

Cour administrative d'appel et Tribunal administratif de Bordeaux

Bordeaux, 13 octobre 2014

Le Vice-Président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, dans le cadre de ses visites en régions, a répondu favorablement à l'invitation d'Anne Guérin qui l'accueillait, ce 13 octobre 2014, en sa qualité de Présidente de la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Cela faisait cinq ans que le Chef de la haute juridiction administrative, qui siège place du Palais Royal à Paris, ne s'était pas rendu sur les rives de la Garonne en visite officielle ; il était accompagné d'une délégation notamment composée de Bernard Stirn et François Sénors. On a également pu relever la présence à la tribune du Président du Tribunal administratif de Bordeaux Jean-François Desramé. Ce fut l'occasion pour Jean-Marc Sauvé de souligner la remarquable contribution apportée par les juridictions bordelaises à la qualité de la Justice rendue ; dans sa brillante intervention, il a également insisté sur les nouveaux défis que la Justice administrative devra relever au cours des prochaines années.

Jean-René Tancrede

Contributions de l'institution administrative à la qualité de la Justice

par Jean-Marc Sauvé⁽¹⁾

Je suis heureux de rendre visite, pour la deuxième fois, aux Magistrats et agents des juridictions administratives bordelaises et de rencontrer, à cette occasion, leurs partenaires et interlocuteurs locaux, dont je salue chaleureusement la présence. Sous la direction de leur Président respectif, Anne Guérin et Jean-François Desramé, la Cour administrative d'appel et le Tribunal administratif de Bordeaux apportent une contribution remarquable à la qualité de la Justice rendue, dont les exigences contemporaines se sont diversifiées et renforcées. Cette visite m'offre ainsi l'occasion de rappeler publiquement la teneur et la portée de ces exigences, gage de la confiance que portent tous les justiciables aux juridictions administratives (I), et d'indiquer quels sont les défis qu'elles devront à l'avenir relever (II).

I. JUSTICE ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Une Justice de qualité, c'est une Justice qui garantit à tout justiciable un traitement indépendant et impartial de son affaire, mais c'est aussi, aujourd'hui plus qu'hier, une Justice soucieuse de sécurité juridique (A), de célérité des procédures (B) et d'accessibilité (C). C'est enfin une Justice consciente de l'éminence de sa responsabilité et de sa déontologie (D).

A. Face à une inflation et une instabilité normatives accrues, qui désorientent et parfois inhibent nos concitoyens, la sécurité juridique doit servir de boussole dans l'exercice et la garantie des droits.

C'est à son aune que s'apprécie la qualité des actes administratifs, comme celle des décisions de Justice. Leur première qualité doit dès lors résider dans leur prévisibilité, ce qui implique, pour le Juge, d'user de critères d'appréciation clairs, transparents et stables, mais aussi de trancher les litiges d'une manière cohérente avec la jurisprudence établie et de ne s'engager que d'une main informée et prudente dans des revirements de position. A ce titre, les décisions rendues par le Juge administratif sont sûres : dans 96 % des

cas, les litiges sont définitivement réglés selon la solution adoptée en premier ressort. Il revient aussi au Juge, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, de pourvoir par des mesures d'injonction adaptées, à l'exécution des décisions de Justice et de prévenir les difficultés ou les effets indésirables qui pourraient survenir à cette occasion.

B. En deuxième lieu, la célérité de la Justice administrative offre la garantie aux justiciables que leur demande sera traitée dans un délai « raisonnable », en fonction de la complexité et de l'urgence de l'affaire, mais aussi du comportement des parties.

Le temps de la Justice, celui du débat contradictoire, de l'analyse distanciée et des éventuelles expertises, ne peut se prolonger au risque de paralyser les initiatives privées ou publiques. Toute instrumentalisation du Juge par des requêtes dilatoires doit aussi pouvoir être surmontée rapidement. Le recours aux ordonnances, la diversification des formations de jugement et, surtout, la création de procédures d'urgence, notamment le référé-suspension et le référé-liberté, sont autant d'instruments au service d'une Justice diligente et efficace. Grâce à ceux-ci, depuis deux ans, devant toutes les juridictions administratives, en première instance, en appel comme devant le Conseil d'État, le délai prévisible moyen de jugement est inférieur à un an. Ont contribué l'année dernière à cette performance les 15 500 référés urgents, dont 3 500 référés-liberté, soit près de 15 par jour.

