dans les textes auxquels se réfère le juge administratif en matière de dommages de travaux publics ; de même, la célèbre ordonnance de Colbert sur la Marine de 1681, en vigueur en matière de détermination du domaine public maritime, jusqu’à son abrogation par la publication de l’ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code de la Propriété des personnes publiques.

II.1.2 Chacun s’accorde aujourd’hui pour admettre que la présomption de connaissance du droit en vigueur par les justiciables, quels que soient leur niveau d’éducation et leur statut, constitue en réalité une fiction.

Fiction nécessaire au bon fonctionnement de l’Etat de droit : en effet, si elle n’existait pas, il suffirait à toute personne poursuivie d’invoquer (et même de prouver) son ignorance du texte en cause pour échapper à toute sanction. On comprend que les règles perdraient toute efficacité devant la facilité avec laquelle on pourrait se soustraire à leur obligation.

La société juridique est de ce fait bâtie sur une fiction qui a comme conséquence indirecte l’obligation pour tout justiciable de se tenir informé des règles juridiques et comme conséquence directe que cette obligation doit être parfaite, sous peine de déboucher sur une autre fiction : le citoyen a bien accès au droit, mais ce droit est inaccessible, autrement-dit impénétrable à la fois par la multiplicité des sources du droit, leur éparpillement, leur inintelligibilité.

II.2 – A l’affirmation (imparfaite) d’un « droit au droit » - le « désordre normatif » comme source d’insécurité juridique

Les progrès des technologies de l’information et des télécommunications ont indéniablement permis d’élargir le spectre de l’accessibilité de la règle de droit, en passant d’un système de simple publicité rendant l’information « quérable » par les citoyens pour peu qu’ils aient la volonté concrète d’y accéder, à un système de diffusion à grande échelle de l’ensemble des données juridiques produites par les pouvoirs publics, rendant l’information « portable ».

Toutefois, le foisonnement, la complexité des règles applicables, et ce que d’aucuns ont appelé « le désordre normatif », tempèrent quelque peu les illusions que l’on pouvait entretenir sur l’émergence d’un véritable « droit au droit ».

II.2.1 – D’une part, le manque de lisibilité et la complexité du système juridique constituent un obstacle à l’effectivité des droits pour les citoyens.

- Ainsi, les enquêtes de terrain ont amplement démontré combien la complexité des normes et des formalités qui en découlent détournent des dispositifs d’aide et de protection sociale. Selon les enquêtes « pauvreté » de l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 68 % des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) activé, 36% des bénéficiaires du RSA socle, et jusqu’à 80% des bénéficiaires potentiels de l’aide à la complémentaire santé ne les demandent pas. Globalement, le taux de non recours aux prestations sociales est évalué à 40 %.

II.2.2 – D’autre part, l’enchevêtrement normatif et l’instabilité des règles applicables pèsent sur la compétitivité des entreprises, qui redoutent l’incertitude et le changement des normes alors qu’elles entendent fonder leurs stratégies sur la confiance des autorités publiques et la stabilité des règles et des perspectives à moyen et long terme. En outre, la lourdeur des formalités représente un poids économique important. C’est ainsi que la Cour des comptes a ainsi récemment dénoncé la multitude des prélèvements imposés aux entreprises, pour une efficacité relative, dès lors que seulement trois d’entre eux représentent 85 % des recettes collectées.

III. L'ACCESSIBILITE DU POINT DE VUE DU JUGE = DE L'OBJECTIF D'ACCESSIBILITE ET D'INTELLIGIBILITE DE LA REGLE DE DROIT A LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DU DROIT.

Le juge constitutionnel et le juge administratif se sont efforcés de donner son plein effet à une conception d'ailleurs élargie de l'accessibilité. Le premier a, par une décision du 16 décembre 1999, dégagé un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ici se situait un autre piège tendu par Maître Chapon car traiter de « l'accessibilité de la règle de droit », sans l'intelligibilité était prendre le risque au mieux, d'une impasse, au pire, d'un contre-sens.

Le juge administratif ne s'est pas contenté, au plan contentieux, de donner toute sa portée à ce principe. Il ne cesse, depuis plusieurs années, d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessaire simplification du droit.

III.1 – De l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la règle de droit.

Saisi de la question de la constitutionnalité de la codification par voie d'ordonnance de matières dont certaines relèvent du pouvoir exclusif du législateur, le Conseil constitutionnel a, par sa décision 421 DC du 16 décembre 1999, consacré pour la première fois l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qu'il a tiré des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Si l'accessibilité de la règle de droit est aujourd'hui – nous l'avons vu – un objectif qui ne pose pas réellement de difficultés, ni dans son acception, ni dans sa mise en œuvre, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'intelligibilité de la loi. Dans son sens commun, l'intelligibilité est le caractère d'une chose qui peut être facilement comprise. Le Conseil constitutionnel pose que l'exigence d'intelligibilité impose une absence d'ambiguïté, et un degré relatif de précision.

Surtout, le Conseil constitutionnel français a lié beaucoup plus largement l'intelligibilité de la loi à l'accès au droit, comme condition et moyen d'effectivité des droits et des libertés. Une loi devra donc être considérée comme intelligible lorsqu'une personne ordinaire qui en prend connaissance comprend les droits et les libertés que la loi concrétise à son profit ou à son encontre, et mesure également les moyens d'effectivité de ceux-ci, notamment le moyen contentieux de leur protection.

III.2 – à la nécessaire simplification du droit

Le juge administratif n'est pas en reste et mène, de son côté, une action résolue dans trois directions :

III.2.1 – la première est de donner sa pleine portée, à l'objectif

d'accessibilité et d'intelligibilité

Pour des exemples récents d'application de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

CE 08 juillet 2005 Fédération des syndicats généraux de l'Education Nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT n° 266900

CE 29 oct. 2013, Association Les amis de la rade et des calanques, n° 360085.

• CE 10 février 2016 Fédération nationale des mines et de l'énergie – Confédération Générale du travail (FNME – CGT) n° 383756

III.2.2 – la deuxième direction est de prôner les mesures allant dans le sens d'une plus grande intelligibilité de la règle de droit

La simplification du droit sert nécessairement le juge, qui endure comme tous les utilisateurs de la norme, la complexité croissante de celle-ci.

Aussi le Conseil d'Etat s'est-il inquiété de la dégradation de notre appareil normatif à trois reprises en vingt-cinq ans. La première alerte s'exprime dans le rapport public de 1991, intitulé « De la sécurité juridique », qui contient la phrase demeurée dans les mémoires : « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite ». Quinze ans plus tard, le rapport public de 2006, « Sécurité juridique et complexité du droit », constate que la situation ne s'est guère améliorée et formule des propositions qui, pour ce qui concerne les études d'impact des projets de loi, seront reprises par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et se traduiront par la loi organique du 15 avril 2009. Fait sans précédent, une troisième étude en 2016 sera consacrée à la « qualité et la simplification du droit ».

