

## **RAPPORT D'ACTIVITE DE L'ANNEE 2023**

### **I - LES MOYENS DONT DISPOSE LA JURIDICTION**

#### **A. Moyens en personnel**

##### **1. Les magistrats**

Depuis 2011, l'effectif théorique de magistrats du tribunal est fixé à 27. Il a été augmenté d'un surnombre temporaire depuis 2022.

L'effectif physique de magistrats a été atteint en moyenne sur l'année mais depuis le mois d'octobre il manque, par rapport à l'effectif théorique, un magistrat.

Surtout, l'effectif réel moyen (ERM), qui retrace l'état réel des forces de jugement, s'établit à 25,4, qui est très en deçà de l'effectif théorique. Cet ERM reste inférieur à celui des années 2018 à 2020 et reste stable par rapport à 2021 et 2022 alors que le contentieux est en forte croissance.

L'écart entre l'effectif physique et l'ERM résulte principalement des temps partiels, qui ont concerné quatre magistrats (deux à mi-temps, un à 60 % et un à 80 %), et d'une décharge syndicale.

La juridiction a eu à connaître un peu moins de mouvements de magistrats qu'en 2022. Une vice-présidente a été mutée à la Cour administrative d'appel de Marseille le 1<sup>er</sup> septembre 2023 et a été remplacée. Trois premiers-conseillers ont quitté le tribunal, un en mutation pour le tribunal administratif de Nîmes et deux en mobilité, à la chambre régionale des comptes Occitanie et dans le corps préfectoral. La compensation de ces départs n'a été que partielle avec l'arrivée d'une magistrate mutée du tribunal administratif de Melun.

|  | TOTAL | Présidents     | Premiers<br>Conseillers | Conseillers |
|--|-------|----------------|-------------------------|-------------|
| <b>Effectif théorique 2023</b><br>(plafond d'emplois affecté à la juridiction en début d'année)  | 28    | 7              | 21                      |             |
| <b>Effectif physique présent au 31/12/2023</b> (magistrats présents dans la juridiction à la date citée)   | 27    | 8 <sup>1</sup> | 16                      | 3           |
| <b>ETP à la date du 31/12/2023</b><br>(quotité de travail des magistrats présents à la date citée)   | 24,70 | 8              | 13,70                   | 3           |
| <b>ETPT 2023</b> (quotité de travail consommée en moyenne sur l'année civile par l'ensemble des magistrats présents à un moment ou un autre dans la juridiction) | 26,47 | 8              | 16,14                   | 2,33        |
| <b>Effectif réel moyen 2023</b>  | 25,38 | 7,94           | 15,11                   | 2,33        |

Le tribunal ne bénéficie plus en 2023 que du concours d'un président honoraire. Celui-ci assure une moyenne de dix vacations par mois pour le traitement d'une partie du contentieux des étrangers (OQTF 6 semaines). Il est également régulièrement fait appel à des magistrats retraités pour assurer la présidence de certaines commissions administratives.

En ce qui concerne l'accès au grade de président, aucun magistrat du tribunal administratif de Montpellier n'a été promu en 2023. Sur les cinq magistrats qui remplissaient les conditions pour être promouvables, quatre ont renoncé à être proposés pour une inscription au tableau d'avancement.

## 2. Le greffe

|   | TOTAL | Agents titulaires<br>(y compris assistants du contentieux) |      |       | Vacataires greffe | Assistants de justice | Vacataires « aide à la décision » | Juristes assistants |
|---|-------|--|------|-------|-------------------|-----------------------|-----------------------------------|---------------------|
|   |       | A  | B    | C     |                   |                       |                                   |                     |
| <b>Effectif théorique 2023</b><br>(Plafond d'emplois affecté à la juridiction en début d'année)   | 35    | 3  | 9    | 23    |                   | 2                     | 1,5                               | 1                   |
| <b>Effectif physique présent au 31/12/2023</b><br>(agents présents dans la juridiction à la date citée)   | 33    | 5  | 10   | 18    | 1                 | 2                     | 1                                 | 1                   |
| <b>ETP à la date du 31/12/2023</b><br>(quotité de travail des agents présents à la date citée)  | 33,10 | 4,8  | 9,80 | 18,50 | 1                 | 2                     | 2                                 | 1                   |
| <b>ETPT 2023</b><br>(quotité de travail consommée en moyenne sur l'année civile par l'ensemble des agents présents à un moment ou un autre dans la juridiction) | 34,35 | 4,45   | 9,60 | 20,30 | 1,5               | 2                     | 1,5                               | 1                   |

|   | Assistants du contentieux |
|---|---------------------------|
| <b>Effectif physique présent au 31/12/2023</b><br>(agents présents dans la juridiction à la date citée) | 2                         |
| <b>ETP à la date du 31/12/2023</b><br>(quotité de travail des agents présents à la date citée)          | 1,8                       |

<sup>1</sup> Un vice-président n'étant pas en situation de présider une chambre, le tribunal s'est vu doter d'un vice-président supplémentaire à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2022.

