

Audience solennelle de rentrée

27 septembre 2019

M. le préfet du Doubs,

M. le secrétaire général, représentant M. le préfet du Jura,

M. le secrétaire général, représentant M. le préfet de la Haute-Saône

Mme la secrétaire générale représentant Mme la préfète du Territoire-de-Belfort,

Monsieur le député du Doubs,

Monsieur le sénateur du Doubs,

M. le procureur général près la Cour d'appel de Besançon,

Monsieur le général, commandant adjoint de la région de gendarmerie Bourgogne-Franche-Comté,

Monsieur le conseiller régional représentant Mme la présidente du conseil régionale,

M. l'adjoint au maire, représentant le maire de Besançon,

M. le directeur départemental des finances publiques du Doubs,

M. le directeur départemental de la sécurité publique du Doubs,

M. le Président de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de Neuchâtel,

M. le conseiller départemental représentant le président du conseil départemental de la Haute-Saône,

Mme la vice-procureure, représentant le procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Besançon,

Madame la conseillère, représentant le président de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté,

M. le Président du conseil des prud'hommes de Besançon,

Madame le Consul de la République algérienne,

Mme la responsable du service juridique représentant le président de l'Université de Franche-Comté,

Mme le Bâtonnier de l'ordre des avocats de Besançon,

M. le consul honoraire de Suisse,

Mesdames et Messieurs les avocats,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues,

Au nom de l'ensemble du personnel du tribunal administratif de Besançon je vous remercie de votre présence qui témoigne de la considération que vous portez à la justice administrative et, à travers elle, à ce tribunal.

Bienvenue en ce lieu dont le 1^{er} propriétaire il y a environ 1 siècle était un avocat !

Je vous remercie d'autant plus d'avoir répondu à notre invitation que la juridiction administrative est plutôt discrète. Riche et fière de ses traditions, mais qui sait évoluer, composée de personnes de grande valeur, elle balance toujours entre son souhait d'être connue, ou plutôt (re)connue, pour toutes ses qualités et son appréhension d'être victime de son succès et submergée par les recours.

Finalement la juridiction administrative est assez franc-comtoise : région aux habitants de grande valeur mais modestes, région porteuse de traditions enviées mais aussi dynamique, elle tient farouchement à rester discrète afin de ne pas ne pas trop attirer les foules.

* * *

J'ai redécouvert que l'ex région Franche-Comté, c'est-à-dire le territoire qui correspond au ressort du tribunal administratif de Besançon, a contribué de façon non négligeable à l'élaboration du droit administratif :

- Le principe général du droit à la protection fonctionnelle des agents publics a ainsi été découvert en 1963 par un arrêt du Conseil d'Etat intitulé Centre hospitalier de Besançon¹.
- La convention relative à la réglementation de la pêche dans les eaux limitrophes du Doubs qui avait été conclue le 4 décembre 1957 entre le conservateur des eaux et forêts du Doubs et l'inspecteur fédéral chef du service de la pêche en Suisse a permis au juge administratif d'affiner sa jurisprudence sur la définition d'un traité international². Cette convention n'en faisant pas partie, le préfet ne pouvait se fonder sur elle pour réglementer la pêche.
- Le célèbre arrêt ONF c/ Abamonte de 1975 classant la forêt dans le domaine privé de l'Etat ce qui confère ainsi au juge judiciaire le soin de trancher les litiges s'y rapportant est né d'un accident survenu dans la forêt du Banney à Luxeuil-les-Bains en Haute-Saône.³
- Pendant plus d'un quart de siècle le juge administratif s'est montré intransigeant avec l'administration lui déniait la possibilité de se prévaloir d'un motif autre que celui justifiant initialement sa décision. Et bien, cette rigueur a été posée à l'occasion d'une requête présentée par l'URSSAF du Jura⁴. Cette solution a, depuis, été remise en cause par un requérant non Franc-comtois⁵.
- Monsieur le préfet, un de vos prédécesseurs a donné l'occasion à la plus solennelle formation de jugement du Conseil d'Etat de définir le contrôle du juge dans l'alors toute jeune procédure de reconduite à la frontière⁶. En effet, l'arrêt bien connu *Préfet du Doubs c/ Mme Olmos Quintero* a imposé au juge de vérifier qu'une telle mesure d'éloignement n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation quant à ses conséquences sur la situation personnelle ou familiale d'un étranger.
- Même la grande chambre de la Cour de Luxembourg n'ignore rien des équipements du Centre hospitalier universitaire de Besançon. Par un arrêt de 2011, la CJUE a ainsi affirmé que le droit français pouvait très bien instituer un régime de responsabilité sans faute en cas de défaillance des produits et appareils de santé utilisé par le service public hospitalier (en l'occurrence un matelas chauffant défectueux qui avait brûlé un patient).⁷

