

**Intervention de Mme Christine Castany et de M. Hanafi Halil,
rapporteurs publics au tribunal administratif de Bastia**

* *
*

**Audience solennelle du tribunal administratif de Bastia
Vendredi 22 septembre 2023**

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Il est de tradition, à l'occasion de l'audience solennelle, de présenter l'activité juridictionnelle du tribunal. Mon collègue et moi-même, tous deux rapporteurs publics au cours de l'année judiciaire écoulée, allons perpétuer cette tradition.

Trois temps rythment la vie d'une requête, c'est-à-dire d'une saisine du tribunal par un justiciable, de son enregistrement au greffe à sa sortie du stock des affaires en cours :

- la phase de l'instruction, préalable à la tenue de l'audience,
- le jugement, après l'audience,
- et l'exécution du jugement.

Les décisions que nous avons sélectionnées s'inscrivent dans chacune de ces trois phases. Elles permettront d'illustrer les moyens d'investigation qui ont été utilisés par le tribunal en vue d'une instruction dynamique des affaires, les pouvoirs spécifiques dont il a été fait application et les types de contentieux se prêtant à un usage de pouvoirs particuliers, enfin, l'attention portée à l'exécution des décisions rendues.

1. Premier temps de cette intervention : la phase de l'instruction

L'instruction est conduite par le magistrat désigné immédiatement après l'enregistrement de la requête, appelé magistrat rapporteur. Elle a pour objet de fournir à la formation de jugement tous les éléments d'information utiles. Elle constitue une des phases essentielles de la procédure administrative contentieuse, qualifiée d'inquisitoriale pour traduire le rôle actif joué par le juge dans la recherche de la vérité. Cette recherche de la vérité a une limite : elle tient dans les éléments qui ressortent des pièces du dossier.

Au nombre de ces mesures d'instruction figure **l'invitation à produire un document**.

Le tribunal était saisi, par trois agents de police, affectés en Corse-du-Sud, de la contestation d'une sanction disciplinaire dont ils avaient fait l'objet, en raison de propos inappropriés tenus à l'encontre de leur supérieur hiérarchique, par le biais d'un réseau social au sein d'un groupe fermé comprenant tous les fonctionnaires de la même brigade.

Les agents soutenaient que les sanctions étaient fondées sur des faits qui relevaient de la sphère privée et que l'administration avait méconnu l'obligation de loyauté, qui

s'impose à tout employeur public, en cherchant à se procurer les échanges tenus sur ce groupe.

L'administration n'avait pas défendu dans ces affaires. Cependant, le juge a relevé qu'il était indiqué dans les décisions de sanction que les propos échangés sur le groupe de discussion « avaient été portés à la connaissance de l'administration ». Cette mention, qui ressortait donc des pièces du dossier, a conduit le tribunal à chercher la manifestation de la vérité en invitant l'administration à produire tous documents permettant de déterminer les conditions dans lesquelles les pièces ayant fondé les sanctions avaient été obtenues. L'administration ne s'étant pas manifesté à la suite de ce jugement avant-dire droit, le tribunal en a tiré les conséquences en annulant les sanctions contestées, pour méconnaissance du principe de loyauté des poursuites disciplinaires, par des jugements du 10 mars 2023¹.

Le juge administratif dispose également, après l'introduction d'une requête au fond, d'autres moyens d'investigation pour l'éclairer dans la décision qu'il est appelé à rendre.

Le tribunal administratif de Bastia recourt ainsi, en matière notamment de responsabilité hospitalière ou de contentieux de la fonction publique, à des **expertises** médicales avant dire droit afin de lui permettre de se prononcer sur la nature et l'ampleur des préjudices.

Mais le tribunal peut également décider d'avoir recours à une nouvelle expertise lorsqu'une précédente expertise, pourtant judiciaire, est entachée d'irrégularité. C'est par exemple ce que le tribunal a jugé dans une affaire de responsabilité décennale des constructeurs relative à la construction du bloc sanitaire du port de plaisance de la commune de Propriano. Dans un jugement du 29 septembre 2022², a été écarté des débats le rapport d'expertise car cette dernière avait été conduite en méconnaissance du principe du contradictoire et une nouvelle expertise a été ordonnée.