L'effectif physique du greffe en 2023 a toujours été inférieur à la dotation théorique. Le ratio agents de greffe par magistrat, hors aide à la décision, s'est dégradé passant de 1,26 en 2022 à 1,22 (contre 1,25 en moyenne nationale). Mais cette situation est encore plus préoccupante si nous prenons en compte les congés de maladie, notamment ceux d'un agent en arrêt presque toute l'année et un cumul supplémentaire de 245 jours de CMO pour les autres agents (soit un équivalent d'un agent supplémentaire).

Ainsi, le temps réel disponible de travail a constamment été en tension sur les 12 mois de l'année et seul le renfort d'agents vacataires a permis d'assurer la continuité de l'activité du greffe sur certaines périodes (notamment en matière d'aide juridictionnelle, d'accueil ou dans certains greffes).

Le greffe présente toujours un écart entre la dotation théorique et la situation réelle en raison d'un sous-effectif structurel d'agents de catégorie C, résultant d'un sureffectif en catégories A et B consécutif à des promotions internes sur place. Cet écart ne pourra cependant être réduit que progressivement. En attendant, il est nécessaire de recourir à des agents vacataires pour permettre un renfort des agents de catégorie C et permettre au tribunal d'assurer la continuité de son activité. Cette situation s'est conjuguée avec une activité contentieuse en forte augmentation qui ne saurait être soutenable sans un renfort des effectifs, tout particulièrement avec la perspective de départs à la retraite et d'une disponibilité dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Enfin, la juridiction s'est félicitée cette année de la promotion de cinq agents : 1 au grade d'attaché (pour assurer le remplacement de la greffière en chef adjointe qui partira à la retraite le 1<sup>er</sup> mars 2024), 1 au grade de SACS, 1 au grade de SACN (dans les fonctions de greffier de chambre), 1 au grade d'AAP1 et 1 au grade d'AAP2.

### **3. L'aide à la décision**

En 2023, le tribunal a eu une capacité d'aide à la décision de 6,3 ETPT (5,5 en 2021 et 6,75 en 2022), avec une dotation de 2 assistants du contentieux (un temps plein et un temps partiel à 80 %), de 2 assistants de justice, d'un juriste assistant et d'1,5 aides à la décision vacataires. S'y est ajoutée une étudiante de Master II recrutée à mi-temps comme apprentie, renouvelée au 1<sup>er</sup> septembre, et des stagiaires de longue durée à hauteur de 29 mois, dont les stages des élèves avocats pour une durée de 6 mois chacun.

Les effectifs d'aide à la décision ont permis de constituer un pôle chargé de préparer des dossiers de contentieux sociaux pour le chef de juridiction sous le pilotage d'un juriste assistant compétent (qui a réussi entre-temps le concours complémentaire de conseiller de tribunal administratif pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024).

Les autres aides à la décision viennent en soutien indispensable au travail des présidents pour le traitement des contentieux volumineux, des ordonnances R. 222-1 et des référés, dont les référés expertise avec un vice-président délégué. Des dossiers de fond sont également confiés aux aides à la décision les plus expérimentées. S'y ajoutent le travail effectué par les stagiaires, ainsi que celui des greffiers de chambre.

### **4. Le télétravail**

Le recours au télétravail a dorénavant acquis son rythme de croisière, avec 2/3 du personnel de greffe y ayant eu recours en 2023. Sa mise en place progressive avait été cadrée par une charte du télétravail rédigée par un groupe de travail dédié et approuvée début 2022. La quotité fixée à 2 jours maximum par semaine couplée à l'instauration de jours de télétravail dits « flottants », permettant de faire face à des situations exceptionnelles (intempéries, absence de transport en commun, état de santé, grossesse, absence de mode de garde) ont permis de correspondre aux exigences de travail du greffe et à la nécessité de maintien d'une communauté de travail soudée. Aller au-delà de deux jours hebdomadaires de

télétravail ne serait pas sans poser de difficiles questions d'organisation, notamment pour assurer une présence commune d'au moins un jour hebdomadaire dans chaque service du greffe.