¹ Section, 26 avril 1963, Centre hospitalier de Besançon, n° 42783, p. 242

² CE sect 1965, Consorts Chatelain, n°58761

³ CE sect 28 novembre 1975 ONF c/ Abamonte

⁴ Section, 22 juillet 1976, Ministre du travail c/ URSSAF du Jura

⁵ Section 6 février 2004, Mme Hallal, n° 240560.

⁶ CE ass. 29 juin 1990 préfet du Doubs c/ Mme Olmos Quintero 115687

⁷ CJUE, 21 décembre 2011, Centre hospitalier universitaire de Besançon, C-495/10

* * *

Une région qui a tant apporté à la juridiction administrative et qui présente d'aussi évidentes similitudes avec elle, ne peut qu'apporter la plus grande satisfaction à un praticien du droit public.

Je me réjouis donc d'avoir pris mes fonctions à Besançon au mois de juin dernier.

Mais, mes motifs de satisfaction ne s'arrêtent pas là.

Alors qu'il est traditionnel de profiter de l'audience solennelle pour exprimer des doléances, je tiens à afficher mon plaisir de présider cette juridiction.

Mesdames et Messieurs c'est en effet un président heureux qui s'exprime aujourd'hui.

Tel un parent qui est fier de répéter que son enfant est parvenu à décrocher la 1^{ère} place de sa classe, je vous annonce que le bilan du 1^{er} semestre 2019 dressé par le Conseil d'Etat a placé le tribunal administratif de Besançon en tête des juridictions de métropole pour ce qui est de son taux de couverture !

Ce taux rend compte du rapport entre le nombre d'affaires jugées et celui des affaires enregistrées au cours de la même période. Or au cours de la 1^{ère} partie de l'année 2019, le tribunal a non seulement jugé plus de requêtes qu'il n'en a enregistré (ce qui est déjà un exploit), mais il en a réglé 15 % de plus.

L'honnêteté me pousse à avouer que je n'étais pas présent durant 5 des 6 mois couvrant la période de ces statistiques.

Autant donc dire que ce résultat ne me doit pas grand-chose.

Bien sûr, un grand mérite en revient à mes prédécesseurs, et notamment au dernier d'entre eux, M. Faessel, qui préside désormais avec le même talent aux destinées du tribunal administratif de Strasbourg. Néanmoins, c'est à moi qu'incombe le privilège, et je dois l'avouer, le plaisir, de remercier ceux qui ont permis d'atteindre ce beau résultat, il s'agit des personnes qui vous encadrent aujourd'hui, les agents de greffe derrière vous et les magistrats devant vous. Ce sont eux qui me permettent de plastronner, attitude qui trahit mes origines non franc-comtoises, vous l'aurez deviné...

Je vais malgré tout persister en vous livrant quelques chiffres, pratiquement tous excellents.