III.2.3 – la troisième est d'oeuvrer à l'intelligibilité de ses propres décisions

Le juge administratif ne se borne pas à dénoncer la complexité du paysage normatif : il s'efforce d'appliquer les principes de la simplification à sa propre production normative

- Pour rendre plus accessibles le sens et les motifs des décisions, la juridiction administrative expérimente depuis deux ans de nouveaux modes de rédaction de ses décisions. Ceux d'entre vous qui nous lisent régulièrement ont pu se rendre compte des premières métamorphoses : introduction du style direct, numérotation des considérants, résumé synthétique des requêtes et mémoires dans un visa unique. Il est question d'aller plus loin dans cette démarche.
- L'accès à la jurisprudence, déjà largement assuré notamment grâce à Légifrance, a vocation à être encore élargi par la mise en oeuvre des dispositions de la loi pour une République numérique relatives à l'open data des juridictions.

Conclusion

J'aurais pu conclure mon propos en tentant de trouver une justification à devoir traiter d'un sujet sur "l'accessibilité de la règle de droit" en introduction d'une matinée consacrée aux relations entre l'administration et le public. J'aurais pu ainsi déjouer le troisième piège tendu par Maître Chapon qui imaginait sans doute qu'après avoir esquivé le sujet "accès au juge", après avoir évité le contre-sens "accessibilité sans intelligibilité", j'aurais pu éluder l'intérêt même du sujet.

En fait, cette justification existe bien : de l'avis général, la création du code des relations entre le public et l'administration est le meilleur exemple que l'on puisse trouver d'une démarche réussie d'accessibilité au droit. Non seulement ce code a le mérite de réunir plusieurs textes épars et fragmentaires, notamment les grandes lois de 1978, 1979 et 2000 qui ont bâti l'essentiel de la procédure administrative non contentieuse. Non seulement il innove dans le travail de codification en procédant à la codification de règles jurisprudentielles, jusque-là peu accessibles au non-juristes, mais il réussit à réformer le régime du retrait des actes administratifs qui résultait jusque-là d'une des constructions jurisprudentielles les plus byzantines qui soient.

Enfin, j'espère grâce à l'instigatrice et organisatrice de ce colloque, vous avoir rendu mon intervention – à tout le moins – accessible !

Mme Anne Guérin
Conseiller d'Etat, présidente de la Cour administrative d'appel de Bordeaux

Unité ou diversité du contentieux administratif ?

Regards croisés des magistrats, avocats et universitaires
sur les évolutions de la procédure administrative
contentieuse

vendredi 6 octobre 2017 - amphi Ellul > 9h-16h

Pôle juridique et judiciaire
35, place Pey Berland - Bordeaux



Journée d'étude organisée
par Ludovic Garrido



Matin

Sous la présidence d'**Anne Guérin**, *Président de la Cour administrative d'appel de Bordeaux*

Une diversité du contentieux administratif inévitable ?

8h30 **Accueil des participants**

9h **Allocution d'ouverture**

L. Garrido, *maître de conférences à l'université de Bordeaux*

9h15 **Le contentieux de l'urbanisme, dérogatoire et/ou laboratoire ?**

N. Normand, *Premier conseiller à la Cour administrative d'appel de Bordeaux*

Maître C. Gauci, *avocat au Barreau de Bordeaux*

9h45 **Le contentieux des étrangers, dérogatoire et/ou laboratoire ?**

Maître C. Pouly, *avocat au Barreau de Paris*

pause café

10h30 **Les référés, contentieux à part ?**

P. Lerner, *vice-président du Tribunal administratif de Bordeaux*

Maître C. Cazcarra, *avocat au Barreau de Bordeaux, maître de conférences associé à l'université de Bordeaux*

11h **Les modes alternatifs de règlement des litiges, nouveaux contentieux ?**

J.-F. Desramé, *président du Tribunal administratif de Bordeaux*

Maître C. Laveissière, *avocate au Barreau de Bordeaux*

11h30 **Table ronde : L'impact des particularismes contentieux sur les acteurs du procès administratif : formation des juges et des avocats, organisation interne des juridictions, rédaction des jugements, ...**

12h30 **Débats**

12 h 45 pause déjeuner

Après-midi

Sous la présidence de **Maître C. Cazcarra**, avocat au Barreau de Bordeaux, maître de conférences associé à l'université de Bordeaux

Une unité du contentieux administratif indispensable ?

14h15 **Les principes directeurs du procès administratif, facteurs d'unité ?**

F. Bérroujon, premier conseiller au Tribunal administratif de Bordeaux

L. Garrido, maître de conférences à l'université de Bordeaux

14h45 **La codification de la procédure administrative contentieuse en question**

G. de la Taille, premier conseiller à la Cour administrative d'appel de Bordeaux

A. Rouyère, professeur de droit à l'université de Bordeaux

15h15 **L'e -procès administratif, outil d'harmonisation et/ou de gestion des contentieux ?**

B. Riou, vice-président du Tribunal administratif de Bordeaux

Maître D. Simon, avocat au Barreau de Bordeaux

15h30 **Débats**

16h **Fin de la journée**



Jurisprudence

Contributions et taxes

Elections

Environnement

Etrangers

Fonction publique

Juridiction

Marchés et contrats administratifs

Police

Procédure

Travail

Urbanisme



Pour les impositions locales un chai de cognac peut être qualifié d'établissement industriel.

Par application de l'article 1499 du code général des impôts, la cour qualifie d'industriels certains des chais de vieillissement exploités par la société Hennessy.

En vertu de l'article 1499 du code général des impôts, les règles relatives à la détermination de la valeur locative des immobilisations corporelles des établissements industriels – pour l'établissement des taxes foncières, de la taxe professionnelle, et désormais, de la cotisation foncière des entreprises – excluent le recours à la méthode par comparaison, applicable notamment aux locaux commerciaux, au bénéfice d'une méthode dite comptable. A l'issue d'un contrôle, l'administration fiscale a considéré que les chais de la société Hennessy – laquelle est spécialisée dans la production et le négoce de cognac – constituaient des établissements non pas commerciaux mais industriels. Il en est résulté des surcroûts, selon les années, de taxe professionnelle ou de cotisation foncière des entreprises, dont la société Hennessy a saisi le tribunal administratif de Poitiers en première instance puis la cour en appel.

Toutefois, les dispositions de l'article 1499 du code général des impôts sont

interprétées par le Conseil d'Etat en ce sens que revêtent notamment un tel caractère industriel les établissements dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, lorsque le rôle de ces moyens techniques est prépondérant. Dans un tel cas, le point de savoir si les établissements considérés se livrent ou non à une activité industrielle par nature, c'est-à-dire à une activité de fabrication ou de transformation, est indifférent (Conseil d'Etat, section du contentieux, 27 juillet 2005, n° 261899 273663, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Société des Pétroles Miroline, publié au Recueil Lebon).