Le tribunal a aussi, et c'est ici un moyen d'investigation auquel il n'a que très rarement recours, décidé de procéder à une **visite des lieux**. Il s'agissait d'un contentieux relatif à l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile. Plusieurs voisins du terrain d'assiette retenu pour l'implantation de cette antenne sur le territoire de la commune de Santa-Lucia-di-Mercurio contestaient la légalité de la décision de non-opposition du maire, agissant au nom de l'Etat, qui avait été délivrée à une société. La formation de jugement a estimé, sur les conclusions contraires de son rapporteur public, que les pièces du dossier ne permettaient pas de se prononcer sur le moyen tiré de ce que cette antenne relais pouvait porter une atteinte aux paysages avoisinants³. Le tribunal s'est alors rendu sur les lieux le 6 mars 2023, en présence des différentes parties à l'instance, pour finalement juger, le 10 août dernier⁴, que les constructions situées à proximité du terrain d'assiette ne présentaient aucun caractère particulier et que l'impact visuel du pylône sur lequel est implanté l'antenne relais était réduit voire, à certains endroits nul.

¹ TA20, 10 mars 2023, n° 2100040, 2100041 et 2100042

² TA20, 29 septembre 2022, *commune de Propriano*, n° 2000415

³ TA20, 31 janvier 2023, n°s 2100142, 2100143, 2100147 et 2100440

⁴ TA20, 10 août 2023, n°s 2100147 et 2100440

2. Abordons maintenant le deuxième temps de notre intervention, consacré aux pouvoirs et à l'office du juge administratif en phase de jugement

2.1. Dans le cadre des **procédures d'urgence**, le juge est amené à procéder à une balance des intérêts en présence pour se prononcer sur la satisfaction de la condition d'urgence, inhérente à toute procédure urgente. Il porte, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, une appréciation souveraine sur la notion d'urgence, qui constitue la nécessaire condition de son intervention.

Une illustration concrète de ce pouvoir d'appréciation a conduit le juge des référés, par une ordonnance du 11 janvier 2023⁵, à refuser de suspendre les résultats des opérations électorales du 8 décembre 2022 pour le renouvellement des représentants du personnel de la collectivité de Corse à différentes instances paritaires. Il a estimé que la condition d'urgence requise n'était pas satisfaite, eu égard à la privation de représentation des personnels dans ces instances qui serait directement la conséquence d'une mesure de suspension.

Pour autant, et c'est là ce qui distingue l'office du juge de l'urgence de celui du juge du fond, qui se prononce sur la légalité d'un acte sans la contrainte de la condition d'urgence, les élections en cause ont été annulées par le tribunal par deux jugements du 27 juin 2023⁶, en raison de bulletins de vote par correspondance qui manquaient à l'appel.

2.2. Dans le cadre des **procédures au fond**, le juge administratif fait application de normes de droit tant interne qu'international.

Au sommet de la hiérarchie de normes telle que théorisée par Hans Kelsen⁷, se trouve la norme constitutionnelle que le tribunal a mobilisée pour le jugement de deux affaires, qui auront marqué douloureusement l'histoire du tribunal.

La juridiction a été saisie de deux déférés préfectoraux relatifs aux nouveaux règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif de Corse visant à contester, notamment, l'usage de la langue corse au sein de ces deux instances.

Comme le rapporteur public l'avait longuement exposé dans ses conclusions⁸, la solution, en droit, s'imposait compte tenu de la rédaction de l'article 2 de la Constitution de 1958 et de la jurisprudence, clairement établie, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'Etat. Le tribunal a donc jugé, le 9 mars 2023⁹, qu'il résultait de ces dispositions que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public de sorte que les règlements intérieurs déférés par le préfet étaient illégaux dans la mesure où ils prévoyaient que le corse était au nombre des langues des débats. L'autre point en litige, relatif à la mention du « peuple corse », a été écarté par ce jugement du 9 mars 2023 au motif que les dispositions des règlements intérieurs en question qui en faisaient état, étaient dépourvues de toute portée normative.

⁵ TA20, ord., 11 janvier 2023, n° 2201561

⁶ TA20, 27 juin 2023, n° 2201562 et 2300128

⁷ *La théorie pure du droit*, 1934

⁸ concl. Hanafi Halil sur TA20, 9 mars 2023, *préfet de Corse c/ collectivité de Corse*, n°s 2200748 et 2200749

⁹ TA20, 9 mars 2023, *préfet de Corse c/ collectivité de Corse*, n°s 2200748 et 2200749

Ainsi que l'a récemment rappelé le vice-président du Conseil d'Etat dans son discours de rentrée du 6 septembre dernier¹⁰, « *le juge n'est pas un acteur parmi d'autres des débats et controverses qui agitent la société. Il dit où est la légalité, il le dit en toute indépendance et il doit pouvoir le dire en toute sérénité.* ». Nos décisions peuvent légitimement être commentées et même contestées mais il faut pour cela, dans un Etat de droit, emprunter les voies de recours offertes aux parties. Il reviendra désormais à la cour administrative d'appel de Marseille, saisie de ce jugement du 9 mars, de dire le droit au sujet de ces affaires.