Les statistiques

Sur la période du 01/09/2018 au 31/08/2019, période qui retrace fidèlement une année de travail de la juridiction, **2 200** affaires ont été enregistrées, soit une légère **baisse** (-1,2 %) par rapport à l'année précédente. Si la tendance devait se confirmer à la fin de l'année, ce serait la fin de 5 ans de hausse continue (de près de 6 % par an en moyenne).

Cette diminution des requêtes touche pratiquement tous les contentieux, à l'exception des marchés publics (+ 4 %), de la police (+ 3,5 %) et, surtout, des étrangers. Tout en restant le premier contentieux du Tribunal avec 38 % des entrées, la hausse du contentieux des étrangers est malgré tout plutôt modérée par rapport à la moyenne nationale. Vous observerez que je parle de « hausse modérée » pour une augmentation de tout de même 10 % des recours ! Il est vrai que dans le même temps, l'ensemble des juridictions administratives du territoire connaît une envolée de 20 %. Un sujet d'inquiétude tient tout de même au fait que le contentieux de l'éloignement jugé en **procédure d'urgence, c'est-à-dire en 96 h, a lui doublé** au tribunal administratif de Besançon (+ 104 %) par rapport à la période précédente. Certes, ce doublement des entrées de l'éloignement urgent s'est réalisé par un mécanisme de vase communicant. En effet, tous les recours présentés par des étrangers qui ne font pas l'objet d'une mesure d'assignation à résidence diminuent (refus de titres de séjour, OQTF ou transferts dans le cadre du règlement communautaire dit Dublin).

Sur la même période le tribunal administratif de Besançon a jugé **2 463 affaires**, contre 2 314 au cours de la période précédente, soit **+ 6,4 %**. Ce qui donne un **taux de couverture** très confortable de **112 %**, son meilleur chiffre depuis plus de 10 ans.

Les référés urgents augmentent légèrement (+ 3,6 %) avec de fortes disparités : on constate un quasi-doublement des référés provisions (+ 86 %) et, surtout, des référés libertés susceptibles de permettre d'obtenir la fin d'une atteinte grave à une liberté fondamentale en 48 h (+ 94 %). Les autres référés baissent plutôt.

Si on juge plus d'affaires qu'on en reçoit, mécaniquement, le nombre d'affaires en **stock diminue**. Dans notre cas, la baisse est constante depuis 3 ans et s'élève à **14,8 %** en année glissante.

Au prix d'un effort considérable produit par l'ensemble de la communauté de la juridiction bisontine, le nombre des **affaires anciennes, c'est-à-dire celles qui ont plus de deux ans**, a été **divisé par deux** en un an pour atteindre **61** dossiers au 31/08/2019. Ce qui permet de parvenir à une

proportion d'affaires de plus de 24 mois de **4 % de l'ensemble du stock**, c'est-à-dire en dessous de l'objectif que s'est fixé la juridiction administrative.

Le délai prévisible moyen de jugement est, au 31/08/2019, de 7 mois et 12 jours (soit une baisse de 1 mois et 25 jours en année glissante). Le délai moyen constaté sur les affaires ordinaires, qui reste le plus significatif de l'activité réelle d'une juridiction, est de 1 an, 3 mois et 4 jours, (soit une baisse de 1 mois en année glissante).

S'agissant des décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle, on enregistre une évolution de + 45,5% sur 5 ans et de +14,1% uniquement entre 2018 et 2019. Ce qui constitue un sujet de préoccupation au moins budgétaire.

Le taux d'appel de 27 %, légèrement supérieur à la moyenne nationale (22 %), est rehaussé par les appels structurels en matière d'étrangers. Le taux de confirmation (77 %) est à peine au-dessous de celui constaté au niveau national (80 %) avec une répartition très hétérogène : de 40 à 100 % de maintien selon les matières.

Les personnes

Il me faut dire un mot des personnes qui ont contribué à ces très bons chiffres.