Les « chais de vieillissement à barriques », dans lesquels la société Hennessy fait vieillir les eaux de vie pour produire du cognac, comportent essentiellement des barriques d'élevage entreposées sur des racks. La cour a constaté l'importance comptable considérable de ces moyens techniques. Elle a relevé également leur rôle prépondérant dans le processus de fabrication du cognac, lequel suppose essentiellement la mise des eaux-de-vie au contact du bois des barriques. Dans ces conditions, la cour a jugé que les chais en cause avaient le caractère d'établissements industriels pour l'application de l'article 1499 du code général des impôts. Par conséquent, elle a rejeté l'appel de la société Hennessy.

[Lire l'arrêt 15BX03996 du 30 novembre 2017 de la 3ème chambre dans sa version simplifiée.](#)

Annulation des élections pour la désignation des membres du conseil d'administration de l'office public de l'habitat de Toulouse.

Par arrêt du 12 décembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux confirme l'annulation, par le tribunal administratif de Toulouse, des élections qui ont eu lieu en décembre 2014 en vue de la désignation des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat de Toulouse.

En décembre 2014, ont eu lieu des opérations électorales en vue de la désignation des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat (OPH) de Toulouse. Dès le mois d'octobre 2014, l'OPH de Toulouse avait informé l'association « fédération droit au logement » de l'irrecevabilité de sa candidature à ces élections. A la demande de cette association, le tribunal administratif de Toulouse avait ensuite annulé les élections en cause. C'est dans ces conditions que la cour administrative d'appel de Bordeaux était saisie, par l'OPH de Toulouse, d'un appel formé contre le jugement du tribunal administratif. Par arrêt du 12 décembre 2017, la cour confirme l'annulation prononcée en première instance.

Avant même de prendre position sur le fond de l'affaire, la cour devait statuer sur la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige. Dans son arrêt, la cour retient la compétence de l'ordre administratif en opérant une application de la toute récente jurisprudence du Conseil d'Etat Office public de l'habitat « Terres du sud Habitat » (CE, 13 octobre 2017, n°s 397853 et 397882), qui a précisé la portée de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation relatif

à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction en cette matière particulière.

Sur le fond, la cour considère que s'il est constant que l'association « fédération droit au logement » peut être amenée à mener des actions collectives contraires aux lois et règlements telles que « l'occupation, le campement et la réquisition citoyenne », ainsi qu'évoquées dans sa charte, ces circonstances ne suffisent pas à démontrer, compte tenu de son objet social, qu'elle poursuivrait des intérêts contraires à la réalisation des objectifs du logement social fixés par le code de la construction et de l'habitation, et notamment par les articles L. 411 et L. 441, de nature à lui interdire la possibilité de présenter une liste de candidats à l'élection des administrateurs représentants les locataires. En conséquence, la cour confirme l'annulation des élections prononcée par le tribunal administratif de Toulouse et rejette la requête d'appel.

[Lire l'arrêt 15BX01291 du 12 décembre 2017 de la 2ème chambre dans sa version simplifiée.](#)

Traitement des ordures ménagères : l'ouverture de nouvelles installations de tri mécano-biologique est désormais interdite.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la préférence accordée par la politique nationale de prévention et de gestion des déchets pour la généralisation du tri à la source doit, en principe, conduire l'autorité administrative à rejeter les demandes d'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologique

La cour était saisie de la légalité d'une autorisation d'exploiter une unité de valorisation de déchets non dangereux par tri mécano-biologique délivrée avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Appréciant le respect des règles de fond applicables à la date à laquelle elle se prononce, la cour considère que les dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement sont applicables à cette nouvelle installation autorisée par un arrêté préfectoral du 3 octobre 2014.

Elle en déduit que l'autorisation délivrée n'est pas compatible avec l'objectif fixé par le législateur de généralisation du tri à la source des bio-déchets qui rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique, objectif que l'autorité administrative doit prendre en compte dans les décisions qu'elle prend en matière d'installations classées par application de l'article L.512-14 du code de l'environnement.

La cour annule donc l'autorisation du préfet des Hautes-Pyrénées.

[Lire l'arrêt 16BX00688, 16BX00690, 16BX00699, 16BX00700 du 14 novembre 2017 de la 5ème chambre dans sa version simplifiée](#)

Compatibilité avec le droit de l'Union européenne du maintien en rétention des étrangers ayant formé une demande d'asile à caractère dilatoire.

L'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est compatible avec l'article 8 de la directive du 26 juin 2013 dite « accueil » établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Les dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951 impliquent nécessairement que l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande. Par conséquent, il résulte de l'article L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qu'en principe, il doit être mis fin à la rétention administrative d'un étranger qui formule une demande d'asile.

Ce même article L. 556-1 a entendu réserver un cas particulier. « Lorsqu'un étranger placé en rétention présente une demande d'asile, » dispose-t-il, « l'autorité administrative peut, si elle estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, maintenir l'intéressé en rétention le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande

d'asile (...) et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité (...), dans l'attente de son départ. »

Certaines formations de jugement des tribunaux administratifs, saisies par des demandeurs d'asile de la décision préfectorale les maintenant en rétention, avaient estimé que cet article L. 556-1, parce qu'il n'énumérait pas les critères autorisant le préfet à décider de ce maintien en rétention, était incompatible avec l'article 8, qu'il transpose, de la directive 2013/33 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. C'était le cas notamment de certaines formations de jugement du tribunal administratif de Toulouse qui avaient annulé, par conséquent, les mesures de maintien en rétention contestées devant elles.

Saisie en appel par le préfet de l'un de ces jugements, la cour a toutefois constaté que l'article 8 de la directive, en tant qu'il prévoit le maintien en rétention des étrangers demandant l'asile à des fins dilatoires, met en œuvre pour l'essentiel le principe général du droit de l'Union d'interdiction des abus de droit. De ce principe il résulte que le droit de l'Union ne s'étend pas aux actes qui sont réalisés dans le but de bénéficier abusivement des avantages prévus par ce droit. Or la mise en œuvre de ce principe, parce que la fraude ne

se présume jamais, suppose toujours un examen au cas par cas de l'ensemble des circonstances pertinentes. La cour a relevé également que l'article L. 556-1 était suffisamment précis dans sa description de cet examen au cas par cas qu'il exigeait de l'autorité administrative. Elle en a déduit que la disposition ne procédait pas à une transposition incorrecte de la directive.

Par conséquent, elle a annulé le jugement attaqué devant elle et rétabli la mesure de maintien en rétention contestée.

[Lire l'arrêt 17BX01986-17BX02042 du 28 septembre 2017 de la 3ème chambre dans sa version simplifiée.](#)

Qu'est-ce qu'introduire une demande d'asile au sens du règlement Dublin ?

Manifester par écrit l'intention auprès de l'association qui administre la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile, c'est déjà introduire une demande d'asile..