Vous faites aussi application de normes de droit européen et l'un des terrains de prédilection, au tribunal administratif de Bastia, est celui des aides à l'investissements.

Le crédit d'impôt pour investissements en Corse a été institué par la loi du 22 janvier 2002, initialement pour une durée de dix ans, continûment prorogé depuis lors. Il permet d'apporter aux petites et moyennes entreprises une aide à l'investissement dans des secteurs prioritaires de l'économie insulaire, par un crédit d'impôt égal à 20% du prix de revient des travaux éligibles, porté à 30% pour les plus petites entreprises. Sa mise en œuvre suscite un fort contentieux au tribunal. En 2022, plus de 8 requêtes sur 10, en matière fiscale, concernaient une demande de restitution de ce crédit d'impôt.

Comme tout financement public qui constitue une aide d'Etat, le crédit d'impôt corse doit être compatible avec le marché intérieur au regard de critères fixés par la Commission européenne. L'un d'entre eux tient à ce que les investissements soient regardés comme des investissements nouveaux, par opposition aux investissements de remplacement, expressément exclus par la loi.

Le tribunal est ainsi amené fréquemment à faire application d'un règlement européen de 2014¹¹ qui définit ce qu'est un investissement initial, lequel doit participer à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production.

Ainsi, vous avez jugé, par exemple¹², que des travaux de mise aux normes électriques ne caractérisent pas un investissement initial, quand bien même ces travaux avaient pour objet d'optimiser le bilan énergétique de l'entreprise.

L'activité juridictionnelle du tribunal en matière de crédit d'impôt corse a encore de beaux jours devant elle, avec les évolutions législatives récemment apportées au dispositif, notamment l'exclusion de la gestion et de la location de meublés de tourisme situés en Corse de la liste des activités économiques éligibles, qui prive les opérateurs locaux, notamment les promoteurs immobiliers, d'un outil d'optimisation fiscale. La volonté du législateur de permettre une période transitoire et les tempéraments apportés par la suite à cette exclusion de principe nourriront sans aucun doute des litiges tenant à l'interprétation des textes.

¹⁰ Discours de M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'Etat, rentrée du Conseil d'Etat, mercredi 6 septembre 2023, disponible sur le [site](#) du Conseil d'Etat

¹¹ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014

¹² TA20, 23 février 2023, n° 2100160 et 2101528

Le contentieux des aides agricoles a également donné l'occasion au tribunal, à plusieurs reprises au cours de l'année judiciaire écoulée, de mobiliser des normes de droit européen. Le tribunal a par exemple, par un jugement du 31 janvier dernier¹³, rejeté la requête d'un exploitant agricole qui contestait une décision de l'office du développement agricole et rural de la Corse (l'ODARC) tendant au reversement d'une somme totale de près de 50 000 euros indument perçue. Au nom du principe d'indépendance des procédures administrative et pénale, le tribunal a estimé que l'ODARC avait légalement pu s'appuyer sur les résultats d'une enquête de l'office européen de lutte antifraude, pour caractériser des irrégularités dans l'établissement de factures affectant les intérêts financiers de l'Union européenne, sans attendre l'issue de l'enquête pénale. Ces intérêts sont protégés par les règlements de l'Union qui sont d'effet direct et qu'il revient au juge administratif d'appliquer.

Il s'avèrera d'ailleurs que le juge pénal a condamné l'exploitant en cause à une peine d'emprisonnement et une amende pour des faits en lien avec ceux dont le tribunal avez eu à connaître¹⁴.

2.3. Si parfois l'indépendance des procédures permet au juge administratif de mettre pleinement en œuvre son office, il arrive qu'il ne puisse pas se prononcer directement sur un point de droit qui échappe à sa compétence.

En tant que juge de la légalité administrative, le tribunal a par exemple, le 10 janvier 2023¹⁵, annulé, à la demande d'un conseiller municipal de l'opposition à Ajaccio, les deux délibérations par lesquelles cette assemblée délibérante avait approuvé la cession d'un terrain communal. La juridiction a retenu comme moyen d'annulation, et cela n'est pas fréquent, celui tiré du détournement de pouvoir, car les délibérations en cause visaient à rendre possible la régularisation d'une construction illégale sur la route des Sanguinaires et à faire ainsi échec à un arrêt du 19 septembre 2018 de la cour d'appel de Bastia, qui avait condamné le titulaire du permis de construire à une amende pour exécution de travaux non autorisés en lui ordonnant de se mettre conformité avec le permis de construire qui lui avait été délivré.

