

AUDIENCE SOLENNELLE 31 JANVIER 2024

Une année de jugements du tribunal administratif en un quart d'heure (c'est le temps qui m'est imparti) : quel défi ! Soyez rassurés, je ne commenterai pas chacune des quelques 2 900 décisions rendues en 2023. Je n'entrerai pas non plus dans de hautes considérations juridiques qui risqueraient de ne pas être toujours accessibles à des non-spécialistes ; ceux qui le souhaitent pourront aisément consulter les commentaires figurant dans la lettre du tribunal administratif accessible sur son site internet. Mon propos sera plutôt d'évoquer, en les regroupant thématiquement, certaines décisions plus marquantes de l'année 2023 qui témoignent de l'originalité et de la diversité de ce qui a été jugé. Cela devrait vous permettre de mieux comprendre la place que tient le tribunal administratif dans son environnement.

Puisque le président Poujade a évoqué les délais de jugements de la juridiction, je souhaiterais, pour commencer, évoquer une ordonnance rendue en référé le 3 septembre. L'affaire concernait la contestation d'un arrêté par lequel le préfet de la Marne a interdit la circulation et le stationnement de supporters de l'équipe adverse dans un périmètre donné à l'occasion d'un match de football du stade Reims, prévu le 4 septembre à 15 heures. La requête a été enregistrée à 8h50 le samedi 3 septembre, et, après une procédure contradictoire et l'organisation d'une audience, l'ordonnance, qui a rejeté la requête, a été rendue dans l'après-midi de ce samedi, ce qui a permis que chacun puisse prendre ses dispositions en temps utile. Autre exemple, ardennais cette fois-ci : les parents d'une élève handicapée ont saisi le tribunal le 14 août d'une décision leur refusant l'autorisation d'instruire cet enfant en famille, ce qui impliquait donc que cette élève ne fréquente pas un établissement scolaire. Le juge des référés, qui a prononcé la suspension des effets de cette décision et qui a enjoint à l'administration de délivrer, à titre provisoire, cette autorisation dans un délai de dix jours, s'est appliqué à rendre sa décision le 30 août, avant la rentrée scolaire. Comme l'administration n'a pas délivré l'autorisation dans le délai prescrit, les requérants ont usé de la faculté qui leur est offerte de demander au tribunal l'exécution de ce jugement. Les contacts immédiatement pris avec les services du rectorat ont permis la délivrance à très bref délai de l'autorisation sollicitée, alors que l'état de santé de l'élève rendait très problématique la fréquentation d'un établissement scolaire. La situation d'urgence qui permet d'examiner un référé n'est pas toujours celle à laquelle on pourrait s'attendre. Dans un secteur rural du territoire de la ville de Chaumont, l'exploitant d'un centre équestre demandait au tribunal d'enjoindre à l'administration de réparer un chemin devenu impraticable. L'urgence, qui a été retenue par le juge des référés dans son ordonnance du 21 décembre, tenait au fait que le camion qui permettait d'apporter la nourriture aux 33 chevaux présents sur l'exploitation ne pouvait plus passer. Le juge n'a que partiellement fait droit à la demande, en estimant, au vu des pièces du dossier, qu'il convenait de tailler, dans un délai de 15 jours, les arbres bordant le chemin, mais que les ornières n'empêchaient pas le passage du camion. En-dehors des référés, même si chaque requérant estime sans doute que son affaire gagnerait à être jugée plus vite, le juge s'efforce de juger dans un délai adapté pour que sa décision puisse avoir un effet utile. C'est ainsi par exemple que l'ensemble des contestations des décisions refusant à des étudiants une inscription dans l'enseignement supérieur ont été jugées avant le mois de décembre. Pour en terminer avec ce thème des délais de jugement, vous aurez compris des propos du président Poujade qu'un petit nombre de jugements nécessitent plus de temps pour être rendus. Mais c'est aussi pour assurer la qualité des décisions rendues, qui nécessite parfois des expertises, notamment en ce qui concerne les marchés publics ou l'engagement de la responsabilité d'un établissement public de santé. Et cela n'est pas toujours

défavorable aux requérants : s'il a fallu 3 ans et demi pour statuer, le 4 mars 2022, sur une demande d'indemnisation présentée par la veuve d'une victime des essais nucléaires conduits par la France au début des années 60, cela a permis d'écarter l'application d'une disposition législative moins favorable aux victimes dont le Conseil Constitutionnel venait de prononcer la censure.