Ci-dessous, le tableau retraçant le bilan 2023 :

|   | Nombre d'agents concernés |                  |                   |                   | Nombre de jours télétravaillés / semaine |         |         |         |         |
|---|---------------------------|------------------|-------------------|-------------------|--|---------|---------|---------|---------|
|   | Catégorie A               | Catégorie B      | Catégorie C       | total             | 1 jour                                   | 2 jours | 3 jours | 4 jours | 5 jours |
| En télétravail « conventionnel »                | 2 / 4<br>(50 %)           | 6 / 10<br>(60 %) | 13 / 18<br>(76 %) | 21 / 32<br>(66 %) | 7  | 14      | 0       | 0       | 0       |
| Bénéficiaires de jours de télétravail flottants | 1                         | 3                | 13                | 17                |  |         |         |         |         |

Le télétravail est ressenti positivement par une grande majorité des agents, même s'il remet en cause les schémas traditionnels de la relation de travail et qu'il est toujours déploré les lenteurs des applications métier, notamment skipper, en attendant les évolutions du Portail Contentieux.

## 5. La formation

Les formations à distance ont continué leur développement et ont trouvé un écho favorable tant parmi le personnel greffe que magistrats. Cette modalité est véritablement en train d'entrer dans la culture « d'entreprise » de la juridiction. De fait, la plate-forme de formation en ligne MENTOR pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, à laquelle le CFJA a adhéré, connaît un succès grandissant. Cette offre de formation très diversifiée, couvrant aussi bien les thématiques généralistes que plus pointue de la fonction publique, et que les agents peuvent pratiquer sur leur temps de travail (17 formations distinctes suivies).

Pour le greffe et selon le format traditionnel, 10 agents ont suivi des formations à distance ou en présentiel, auprès du CFJA ou du Conseil d'Etat (14 jours de formation, y compris les conférences ouvertes en visio-conférence par le Conseil d'Etat) et auprès de la plate-forme régionale SAFIRE du ministère de l'intérieur (39 jours au total pour 19 agents).

En ce qui concerne les magistrats, les données sont plus modestes puisque 10 d'entre eux seulement ont assisté à des formations pour une durée cumulée de 35 jours. Cependant, les formations à distance rendent plus difficile l'identification des bénéficiaires ainsi que la comptabilisation du temps passé.

Enfin les données les données ci-dessus n'intègrent pas l'assistance aux colloques et conférences diffusés localement, notamment à l'occasion de café-débats. Cette forme spécifique de « mini formation » organisée en juridiction, d'une durée d'une heure environ, a été lancée dans le cadre du projet de juridiction en 2020. Le principe est de se réunir autour d'un café et de thématiques variées, allant de l'actualité contentieuse à la prise en main de nouveaux logiciels, ou encore de sujets d'intérêt culturel. Les cafés-débat sont reçus positivement et attirent toujours davantage de personnels.

## B. Moyens matériels

### 1. Les locaux

#### a) Les travaux

Le tribunal a poursuivi en 2023 son programme de changement de moquettes et de remplacement des luminaires par des lampes LED dans le cadre de tranches pluriannuelles de travaux d'entretien et de recherche d'économie d'énergie, afin d'améliorer le confort et la qualité de vie des personnels tout en contribuant à la politique de développement durable. Désormais, l'intégralité de la juridiction est équipée d'éclairage LED, couplé avec des

détecteurs de présence sur l'ensemble des parties communes. Mais, à titre principal, le Conseil d'Etat, par la direction de l'équipement, a procédé au remplacement de tout le système de sécurité incendie (SSI) qui datait de 1995. Ces travaux ont été d'importance sur une durée de 5 mois : centrale incendie – détecteurs dans l'ensemble des parties communes et bureaux – sirènes – réunion de tous les locaux, y compris de l'annexe, sur un seul système – asservissement des portes servant pour l'évacuation entre le matériel SSI et le matériel de contrôle des flux et badges d'entrée de la juridiction (les portes se débloquent automatiquement à la suite du déclenchement des sirènes – deux portes donnant vers l'extérieur du bâtiment principal et les deux portes d'accès des couloirs au hall d'accueil). Ces travaux ont entraîné la reprise des dalles de faux-plafonds sur près de 600 m<sup>2</sup>.

## **b) La sécurité et la sûreté**

Les systèmes de sécurité et de sûreté ont été fortement améliorés, tout en maintenant encore les matériels de l'entreprise TELEM installés en 2016. Le tribunal s'est équipé d'un système anti-agression « Ramsès » actionnable depuis l'accueil. Il s'agit là d'un bouton d'alarme directement raccordé par une liaison fibre sécurisée avec la salle radio de l'hôtel de police de Montpellier, permettant l'intervention rapide de la police urbaine ou de la brigade anti-criminalité la plus proche de la juridiction en cas de besoin. Par ailleurs, les deux salles d'audience sont dotées d'un bouton d'alarme interne à la juridiction, alertant les personnels d'un « incident » d'audience qui nécessite une intervention interne ou justifiant l'activation du système anti-agression. Ces équipements ont justifié la conclusion d'une convention spécifique avec le ministère de l'intérieur.

