

Luc Derepas

Président de la CAA de Bordeaux

Intervention à l'occasion de l'audience solennelle du 13 octobre 2023.

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Maire de Bordeaux,

Messieurs les généraux et représentants des autorités militaires,

Mesdames et messieurs les chefs de cour et chefs des juridictions judiciaires et de leurs parquets,

Mesdames et Messieurs les présidents et représentants des juridictions administratives et financières, chers collègues,

Mesdames et Messieurs les représentants des services de l'Etat,

Mesdames les bâtonnières, et bâtonnière élue, Messieurs les membres du barreau,

Mesdames et Messieurs les représentants de l'Université,

Messieurs les experts de la compagnie CAABLE,

Mesdames et Messieurs les magistrats et agents de greffe,

Chers collègues, chers amis,

Je suis particulièrement heureux d'ouvrir aujourd'hui avec Cécile Mariller, présidente du tribunal administratif de Bordeaux, l'audience solennelle conjointe du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Après plusieurs années au cours desquelles la vie collective, y compris dans ses aspects les plus rituels, a été fortement perturbée pour des raisons sanitaires, c'est un réel plaisir de renouer avec ce moment privilégié qui nous permet de nous retrouver, membres de la communauté juridictionnelle, juridique et administrative, pour faire le point sur l'activité de nos juridictions et vous indiquer comment elles évoluent.

S'agissant de la cour de Bordeaux, un premier élément marquant de notre activité, qui a d'ailleurs concerné toutes les cours administratives d'appel au cours de l'année écoulée, est la diminution du taux d'appel. Alors que les recours devant les TA au plan national continuaient à connaître une évolution régulière à la

hausse (250 000 affaires, soit + 3%), les cours ont connu quasiment toutes une diminution des nouvelles requêtes, entre -3% et -9%, la cour de Bordeaux se situant à -4% avec 3158 dossiers enregistrés en 2022-2023. Une telle évolution toujours difficile à expliquer tient vraisemblablement à la crise de pouvoir d'achat liée au retour de l'inflation : face à une telle situation, les ménages « du milieu », ceux qui n'accèdent pas à l'aide juridictionnelle sans pour autant disposer de revenus élevés, arbitrent en défaveur de l'appel en cas d'échec en première instance, car il faut rappeler que le ministère d'avocat est obligatoire devant la cour.

Le ressort de la cour, vous le savez, est assez large Il s'étend des tribunaux administratifs de l'arc américain (Martinique, Guadeloupe, Saint-Pierre-et-Miquelon, Guyane), passe par la métropole en couvrant les ressorts des tribunaux administratifs de Bordeaux, Pau, Limoges et Poitiers, et s'achève dans l'Océan Indien, avec les tribunaux de la Réunion et de Mayotte. Le tribunal administratif de Toulouse a quitté notre ressort en 2022, pour rejoindre celui de la nouvelle CAA de Toulouse. Au total ce sont 14 830 jugements des tribunaux susceptibles d'appel qui étaient potentiellement justiciables de notre juridiction. Rapporté à ce potentiel, les 3 158 nouvelles requêtes font apparaître un taux d'appel global de 22%, dans la moyenne nationale mais en légère baisse comme je l'ai déjà indiqué.

Le tribunal de Bordeaux est notre principal apporteur d'affaires, avec 34% des entrées, suivi par celui de Poitiers (20%), de Limoges (11%), viennent ensuite l'ensemble juridictionnel de la Réunion et Mayotte (8,5%), la Guadeloupe et ses îles adjacentes, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, au micro-climat sociologique et juridique si particulier (6%), et enfin la Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon (4,5%) et la Guyane (4%). Mais cette répartition quantitative ne reflète pas celle de la complexité des dossiers, qui obéit à des pondérations différentes, liées notamment aux spécificités du droit outre-mer.