La Cour administrative d'appel et le Tribunal administratif de Bordeaux s'assignent bien sûr ces objectifs et ils contribuent positivement aux résultats enregistrés au plan national. Leur situation est en effet très saine. A la Cour, le délai prévisible moyen de jugement demeure depuis 2008 inférieur à 1 an et il s'élevait fin 2013 à 10 mois et 29 jours, soit un peu moins que la moyenne nationale (11 mois et 13 jours). Au Tribunal, ce délai n'a cessé d'être réduit, passant sous la barre des 12 mois au cours de l'année 2011 et s'élevant fin 2013 à 9 mois et 15 jours : ces résultats sont ici un peu inférieurs à la moyenne nationale (9 mois et 25 jours).

La maîtrise des délais de jugement a ainsi permis une gestion active des stocks d'affaires pendantes. A la Cour, sur les 3 000 affaires en stock au 31 décembre 2013, seules 41 avaient

une ancienneté supérieure à 2 ans, soit seulement 1,4 %. Au Tribunal, cette proportion s'élève à 8,4 % à comparer à une moyenne nationale de 11,7 %. Depuis 2008, le stock des affaires les plus anciennes y a diminué de 27,55 %.

C. En troisième lieu, l'accessibilité et l'intelligibilité de la Justice administrative sont des éléments essentiels de la relation de confiance qu'entretiennent nos concitoyens et les juridictions.

Il fut un temps où l'autorité des décisions de Justice se manifestait par leur brièveté impérieuse. Aujourd'hui, se fait sentir une tendance inverse : l'interprétation des règles de droit, l'analyse des circonstances de fait et le raisonnement juridique suivi par le Juge doivent apparaître plus nettement et plus simplement dans la motivation dans nos décisions. Leur lisibilité a d'ores et déjà été améliorée par de premières mesures. D'autres, plus conséquentes, font l'objet d'expérimentations au Conseil d'État et depuis le mois de septembre, dans certaines Cours administratives d'appel et certains Tribunaux administratifs. L'accessibilité, c'est encore la rénovation de nos bâtiments pour l'accueil des personnes se trouvant en situation de handicap ou enfin, j'y reviendrai, l'ouverture résolue aux nouvelles technologies et aux échanges dématérialisés.

D. En quatrième lieu, une Justice de qualité garantit, dans son organisation comme dans son fonctionnement, et même dans les apparences qu'ils revêtent, l'impartialité des décisions rendues. Ce sont aussi des Juges qui, conscients de leur responsabilité, portent au quotidien une attention vigilante au respect de leurs obligations déontologiques.

Pour les y aider, a été adoptée en 2011 une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Conçue comme un guide pratique, cette charte fixe un cadre simple et pratique pour la prévention des conflits d'intérêts et elle précise aussi les conditions dans lesquelles doivent s'appliquer d'une manière concrète les devoirs de réserve et de discrétion professionnelle ainsi que les règles encadrant le cumul d'activités. Un collège de déontologie, composé d'un membre du Conseil d'État, d'un Magistrat des Tribunaux administratifs

et des Cours administratives d'appel ainsi que d'une personnalité qualifiée, est chargé d'éclairer tous les Juges administratifs sur l'application des principes et des règles exposés dans la charte.

Depuis son installation en 2012, ce collège a ainsi rendu vingt-quatre avis⁽²⁾ et deux recommandations⁽³⁾, qui ont tous été rendus publics, après avoir été anonymisés. Un projet de loi déposé le 17 juillet 2013 sur le Bureau de l'Assemblée Nationale vise à consacrer dans la loi elle-même les innovations de cette charte ainsi que la composition et les fonctions du collège de déontologie.

II. DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Pour répondre à ces critères de qualité, la Justice administrative va, dans les prochaines années, devoir relever de nouveaux défis. Je n'insisterai que sur deux d'entre eux.

A. Le premier de ces défis réside dans notre capacité à faire face à une croissance régulière et soutenue du contentieux.

Il faut mesurer que, sur l'ensemble du territoire, le contentieux augmente en moyenne de 6 % par an depuis 40 ans. La hausse du contentieux est ainsi de 12 % pour les huit premiers mois de 2014 au niveau national et elle atteint + 15,30 % au Tribunal de Bordeaux. Cette augmentation résulte de la plus grande efficacité des recours juridictionnels, mais aussi de la judiciarisation croissante des rapports entre les individus et les administrations : certaines législations sollicitent à cet égard massivement le Juge administratif, comme le droit au logement opposable (DALO), le revenu de solidarité active (RSA) ou encore la législation sur les étrangers. A la Cour administrative d'appel de Bordeaux, le contentieux des étrangers représente près de 40,4 % des affaires jugées en 2013 et le contentieux fiscal 13,8 % d'entre elles. Au Tribunal administratif de Bordeaux, les contentieux des étrangers (17,7 %) et sociaux (14,9 %) sont les plus massifs.