Venons-en au deuxième thème que je vous propose d'aborder. Il arrive que le tribunal statue à un moment où l'objet du litige qui est jugé fait l'objet d'un débat national ou d'une forte médiatisation en raison des intérêts locaux qui peuvent être en jeu. Cela relève souvent du hasard, et ne saurait être interprété comme une volonté de la juridiction de prendre parti au-delà du litige qui lui est soumis. Tel a été le cas du jugement rendu le 6 juillet concernant un permis de construire à Suzannecourt (Haute-Marne) un bâtiment destiné à accueillir une blanchisserie industrielle destinée au traitement de vêtements ayant été exposés à des radiations nucléaires. Dans un tout autre ordre d'idées, c'est le 27 octobre 2023, au moment où le parlement débattait de la prise en charge médicale des ressortissants étrangers, que le tribunal a annulé – et il a été le premier à le faire – une décision par laquelle la caisse primaire d'assurance maladie de la Marne avait refusé à un établissement public de santé la prise en charge financière de soins dispensés à un ressortissant étranger. Cette prise en charge ne relevait pas de l'aide médicale d'Etat, dont il a été question ces dernières semaines, mais d'un dispositif spécifique permettant aux établissements de santé de bénéficier du remboursement des frais liés à la prise en charge d'un ressortissant étranger ne bénéficiant pas d'une couverture sociale en vue de soins vitaux urgents. Je citerai également un jugement rendu le 22 septembre 2023 par lequel le tribunal a condamné l'Etat à indemniser un enfant qui avait été victime de harcèlement scolaire. Les faits étaient antérieurs aux évolutions législatives et réglementaires intervenues en 2022 et 2023 et à la médiatisation de ces situations. Enfin, et sans que cela n'ait de rapport avec les accidents dramatiques survenus durant les dernières vendanges, le tribunal a statué le 6 septembre sur une requête qui lui a donné l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles une société qui emploie des vendangeurs et qui a déjà bénéficié d'une dérogation à la durée maximale hebdomadaire du travail peut suspendre le repos hebdomadaire de certains salariés en raison de circonstances exceptionnelles.

Cette dernière affaire me conduit tout naturellement à aborder la thématique suivante, qui concerne les jugements qui reflètent des spécificités des territoires du ressort. Il existe dans certains secteurs du département des Ardennes un mode ancestral de chasse au vanneau huppé et au pluvier doré dénommé tenderie, qui consiste à capturer l'oiseau à l'aide d'un lacet. Le 27 octobre 2023, le juge des référés a suspendu les effets de l'arrêté préfectoral autorisant cette pratique à des fins scientifiques au regard de son incompatibilité avec les objectifs de la directive européenne Oiseaux de 2009 et en l'absence de motivation permettant de caractériser l'inexistence d'une autre solution satisfaisante. Saisi dans un autre cadre juridique, le Conseil d'Etat a, sur le second point, adopté la même approche. Le patrimoine n'est pas seulement immatériel, et la protection des sites, des paysages et de certains bâtiments est fréquemment en cause devant le tribunal. Par exemple, dans un dossier concernant la construction d'un méthaniseur à Congy (Marne), le tribunal a écarté dans un jugement du 29 juin, le moyen tiré de l'atteinte aux maisons, coteaux et caves de Champagne inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en relevant l'absence de co-visibilité. Toujours dans le même secteur du parc naturel régional de la Montagne de Reims, par un jugement du 18 juillet, il a précisé la portée juridique de la charte de ce parc et a jugé que le rachat du domaine de Commétreuil par une société qui prévoyait d'y exploiter un complexe hôtelier ne présentait pas d'incohérence

