

Mme la préfète,
Mme et messieurs les parlementaires,
Monsieur le Maire de Poitiers,
Mmes et MM les représentants des autorités civiles et militaires,
Mmes et MM les bâtonniers et membres des cinq barreaux du ressort,
Mmes et MM les professeurs, MM les représentants des experts, des
commissaires enquêteurs et des ordres professionnels,
Chers collègues et chers amis,

Je vous remercie d'avoir répondu favorablement à l'invitation que je vous ai adressée au nom de l'ensemble des magistrats et des agents du TA de Poitiers.

Cette audience solennelle de rentrée mérite cette qualification en raison du cadre dans lequel elle se déroule et de la qualité de son public. Elle la mérite surtout en raison de la gravité des sujets sur lesquels la juridiction est conduite à se prononcer. En effet, le tribunal statue sur des litiges qui touchent, souvent de manière très forte, la vie des personnes qui sont confrontées à l'action des administrations : le bénéfice effectif de ses droits pour un chômeur, la qualité de la prise en charge d'un patient dans un établissement hospitalier public, le droit d'un étranger à vivre en France, la poursuite de la carrière d'un agent public, ou l'indemnisation d'un préjudice subi du fait de l'action de l'administration, qui permettra d'en atténuer les conséquences. Même lorsque l'enjeu n'est que financier, il peut également être lourd, mettant en cause la poursuite de l'activité d'une entreprise dans le cadre d'une procédure fiscale de rectification, dans l'attribution d'un marché public ou dans la possibilité de mener à bien un programme immobilier.

Ces exemples, tirés de ce qui fait le quotidien de la juridiction, montrent qu'elle est souvent à la croisée de préoccupations qui toutes se rattachent in fine à la recherche d'un fonctionnement plus satisfaisant de notre société. C'est-à-dire un fonctionnement aussi harmonieux et efficace que possible, conciliant des intérêts qui, pour être tous parfaitement légitimes, peuvent néanmoins être parfois contradictoires. Il faut enfin rappeler que plus de 95 % des décisions rendues par le TA sont définitives, qu'elles ne soient pas contestées en appel ou en cassation ou qu'elles soient confirmées par ces juridictions.

*

Quelle est la mission du tribunal ?
Comment il l'a remplie au cours de l'année judiciaire écoulée ?

Quelles seront ses perspectives pour l'année à venir ?

*

La mission du tribunal

Un débat agite aujourd'hui la Doctrine. Des voix autorisées posent la question suivante : le contentieux administratif ne devrait-il pas être rebaptisé « contentieux de la régularisation de la décision administrative illégale » ?

Les grands arrêts des quinze dernières années peuvent en effet sembler faire la part belle à la sécurité juridique, au détriment d'une approche stricte du respect du principe de légalité de l'action administrative. A côté des décisions qui vont de AC en 2004 à Czabaj en 2016, qui ont limité les cas d'annulation brute des décisions irrégulières, les possibilités pour le juge de faire régulariser les procédures qui répondent à certaines conditions se sont multipliées dans la jurisprudence. Le législateur a pris le relais dans certaines matières, et c'est désormais vers une obligation que l'on se dirige. Dans cette perspective, la dernière plaquette du CE définit d'ailleurs la mission des juridictions administratives par la formule suivante : « garantir l'équilibre entre les droits des citoyens et ceux des pouvoirs publics ».

Les citoyens ont indiscutablement des droits, et la possibilité d'en confier le contrôle et l'exercice à des structures qui constituent les pouvoirs publics : Etat, collectivités territoriales et autres organismes chargés d'une mission de service public. Ces pouvoirs publics n'ont en revanche que des obligations : obligation d'assurer les missions qui leur sont confiées de manière efficace et efficiente, en respectant les règles de droit qui encadrent leur action. Ils doivent combiner les principes de légalité de l'action administrative et d'efficacité.