Cette augmentation résulte aussi de l'attribution au Juge administratif de compétences nouvelles en matière de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et de sanctions administratives dans les domaines du droit de la consommation, du travail, des transports et du commerce.

De nouvelles compétences vont même lui être dévolues en matière de stationnement payant. Ces attributions ou ces transferts de compétences témoignent de la confiance que portent les justiciables et les pouvoirs publics aux juridictions administratives, mais ils appellent aussi à la vigilance quant à notre capacité à traiter ces contentieux nouveaux dans le respect des critères de qualité que j'ai rappelés.

D'une manière plus globale, il ne saurait, dans le contexte budgétaire que nous connaissons, y avoir de réponse à la progression continue des contentieux sans une réflexion d'ensemble sur les facteurs de son augmentation ainsi que sur de nouvelles réponses à cette croissance.

Il faut à cette fin favoriser la prévention des litiges portés devant le Juge et, pour cela, imaginer des réponses plus appropriées que le seul contentieux : tous les litiges ne sauraient se régler devant un Juge. Les modes alternatifs de règlement des litiges, notamment par la médiation ou la conciliation, et les conditions d'accès au Juge doivent, selon le cas, être développés ou repensés. Il faut aussi adapter en permanence notre organisation, notre procédure et nos méthodes de travail.

Ont ainsi été redéfinis les offices respectifs du Juge unique et des formations collégiales ainsi que la liste des contentieux pouvant faire l'objet d'un appel, de même que le traitement des contentieux sociaux.

B. Le second défi de la juridiction administrative consiste à poursuivre son ouverture résolue aux technologies de l'information.

Au quotidien, dans nos juridictions, le papier laisse de plus en plus souvent la place au travail dématérialisé. Les télé-procédures, qui permettent

aux parties d'échanger par voie électronique avec les juridictions, ont été généralisées en décembre 2013 à l'ensemble des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel en métropole. Grâce à la mobilisation de chacun, les premiers résultats sont très encourageants : la part des requêtes enregistrées via l'application Télérecours, parmi celles qui y sont éligibles, ne cesse de croître, ce qui témoigne d'une adhésion grandissante des usagers. Elle était en août de 43,5 % dans les Cours administratives d'appel et de 48,3 % dans les Tribunaux administratifs. A quelques décimales près, ce sont les résultats obtenus par les juridictions bordelaises.

Pour autant, compte tenu de l'ampleur des transformations affectant nos modes de travail, des améliorations et des ajustements sont de manière continue apportés à cette application. Nous restons, pour ce faire, à l'écoute de l'ensemble des usagers de l'application et, notamment, des Magistrats et des agents des greffes, mais aussi des avocats et des administrations.

Les défis à relever, vous le voyez, sont nombreux. Ils demandent de poursuivre dans la voie de l'effort et ils exigent le renouvellement permanent de la confiance nouée entre les juridictions administratives et nos concitoyens. Notre Justice est de qualité, et elle entend le rester.

Cela n'est possible que grâce à la mobilisation résolue des femmes et des hommes qui la composent. C'est grâce à eux qu'elle fera face aux nouveaux défis et aux nouvelles charges. Je tiens donc à remercier les Magistrats et les agents de ces juridictions, en particulier ceux de la Cour administrative d'appel et du Tribunal administratif de Bordeaux, et à leur rendre ici un hommage mérité.

2014-580

1. Texte écrit en collaboration avec M. Stéphane Eustache, conseiller de Tribunal administratif et de Cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du Vice-Président du Conseil d'État.

2. 9 avis en 2012, 8 en 2013 et 7 avis pour l'instant en 2014.

3. L'une en 2012 relative, à la suite d'un changement de Gouvernement, à la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel ; l'autre en 2013 relative au contentieux des élections municipales et européennes.



Odile Piérart, Bernard Stirn, Anne Guérin, Jean-Marc Sauvé, Jean-François Desramé, Dominique Kimmerlin et François Sénors

Photo © Jean-René Tancrede - Téléphone : 01.42.60.36.35