Enfin, un audit de sûreté a été réalisé par les référents de la direction départementale de la sécurité publique de l'Hérault, nouant ainsi un partenariat actif entre le cabinet du préfet de l'Hérault, la police nationale et municipale avec la juridiction pour élever le niveau de mise en sécurité de la juridiction.

## **2. L'informatique**

### **a) L'équipement**

En 2023, le tribunal a reçu une dotation de 12 ordinateurs portables (avec station d'accueil), qui ont été déployés chez les utilisateurs. Ainsi, la quasi-totalité des agents de greffe et magistrats est équipée d'un PC portable (les PC fixes restant pour le poste de travail à l'accueil de la juridiction, pour certains stagiaires de moyenne durée et un agent pour raison médicale). Tous les agents en télétravail sont donc dotés d'un matériel récent et performant. Cela dit, dans le cadre de la migration vers Windows 11, il serait opportun de remplacer ces postes fixes par des neufs pouvant supporter le nouveau système d'exploitation.

Une salle de réunion a été équipée en fin d'année dernière d'un grand écran, qui permet de connecter son ordinateur portable sans fil, ce qui s'avère très utile lors des séances d'instruction ou toute autre réunion de travail. En 2023, une caméra y a été adjointe afin de pouvoir tenir en comodal des réunions ou conférences dans des conditions satisfaisantes ; cette salle, tout comme l'ensemble de la juridiction est couverte par le nouveau réseau wifi ; un ensemble de 7 bornes judicieusement réparties dans tout le bâtiment principal ainsi qu'à l'annexe « Nîmes » permet de couvrir 100% des espaces de travail avec une très bonne qualité de connexion.

10 écrans incurvés 34 pouces ont été installés, uniquement sur des postes d'agents de greffe n'ayant pas ou peu de télétravail. Ces écrans sont plébiscités, tous les autres agents souhaitant en être également dotés.

## **b) Les applications**

La fin du passage au nouveau VPN (Palo Alto) s'est déroulé sans accroc en début d'année.

La migration de Casper en V10 s'est également bien passée, apportant une nette amélioration quant à la gestion des jours de télétravail, qui sont positionnés automatiquement sur les calendriers des agents.

Depuis juillet 2023, il a été procédé à la migration progressive des postes éligibles de Windows 10 vers Windows 11. 50 % environ de ces postes ont été migrés en fin d'année. Ce nouveau système d'exploitation qui, sans changer fondamentalement dans sa philosophie, présente toutefois une apparence qui a pu légèrement dérouter certains utilisateurs.

### **3. La documentation**

Depuis l'ouverture de l'Open-Data au 30 juin 2022, les demandes de copies de jugements se sont raréfiées. Les « grands clients » de la juridiction administrative (Doctrine et éditeurs juridiques, Lexbase) ne sollicitent la documentation que lorsqu'ils ne trouvent pas la décision recherchée sur la base d'archives ouverte au public. Les demandes de copies sont faites maintenant par des cabinets d'avocats ou des étudiants chercheurs (notamment doctorants). Par ailleurs, la documentation reste sollicitée pour l'accès aux conclusions des rapporteurs publics, mais dans une moindre mesure.

Enfin, cette année, la bibliothèque, avec le renfort d'un agent vacataire, a poursuivi, en lien avec les archives départementales de l'Hérault, les travaux d'archivage qui n'avaient pu se faire faute de disponibilité de place et de temps. A partir de l'archivage de l'année 2014, les modalités de versement ont changé avec, d'une part, un dispositif nouveau d'archivage des dossiers en format numérique par la direction de la bibliothèque et des archives (DBA) et la DSI du Conseil d'Etat auprès des Archives de France et, d'autre part, les versements des minutes qui doivent se poursuivre auprès des archives départementales.

## **II – LES ACTIVITES DE LA JURIDICTION**

### **A. Activité juridictionnelle**

#### **1. L'organisation des formations de jugement<sup>1</sup>**

L'organisation de la juridiction reste articulée autour de la spécialisation de ses six chambres selon une dominante forte et des contentieux plus périphériques. Toutefois, quelques transferts de dossiers ont dû être effectués pour rééquilibrer provisoirement la charge de travail entre les chambres en raison de l'absence de magistrats. Les chambres sont, outre le président et le rapporteur public, dotées de deux, en principe à temps plein, ou de trois rapporteurs dont au moins un est à temps partiel. Chaque chambre tient vingt audiences collégiales chaque année.