Le règlement européen dit Dublin III désigne, sur la base de critères objectifs, un unique Etat membre de l'Union européenne comme responsable de l'examen de chaque demande d'asile. En vertu de l'article 21 de ce règlement, et dans un objectif de célérité, l'Etat membre qui est saisi d'une telle demande dispose en principe d'un délai maximum de trois mois pour requérir de l'Etat membre responsable la prise en charge du demandeur. Ce délai court – précise le texte – à compter de la date de « l'introduction de la demande d'asile ». Passé ce délai, c'est l'Etat membre saisi qui devient l'Etat membre responsable.

Afin d'obtenir un rendez-vous au service de l'asile de la préfecture, M. G., ressortissant algérien, s'est d'abord présenté le 3 octobre 2016 devant l'unité locale de la Croix-Rouge – laquelle gère, à la demande de l'administration, une plateforme d'accueil des demandeurs d'asile. Il a finalement été reçu au guichet de la préfecture en novembre suivant. Le 13 janvier 2017, cependant, et après avoir effectué les vérifications qui leur incombaient, les autorités françaises

ont requis de leurs homologues espagnoles sa prise en charge, requête que ces dernières ont acceptée.

M. G. a contesté, d'abord devant le tribunal administratif de Toulouse, puis devant la cour administrative d'appel, l'arrêté préfectoral le transférant vers l'Espagne à l'issue de cette procédure. Selon lui, sa demande d'asile avait été introduite dès le 3 octobre 2016 si bien que, au 13 janvier suivant, la France était irrévocablement devenue l'Etat membre responsable de l'examen de celle-ci. Le préfet estimait en revanche que, compte tenu de la présentation de M. G. en préfecture en novembre 2016, le délai de trois mois qui lui était imparti avait été respecté.

Pour trancher ce litige, la cour administrative d'appel a tenu compte d'une part de ce que, le 26 juillet 2017, dans un arrêt C-670/16 rendu à la demande d'une juridiction allemande, la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit ce qu'il fallait entendre, au sens du règlement Dublin III, par l'« introduction d'une demande d'asile ». Il en résultait que la demande d'asile doit être regardée comme introduite lorsque, notamment, l'autorité compétente pour assurer l'exécution des obligations découlant du règlement Dublin III a établi un document écrit formalisant l'intention de l'étranger de solliciter l'asile.

D'autre part, la cour a pris acte de ce que, comme le permet l'article R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'administration a prévu que les demandes d'asile seraient présentées à Toulouse auprès de l'unité territoriale de la Croix-Rouge. Ce faisant, l'administration a délégué à cette dernière l'exécution d'une partie des obligations découlant du règlement Dublin III.

La cour en a déduit que la date à laquelle cette personne morale de droit privé, auprès de laquelle le demandeur doit se présenter en personne, établit le document écrit matérialisant l'intention de ce dernier de solliciter l'asile doit être regardée comme celle à laquelle est introduite cette demande d'asile. Cette date faisait donc partir le délai de trois mois prévu à l'article 21 du règlement. Corrélativement, et compte tenu notamment de l'objectif de célérité dans le processus de détermination de l'Etat responsable, la cour a refusé de fixer ce point de départ à la date à laquelle le ressortissant se présente au « guichet unique des demandeurs d'asile » de la préfecture ou à celle à laquelle sa demande est enregistrée par la préfecture.

En l'espèce, la Croix-Rouge ayant formalisé l'intention de M. G. de demander l'asile dès le 3 octobre 2016, les autorités françaises ne pouvaient plus valablement, le 13 janvier suivant et alors que le délai de trois mois était expiré, requérir des autorités espagnoles sa prise en charge. Par suite, l'arrêté préfectoral transférant M. G. vers l'Espagne ne pouvait qu'être annulé.

[Lire l'arrêt 17BX03212 du 22 décembre 2017 formation de chambres réunies dans sa version simplifiée.](#)

L'ouverture de l'examen professionnel d'ingénieur territorial aux agents non titulaires

Par un arrêt du 27 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à interpréter l'article 8 du décret du 9 février 1990 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux

La cour était saisie en appel par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Gironde d'un jugement du tribunal administratif de Bordeaux ayant annulé sa décision refusant à un agent le droit de se présenter à l'examen professionnel d'ingénieur territorial, au motif qu'il n'aurait pas rempli la condition réglementaire de durée de service effectifs.

L'article 8 du décret du 9 février 1990, qui pose les conditions pour se présenter à l'examen professionnel d'ingénieur territorial, énonce : « I. Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude prévue au 2° du a de l'article 6 ci-dessus : 1° Après examen professionnel, les membres du cadre d'emplois des techniciens territoriaux justifiant de huit ans de services effectifs dans un cadre d'emplois technique de catégorie B (...) ».

La cour relève que ces dispositions ne prévoient pas expressément que la durée de huit années de services effectifs dans un cadre d'emplois technique de catégorie B doit avoir été accomplie en qualité d'agent titulaire.

En l'absence également d'exclusion expresse des services effectués en qualité d'agent non titulaire, la cour prend en compte ces services dans l'appréciation de la condition des huit années de services effectifs.

Par voie de conséquence, la cour confirme l'annulation prononcée par le tribunal administratif dès lors que, dans l'affaire en cause, n'avaient pas été pris en compte dans l'appréciation de la durée des services effectués, les fonctions d'administrateur système réseaux et téléphonie, exercées par l'agent en qualité de non titulaire.

[Lire l'arrêt 16BX00163 du 27 novembre 2017 de la 6ème chambre dans sa version simplifiée](#)

Annulation de la délibération d'un jury ayant ajourné deux candidats à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats de La Réunion

Par deux arrêts du 26 octobre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que les conditions du déroulement de l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats de La Réunion, organisé au titre de l'année 2015, ont méconnu l'article 53 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, en ce que l'épreuve de « grand oral » portant sur la protection des libertés et des droits fondamentaux n'a pas systématiquement été conduite par trois examinateurs.

Deux candidats qui s'étaient présentés aux épreuves de l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats de La Réunion, au titre de l'année 2015, avaient obtenu, devant le tribunal administratif de La Réunion, l'annulation de la décision du jury les ajournant. Par deux requêtes, l'Université de La Réunion, personne morale responsable de cet examen, relevait appel des deux jugements annulant les décisions défavorables à ces candidats.

Par deux arrêts du 26 octobre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux confirme l'annulation prononcée par le tribunal administratif, tout en se fondant sur un motif distinct de celui retenu par les premiers juges. Dans un premier temps, la Cour relève que, contrairement à ce qui avait été jugé par le Tribunal, de nouveaux éléments versés aux

débats en appel démontrent que le principe de la double correction, prévu pour l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats par un arrêté du 11 septembre 2003, a bien été respecté dans chaque espèce. Dans un second temps, la Cour observe néanmoins que les conditions de déroulement de l'examen n'ont pas été conformes aux dispositions de l'article 53 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat qui fixent à trois le nombre des examinateurs devant lesquels les candidats subissent l'épreuve de « grand oral » portant sur la protection des libertés et des droits fondamentaux, dès lors que les candidats ont été interrogés de manière variable à cette épreuve par quatre, cinq, six ou sept examinateurs. Au vu de cette irrégularité, la Cour confirme l'annulation des décisions d'ajournement des intéressés.