Sur l'année judiciaire 2022-2023, la cour a rendu 3 587 décisions, soit un taux de couverture historiquement élevé de 114%, conséquence de la durée d'ajustement de nos effectifs au nouveau ressort. Dans 30% des cas, l'appelant a obtenu un renversement sur le fond de la solution retenue par les premiers juges, chiffre qui montre à la fois la solidité des jugements des tribunaux administratifs mais aussi l'effectivité du double degré de juridiction.

De quoi la cour administrative d'appel de Bordeaux est-elle le juge ? Nous sommes avant tout, en termes quantitatifs, un juge des étrangers, dont les dossiers représentent 45% de nos décisions. Encore ce taux est-il inférieur de 10 points à la moyenne nationale des cours, conséquence du départ du TA de Toulouse du ressort, qui était un fort pourvoyeur de dossiers de ce type. Il n'en reste pas moins

que ce domaine reste notre principale activité, alimentée par le dispositif d'aide juridictionnelle. C'est tout à l'honneur de notre pays d'accorder le droit à un avocat à des personnes qui ont souvent bravé beaucoup d'écueils pour venir y vivre, d'autant que si les appels en la matière donnent lieu à un rejet dans 80 % des cas, dans 20% d'entre eux une nouvelle appréciation, nécessairement délicate, conduit à donner raison au requérant. Le taux de rejet, qui reste élevé, explique aussi qu'environ deux tiers des appels dans ce domaine fassent aujourd'hui l'objet d'un rejet par ordonnance, dès l'expiration du délai d'appel.

Nous sommes aussi, en deuxième lieu, le juge de la situation des fonctionnaires, qui sont à l'origine de 14% de nos décisions. Obtenant gain de cause en appel dans un tiers des cas, les agents publics formulent aujourd'hui des demandes dans trois directions principales : les congés de maladie, que beaucoup souhaitent voir requalifier en congés pour maladies imputables au service leur permettant de conserver leur traitement ; les situations d'inaptitude, qui se traduisent trop souvent par le licenciement de l'agent après la recherche plus ou moins sincère d'un reclassement, situation que la récente adoption par le Parlement d'une période rémunérée de préparation au reclassement devrait permettre de réguler de façon plus satisfaisante ; et les situations d'insatisfaction professionnelle d'origine diverse, dégénéralant souvent en reproche de harcèlement, signe d'une certaine perte de savoir-faire ou d'esprit de dialogue de la part des gestionnaires publics. Sur tous ces points, nous ne pouvons que conseiller aux collectivités d'adhérer au dispositif de médiation prévu par la loi et organisé par les centres de gestion, afin de résoudre ces litiges en amont, avant qu'ils ne parviennent au juge.

Nous sommes ensuite, troisième poste dans nos décisions, le juge de l'utilisation du sol et de l'environnement. Ces contentieux représentent 13% de nos décisions, mais beaucoup plus en termes de charge de travail. Ces litiges sont liés à deux situations bien différentes : d'une part, dans la métropole bordelaise, toujours en voie d'extension, et sur la façade littorale, une activité de construction toujours dynamique qui se confronte à des collectivités toujours plus désireuses de limiter l'urbanisation ; d'autre part, dans le nord de la partie métropolitaine du ressort, dans les juridictions des tribunaux de Limoges et Poitiers, des porteurs de projets éoliens toujours très actifs, et des milieux agricoles désireux de disposer de ressources en eau en période de sécheresse, deux types de dossiers générateurs de conflits volumineux, longs et complexes. La cour de Bordeaux, par les hasards de la géographie, concentre 30% du contentieux éolien au plan national. Si les contentieux de l'urbanisme sont souvent de nature individuelle, les contentieux hydrauliques et éoliens sont d'une nature différente, mettant en jeu des visions opposées de la société et de l'intérêt général, qui, disons-le tout net, devraient être régulés en amont par les autorités politiques et administratives et ne devraient