D'abord, au niveau des magistrats, une source de satisfaction réside dans le fait que 3 départs ont été compensés par 3 arrivées. Fait suffisamment rare pour être souligné.

En revanche, 1 seule arrivée ne permet pas d'équilibrer deux départs d'agents de greffe. On ne peut gagner à tous les coups ! même si la greffière en chef et moi-même ne nous avouons pas encore vaincus pour obtenir du renfort.

Au niveau des départs, nous allons regretter dans 3 jours, l'admission officielle à la retraite de M. Henri DUBOZ, magistrat très expérimenté, qui aura siégé dans cette salle pendant près de 15 ans. Contraint de solder ses derniers jours de congés, il n'est pas à nos côtés à cette tribune mais nous fait l'amitié d'être dans la salle. Merci Henri.

M. Guillaume HALARD, jeune magistrat qui avait pris son 1^{er} poste ici même, est depuis quelques semaines chargé de mission auprès du Vice-président du Conseil d'Etat. Inutile de dire que nous sommes très fiers que le chef de notre Cour suprême ait ainsi décelé un grand talent au sein de la juridiction bisontine.

Une autre collègue, Mme Céline CHONG-THIERRY, a obtenu sa mutation à Cergy-pontoise. Sa bonne humeur permanente va nous manquer, mais elle manquait assurément bien plus à sa famille restée en région parisienne.

S'agissant ensuite de nos agents, deux nous quittent à la suite de réussites à des concours, ce qui soulage un peu nos regrets de les voir partir.

Ainsi, après 18 ans passés dans ce tribunal, Mmes Cathy ALVES vient d'intégrer le ministère de l'Education Nationale.

Mme Valentine COUTURIER n'a fait qu'un bref passage dans notre juridiction et rejoint le secrétariat de secrétaire général de la préfecture de la Haute-Saône, un de nos anciens collègues qui nous honore de sa présence.

En contrepartie, en 2019, nous avons eu le plaisir d'accueillir Mme Nadia NICOLAS, en détachement du Conseil d'Etat. Sa mission consiste aujourd'hui ici à panser nos plaies informatiques avant qu'elles soient trop douloureuses.

Je l'ai dit, 3 magistrats ont pris leur premier poste au mois de juillet dernier :

Mme Fabienne GUITARD, après une riche carrière au sein du ministère de l'intérieur, exerçait en dernier lieu les fonctions d'assistante du contentieux à la CAA de Lyon.

Mme Margaux BESSON et M. Maxence MARECHAL, les benjamins de l'équipe, nous viennent du concours externe de recrutement de magistrat administratif et ont exercé les fonctions, Ô combien formatrices, d'assistant de justice au TA de Montreuil pour l'une et au TA de Versailles pour l'autre.

Nous souhaitons chaleureusement la bienvenue à ces derniers arrivants.

* * *

Je vous disais que j'étais un président heureux. Pour être précis, comme aiment l'être les juristes, je devrais ajouter « pour le moment ».

En effet, d'une part, les bons résultats dont je vous entretenais ont ceci de commun avec la jeunesse qu'ils constituent un état transitoire. Un retournement dans le nombre de saisines du tribunal ou un problème quelconque parmi la vaillante équipe de cette juridiction et la tendance peut s'inverser.

D'autre part, les moyens des juridictions administratives ne sont pas extensibles et, si des juridictions connaissent des difficultés (ce qui est le cas

pour la moitié d'entre elles), la solidarité, au moins budgétaire, conduira à un transfert de moyens matériels ou humains. Il n'est, certes, jamais très agréable de se faire dépouiller, surtout quand est le premier de la classe. Mais, de même que nous rendons la justice au nom du peuple français, les moyens de la justice appartiennent à ce peuple et, en fin de compte (si je puis dire), si des collègues sont dans des situations plus difficiles que la nôtre (et il y en a !), on abandonnera avec moins de regret un 1/2 poste ici ou une ligne budgétaire là...