[Lire l'arrêt 16BX03813 du 26 octobre 2017 de la 2ème chambre dans sa version simplifiée.](#)

Illicéité des contrats d'affichage municipal d'Eysines et de Bègles

Une commune de la métropole de Bordeaux ne peut pas offrir à ses prestataires, pour prix de leurs prestations d'affichage, un droit d'exploitation publicitaire sur le domaine public routier qu'il ne lui appartient pas de concéder.

Les communes d'Eysines et de Bègles, membres à l'époque de la communauté urbaine de Bordeaux, ont conclu avec des entreprises des contrats par lesquels elles obtenaient la mise à disposition de panneaux d'information municipale destinés à être scellés au sol dans leurs rues, ainsi que les prestations de communication correspondantes. A titre de principale contrepartie, elles concédaient à leurs prestataires le droit de procéder à l'exploitation publicitaire des panneaux.

Par l'effet, cependant, de la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, la propriété comme la gestion des domaines publics routiers d'Eysines et de Bègles avaient été transférées à la communauté urbaine de Bordeaux. De ce fait, seule cette dernière se trouvait habilitée à autoriser le scellement de panneaux sur la voirie des deux communes ainsi qu'à concéder sur ces panneaux un droit d'exploitation. Dès lors les communes avaient offert, pour prix des prestations qu'elles avaient achetées, une contrepartie sur laquelle elles ne pouvaient pas légalement s'engager. Cette contrepartie étant déterminante dans l'économie générale

des contrats, ceux-ci s'avéraient intégralement illégaux.

Saisie de trois contrats de cette nature conclus respectivement en 2008 et en 2012 par Eysines, et en 2010 par Bègles, la cour a tiré les conséquences de leur illégalité. Elle a ainsi jugé que, un contrat dont le contenu est illégal ne pouvant être exécuté, l'entreprise titulaire du contrat bèglais de 2008, dont les engagements avaient été résiliés pour faute, ne pouvait ni être condamnée à réparer ses propres manquements contractuels, ni obtenir l'indemnisation de son manque à gagner. La cour a également accueilli les demandes de cette même entreprise tendant à l'annulation des contrats bèglais de 2010 et eysinçais de 2012, qui avaient été attribués à l'un de ses concurrents. Elle a enfin jugé que l'irrégularité alléguée de la procédure de passation du contrat bèglais de 2010 n'était pas à l'origine pour ladite entreprise d'un quelconque préjudice, puisque ce contrat illégal n'aurait pu, en tout état de cause, lui procurer le moindre bénéfice.

[Lire les arrêts 15BX01573, 1BX02389 et 1BX0318 du 17 juillet 2017 de la 3ème et 4ème chambres réunies dans sa version simplifiée.](#)

Les espaces fumeurs des casinos ne doivent pas accueillir des machines à sous

Si le ministre de l'intérieur, pour l'application de la réglementation des jeux, peut interdire l'installation de machines à sous dans l'espace « fumeurs » d'un casino, le maire de la commune peut quant à lui, pour l'application de la loi Evin, ordonner la fermeture administrative du local.

Le 23 août 2013, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a demandé au directeur responsable de plusieurs casinos « de veiller à ce qu'au sein de [leur] établissement, aucune machine à sous (...) ne soit installée dans les emplacements fumeurs, faute de quoi il [serait] amené à suspendre voire à retirer l'autorisation d'exploitation de ces machines à sous. ». Ce courrier a été confirmé par le ministre le 25 novembre suivant. Les casinos concernés, après avoir saisi en vain le tribunal administratif, ont demandé à la cour administrative d'appel l'annulation de ces courriers et la condamnation de l'État à leur verser des dommages-intérêts au titre de leur manque à gagner.

La réglementation applicable aux jeux dans les casinos implique notamment que le directeur de l'établissement ou les membres du comité de direction puissent, à tout moment, et notamment

en cas d'incident technique ou de difficultés éprouvées par un joueur, accéder aux machines à sous. Or, pour l'application de la loi dite Evin du 10 janvier 1991, le code de la santé publique définit les caractéristiques des « emplacements réservés à la consommation de tabac dans les lieux affectés à un usage collectif » en prescrivant notamment qu'« aucune tâche d'entretien et de maintenancene [puisse] y être exécutée sans que l'air ait été renouvelé, en l'absence de tout occupant, pendant au moins une heure. » Aussi l'installation de machines à sous à l'intérieur de l'espace « fumeurs » d'un casino compromet-elle la mise en œuvre des mesures de surveillance prescrites par la réglementation des jeux. Dès lors, juge la cour, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que le ministre, le 25 novembre 2013, a pu estimer que le maintien dans un tel espace de machines à sous justifierait la suspension ou la révocation de l'autorisation de les exploiter.

Le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur était incompétent pour assurer le respect, par le casino, de la réglementation relative aux jeux, et par conséquent, a également jugé la cour, le courrier du 23 août 2013 devait être annulé pour excès de pouvoir.

Toutefois, toujours pour l'application de la loi Evin, le code de la santé publique précise que les espaces « fumeurs » ne peuvent correspondre à des locaux dans lesquels sont délivrées des « prestations de service », en ce compris les jeux d'argent. Les autorités titulaires des pouvoirs de police administrative générale, au premier rang desquelles le maire, sont chargées de mettre en œuvre les règlements existants ayant pour objet la lutte contre le tabagisme. A ce titre, elles sont

donc en droit d'empêcher, par toutes mesures administratives appropriées, qu'il soit proposé des jeux d'argent dans des espaces fumeurs. Par suite, juge encore la cour, le manque à gagner dont les casinos entendaient obtenir l'indemnisation aurait résulté exclusivement de leur maintien, après le 23 août 2013, dans une situation irrégulière à laquelle l'administration pouvait légalement mettre un terme à tout moment. Ce préjudice, dès lors, n'est pas indemnisable.

[Lire l'arrêt 15BX02926 du 14 décembre 2017 de la 3ème chambre dans sa version simplifiée](#)

Une mesure de « cristallisation des moyens » prise par un tribunal dans un litige en matière d'urbanisme continue à produire des effets devant le juge d'appel

Dans un arrêt rendu le 30 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que les dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, qui rendaient irrecevables à l'appui d'un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, les moyens présentés au-delà de la date à laquelle les parties ont été informées qu'aucun moyen nouveau ne pourrait plus être invoqué, doivent être interprétées, eu égard à leur finalité tenant, notamment, à l'accélération des procédures et à la sécurité juridique des opérations d'urbanisme, comme impliquant que les moyens qui auraient été présentés devant le tribunal administratif après cette date, et qui ne sont pas d'ordre public, écartés comme irrecevables par le tribunal, sont également irrecevables en appel.