Les contentieux relevant d'un juge statuant seul, hors référés et OQTF 96 heures, sont traités selon trois modalités : le contentieux du RSA est partiellement pris en charge par le chef de juridiction avec un greffe dédié ; les OQTF 6 semaines et « asile transfert » 15 jours sont jugés par un vice-président déchargé de la présidence d'une chambre et un magistrat honoraire, puis, au-delà d'un certain seuil, par les conseillers de permanence et un renfort

---

<sup>1</sup> L'organisation du tribunal de décembre 2023 figure en annexe 2

éventuel des présidents de permanence ; les autres affaires sont réparties dans les chambres qui les traitent, chacune, avec leur propre greffe.

Les présidents de chambre statuent sur les référés liberté et suspension relevant de leur chambre, moyennant une réaffectation entre eux de certaines matières pour équilibrer leur charge de travail. Le vice-président déchargé de la présidence d'une chambre traite également les référés mesures utiles, les référés instruction, les référés provision et assure la phase administrative des demandes d'exécution des décisions.

En ce qui concerne les permanences, les conseillers et premiers-conseillers se chargent des procédures 96 heures, tandis que les référés liberté en matière d'étrangers sont traités par les présidents.

Le greffe est structuré autour de neuf unités d'instruction (six greffes de chambre, un greffe RSA, un greffe expertise et un greffe « étrangers et procédures d'urgence ») et de services dédiés à des missions spécifiques (enquêtes publiques, exécution des décisions et aide juridictionnelle), aux côtés des services de gestion assurés par une dizaine d'agents polyvalents incluant le greffier en chef et son adjointe.

## **2. Le bilan statistique de l'année**

Le bilan statistique de la juridiction se caractérise par une forte augmentation de entrées.

### **a) Les entrées**

En 2023, 7625 requêtes nouvelles ont été enregistrées soit une progression de 13,74 % par rapport à 2022 représentant 921 affaires supplémentaires. Le tribunal excède pour la première fois en 2023 la moyenne des entrées des tribunaux de cinq à sept chambres<sup>1</sup>.

La structure du contentieux a peu varié en 2023, tous les contentieux ayant progressé y compris le contentieux fiscal (+ 22,74 %) alors qu'il était en fort recul les années précédentes. En volume, les contentieux qui enregistrent l'augmentation la plus importante sont le contentieux des étrangers (+ 244 requêtes) et les contentieux sociaux (+ 182 requêtes) et représentent respectivement 24,92 %<sup>2</sup> et 17,73 %<sup>3</sup> des entrées. Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement reste à un niveau élevé avec 30 requêtes supplémentaires et représente 10,56 % des entrées<sup>4</sup>.

### **b) Les sorties**

Le tribunal a jugé 7096 affaires en 2023 en progression de 9,74 % par rapport à l'année précédente, soit 630 affaires de plus qu'en 2022. Le nombre d'affaires jugées se situe à un niveau bien supérieur aux années précédentes alors même que l'effectif réel moyen de magistrats s'est situé à un niveau inférieur à la moyenne des années précédentes. Ainsi, le nombre d'affaires jugées par magistrat, après s'être établi à 258,64 en 2022, soit déjà un niveau supérieur aux années précédentes, a atteint 281,59 en 2023<sup>5</sup>. Ces résultats sont obtenus au prix d'efforts conséquents de la part des magistrats, agents du greffe et aide à la décision, et il est peu probable qu'il soit possible d'aller au-delà sans un renfort de ses moyens.

Par type de formations de jugement, la part des ordonnances, qui passe de 26,12 % à 28,34 %, reste stable et se situe un peu au-dessus de la moyenne nationale. Pour les affaires

---

<sup>1</sup> 7596 requêtes nouvelles en moyenne en 2023

<sup>2</sup> 36,67 % pour les tribunaux de 5 à 7 chambres

<sup>3</sup> 12,65 % pour les tribunaux de 5 à 7 chambres

<sup>4</sup> 9,81 % pour les tribunaux de 5 à 7 chambres

<sup>5</sup> 278 pour les tribunaux de 5 à 7 chambres

relevant d'un juge statuant seul, 11,81 % des affaires ont été jugées en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative (12,3 % en 2022) et 8,17 % en contentieux des étrangers (8,10 % en 2021). La part des formations collégiales (33,17 %) diminue très légèrement et reste un peu supérieure à la moyenne nationale.

Par matières, les sorties sont assez largement corrélées à l'évolution des entrées.