* * *

Que s'est-il passé encore cette année dans notre juridiction ?

Le bilan

Nous avons poursuivi notre offre d'un service supplémentaire aux usagers, je veux parler ici de **la médiation**. Processus, qui me semble désormais irréversible, visant à proposer, pour ceux qui le souhaitent, de régler leur litige de façon amiable avec l'aide d'un tiers, le médiateur.

Télérecours citoyens, qui permet aux particuliers, aux entreprises ou encore aux associations qui le souhaitent de déposer leurs recours sous une forme dématérialisée, via Internet, poursuit son essor. En effet, près de 6 % des requêtes sont présentées à Besançon grâce à cette application informatique contre moins de 1 % l'année précédente qui était celle de son démarrage.

Le 1^{er} janvier 2019 **une révolution est intervenue**. Elle a secoué dès 0 h00, les 42 tribunaux administratifs, les 8 cours administratives d'appel et le CE. Le tout de façon très pacifique puisqu'elle n'a fait qu'une seule victime : le « considérant » ! qui introduisait chacun de nos paragraphes. Sans doute inspirée par le plus célèbre des Bisontins, Victor Hugo, selon qui : « *Quand on n'est pas compris, c'est qu'on n'est pas intelligent* », la juridiction administrative a choisi de rédiger ses jugements en style direct, terme bien savant pour exprimer la rédaction de phrases construites avec un sujet, un verbe, un complément et qui se termine par un point. Bien évidemment la rigueur du raisonnement en forme de syllogisme n'a pas été abandonnée, mais les phrases simples et courtes dépourvues, autant que faire se peut, de termes désuets ou abscons constituent désormais les jugements que vous lisez.

La loi ayant supprimé à compter du 1^{er} janvier 2019 **les juridictions spécialisées de l'aide sociale**, leurs attributions ont été réparties entre, d'une part, les nouveaux « Pôles sociaux » créés dans certains tribunaux de grande instance et, d'autre part, les tribunaux administratifs. Avec la sécurité sociale, l'aide sociale est l'une des deux composantes de notre système de protection

sociale, la première met en œuvre une forme d'assurance au profit de cotisants, la seconde met en œuvre le principe de solidarité et bénéficie à toute personne qui ne peut subvenir par elle-même à ses besoins. Le tribunal administratif de Besançon, comme les autres tribunaux administratifs, a ainsi récupéré une compétence étendue en matière de contentieux lié à l'aide sociale.

Toujours au mois de janvier 2019, **le Vice-président du Conseil d'Etat** nous a honoré d'une visite qu'il ne réserve aux juridictions que tous les 3 ou 4 ans. A l'occasion de cette visite, il a notamment pu démentir cette rumeur tenace selon laquelle le tribunal administratif de Besançon serait soluble dans celui de Dijon.

* * *

Notre juridiction a eu une activité soutenue, j'ai eu l'occasion de le rappeler, mais elle a aussi jugé des affaires importantes pour la vie locale :

Ainsi, par un jugement du 26 avril 2019, le tribunal a annulé la délibération par laquelle la communauté de communes Arbois-Poligny-Salins Cœur du Jura a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune de Poligny en tant qu'elle a autorisé l'ouverture à l'urbanisation d'une nouvelle zone à vocation touristique permettant la construction d'un **Center Parcs**⁸.

De même, le tribunal a annulé l'arrêté du 22 juillet 2015 par lequel le préfet du Territoire de Belfort avait déclaré d'utilité publique le projet de réouverture de la **ligne ferroviaire reliant Belfort à Delle**.⁹

Par une ordonnance du 6 mai 2019, le juge des référés a suspendu, jusqu'à ce que le Tribunal statue au fond, l'arrêté du préfet du Doubs portant dérogation à l'interdiction de détruire, altérer, dégrader des sites de reproduction ou des aires de repos de spécimens d'espèces animales protégées et de capturer ou enlever ces espèces dans le cadre du projet urbain du **quartier durable des Vaïtes** à Besançon¹⁰.