Cette lecture fait donc, dans cette mesure, exception au principe selon lequel l'effet dévolutif de l'appel autorise un requérant à soulever pour la première fois en appel un moyen se rattachant à une cause juridique invoquée en première instance avant l'expiration du délai de recours.

Si l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme a été abrogé par le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, son esprit a été étendu à tous les contentieux par la création par le même décret de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative.

[Lire l'arrêt 15BX01869 du 30 novembre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée](#)

Magasins de l'enseigne « Intermarché » : L'obligation de recherche de reclassement des salariés protégés reconnus inaptes physiquement s'étend à l'ensemble des sociétés du groupement « Les Mousquetaires »

Par un arrêt du 13 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que la permutabilité des personnels au sein des entreprises membres du groupement Intermarché impose à l'employeur adhérent de ce groupement d'étendre à l'ensemble de ces entreprises, le périmètre de recherche de reclassement de son salarié protégé reconnu inapte physiquement.

Une société exploitant un magasin sous l'enseigne « Intermarché » avait obtenu de l'inspecteur du travail l'autorisation de licencier un de ses salariés bénéficiant du statut de salarié protégé au regard de son mandat syndical et reconnu inapte physiquement par le médecin du travail. Cette société relevait appel d'un jugement ayant annulé cette décision de l'inspecteur du travail d'autorisation de licenciement.

La cour rappelle tout d'abord la jurisprudence selon laquelle l'employeur qui entend obtenir l'autorisation de licencier un salarié protégé reconnu inapte physiquement est tenu par une obligation de recherche de reclassement de l'intéressé tant dans l'entreprise elle-même, que dans les entreprises dont l'organisation, les activités ou le lieu d'exploitation permettent, en raison des relations qui existent avec elles, d'y effectuer la permutation de tout ou partie de son personnel.

S'agissant des entreprises membres du groupement « Intermarché », la cour estime qu'alors même que ces entreprises sont juridiquement indépendantes, une permutabilité

des personnels est possible compte tenu de leurs intérêts communs, des relations étroites qu'elles entretiennent notamment par l'intermédiaire de la société qui leur consent la franchise, ainsi que de la communauté d'organisation, d'objectifs, d'approvisionnement et de politiques commerciales qui les unissent. La cour relève que cette permutabilité est d'ailleurs attestée par l'existence d'une centrale d'annonces.

La cour en conclut que l'obligation de recherche de reclassement de la société employeur aurait dû s'étendre aux autres sociétés du groupement Intermarché.

A défaut de mise en œuvre de cette obligation, la cour confirme l'annulation de la décision d'autorisation de licenciement.

[Lire l'arrêt 15BX01510 du 13 novembre 2017 de la 6ème chambre dans sa version simplifiée](#)

L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme s'applique à la délibération prescrivant la révision simplifiée d'un plan local d'urbanisme

Dans un arrêt rendu le 15 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que les dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui interdisent d'invoquer par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la prise d'effet du document en cause, les illégalités pour vice de forme ou de procédure d'un acte prescrivant la révision d'un plan local d'urbanisme doivent être regardées comme applicables à toutes les formes de révision, y compris la procédure de révision simplifiée créée après l'entrée en vigueur de l'article L. 600-1.

Les moyens de procédure soulevés, le 17 septembre 2013, contre la délibération du 27 janvier 2012 prescrivant la révision simplifiée du plan d'occupation des sols de la commune de Mios à l'appui d'un recours dirigé contre la délibération du 25 juin 2013 par lequel le conseil municipal de Mios a approuvé la révision simplifiée n° 1 du plan local d'urbanisme, n'étaient donc pas recevables.

La cour juge aussi que la circonstance qu'un projet d'aménagement, en l'espèce une base de loisirs nautiques dans une ancienne carrière, soit porté par une personne privée ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme présentant un intérêt général pour la commune au sens de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme autorisant la procédure de révision simplifiée.

[Lire l'arrêt 15BX02795 du 15 novembre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée.](#)

Une étude d'impact portant sur une zone humide peut être complétée et justifiée par une autre étude jointe au dossier d'enquête publique

Dans un arrêt rendu le 12 octobre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge que l'étude d'impact réalisée pour un projet d'implantation d'une centrale photovoltaïque sur le territoire de la commune de Bellac doit être regardée comme présentant un caractère suffisant dès lors, d'une part, qu'elle identifie bien le site caractéristique de la zone humide sur laquelle le projet doit être implanté et d'autre part, qu'une étude complémentaire, jointe au dossier d'enquête publique à l'initiative du commissaire enquêteur, explique les raisons pour lesquelles d'autres parties du terrain d'assiette du projet ne peuvent être répertoriées comme zone humide.

Pour la détermination de l'assiette d'une zone humide, il ressort des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier

1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée d'une part, de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, d'autre part, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles.

Et l'article R. 122-3 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur prévoit que le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement.

L'autorité environnementale ayant émis un avis sur ce projet d'implantation d'une centrale photovoltaïque avait considéré que la surface de la zone humide du terrain d'assiette du projet (d'une emprise de 16 hectares) avait été sous-estimée dans l'étude d'impact.

Mais le complément à l'étude d'impact, qui a été joint au dossier d'enquête publique, précisait que si les habitats relevés sur ce site peuvent présenter potentiellement les caractéristiques d'une zone

humide, toutefois, compte tenu de la faible occurrence, de la petite taille et de la dissémination de ces éléments de prairie à jonc acutiflore, cette zone ne peut être considérée comme une zone humide.

Ce document suffisait à démontrer que l'assiette de la zone humide déterminée dans l'étude d'impact ne présentait pas un caractère insuffisant.

[Lire l'arrêt 15BX00878 du 12 octobre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée](#)

Le permis de construire délivré à l'hôtel La Corniche à Pyla-Sur-Mer pouvait être régulièrement affiché sur une seule parcelle du projet et n'avait pas à détailler la nature des travaux envisagés

Dans un arrêt rendu le 2 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Bordeaux juge qu'un permis de construire est régulièrement affiché sur le terrain d'assiette d'un projet même s'il n'est pas affiché au droit de chaque parcelle concernée et n'identifie pas précisément la nature de tous les travaux envisagés.

Le permis de construire litigieux prévoyait, sur la commune du Pyla-sur-Mer, l'extension du salon de l'hôtel la Corniche, la construction de nouvelles chambres dans des bâtiments en forme de « cabanes » et la création d'un parc de stationnement situé à 300 mètres de l'hôtel. Le permis avait fait l'objet d'un affichage lisible depuis la voie publique pendant une période continue de deux mois sur le mur latéral d'un transformateur EDF situé sur le terrain où doit être réalisée l'extension. Ce panneau n'avait, en revanche, pas fait l'objet d'un affichage au droit de la parcelle sur laquelle doit être réalisé le parking et ne comportait pas non plus de mention relative à la réalisation de ce parking.