L'annulation de ces délibérations, qui avaient trait à la cession d'une partie du domaine privé de la commune, ne permettait pas au juge de prononcer directement l'annulation des contrats de vente qui avaient pu être conclus entre la commune et les personnes concernées, il s'agissait là de contrats de droit privé. Mais, faisant application de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁶, le tribunal a enjoint à la commune d'Ajaccio de saisir, dans un délai de quatre mois, le juge judiciaire afin qu'il tire les conséquences de son jugement.

2.4. Dans la catégorie des règles contentieuses qui gouvernent « l'activité du juge », une place particulière doit être réservée à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Cet article, créé par une ordonnance de 2013, est venu compléter l'arsenal des pouvoirs donnés au juge pour permettre la régularisation des autorisations d'urbanisme attaquées devant lui. Il vise donc le même objectif que l'article L. 600-5 qui permet au juge de prononcer des annulations partielles, en présentant l'avantage que sa décision ne laisse pas subsister dans l'ordonnancement juridique une autorisation dont la légalité est suspendue à l'obtention d'un permis modificatif. Le sursis à statuer intègre l'étape de la régularisation au

¹³ TA20, 31 janvier 2023, n° 2100327

¹⁴ D'après *Corse Matin*, « [Les aides agricoles devant le tribunal administratif](#) », 13 janvier 2023

¹⁵ TA20, 10 janvier 2023, n° 2100480 et n° 2100481

¹⁶ CE, 29 décembre 2014, *commune d'Uchaux*, n° 372477 en A sur ce point

sein de la procédure juridictionnelle, ce qui permet au juge de statuer sur le permis modifié dont les vices sont supposés avoir été régularisés.

Vous avez fait usage de ce pouvoir à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée, que ce soit pour permettre la régularisation de vices de légalité externe, par exemple, lorsqu'une décision d'urbanisme ne comporte pas le nom et la qualité du signataire¹⁷ ou est insuffisamment motivée¹⁸, ou de légalité interne, comme la méconnaissance d'une règle d'implantation d'un bâtiment par rapport à une voie publique¹⁹.

Il est à l'évidence un vice de légalité interne qui ne peut être régularisé, il s'agit de celui tiré de la violation de la loi. A ce titre, comment ne pas aborder la loi Littoral et la loi Montagne dans un propos qui concerne le contentieux de l'urbanisme au tribunal administratif de Bastia, alors que 98 des 360 communes de la Corse sont soumises aux dispositions de la loi Littoral et 262 sont concernées par la loi montagne ?

L'objectif d'urbanisation en continuité, qui est partagé pour les communes soumises à la loi montagne et celle soumises à la loi littorale, rend particulièrement complexe l'élaboration des documents d'urbanisme par les autorités compétentes, qui doivent également intégrer les critères relevant du Padduc qui en précise les modalités d'application, en particulier s'agissant de la loi Littoral.

Au cours de l'année judiciaire écoulée, le tribunal a annulé les délibérations approuvant les plans locaux d'urbanisme, ou les décisions des maires refusant de saisir le conseil municipal en vue de les abroger, des communes de Bonifacio²⁰, Calenzana²¹ et Lecci²², après avoir retenu, en particulier, que l'ouverture à l'urbanisation de nombreuses zones n'était pas compatible avec les dispositions de la loi Littoral telles que précisées par le PADDUC.

La délibération approuvant le plan local d'urbanisme de la commune d'Oletta²³ a quant à elle été annulée en raison d'un vice de procédure, dès lors que la commune n'avait pas assuré l'accessibilité en temps utile du public au rapport et aux conclusions du commissaire enquêteur, entre la date de réception de ces documents et la date de la délibération.

Le panorama de jurisprudence que nous avons dressé, qui nous a conduit à faire des choix compte tenu du temps contraint dont nous disposons, ne saurait occulter toutes les autres décisions rendues en matière d'environnement, de fonction publique, de contrats publics, de collectivités territoriales, de police administrative. Le tribunal rend des décisions importantes pour l'île et ses habitants.

Mais l'office du juge ne s'arrête pas à la notification des décisions qu'il rend.

