

Audience solennelle 13 octobre 2023

CAA de BORDEAUX - TA de BORDEAUX

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités,

Mes chers collègues,

Je m'associe pleinement aux vœux de bienvenue du président Derepas et je vous remercie chaleureusement de votre présence à nos côtés aujourd'hui pour assister à cette audience solennelle commune du tribunal administratif et de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, événement rare, comme le soulignait le président Derepas, trop rare oserais-je ajouter.

Il faut dire, mais c'est une très mauvaise excuse, que le code de justice administrative, à la différence du code de l'organisation judiciaire ou du code des juridictions financières, ne réglemente pas la tenue d'une audience solennelle, ni sa fréquence, ni son contenu et qu'aucune disposition ne nous impose de rendre compte publiquement de notre activité.

Il n'en reste pas moins que, comme tout service public, les juridictions administratives sont soumises à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose : « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il me paraît donc très légitime aujourd'hui de vous rendre compte, pour le tribunal administratif, de de son administration et de son activité sur l'année judiciaire passée.

Je le fais d'autant plus facilement cette année que, de l'avis de sa présidente, le bilan de l'année judiciaire 2022/2023 du tribunal administratif de Bordeaux, dont je rappelle que le ressort territorial couvre les départements de la Gironde, de la Dordogne et du Lot-et-Garonne, est pour le moins satisfaisant.

Egrener les résultats statistiques du tribunal administratif serait ennuyeux et peu parlant pour vous : ces résultats n'ont de sens que si on les confronte aux objectifs qui ont été assignés au tribunal, lesquels, compte tenu de la nature différente de nos activités respectives, sont sans aucun doute sans rapport avec ceux que vous vous efforcez de remplir dans votre activité quotidienne.

A Les objectifs du tribunal

1) Le premier est relatif aux délais de jugement, qui sont il est vrai, l'un des marqueurs de la qualité de la justice - c'est souvent sur la longueur des procédures qu'elle est décriée - et de ce point de vue, le tribunal administratif a des objectifs émanant de sources multiples :

- **du Conseil d'Etat**, non pas en sa qualité de juge d'appel ou de cassation, mais pris en sa qualité de gestionnaire de l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : l'objectif général de la juridiction est de juger tous les dossiers dans un délai maximal de deux ans.

- A cette première injonction s'ajoutent **celles émanant directement du législateur** qui dans bon nombre de contentieux exige des magistrats administratifs un jugement beaucoup plus rapide :

* c'est bien sûr le cas de l'ensemble des procédures de référés et ces procédures connaissent devant le juge administratif un succès croissant qui ne se dément pas : je ne citerai que deux de ces procédures, les plus emblématiques :

. Lorsqu'il existe un risque d'atteinte à une liberté fondamentale par une autorité publique, le juge des référés doit statuer en 48 heures : c'est ce qu'on appelle le référé liberté.

. à côté de ce référé d'extrême urgence, existe la procédure du référé suspension permettent d'obtenir en cas d'urgence, la suspension d'une décision administrative en moins de 20 jours lorsqu'il existe un moyen propre à créer un doute sérieux sur sa légalité.

* Le contentieux afférent à la situation des étrangers en France est un exemple classique et traditionnel pour lequel le législateur exige du tribunal administratif un jugement rapide : selon les cas, il est sommé de juger de la légalité des actes en 72 heures, 96 heures, 144 heures, 15 jours, 6 semaines, 3 mois, ces délais de jugement multiples étant un bel exemple de la complexification totalement inutile du droit.

Permettez-moi sur ce point une courte digression : je profite très opportunément de l'occasion qui m'est donnée de prendre la parole devant des parlementaires, à quelques semaines de l'examen de la loi asile, pour formuler des vœux de simplification du droit applicable aux étrangers, : il ne s'agit pas une revendication corporatiste : au-delà du confort intellectuel des magistrats administratifs, c'est l'intérêt des étrangers en situation irrégulière en France, c'est l'intérêt des administrations qui doivent appliquer ce droit et, nous comprenons avec quelle difficulté, c'est plus généralement un impératif de

sécurité juridique qui préside à cette simplification d'un droit devenu illisible pour tous. Nous vous serions tous très reconnaissants d'avoir cet impératif à l'esprit dans quelques semaines, et j'en reviens à mon propos initial sur les objectifs du tribunal.

* Plus récemment, c'est dans le domaine de l'urbanisme que le législateur a décidé d'imposer aux tribunaux administratifs le jugement des dossiers d'urbanisme portant sur des projets collectifs (cad comprenant plus de deux logements) dans un délai de 10 mois et sont concernées tant les décisions d'autorisation que les refus, tant les permis de construire que les permis d'aménager. Depuis cette année le législateur demande également aux tribunaux administratifs de juger de la légalité des décisions relatives aux énergies renouvelables dans le même délai de 10 mois.

* S'ajoutent au moins ponctuellement le contentieux électoral qui doit être jugé en 3 jours et le contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi, fort heureusement peu nombreux devant le tribunal, qui doit faire l'objet d'un traitement en deux mois.