avec les objectifs de cette charte. Quelques semaines auparavant, le 22 juin, il avait examiné un projet aubois de réaménagement d'un ensemble immobilier en vue d'y exploiter un hôtel de luxe, et avait rejeté la contestation de l'exercice, par la commune de Nogent-sur-Seine, de son droit de préemption à cette fin. Par un autre jugement du 16 novembre, il ne s'est pas prononcé sur le fond d'une disposition du schéma de cohérence territoriale du pays de Châlons-en-Champagne visant à assurer une protection de l'environnement de la collégiale Notre-Dame en Vaux de Châlons-en-Champagne et de la basilique de l'Épine contre le développement éolien, mais a jugé que ces dispositions, par leur caractère précis et contraignant, correspondaient à une norme prescriptive qui ne pouvait pas figurer dans ce document. Il a donc annulé le refus opposé à une société éolienne d'abroger ces dispositions.

Mais l'environnement du tribunal administratif, c'est également son environnement juridique : j'entends par là les relations juridictionnelles avec les juridictions judiciaires. L'année 2023 a été particulièrement riche de ce point de vue. Le cas le plus fréquent concerne le renvoi d'un dossier à l'autre ordre de juridiction, et particulièrement en matière de contentieux sociaux. Il est vrai que la répartition des compétences dans ce domaine, même si elle répond à de solides arguments juridiques, n'est pas nécessairement des plus lisible pour l'usager. Comment expliquer, par exemple, à une personne handicapée que la contestation d'une carte mobilité inclusion relève du juge judiciaire lorsqu'elle porte la mention « invalidité » alors qu'elle relève du juge administratif lorsqu'elle porte la mention « stationnement pour personnes handicapées » (ce qui permet l'utilisation des places de stationnement réservées) ? Mais dans d'autres domaines, la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction peut poser de sérieuses questions juridiques. C'est ainsi que le tribunal a été saisi de l'indemnisation due à une société d'exploitation agricole en raison de travaux de reconstruction de la ligne à très haute tension entre Reims et Charleville-Mézières, une indemnisation partielle ayant déjà été accordée par le tribunal judiciaire de Châlons-en-Champagne d'une part pour certains postes de préjudices pour lesquels il s'est estimé compétent, et par le juge de l'expropriation du tribunal judiciaire de Reims d'autre part. Avant de juger cette affaire le 16 mars, le tribunal a dû saisir le tribunal des conflits de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction au regard des dispositions du code de l'énergie, et celui-ci a rendu le 5 décembre 2022 une décision publiée au recueil Lebon. Je vous épargnerai le détail de la solution retenue. Voici un autre exemple. Un train transportant des produits chimiques a déraillé dans la nuit du 15 au 16 juin 2021 à Rumigny, dans les Ardennes. Le préfet de ce département a réquisitionné une société spécialisée pour assurer le pompage des wagons éventrés. Cette société a connu des difficultés pour obtenir le paiement de la somme de près de 550 000 euros qui lui était due, ce qui ne résultait nullement d'une négligence du préfet mais de la nécessité d'un arbitrage des services du Premier ministre pour déterminer sur les crédits de quel ministère cette somme devait être imputée. Elle a saisi le juge des référés du tribunal judiciaire de Charleville-Mézières, en vue de ce paiement, et celui-ci a enjoint de procéder au règlement de cette somme par une ordonnance du 22 avril 2022. Cette somme n'a pu être mandatée que le 15 février 2023, mais les intérêts correspondants n'ont pas été versés. Le tribunal administratif, saisi de cette affaire fin 2022, a jugé que l'ensemble des sommes demandées devant lui ne correspondaient pas à une demande d'indemnisation, mais à une demande d'exécution de l'ordonnance du juge judiciaire, et il s'est donc déclaré incompétent le 27 octobre 2023 nous retrouvons là le pendant judiciaire de l'exécution des décisions de justice que j'évoquais précédemment). Restons dans les Ardennes pour une série d'affaires dont le conseil de prud'hommes de Charleville-Mézières avait été saisi concernant le licenciement de salariés protégés. Le jugement de ces affaires