parvenir que marginalement jusqu'au prétoire. Mesdames et Messieurs les parlementaires, Mesdames et Messieurs les préfets et directeurs d'administration, nous vous invitons à réfléchir aux mécanismes qui permettraient de mieux concerter, mieux partager les connaissances, mieux partager aussi les retombées des installations d'énergie renouvelable et la ressource en eau. De tels dispositifs manquent manifestement dans notre droit ou ne sont pas utilisés avec suffisamment de détermination par les administrations, ce qui se traduit par des contentieux de cinq à dix ans particulièrement lourds et délétères sur des sujets pourtant cruciaux.

Après avoir passé en revue nos principaux contentieux, je souhaite maintenant examiner la question de la performance juridique de la cour, et je tiens à vous rassurer, Mesdames et Messieurs : cette performance est bonne. Le taux de pourvoi en cassation contre nos décisions est de 11%, avec des variations très fortes entre le contentieux des étrangers (1,1%) et les contentieux environnementaux (38% - ce qui rejoint ce que je disais précédemment sur le caractère politique et sociologique et non juridique de ces litiges). Au total environ 400 dossiers de la cour sont portés chaque année devant le Conseil d'Etat, qui donnent lieu à une cassation dans 16% des cas, ce qui est dans la moyenne des cours. Et même dans les contentieux environnementaux, le taux de cassation reste de 20%, ce qui est très raisonnable dans une matière où les pourvois sont nombreux et où le droit a été très instable dans la dernière décennie et a généré beaucoup d'aller-retours avec le Conseil d'Etat.

Retournons pour terminer, si vous le voulez bien, les projecteurs sur vous, Mesdames et Messieurs les représentants des administrations, en vos qualités de justiciables devant nous, le plus souvent défendeurs en première instance et en appel. Qu'en est-il de votre propension à respecter et appliquer les décisions que nous rendons ? Vous savez que la cour dispose de pouvoirs procéduraux et juridictionnels permettant d'assurer l'exécution de ses décisions et de celles des tribunaux administratifs. De ce point de vue également, je peux vous rassurer : dans la très grande majorité des cas, vos administrations respectent les décisions de justice. Les demandes d'exécution qui parviennent à la cour chaque année de la part de requérants se heurtant à une administration récalcitrante restent très faibles : dans les années récentes, elles ont oscillé entre 80 et 120 par an, sur 3 000 à 4 000 décisions rendues chaque année, et dans les deux tiers des cas elles ont pu être résolues par la juridiction au cours de la phase administrative d'exécution, le tiers restant donnant lieu à une nouvelle phase juridictionnelle. J'appelle toutefois votre attention sur deux domaines surreprésentés dans les demandes d'exécution : la fonction publique – et il convient de rappeler ici que la qualité d'employeur public ne dispense pas d'exécuter les décisions de justice ; et

les étrangers – là encore, je rappelle aux représentants du corps préfectoral que les décisions constatant le droit à un titre de séjour doivent être respectées, sans préjudice de décisions ultérieures si la situation de la personne évolue.

Telle se présente, Mesdames et Messieurs, l'activité de votre service public de la justice administrative au cours de l'année judiciaire écoulée. J'espère vous avoir convaincu que notre cour continue à poursuivre sa mission avec le souci de la qualité, de l'impartialité et du respect du droit.

Avant de clore cette audience solennelle, je tiens à marquer que c'est la dernière fois que nous comptons Cécile Mariller dans nos rangs, puisqu'elle rejoint à compter du 1^{er} janvier 2024 la présidence du tribunal administratif de Lyon. Je tiens à lui rendre hommage en notre nom à tous, à la féliciter pour la qualité du travail qu'elle a accompli à la tête de sa juridiction et à la remercier pour la qualité des relations qu'elle a su entretenir avec l'ensemble de la communauté juridique bordelaise. Merci encore Cécile, et bon courage dans tes futures belles fonctions.