- Et comme cela ne suffisait pas, **le tribunal administratif de Bordeaux lui-même**, conscient du sens de sa mission à l'aune de l'utilité de son intervention, est son propre bourreau et s'impose de juger un certain nombre de requêtes dans un délai n'excédant pas un an :

* c'est notamment le cas pour les dossiers de sortie de service des agents publics qui impliquent une baisse importante de leurs revenus et, dans le même esprit, pour les autorisations données par les inspecteurs ou par le ministre du travail, de licencier des salariés protégés.

* C'est également le cas pour l'ensemble du contentieux social (RSA, aides au logement, aides aux personnes handicapées) qui touche une population souvent économiquement très fragilisée et pour laquelle l'intervention du juge au-delà d'un délai d'un an n'a plus aucun sens.

* C'est aussi le cas de tous les dossiers « étranger » qui ne sont pas soumis à des délais particuliers par le législateur et que nous essayons malgré tout de juger en moins d'un an.

* C'est aussi le cas de tous les déférés préfectoraux pour lesquels le tribunal estime qu'une question de légalité soulevée par le préfet à l'encontre d'un acte d'une collectivité territoriale justifie un traitement plus rapide.

2) **deuxième objectif** : le tribunal doit s'efforcer de juger autant de dossiers qu'il n'enregistre de requêtes, autrement dit présenter un taux de couverture égal ou supérieur à 100 %.

3) **3^{ème} objectif** : si on demande à un tribunal ou s'il s'impose lui-même de juger vite, on lui demande aussi de juger bien : la célérité de la justice ne doit pas se faire au détriment de sa qualité et, à cet effet, il est demandé à chaque tribunal un taux maximum d'annulation par les cours de 15 %.

B Quels sont les principaux résultats du tribunal administratif de Bordeaux au cours de la dernière année judiciaire à l'aune de ces objectifs ?

- le tribunal a enregistré cette année 6720 requêtes en recul de près de plus de 5% par rapport à la précédente année judiciaire. Ce n'est, il est vrai, qu'à la faveur de cette baisse conjoncturelle des entrées que le tribunal satisfait à un taux de couverture de 100% puisqu'il a jugé 6731 requêtes.

Mais surtout, grâce à une politique très volontariste, le tribunal, a réussi à maintenir un taux de requêtes de plus de deux ans à 3,2 % des dossiers en instance, ce qui ne représente que 170 dossiers, lesquels ne demeurent dans ses stocks qu'en raison de difficultés d'instruction qui retardent leur jugement. Ainsi, ces injonctions sont respectées, même si s'agissant du taux de couverture, il s'agit d'un pur effet d'aubaine, mais après tout, on peut aussi se féliciter d'avoir un peu de chance.

- Les délais spécifiques de jugement prévus par le législateur selon les procédures ont tous été respectés, au moins lorsque le déroulé de la procédure contentieuse, notamment le respect du contradictoire, permet qu'ils le soient :

* Le tribunal a enregistré sur l'année judiciaire un nombre toujours croissant de 943 référés toutes procédures confondues : Le juge du référé liberté est toujours intervenu quel que soit le jour, dans un délai utile, parfois légèrement supérieur à 48 heures, mais parfois aussi inférieur, en tout cas toujours avant l'exercice de la liberté afin d'être en mesure de suspendre la décision administrative lorsqu'il considère qu'elle porte une atteinte excessive à une liberté fondamentale ou pour remédier à ses effets.

Les autres référés urgents sont jugés en moyenne en 16 jours, le contentieux « étranger » très urgent en 5 jours, celui un peu moins urgent en 3 mois et 17 jours.

S'agissant du contentieux de l'urbanisme sur les projets collectifs les dossiers sont audiencés une première fois dans le délai de 10 mois requis, mais l'obligation imposée au juge d'inviter à régulariser de manière quasi systématique

aujourd'hui les autorisations illégales, qui conduit à la poursuite de l'instance au-delà du délai de jugement de 10 mois, n'est pas compatible avec le respect de ce délai et ces dossiers sont jugés globalement dans un délai entre 14 et 20 mois : le tribunal est sur ce point soumis à des injonctions paradoxales.

Le tribunal a également réussi cette année à respecter ses propres objectifs : les fonctionnaires qui subissent des pertes de revenus importantes du fait d'une décision administrative, voient leur situation examinée en moins d'un an, il en est de même pour les salariés protégés faisant l'objet d'une procédure de licenciement : la légalité de l'autorisation de l'inspecteur ou du ministre du travail est appréciée en moins d'un an. Quant au contentieux social son traitement est en moyenne de 10 mois.

Le tribunal respecte donc dans l'ensemble les délais qui lui ont impartis. S'agissant maintenant de la qualité de ses jugements, le taux d'appel est à Bordeaux traditionnellement plus élevé que la moyenne nationale, ce qui est globalement le cas de tous les tribunaux installés dans la même ville que leur Cour d'appel : la proximité nourrit le contentieux d'appel.