nécessitait d'apprécier la légalité des décisions par lesquelles l'inspecteur du travail avait autorisé ces licenciements, ce qui relève de la compétence du juge administratif. Mais, plutôt que de renvoyer directement cette question au tribunal administratif, comme il aurait dû le faire, il a invité les salariés à procéder à cette saisine. Le 22 décembre, le tribunal administratif a écarté la fin de non-recevoir opposée par l'employeur tirée d'une saisine irrégulière de la juridiction en s'inspirant de ce qu'avait discrètement jugé le Conseil d'Etat quelques années auparavant et en retenant que la saisine, même irrégulière, avait des effets similaires. Alors que l'affaire devant le tribunal administratif était en cours de délibéré, le Conseil d'Etat par une décision à publier aux tables du recueil Lebon a confirmé, mais par un raisonnement différent, que cette fin de non-recevoir devait être écartée. Au fond, le tribunal administratif a jugé cette décision illégale, comme l'avait d'ailleurs jugé la cour administrative d'appel de Nancy qui avait été saisie de précédents jugements du tribunal administratif concernant d'autres salariés protégés de la même entreprise. La dernière affaire permettant d'établir l'intensité des liens entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire concerne une demande d'indemnisation d'une infirmière psychiatrique de l'établissement de santé mentale de la Marne qui avait été agressée par un patient lors d'une visite à domicile à Reims. Le juge des référés du tribunal de grande instance de Reims avait d'une part prescrit une expertise et d'autre part condamné l'auteur des faits à lui verser 3 000 euros. Pour engager la responsabilité de l'établissement public, le tribunal administratif s'est fondé sur l'expertise ordonnée par le juge judiciaire, et a déduit du montant de la condamnation qu'il a prononcée à l'encontre de l'établissement public, par un jugement du 2 janvier, la somme déjà accordée à la requérante par le juge judiciaire en réparation des préjudices subis.

Cessons là ces considérations peut-être un peu techniques pour en venir à des jugements qui concernaient des situations originales, et qui peuvent parfois prêter à sourire. Voici une société de chasse qui contestait la délibération par laquelle le conseil municipal de la commune de Courtenot, dans l'Aube, avait attribué un bail de chasse à une autre association. La personne qui avait signé la requête se prévalait de la qualité de président de la société de chasse, mais des élections qui avaient eu lieu quelques jours avant le dépôt de cette requête et un nouveau président avait été élu. En l'absence de régularisation, le tribunal a fait droit à la fin de non-recevoir opposée sur ce point par la commune et a rejeté cette requête le 23 mai. Il faut donc être attentif à la chronologie, comme en atteste cette autre affaire. Deux adjoints au maire de la commune d'Arrigny, dans la Marne, avaient présenté leur démission. Le conseil municipal a procédé le 28 juillet 2023 à l'élection du premier adjoint au maire de la commune. Toutefois, la démission d'un adjoint ne prend effet qu'à la date où celui-ci se voit notifier par le préfet l'acceptation de cette démission. Cette notification étant intervenue le 1^{er} août, la démission des adjoints n'était pas effective au 28 juillet. Le tribunal a ainsi fait droit le 13 octobre au déferé du préfet de la Marne. Voici maintenant deux affaires en matière de fonction publique. Un fonctionnaire stagiaire du centre communal d'action sociale de Reims avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire, et le conseil de discipline de recours, alors compétent, avait été saisi. Il avait rendu un avis favorable à une sanction qui n'était pas applicable pour les fonctionnaires stagiaires, et le tribunal a fait droit le 22 septembre à la requête du CCAS et a annulé cet avis. L'autre dossier concernait une situation qui se présente fréquemment devant le tribunal administratif : le centre hospitalier de Troyes avait refusé à un de ses ambulanciers de reconnaître l'imputabilité au service d'un accident, au motif, assez radical il est vrai, qu'il n'y avait pas eu d'accident. Le requérant a apporté la preuve d'une chute alors qu'il descendait par la porte arrière de l'ambulance, et que cela lui avait occasionné une entorse du genou. Le