### **c) Le taux de couverture et le stock**

Compte tenu de l'écart entre les nombres des nouvelles affaires et des affaires jugées, le taux de couverture s'est dégradé. S'étant établi à 96,48 % en 2022, malgré le transfert de 400 dossiers du tribunal administratif de Toulouse, il se réduit à 93,06 % en 2023, soit moins que la moyenne nationale (94,54 %) ou que la moyenne des tribunaux de 5 à 7 chambres (98,12 %). Conséquence d'un taux de couverture inférieur à 100 %, le nombre des affaires en instance, qui atteint 6205, s'est accru de 529 dossiers.

Le stock des affaires de plus de deux ans connaît un rebond de 81,55 %, soit 305 dossiers, mais reste contenu à 4,92 % du stock total quand la moyenne pour l'ensemble des tribunaux est de 11,96 % et de 11,80 % pour les tribunaux de 5 à 7 chambres. Il y a cependant là un point de vigilance car en l'absence de moyens à la hauteur de l'évolution du contentieux à Montpellier, la situation risque de se dégrader.

22 dossiers sont enregistrés depuis plus de trois ans et 8 depuis plus de quatre ans mais n'ont pu être jugés en raison des besoins de l'instruction ou dans l'attente d'un accord de médiation.

### **d) Les délais de jugement**

Les délais de jugement restent globalement maîtrisés. Le délai prévisible moyen de jugement est ainsi de 10 mois et 15 jours et le délai moyen constaté, à 9 mois 10 jours, s'est amélioré de deux jours. Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, de 1 an 2 mois et 13 jours s'allonge de 7 jours mais reste très nettement inférieur à la moyenne nationale<sup>1</sup>.

Pour le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente plus de 10 % des entrées, les délais selon le type d'affaires, hors référés et ordonnances, se situe entre 14 et 15 mois, soit en-dessous de la moyenne nationale. Les recours contre les permis de construire ou de plus de deux logements et les permis d'aménager ou les refus de ces permis, qui représentent près de 20 % des recours contre les autorisations d'urbanisme, sont jugés, hors ordonnances, dans un délai de 11 mois 19 jours. Si le délai moyen excède dix mois, c'est en raison des sursis à statuer prononcés par le tribunal en vue d'une régularisation ou de la délivrance en cours d'instance d'un permis modificatif. Sinon, le premier enrôlement de ces dossiers intervient bien dans le délai de dix mois.

Aucune requête concernant des plans de sauvegarde de l'emploi n'a été déposée en 2023.

### **e) Les procédures de référés**

Les procédures de référé, après une stagnation en 2022, sont significativement reparties à la hausse en 2023, en progression de 18,87 %, soit 214 référés supplémentaires. Cette évolution résulte d'abord des référés mesures utiles avec 81 saisines de plus (+55,48 %), puis des référés libérés avec 57 saisines de plus (+79,17 %). Il est à noter que sur les 214 référés mesures utiles, près d'une centaine a été présentée afin d'obtenir un rendez-vous en préfecture pour déposer une demande de titre de séjour. Les référés suspension, qui

---

<sup>1</sup> 1 an 4 mois 29 jours

représentent 40 % des référés, ont enregistré 20 saisines supplémentaires soit une progression de 3,8 % et les référés provision également 20 saisines de plus (+45,45 %).

Avec trois unités de plus, les référés marchés, moins nombreux mais très lourds, sont au même niveau qu'en 2022.

### **3. Les procédures relatives aux étrangers**

Avec 1900 affaires enregistrées, le contentieux des étrangers progresse encore de manière significative en 2023 (+14,7 %). 38 % de ces affaires (722 dossiers) concernaient des obligations de quitter le territoire français (OQTF) à juger en 3 mois, 18,3 % (347 dossiers), des OQTF à juger en 6 semaines, et 13,2 % (249 dossiers) des OQTF à juger en 96 heures ou 144 heures. Les transferts vers le pays responsable de la demande d'asile (procédure Dublin) ne représentent que 15 dossiers et 0,8 % du contentieux des étrangers. Le contentieux des étrangers a donné lieu à 228 référés.

### **4. Télérecours**

Les applications Télérecours et Télérecours citoyens sont très largement utilisées par les parties. Ainsi, 79,1 % des affaires sont enregistrées par l'application Télérecours et Télérecours citoyens.

S'agissant de Télérecours citoyens, 35,6 % des requérants non représentés par un avocat l'utilisent (+ 4,8 points par rapport à 2022). Les plus gros utilisateurs de l'application se retrouvent dans le contentieux de la fonction publique (51,8 %) et de l'urbanisme (52 %).