Le taux d'annulation est cette année de 16,8 %, supérieur au 15 % requis. Une analyse un peu plus fine révèle que c'est surtout le contentieux étranger qui fait légèrement déraiser ce taux, contentieux certes dit de masse (il représente 35 % des entrées du tribunal) mais qui recèle des appréciations factuelles complexes de la situation des étrangers en situation irrégulière : le taux d'annulation des jugements du tribunal administratif rendu dans ce contentieux s'approche de 20 %, preuve s'il en est de la difficulté pour les juges d'appréhender les situations de fait, preuve aussi peut-être de ce que ce contentieux, recèle des *a priori* idéologiques que les collégialités ne parviennent pas complètement à effacer.

→ Ces résultats flatteurs n'ont été obtenus que grâce à l'effort soutenu de la communauté juridictionnelle dans son ensemble et permettez-moi, en vous prenant à témoin, de féliciter et de remercier l'ensemble des magistrats, des agents de greffe et des aides à la décision qui composent la communauté juridictionnelle du TA de Bordeaux.

Certes, les moyens humains mis au service de la juridiction administrative ont mieux suivi les besoins que dans la magistrature judiciaire au cours de la dernière décennie – et nous formulons le vœu à destination de nos collègues judiciaires que les importants recrutements de magistrats et d'agents de greffe

ainsi que les ambitieux projets soutenus par le gouvernement allègent enfin les conditions d'exercice de leurs missions.

La situation dans la juridiction administrative n'est pourtant pas toujours idéale. Compte tenu du nombre de ses entrées, la juridiction bordelaise de première instance devrait disposer d'un effectif théorique de 29 magistrats. Le tribunal administratif de Bordeaux n'a fonctionné au cours de l'année judiciaire qu'avec 24,5 postes en équivalent temps plein. Les magistrats ont heureusement pu s'appuyer sur un greffe très compétent composé de 30 agents et sur 6 aides à la décision non moins compétents à statuts multiples : un agent contractuel de catégorie A, trois assistants de justice, et deux vacataires.

A la lumière du déficit du nombre de magistrats, les résultats du tribunal sont d'autant plus remarquables : le tribunal, qui a côté des six chambres collégiales a mis en place une chambre des urgences chargée du traitement des référés, un pôle expertise et un pôle social, chacune de ces entités étant dotée d'un greffe propre, a su adapter son organisation aux flux contentieux, mais surtout, a pu compter cette année sur une équipe exceptionnellement motivée pour répondre à sa mission de service public.

Les magistrats sont peut-être insupportables, nous le saurons à la fin de cette audience, mais au tribunal administratif de Bordeaux, la charge contentieuse, elle, a été supportable, et en tout cas bien supportée par ceux qui composent cette juridiction, notamment ses magistrats, qu'à titre personnel j'ai trouvé très supportables.

Je ne peux finir cet exposé sans quelques mots sur la médiation en matière administrative : La juridiction administrative n'est pas en reste de ce vaste mouvement qui touche la plupart des institutions publiques ou privées pour promouvoir un mode de règlement alternatif des litiges.

La médiation facultative, telle qu'elle a été pensée n'a pas une vocation quantitative de résorption des stocks et de déjudiciarisation d'une grande partie du contentieux. Elle est clairement vécue par notre ordre de juridiction comme un meilleur service au justiciable : plus précisément, à côté du traitement juridictionnel des dossiers, ce qui constitue notre colonne vertébrale et la raison d'être d'un tribunal, nous tentons d'offrir désormais un nouveau service public de médiation dans les litiges relevant de l'ordre administratif : en effet, dans certains litiges, notre procédure, nos règles de preuve nous permettent de dire le droit, mais pas forcément d'assurer le règlement efficace du litige. Dans ces hypothèses, il nous faut donc savoir faire preuve de modestie pour penser qu'un médiateur sera plus à même que nous pour résoudre le litige. Les parties seront gagnantes : leur différent est tranché plus efficacement selon la logique du gagnant-gagnant, plus

vite parce que la médiation doit aboutir en moins de 6 mois et la procédure coûtera en définitive moins cher.

Les résultats enregistrés par le tribunal administratif de Bordeaux sont exemplaires et dépassent largement les objectifs de 70 médiations qui lui avaient été fixés : au 30 septembre, 152 médiations ont été lancées au TA de Bordeaux et sur 114 médiations terminées, près de 60 % ont abouti à un accord des parties et à un désistement du recours contentieux.

La médaille a cependant son revers : la mise en place de ce service qui requiert l'énergie d'une présidente référente médiation, de la greffière en chef adjointe du tribunal et d'une agente de greffe se fait à moyen constant sans dotation supplémentaire. Cette belle réussite repose en grande partie sur leur implication, ce pourquoi elles doivent être saluées.

La situation du tribunal administratif de Bordeaux est saine et c'est une réelle satisfaction pour sa présidente que de transmettre dans ces conditions le 1^{er} janvier prochain les clés de cette belle juridiction à mon successeur le président Gil Corneaux qui trouvera au TA de Bordeaux une situation sans doute plus simple que celle qu'il connaît aujourd'hui en qualité de président du tribunal administratif de la Réunion et surtout de Mayotte.

Je vous remercie de votre attention.