Toutefois et d'une part, les composantes du projet impliquaient qu'il fasse l'objet d'une autorisation unique, dès lors que la réalisation d'aires de stationnement répondait aux exigences du plan local d'urbanisme pour permettre l'extension d'un hôtel. La réalisation du parking ne nécessitait donc pas une déclaration préalable dont l'autorisation aurait dû être affichée sur son terrain d'assiette. Et les dispositions du code de l'urbanisme n'imposaient pas davantage au pétitionnaire de procéder à l'affichage de ce permis sur chacune des parcelles cadastrales composant le terrain

d'assiette du projet, ni d'indiquer les deux adresses des terrains d'assiette du projet. D'autre part, le panneau d'affichage comportait bien les informations requises par les dispositions du code de l'urbanisme.

Si la rubrique « nature des travaux » ne portait que la mention « agrandir un hôtel restaurant » sans préciser la réalisation d'un parking, sa construction pouvait néanmoins être déduite facilement des dispositions imposant dans tous les plans locaux d'urbanisme la réalisation de tels aménagements, et, en tout état de cause, cette omission n'empêchait pas les tiers de percevoir la portée des travaux autorisés par le permis de construire litigieux.

L'affichage du permis étant suffisant pour faire courir à l'égard des tiers le délai du recours contentieux de deux mois, ce délai était expiré lorsque le Syndicat mixte de la Grande Dune du Pilat et l'Association de défense et de promotion de Pyla sur Mer ont demandé l'annulation de celui-ci.

[Lire l'arrêt 15BX02293-15BX02294 du 2 novembre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée](#)

Légalité du schéma de cohérence territoriale de la communauté de communes Maremne Adour Côte Sud

La cour a rejeté l'appel de la Sepanso contre la délibération du 4 mars 2014 de la communauté de communes de Maremne Adour Côte Sud approuvant un nouveau schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Etaient notamment contestées devant la cour les conditions dans lesquelles avaient été mises en œuvre les dispositions du II de l'article L. 123-14 du code de l'environnement. En vertu de cette disposition, la personne responsable d'un projet qui, au vu des conclusions du commissaire enquêteur, souhaite modifier l'économie générale de son projet, peut demander l'ouverture

d'une enquête publique complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications.

En l'occurrence, alors même que le conseil communautaire, seul compétent pour arrêter un projet de SCOT, n'avait pas délibéré sur les modifications à apporter avant l'organisation d'une enquête publique complémentaire, la cour estime que cette irrégularité, qui a été régularisée par la délibération du 4 mars 2014 approuvant le schéma de cohérence territoriale, n'avait eu pour effet ni d'affecter la compétence des auteurs du SCOT, ni de priver les membres du conseil communautaire d'une garantie.

Après avoir écarté les autres

critiques relatives à la procédure, la cour a estimé que le SCOT satisfaisait à l'objectif légal de gestion économe de l'espace et de protection des espaces naturels. Il n'était pas non plus incompatible avec le principe, énoncé par la loi, d'un équilibre entre le développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il ne violait pas, enfin, la loi Littoral et comportait des prescriptions suffisantes pour assurer la préservation du lac d'Hossegor et de la plage de Capbreton.

Par conséquent, la cour a confirmé la légalité du SCOT de la communauté de communes de Maremne Adour Côte Sud.

[Lire l'arrêt 15BX04019 du 22 décembre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée](#)

Une étude d'impact est suffisante lorsqu'elle identifie les espèces animales susceptibles d'être mises en danger par un projet d'implantation de parc éolien

La cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à se prononcer sur le caractère suffisant ou non d'une étude d'impact, au regard de l'identification des espèces animales protégées, dans deux affaires d'implantation de parcs éoliens..

Dans un arrêt rendu le 2 novembre 2017, la Cour juge qu'une étude d'impact réalisée dans le cadre d'un projet d'implantation d'un parc éolien, sur le territoire de la commune de Mélagues, doit être regardée comme présentant un caractère suffisant dès lors qu'elle identifie les espèces animales susceptibles d'être affectées et

les dangers que représentent pour elles les aérogénérateurs.

L'étude d'impact avait bien signalé la présence d'un couple d'aigles royaux dans la zone d'étude.

Elle avait aussi souligné les risques induits pour ces rapaces et notamment que le projet devait se traduire par une perte de leur territoire de chasse et la réduction de leur domaine vital, et préconisait, à ce titre, l'abandon d'une implantation en secteur Sud en raison de sa sensibilité ornithologique et l'implantation des éoliennes dans un milieu forestier dès lors que les rapaces chassent de façon privilégiée en milieu ouvert, ce qui a d'ailleurs été pris en compte.

Dans ces conditions, l'étude d'impact était suffisante sur ce point.

Il n'en allait pas de même dans une autre affaire dont a eu à connaître la cour administrative d'appel de Bordeaux, à l'origine d'un arrêt rendu le 28 septembre 2017 sous les n°15BX02978 et 15BX02995, où des aigles royaux, dont la présence était avérée dans la zone d'implantation d'aérogénérateurs sur le territoire de la commune de Fondamente, n'étaient pas mentionnés dans l'étude d'impact.

[Lire l'arrêt 15BX02976-15BX02976-15BX03015 du 2 novembre 2017 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée](#)

Journées

16-17 novembre 2017

La cour administrative d'appel de Bordeaux a tenu, les 16 et 17 novembre, ses premières rencontres sur la médiation. • celle constante de la répartition des compétences,

Le 16 novembre, devant un public nombreux de magistrats et d'agents de greffe venu de tout le ressort de la Cour (65 participants), et en présence des présidents des neuf tribunaux administratifs, Xavier Libert, référent national, Catherine Emmanuel et Maître Hirbod Deghahni-Azar, médiateurs, ont présenté les principes de la médiation, son éthique, sa méthode et les principales techniques qu'elle utilise. Cette première journée, volontairement interactive, a fait une large place aux animations et aux jeux de rôle.



Médiation



Le 17 novembre, en matinée, le même public assistait aux communications de Xavier Libert, Jean-Christophe Tallet, greffier en chef de la cour administrative d'appel de Nantes et Cécile Cottier, premier conseiller à la Cour de Lyon, sur l'articulation entre les processus de médiation, à l'initiative des parties ou du juge, et le déroulement de l'instance contentieuse. L'auditoire nombreux ne manquait pas de questionner les intervenants sur les nombreuses interrogations que suscite l'irruption de ce nouveau mode de règlement des litiges, sa compatibilité avec l'ordre juridique, la sélection des dossiers susceptibles de faire l'objet d'un tel mode de règlement, le choix du médiateur...etc.