### **5. Les séries**

En 2023, sont en cours trois séries recensées par le comité de suivi JURADINFO :

- 57 dossiers de la NBI infirmiers spécialisé
- 16 dossiers sur le contentieux du raccordement de centrales photovoltaïques
- 8 dossiers égalité salariale des anciens instituteurs

Pour le surplus, le tribunal ne dispose que de très peu de dossiers relevant de contentieux sériels : 17 dossiers (taxe sur les salaires des hôpitaux, indemnisation COVID-19, produits phytosanitaires, services à la personne...) – tous limités de 1 à 3 dossiers inscrits sur les tableaux de JURADINFO.

Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat avait attribué au tribunal administratif de Montpellier une action en reconnaissance de droits formée en application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative par la Confédération paysanne et de la Fédération nationale d'agriculture biologique tendant à reconnaître les droits individuels des agriculteurs dont les contrats d'engagement se sont trouvés à cheval entre la programmation 2011-2014 et la programmation 2015-2020 pour bénéficier des aides à la conversion (CAB) ou au maintien en agriculture biologique (MAB). Cette affaire a été jugée le 16 novembre 2023 en reconnaissant le droit des agriculteurs concernés.

Aucune autre action de groupe n'a été présentée au tribunal.

### **6. L'exécution des décisions juridictionnelles**

Le tribunal a enregistré, en 2023, 85 demandes d'exécution et aucune demande d'éclaircissement, soit une augmentation de 57,40 % par rapport à l'année 2022, consécutive elle-même à une diminution de 47,05 % par rapport à l'année précédente (102 demandes avaient été enregistrées en 2021). Ces chiffres confirment une tendance de fond démontrant

que la très grande majorité des décisions juridictionnelles rendues par la juridiction rencontre peu de difficulté d'exécution ou se heurte à mauvaise volonté des administrations en la matière (7 096 décisions rendues en 2023 – les demandes d'exécution ne portant que sur 1 % des affaires jugées de l'année).

Comme les années précédentes, ce sont surtout les retards à exécuter les décisions qui motivent les demandes plutôt que des mauvais vouloirs de l'administration ou de réelles difficultés pour assurer l'exécution. C'est particulièrement le cas pour le contentieux des étrangers, les services préfectoraux surchargés tardant à réexaminer la situation des intéressés et à prendre les mesures prescrites par les injonctions.

Il reste que dans la majorité des cas, la procédure d'exécution se termine par un classement (82 %), plus que par voie juridictionnelle (18 %). Ce dernier chiffre étant également à relativiser, puisque 80 % se terminent par un rejet ou un non-lieu / désistement.

L'année s'est achevée par un nombre réduit d'affaires en stock, soit une situation très saine : 51 dossiers, dont 8 en phase juridictionnelle, avec au total un délai moyen d'exécution qui s'établit à 4 mois 19 jours en phase administrative et 6 mois 21 jours en phase juridictionnelle. Il convient de relever combien ces délais sont extrêmement satisfaisants.

S'agissant de l'organisation des procédures d'exécution au sein du tribunal, la charge du suivi est toujours confiée, jusqu'à l'ouverture de la procédure juridictionnelle, à un vice-président délégué assisté de deux agents de greffe, affectés à d'autres tâches en greffe de chambre.

## **7. La question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**

Dix QPC ont été enregistrées en 2023 (comme en 2022), portant sur la constitutionnalité de lois relatives à la taxe d'aménagement en urbanisme, à l'administration pénitentiaire, à l'instruction en famille (4 QPC), à la fiscalité (article L. 203 du livre des procédures fiscales) et à l'obligation d'utiliser le français dans les conseils municipaux (ordonnance de Villers-Cotterêts du 25 août 1539 et usage du catalan dans les conseils municipaux).

Aucune QPC n'a été transmise au Conseil d'Etat : deux ont été déclarées irrecevables et les huit ont fait l'objet de refus comme dépourvues de caractère sérieux.

## **8. Les méthodes de travail**

Le travail dématérialisé est généralisé dans la juridiction. La note du 26 janvier 2022 sur les nouvelles modalités du travail dématérialisé a été mise en œuvre et a fait l'objet de l'élaboration d'un document de référence harmonisant les pratiques entre les chambres. L'ensemble de la communauté juridictionnelle s'est parfaitement approprié la fiche navette et utilise déjà largement le nouveau portail contentieux. Globalement, les méthodes du travail dématérialisé sont acquises par tous et ne suscitent pas de réticences.

Si les outils du travail dématérialisé sont bien appropriés, la relation de travail s'en trouve affectée. C'est pour cette raison que le projet de juridiction, actualisé à la fin de l'année 2022, a inscrit dans ses axes prioritaires le renforcement de la communauté de travail.