Dans ce cadre, la mission de la juridiction administrative est donc d'assurer la garantie des droits individuels ou collectifs et leur conciliation avec l'intérêt général. Pour exercer ce contrôle, rien n'a changé depuis l'arrêt Baldy du 10 août 1917. Dans ses conclusions, en pleine guerre, le commissaire du gouvernement Corneille rappelait que « toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle, la restriction de police l'exception ». Cette belle formule éclaire la mission de la juridiction dans le domaine du contrôle des actes et de la responsabilité de l'autorité publique, qui fait donc prévaloir de manière libérale le respect des droits sur toute autre considération.

Le raisonnement du JA est simplement aujourd'hui plus global et intègre, avant de prononcer une annulation, la prise en compte d'un bilan qui prend en considération les effets de cette annulation. Toutefois, cette évolution est

strictement encadrée et les irrégularités régularisables ne sont que celles qui ne sont pas susceptibles d'avoir fait obstacle à l'exercice d'un droit.

C'est donc au total une réelle complexification de la mission du juge, avec plus de travail et une descente (du juge) dans l'arène de la vie réelle. Elle remet au goût du jour la formule bicentenaire d'Henrion de Pensey : « juger l'administration, c'est encore (et toujours) administrer », mais ne peut conduire à déresponsabiliser l'administration.

La section du contentieux et la section du rapport et des études du Conseil d'Etat organisent, le 16 novembre 2018, dans le cadre des entretiens du contentieux du Conseil d'Etat, un colloque sur le thème : « Principe de légalité, principe de sécurité juridique ».

Soyez donc certains que le tribunal reste le gardien strict de la protection des droits et de l'efficacité de l'action publique.

*

Je vais maintenant vous rendre compte des principales activités du TA au cours de l'année judiciaire écoulée, j'aborderai ensuite les évolutions qui vont modifier certains aspects dans l'année à venir. Enfin, DA vous présentera l'état du développement des MARL et de la médiation devant le TA.

*

L'activité du tribunal

Vous pouvez retrouver chaque année, dans un rapport d'activité qui est désormais mis en ligne sur le site du tribunal, un compte rendu exhaustif. Une fiche est également à disposition qui reprend quelques indicateurs significatifs.

L'activité contentieuse :

Pour l'essentiel, cette activité est marquée en 2018 par un fort accroissement des décisions rendues par le tribunal, grâce au travail de toutes celles et ceux qui y sont présents et aux moyens alloués par le CE. Alors que les entrées restent stables, le stock, et donc les délais, se réduisent.

Le tribunal, qui jugeait de 2013 à 2016 environ 3000 dossiers, traite désormais un volume de 3500 affaires. Les saisines restent assez stables, autour de 2900, le stock de dossiers en attente diminue, ce qui a permis de ramener le délai prévisible moyen à environ 9 mois. Cette durée est désormais inférieure à la moyenne nationale, alors qu'en 2015, elle lui était supérieure de 5 mois. Toutefois, ce délai n'est pas totalement significatif puisqu'il agrège des situations très différentes, avec des procédures d'urgence et des matières pour lesquelles le législateur ou le pouvoir réglementaire fixent des délais contraints,

qui ont un effet d'éviction des autres dossiers (OQTF, certains dossiers d'urbanisme à compter d'aujourd'hui même).

A ce jour, ces délais restent trop longs, même si, en matière d'urbanisme par exemple, grâce au dédoublement durant deux années de la chambre dédiée, les affaires sont jugées en moins d'un an. Ainsi, en raison de cet assainissement, le délai de 10 mois qui s'applique désormais pour les autorisations d'urbanisme pourra être tenu. Dans tous les autres domaines, les dossiers de plus de 2 ans sont en baisse sensible, ne représentant plus que 10 % du stock.

La poursuite de cette amélioration du service rendu à nos concitoyens, qui participe au renforcement d'un état de droit, implique nécessairement un engagement nouveau des administrations et des partenaires que sont les avocats : les délais d'instruction qui vous sont transmis par le greffe du tribunal ne sont pas des lubies des magistrats mais doivent être respectés avec rigueur.

