



Monsieur le Directeur de cabinet, représentant Monsieur le Préfet de la
région Nouvelle Aquitaine,
Mesdames et messieurs les députés,
Messieurs les représentants du conseil départemental, de la ville de
Bordeaux,
Messieurs les hauts officiers,
Madame la présidente, Monsieur l'Avocat général représentant
M. le premier président de la cour d'appel de Bordeaux et
Mme la procureure générale,
Monsieur le Président du tribunal administratif de Bordeaux,
Madame le procureur de la République,
Monsieur le Président de la chambre régionale des comptes,
Messieurs les Présidents des tribunaux administratifs de Toulouse, Pau,
Poitiers, Limoges, et de la Martinique, chers collègues,
Monsieur le Président du tribunal de commerce,
Monsieur le Recteur d'Académie,
M. le Directeur Interrégional de la police judiciaire
Mesdames et messieurs les chefs de service interrégionaux, régionaux et
départementaux,
Monsieur le Directeur de Sciences Po Bordeaux
Monsieur le doyen de la faculté de droit et de science Politique,
Monsieur le représentant du Directeur de l'Ecole Nationale de la
Magistrature,
Mesdames et Messieurs les Bâtonniers et bâtonniers désignés des ordres
des avocats des Barreaux de Bordeaux, Toulouse, Poitiers, de la
Charente, de la Martinique, de Bayonne, de Saintes,
Madame la Présidente de l'Ecole des avocats Aliénor,
Monsieur le président de la Compagnie C.A.A.B.L.E des experts auprès
la cour administrative d'appel de Bordeaux,
Mesdames et Messieurs les présidents des conseils régionaux ou
départementaux des ordres professionnels,
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.

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 an¹ : cette progression, faut-il le souligner – a eu pour effet de faire franchir à la Cour un palier de 500 requêtes

¹ . 2500 en 2006 et 4000 en 2015 soit 1500 en 9 ans

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 1^{er} 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.

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.

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 1^{er} 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 1/4 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 incompréhensible 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 issus 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 consacrera 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 ? ».