La conférence de l'après-midi, qui réunissait un public important, était destinée à sensibiliser les acteurs publics au thème de la médiation, en les confrontant aux témoignages de représentants de diverses administrations qui avaient elles-mêmes déjà expérimenté des formes variées de conciliation ou de médiation. Les travaux étaient introduits par une allocution du Bâtonnier désigné, Jérôme Dirou, qui prônait une attitude d'ouverture en direction de la médiation.





Ont ainsi pu livrer leur expérience des modes de règlement amiable des différends :

- Mr Jean-Charles Bron, médiateur de la Ville de Bordeaux
- Mr Jean-Paul Faivre, délégué zonal du médiateur interne de la police nationale auprès du SGAMI Sud Ouest.
- Mr Jacques Lombard, responsable de la division des affaires juridiques de la DRFIP Aquitaine
- Mme Laure Medjani médiatrice des entreprises, DIRECCTE Nouvelle Aquitaine
- Mr Alain Daguerre de Hureaux, premier conseiller au TA de Toulouse, juridiction pilote pour l'expérimentation de la médiation obligatoire en contentieux social

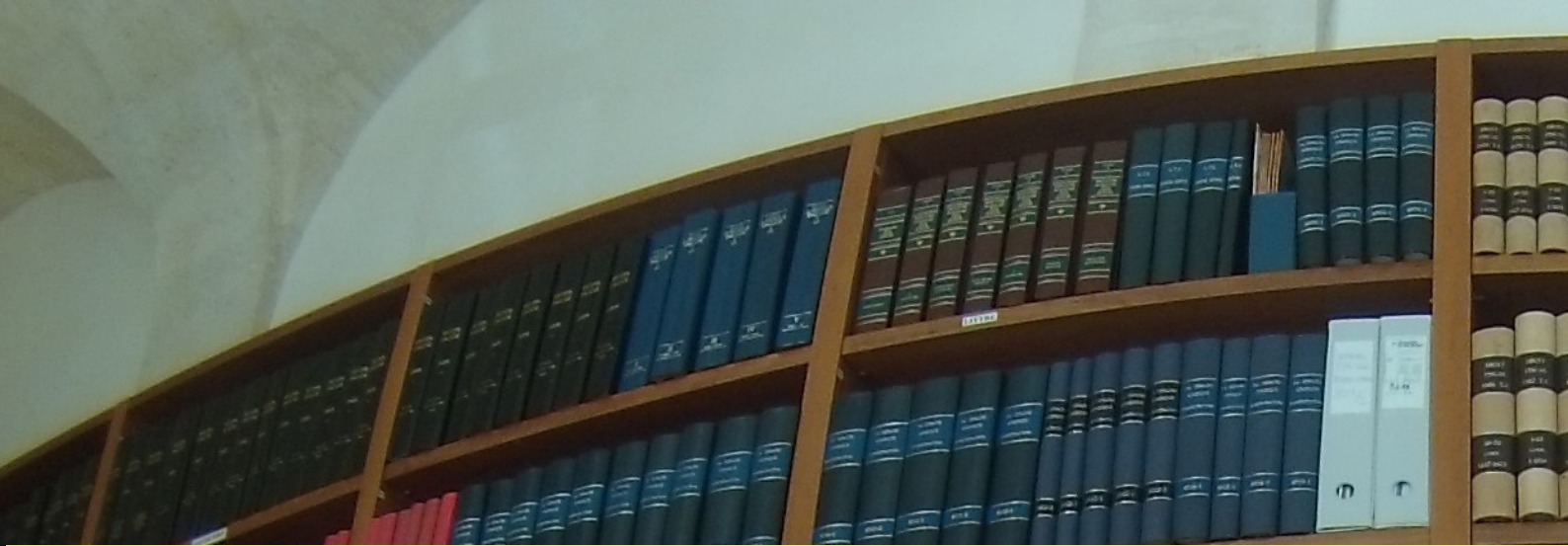


Tableau des

La Cour de Bordeaux a été particulièrement mobilisée, tout au long de l'année, par la préparation du tableau 2018.

En effet, si toutes les cours sont tenues à l'établissement d'un tableau annuel des experts en application des dispositions de l'article R. 221-9 du code de justice administrative, l'édition 2018 de ce tableau représentait un défi, puisque se réalisait la conjonction d'une double opération :

- d'une part, l'examen des demandes de réinscription des experts inscrits au tableau 2015 à l'issue de la période probatoire de 3 ans (250)
- d'autre part, l'examen des nouvelles demandes d'inscription au tableau 2018.





experts 2018

Pour faire face à l'ampleur de la tâche, que représente non seulement la constitution d'un tableau annuel, mais également sa gestion et sa mise à jour permanente, la Cour de Bordeaux a pris la décision de dématérialiser les opérations d'inscription et de réinscription en mettant à la disposition des experts une plate-forme numérique dédiée et sécurisée. Les dossiers de candidature y sont présentés en format électronique sur le modèle défini par l'arrêté du vice-président du Conseil d'Etat du 13 novembre 2013.

Parallèlement, la Cour prenait les dispositions pour organiser la mise en place et les réunions de la commission de sélection prévue à l'article R.221-10 du code de justice administrative :

- l'arrêté du 13 septembre 2017 du président de la Cour nommait, aux côtés des neuf présidents des tribunaux administratifs du ressort de la Cour membres de droit de la commission et de 5 membres experts titulaires, 14 rapporteurs adjoints.
- Le 18 septembre, la Cour organisait une session de formation à leurs nouvelles fonctions des membres experts de la commission de sélection et des rapporteurs adjoints.
- Le 13 octobre, en présence de tous les présidents de tribunal administratif (y compris ceux d'outre-mer), la Cour réunissait la commission de sélection afin de procéder à l'examen des 125 nouvelles demandes d'inscription.
- Le 15 novembre, la Cour réunissait à nouveau la commission de sélection afin de procéder à l'examen des demandes de réinscription.

Au total, le tableau 2018 des experts de la cour administrative d'appel de Bordeaux comporte 325 experts, dont 197 réinscrits pour une période de 5 ans et 57 experts nouvellement inscrits.



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX-POLE TNT

17, cours de Verdun CS 81224 33074 Bordeaux Cedex Téléphone : 05 57 85 42 42 Télécopie : 05 57 85 42 40

greffe.caa-bordeaux@juradm.fr

Conformément à la Loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978 telle que modifiée, vous disposez d'un droit d'accès, de modification, de rectification et de suppression de données vous concernant. Vous pouvez l'exercer en nous envoyant un courrier aux coordonnées indiquées ci-dessus.

LA NEWSLETTER N°7- Janvier 2018 - Directrice de publication: Anne Guérin / Conception Réalisation: Pole TNT- André Gauchon/ Comité de rédaction : Anne Guérin-Aymard de Malafosse-Béatrice Chevalier-Nathalie Bernard-André Gauchon / Communiqués de presse: David Katz, Guillaume de la Taille Lolainville, Nicolas Normand, Déborah de Paz, Béatrice Molina-Andréo, Frédérique Munoz-Pauziès

ISSN: 2426 -5276