Les évolutions du contentieux traité

La stabilité relative des entrées est le résultat de tendances divergentes : le contentieux du séjour en France des étrangers continue sa très forte progression (+25 % en un an et même +35% depuis le 1^{er} janvier). Il représente pour les 12 mois écoulés 25 % des entrées, avec un glissement sensible vers les contentieux qui doivent être jugés en 72 h du fait de l'assignation à résidence (+976%) qui représente désormais plus de 200 dossiers (sur 720 : plus de 1/4) alors qu'il s'agissait jusque là d'un contentieux presque exceptionnel. Il en va de même des transferts de demandeurs d'asile dans la procédure connue sous le nom de Dublin III de remise à l'Etat d'entrée en Europe.

La bonne intelligence avec les barreaux du ressort et avec la plupart des préfectures a permis de tenir ces délais. Le tribunal s'interroge toutefois sur l'efficacité des dispositifs en place. Il a eu l'occasion de l'indiquer à une commission d'enquête parlementaire qui l'interrogeait en soulignant le risque d'une construction juridique de façade, dont la complexification permanente menace d'aboutir à un « droit de papier », coûteux et chronophage qui décrédibilise l'action publique en tournant à vide. Nous attendons aujourd'hui les textes d'application qui permettront ou non à la loi Asile immigration du 12 septembre dernier de faire évoluer cette situation.

A l'inverse, la quasi-totalité des autres contentieux sont en diminution très sensible. -15 % en fiscal, fonction publique et contentieux sociaux, - 11 et -12% en marchés publics et travail.

Le point commun de ces matières est d'avoir connu un fort développement des procédures précontentieuses, qui permettent d'expliquer mieux les décisions ou de les réévaluer en interne. C'est particulièrement net pour l'administration

fiscale qui a effectué une vraie révolution culturelle. Dans les autres domaines, j'ai bon espoir que cette évolution traduise la montée en puissance des modes alternatifs, dont nous reparlerons. C'est en ce sens que le tribunal a proposé à de grandes collectivités territoriales l'établissement de conventions en faveur de la médiation.

Les territoires :

Le TA de Poitiers reste largement celui de la Charente-Maritime : hors le contentieux des étrangers qui est pour une grande part lié à la préfecture de la Vienne, ce sont près de 40 % des dossiers qui viennent de Charente-Maritime, soit deux fois plus que la Vienne. Il est donc essentiel pour le tribunal de continuer à rencontrer régulièrement les acteurs de ces territoires, les barreaux comme c'est déjà le cas, mais également les administrations.

Les activités contentieuses particulières :

Il s'agit tout d'abord des expertises. Bien que composé d'énarques et assimilés pensant tout savoir sur tout, le tribunal, , a en réalité besoin des lumières que les hommes et femmes de l'art peuvent lui apporter sur des points souvent très techniques, en particulier en responsabilité hospitalière, construction ou marchés. Ces besoins d'expertises ont la chance de pouvoir s'appuyer sur les très bonnes relations entretenues tant avec la compagnie des experts de la CA de Poitiers que celle constituée des experts de la CAA de BDX, CAABLE, qui sont souvent les mêmes. Le tribunal participe aux formations, dont la dernière s'est tenue dans cette salle le 1^{er} juin. Il recherche un dialogue permanent avec les experts pour une parfaite compréhension de ses attentes. Il insiste également, avec fermeté, sur une accélération des procédures et une réduction des coûts.

Plus de 200 expertises ont été ordonnées, pratiquement jamais en ADD. Je constate avec plaisir que de nombreux référés ne sont pas suivis de requêtes au fond, démontrant ainsi que les conclusions de l'expert permettent souvent d'arriver à une solution négociée, dans des dossiers importants.

Le BAJ, porté par le TGI, qu'il y a lieu chaque jour de remercier pour son efficacité, fait face aux demandes sans constituer le goulet d'étranglement qu'il représente souvent ailleurs. Les avocats font face de manière efficace et coopérante à leurs obligations, en particulier pour les procédures d'urgence.

Les activités administratives

Le TA administre un peu, dans le cadre des commissions administratives et dans la gestion des enquêtes publiques.