tribunal a ainsi fait droit à sa requête le 16 mars. La dernière affaire que nous évoquerons témoigne à la fois de la difficulté des petites communes pour équilibrer leur budget et de la vigilance des citoyens sur les recettes publiques. Le maire de Prosnes, dans la Marne, a décidé de vendre des bancs, des prie-Dieu, des bougeoirs et des bannières de l'église communale. Cette vente a rapporté la coquette somme de 150 euros, et deux conseillers municipaux se sont inquiétés, devant le tribunal administratif, de ne pas voir cette somme apparaître dans le budget municipal. Au risque de vous décevoir, cette requête a été rejetée le 17 octobre comme irrecevable, la vérification de l'existence ou de la sincérité d'écritures comptables ne relevant pas de l'office du juge administratif.

Pour en terminer, permettez-moi d'aborder des jugements concernant les deux matières pour lesquelles le tribunal administratif est le plus fréquemment saisi. Pour ce qui concerne le droit des étrangers, le tribunal a parfois eu une appréciation différente de celle portée dans certains dossiers par les préfetures quant à la valeur probante des documents d'état civil produits par des personnes se présentant comme jeunes majeurs ou encore une approche parfois plus restrictive de la menace à l'ordre public qui justifie le refus de délivrance d'un titre de séjour. C'est en matière de délivrance de titre de séjour en qualité de salarié que le tribunal a rendu le 20 janvier un jugement novateur. La délivrance d'un tel titre est notamment soumise à la condition que le demandeur bénéficie d'une rémunération supérieure au SMIC. Le législateur a cependant prévu des dispositions concernant les organismes assurant l'accueil et l'hébergement de personnes en difficulté, comme par exemple les communautés Emmaüs. Le tribunal a jugé que, dans cette hypothèse, la condition relative au montant de la rémunération ne pouvait pas s'appliquer. L'autre matière numériquement importante pour le tribunal concerne les contentieux sociaux, même si cette matière regroupe de nombreux dispositifs d'aide sociale. Dans ce domaine, le tribunal a par exemple jugé le 22 décembre qu'un bénéficiaire du RSA qui avait déménagé de la Marne dans le département du Nord ne pouvait pas être sanctionné pour ne pas s'être rendu dans la Marne à une convocation de l'administration, même si son changement de résidence n'avait pas été enregistré. Dernier jugement qui intéressera les avocats : le 31 janvier, le tribunal a jugé que les personnes qui effectuent un stage dans le cadre de leur formation d'avocat ne peuvent pas bénéficier du RSA. Il a en effet déduit des conditions dans lesquelles est organisée la formation que les avocats stagiaires ont un statut d'étudiant au sens des dispositions régissant le RSA.

Voici donc pour ce panorama des jugements rendus par le tribunal administratif au cours de l'année 2023. Vous aurez relevé la grande diversité des affaires traitées, qui touchent à de nombreux domaines de la vie de nos concitoyens. Certaines peuvent sembler plus importantes, par exemple lorsque le tribunal prononce l'annulation de la décision homologuant un document fixant le plan de sauvegarde de l'emploi prévoyant le licenciement de 128 salariés, ou encore lorsqu'il condamne un centre hospitalier à verser plus de 410 000 € en réparation des préjudices résultant de fautes commises lors de la naissance d'un enfant qui portera toute sa vie un lourd handicap. D'autres litiges peuvent paraître d'importance plus limitée, comme par exemple celui concernant un refus de remise gracieuse d'une dette de RSA d'un montant de 128,58 €. Mais chaque requérant a ses raisons pour saisir le tribunal administratif, et celui-ci veille à porter la même attention à chacune des requêtes et à y apporter la réponse juridique la plus exacte, la plus explicite et la plus rapide possible. Je vous remercie de votre attention.