Le tribunal administratif ne s'acharne pas sur vos décisions M. le préfet puisque le juge des référés vient de faire droit à votre demande de suspendre l'exécution des arrêtés des maires d'Audincourt et de Boussières **interdisant**

⁸ TA Besançon, 26 avril 2019, Association le Pic noir, n° 1701409.

⁹ TA Besançon, 2 juillet 2019, M. P. et autres, Association de défense de la grande combe, M. M. n° 1501489, 1502080, 16000008, 1700775.

¹⁰ TA Besançon, 6 mai 2019, l'association « Les jardins des Vaïtes », n° 1900636.

l'utilisation de tout produit contenant **du glyphosate** sur le territoire de leurs communes¹¹.

Les projets

Après plusieurs années de réformes importantes (en matière de procédure contentieuse, de rédaction des décisions juridictionnelles, de médiation, de dématérialisation des dossiers et des procédures), l'année à venir devrait être plutôt reposante. Peut-être même échapperons-nous à une 29^{ème} loi sur l'immigration en 40 ans...

Nous allons certes connaître quelques changements, mais ils sont de moindre importance.

Ainsi, la loi de programmation militaire pour les années 2019-2025 a prévu la suppression des juridictions spécialisées des **pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre** qui étaient gérées par les Tribunaux de grande instance. Le 1^{er} novembre 2019 les tribunaux administratifs vont ainsi se voir transférer ce contentieux. Cela ne devrait cependant pas désorganiser notre juridiction dans la mesure où cette réforme va donner lieu à l'enregistrement uniquement d'une dizaine d'affaires supplémentaires.

S'agissant du développement des procédures de **médiation**, le tribunal poursuivra le travail de collaboration avec les acteurs de terrain, avocats, experts et élus. Nous espérons ainsi doubler le nombre d'affaires résolues de cette façon. C'est très concret : dès lundi nous aurons une réunion sur le sujet avec le président de l'association des maires du Doubs, des avocats dont leur Bâtonnier et des médiateurs.

Une de mes grandes ambitions pour l'année à venir est tout simplement de maintenir (est-ce possible de faire mieux ?), **les excellentes relations avec nos partenaires**, c'est-à-dire vous, les représentants des administrations de l'Etat des collectivités territoriales, des autres juridictions, de l'Université, du barreau ou encore de la presse.

Pour ce qui concerne **l'organisation du tribunal**, je vais méditer cette maxime de l'empereur Marc Aurèle : « *Que la force me soit donnée de supporter ce qui ne peut être changé et le courage de changer ce qui peut l'être, mais aussi la sagesse de distinguer l'un de l'autre* ». Je me dois donc d'être sage et de ne pas bouleverser une juridiction si attachante et qui fonctionne très bien.

¹¹ TA Besançon, 16 septembre 2019, Préfet du Doubs, n° 1901464.

Parmi les projets de l'année 2020, je devrais néanmoins veiller à ce qu'une des tâches du juge administratif se déroule le mieux possible.

- Cette mission revient à intervalle régulier, plus régulier que les crues du Doubs (fort heureusement),
- Cette mission confère au juge administratif un pouvoir de régulation sociale important,
- Cette mission vaut au juge une notoriété aussi importante qu'éphémère,
- Cette mission inspire une crainte qui n'est pas sans fondement compte tenu des pouvoirs dont le juge dispose,
- Cette mission peut être parfois très technique, mais pourtant parle à tout le monde.

Comme l'écrivait Proudhon (un Bisontin !) « *Le flux du discours est toujours en raison directe de la pauvreté de la pensée* ». Je n'en dirai donc pas davantage.

Je laisse M. Poitreau, rapporteur public, le soin de vous parler de cette mission.

M. le rapporteur public vous avez la parole.