Commissions administratives

Cette branche traditionnellement importante de la juridiction se réduit du fait d'un double mouvement : la centralisation des organismes régionaux à Bdx et la réduction des commissions administratives auxquelles participent les magistrats. Elle est pourtant essentielle, comme le montre l'efficacité des commissions interdépartementales des impôts et des conseils de discipline des agents de la FPT, qui règlent souvent, expliquent toujours, et permettent de ne saisir la juridiction que des seules questions de droit qui sont sa raison d'être.

Enquêtes publiques

Sur l'année écoulée, près de 250 procédures ont permis la participation du public, dans un cadre qui évolue très profondément. Nous avons quitté la logique ancienne du garde champêtre avec son tambour, qui annonçait l'ouverture d'une enquête « comodo et incomodo » sur la place du village, pour passer à des enquêtes sur des registres dématérialisés, accessibles 24 h/24. Merci aux près de 150 commissaires enquêteurs actifs de s'adapter et de suivre assidument les formations qui leur sont délivrées conjointement par la DREAL, le TA et leur compagnie.

Ils peuvent ainsi structurer et rendre utiles les interventions d'un public très nombreux à s'exprimer sur certains sujets, en particulier les projets éoliens.

Liens avec l'Université :

Les magistrats du tribunal participent à des missions d'enseignement, mais aussi à des colloques organisés par l'université ou communs. L'année écoulée a été marquée par un colloque sur le droit de l'urbanisme, droit en perpétuel changement dont certaines novations sont ensuite étendues. Les rencontres annuelles entre la faculté et le tribunal ont porté sur la déontologie. Cette ouverture est complétée par l'accueil régulier d'étudiants en stage, mais aussi pour assister à des audiences avec leurs enseignants. J'espère vivement que ce contact concret deviendra une habitude. Je ne désespère pas d'accueillir également des chercheurs.

Le tribunal sera présent jeudi prochain à la « Nuit du Droit » animée par le barreau et l'université dans les locaux de la Région.

**

*

Pour mener à bien l'ensemble de ces actions, le tribunal a disposé des moyens qui sont affectés par le CE, gestionnaire pour ce qui nous concerne du budget de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », hors donc du périmètre du ministère de la justice.

Concrètement, 17 magistrats sont affectés au TA, dont 16 aujourd'hui en activité, Mme Tadeusz, lauréate du dernier de concours de recrutement, étant en congé de maternité. Le tribunal a été rejoint en juillet par un second magistrat, M. Baraké, détaché judiciaire. Un départ s'est déjà concrétisé, celui de Mme Farault, qui a rejoint Lille et sa famille, et d'autres départs sont attendus, correspondant à la satisfaction de demandes présentées par des magistrats qui sont inamovibles mais conscients de l'intérêt de découvrir d'autres fonctions ou d'autres lieux d'exercice.

Le greffe reste composé de 18 agents. Cet effectif stable est toutefois marqué par des changements importants puisque Mme Teston, qui était greffière en chef depuis 5 ans, a rejoint la préfecture de la Vendée. Elle est remplacée par M. Cormier, qui arrive de la DRAC. A la tête du greffe des chambres 2 et 4, désormais regroupées, Mme Favard arrive du rectorat et remplace Mme Noirielle qui entame une carrière nouvelle à la répression des fraudes. Le tribunal peut enfin s'appuyer sur des assistantes de justice qui connaissent un roulement régulier, avec une arrivée et deux départs, et sur une assistante du contentieux vacataire.

* *
*

Les perspectives de l'année à venir :

La réduction des stocks et des délais reste l'objectif permanent de la juridiction. Il est envisageable, au regard des effectifs, de descendre dans les affaires ordinaires vers un maximum de 18 mois et des délais de 6 à 8 mois pour les matières urgentes. L'effort reste porté sur l'urbanisme, mais aussi sur les contentieux sociaux et les litiges liés à l'emploi, qu'il s'agisse de celui des agents publics ou des salariés du privé. Le bénéfice de droits sociaux soulève parfois des questions de principe fortes, mais surtout, ce public par définition fragile doit bénéficier de réponses très rapides. Cette branche de l'activité de la juridiction sera encore renforcée en 2019 par le transfert au TA d'une partie du contentieux des Commissions départementales d'aide sociale (CDAS) à compter du 1^{er} janvier.