¹⁷ TA20, 11 avril 2023, n° 2100212

¹⁸ TA20, 11 avril 2023, n° 2100771

¹⁹ TA20, 11 avril 2023, n° 2100731 et 2101452

²⁰ TA20, 17 février 2022, n° 2000902

²¹ TA20, 24 mars 2022 (rectifié par ordonnances des 28 et 30 mars et 8 avril 2022), n° 1901455

²² TA20, 7 juillet 2023, n° 2101207

²³ TA20, 29 septembre 2022, n° 2001453 et 2001454

3. Ce qui nous conduit au troisième et dernier temps de notre intervention, qui abordera le nécessaire suivi de l'exécution des jugements

Vous le savez, le suivi de l'exécution des jugements revêt une importance toute particulière. Pour reprendre les mots de la Cour européenne des droits de l'homme, « l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès »²⁴.

L'exécution de la décision juridictionnelle n'est pas le simple accessoire du procès, elle lui est consubstantielle et concourt, au premier chef, à l'efficacité et à la qualité de la justice rendue²⁵.

Le tribunal s'est particulièrement illustré en ce domaine au cours de l'année écoulée.

Il a en effet jugé, le 10 janvier 2023²⁶, qu'un de ses jugements du 30 mars 2006 avait été entièrement exécuté seize ans plus tard et après avoir rendu neuf jugements d'exécution.

Ce contentieux, ancien, était relatif à la **reconstitution de la carrière d'une fonctionnaire** dont la fin de détachement au sein de la commune d'Ajaccio avait été jugée illégale. Les neuf jugements que nous venons d'évoquer enjoignaient à la commune en cause de procéder à cette reconstitution, sous astreinte. Le tribunal a progressivement augmenté le taux de cette astreinte face à la persistance de la commune à ne pas exécuter pleinement son jugement, jusqu'à ce jugement du 10 janvier 2023.

Cette affaire, en raison de son caractère tout à fait exceptionnel, a d'ailleurs donné lieu, le 31 mai 2023, à un arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes²⁷ qui a condamné le maire de cette commune à une amende en raison de l'inexécution persistante du jugement du 30 mars 2006 et des nombreuses condamnations de la commune à payer des astreintes à la requérante qui tardait à voir sa carrière, notamment ses droits à retraite, reconstituée.

Enfin, et ce contentieux est particulièrement nourri au tribunal administratif de Bastia, la juridiction s'assure, régulièrement, de la **bonne exécution des jugements rendus en qualité de juge de la contravention de grande voirie**. Il s'agit des jugements par lesquels le tribunal condamne à une amende des occupants sans titre du domaine public, principalement maritime, et auxquels il enjoint de remettre les lieux en leur état initial : il s'agit classiquement des paillotes qui ne disposent pas d'autorisation.

A ce titre, le tribunal veille à ce que le domaine public soit effectivement libéré en interrogeant les services de l'Etat sur la bonne exécution de ses jugements et, le cas échéant, en procédant à la liquidation de l'astreinte qu'il prononce quasi systématiquement lorsqu'il enjoint à l'occupant sans titre de libérer la plage qu'il occupe. La liquidation de ces astreintes peut s'élever à des sommes particulièrement élevées ainsi que cela ressort d'un des jugements du 10 janvier 2023²⁸ condamnant une société et son gérant à payer la somme de près de 300 000 euros à l'Etat en raison de l'occupation persistante, par une terrasse de restauration, de la plage de Saint-Cyprien sur la commune de Lecci.

²⁴ CEDH, 19 mars 1997, affaire *Hornsby c. Grèce*, n° [18357/91](#), §40

²⁵ Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Guide de l'exécution 2023*, p. 4

²⁶ TA20, 10 janvier 2023, n° 2101405

²⁷ Cour des comptes, chambre du contentieux, 31 mai 2023, *commune d'Ajaccio*, n° [S-2023-0667](#)

²⁸ TA20, 10 janvier 2023, n° 2201200

* *
*

Instruction, jugements et exécution de ceux-ci, voici les trois temps qui ont rythmé notre intervention. Ces différentes phases de la procédure administrative contentieuse sont placées entre les mains de mêmes magistrats à la différence de ce que l'on peut retrouver chez nos collègues judiciaires.

Nous espérons que ces trois phases vous auront permis d'entrepercevoir la diversité des matières, des affaires, que le tribunal administratif de Bastia a tranchées au cours de l'année judiciaire 2022/2023.

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, par le respect du droit, le tribunal n'aura pas manqué à sa mission, celle de garantir le fonctionnement de la démocratie et la poursuite de l'intérêt général²⁹ dans chacun des domaines dans lesquels il a été appelé à intervenir.

²⁹ Discours de M. Didier-Roland Tabuteau, précité note 10