A coté de cet objectif permanent, le tribunal s'attèlera à deux chantiers, l'usage d'une nouvelle rédaction des décisions et la mise en place de Télérecours citoyen.

Amélioration de l'intelligibilité et par suite de l'efficacité des décisions : la nouvelle rédaction.

Le tribunal était expérimentateur de la nouvelle rédaction depuis 4 ans en ce qui concerne la 1^{ère} chambre. Depuis le printemps, c'est tout le tribunal qui a basculé.

La disparition du considérant et du point virgule ne sont que la partie anecdotique de cette véritable révolution. Elle vise à rendre les décisions plus aisément compréhensibles, et donc acceptées. Il s'agit en particulier de découper plus clairement le raisonnement juridique, en précisant plus les éléments de fait et en faisant reculer les pavés de citation de textes qui découragent souvent le lecteur.

Durant 60 ans, nos jugements ont assuré une mission de diffusion de la loi et des textes réglementaire, qui étaient d'accès difficile. Ce n'est plus le cas et il n'est plus besoin d'un abonnement au juriscasseur « codes et lois » pour les retrouver. Un clic sur Légifrance permet d'y accéder. La valeur ajoutée de la juridiction est d'offrir une analyse et une synthèse des textes dont il va être fait application pour sa décision.

Alors que dans une proportion considérable des affaires, le litige naît d'une incompréhension des dispositions applicables et des motifs de la décision, nos jugements doivent devenir plus clairs et pédagogiques. Ils n'en auront que plus d'effet utile.

Cet objectif simple implique en réalité un gros travail dans un droit largement jurisprudentiel. Il nous appartient désormais de réécrire, en mieux et sans ambiguïté, ce que le CE rédigeait dans de merveilleuses ellipses accessibles aux seuls spécialistes. Mais là encore, c'est l'amélioration du service rendu à nos concitoyens qui doit nous guider.

Télérecours citoyen

Télérecours a profondément modifié les modes de communication entre le tribunal, les avocats et les « grandes parties ». Deux ans après le passage au caractère obligatoire, je n'ai pas constaté de mésusage de ce nouvel outil, même si parfois l'absence de cout des envois évite de réfléchir à la pertinence de certaines pièces. La juridiction reste attentive à accompagner et former les utilisateurs, consciente de l'effort d'adaptation que cela a impliqué.

Elle en retire de son côté un avantage réel puisque cela permet de limiter les frais d'expédition, de sécuriser la réception et le travail des agents du greffe et d'accélérer les échanges. Par ricochet, elle est très largement entrée dans une logique de travail dématérialisé, qui économise du papier mais qui permet surtout de renforcer l'examen collégial des écritures des parties, que tous les membres de la formation de jugement peuvent consulter en permanence.

Le CE a donc décidé d'ouvrir à compter du 30 novembre Télérecours citoyens. Il s'agit d'une application Internet destinée aux particuliers et aux personnes morales de droit privé (entreprises, associations, syndicats, etc.). Elle permet également de suivre l'état d'avancement de son dossier.

C'est un nouvel élément de modernisation, qui doit continuer à rendre la juridiction accessible. Mais il faudra pour cela de nouveaux efforts d'information et de communication. Le TA aura certainement besoin de s'appuyer sur l'expérience des CDAD (Commissions départementales d'accès au droit) et des collectivités locales.

* *
*

Au terme de ce bilan, vous aurez pu constater que le tribunal administratif de Poitiers est une juridiction qui évolue en cherchant à répondre au mieux, avec les moyens dont il dispose, aux besoins de droit de la population des quatre départements de son ressort.

Ce bilan serait incomplet s'il n'abordait pas le développement de la médiation dans lequel le tribunal s'est particulièrement impliqué et je cède la parole au président Artus, référent médiation.