La juridiction regrette l'arrêt de l'expérimentation du téléchargement automatique des dossiers, sur lequel le greffe s'était investi. Le téléchargement est en effet une lourde tâche pour le greffe pour lequel une solution d'allègement serait particulièrement appréciée.

## **9. Le suivi des décisions en appel et cassation**

Le tribunal assure un suivi régulier des décisions rendues en appel et cassation. L'information des retours d'appel et de cassation est diffusée par mail aux magistrats par la documentaliste. Il est également procédé à un examen des décisions rendues en appel ou en cassation lors des réunions mensuelles des présidents de chambre.

Le taux d'appel des décisions s'est accru sensiblement passant de 20,7 % en 2022 à 25,7 % en 2023. L'augmentation des taux d'appel concerne principalement le contentieux des étrangers et le contentieux fiscal. Le taux de maintien devant la Cour s'est établi à 79,8 %. Le taux de maintien le plus élevé concerne le contentieux des étrangers (89,8 %) et les plus faibles les contentieux des marchés (37,8 %) et des travaux publics (45%).

### **B. Les activités non juridictionnelles**

#### **1. Les commissions administratives <sup>1</sup>**

La participation des magistrats aux activités non juridictionnelles a mobilisé 34 magistrats, dont 5 honoraires et représenté un total de 172 jours de travail, incluant les temps de préparation et de suivi des séances ainsi que de trajet. L'activité a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, la chambre disciplinaire de l'ordre des médecins (28 jours), les ordres professionnels (65 jours), l'aide juridictionnelle en baisse (22,5 jours), les conseils de discipline de la fonction publique territoriale en hausse (31,5 jours), ainsi que les jurys d'entrée aux Pré-CAPA et d'aptitude à la profession d'avocat (14 jours) continuent de mobiliser fortement les magistrats.

#### **2. L'activité en matière d'aide juridictionnelle**

Les deux greffiers du bureau de l'aide juridictionnelle ont enregistré 2 280 demandes (+ 12,30 % par rapport à 2022) et ont traitées 2 022 décisions (+ 4,10 % par rapport à 2022), soit un taux de couverture de 88 %, (100 % en 2022) dans un délai moyen de traitement des dossiers de 70 jours (50 jours en 2021 et 60 jours en 2022).

Comme les années précédentes, le contentieux des étrangers représente la majorité (73 %) des demandes, le reste étant réparti dans les différents contentieux sociaux (notamment RSA et prime d'activité, DALO, aides pour le logement).

Au regard du nombre de sorties, 70 % des décisions concernaient des admissions totales, 10 % des rejets, 9 % des commissions d'office, 4 % des admissions partielles, 3 % les caducités, les incompétences, désistements représentant les 4 % restant.

Cette forte activité, alors que le tribunal administratif traite l'intégralité de l'activité de la section administrative du bureau d'aide juridictionnelle (à l'exclusion de l'affranchissement du courrier), intervient en même temps que la réforme de l'aide juridictionnelle, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, monte en puissance en attendant la mise en œuvre dans les juridictions administratives du futur système informatique de l'aide juridictionnelle (SIAJ) et la dématérialisation des procédures. Il y a urgence désormais tant l'application AJWIN est obsolète et instable, alors que parallèlement de plus en plus de demandes sont déposées dans le SIAJ et concernent la section administrative, conduisant à des situations presque ingérables avec des recours contentieux visant une attestation dématérialisée de dépôt de demande d'AJ sur laquelle nous n'avons pas accès à ce jour. Ces difficultés vont se conjuguées avec le

---

<sup>1</sup> Le tableau des commissions administratives est joint en **annexe 3**

départ en disponibilité d'un agent expérimenté en janvier 2024, et qui sera remplacé par un vacataire à former intégralement.

### **3) Les commissaires enquêteurs**

Après trois ans de légère augmentation, l'activité des enquêtes publiques a connu une décline en 2023. Le nombre d'**enquêtes publiques** a ainsi connu une baisse moyenne de -5% sur les trois départements. Cette diminution est néanmoins hétérogène (+11% pour l'Hérault, -29% pour l'Aude qui avait connu une forte hausse en 2022 et -7% pour les Pyrénées-Orientales) : **151 désignations**, dont 70 pour l'Hérault, 49 pour l'Aude et 32 pour les Pyrénées-Orientales. Une seule commission d'enquête a porté sur un projet d'importance.

En 2023, la délivrance d'ordonnances de taxations est stable sur le département de l'Hérault et en baisse sur les départements de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Au total, 130 ordonnances de taxation ont été rendues (57 pour l'Hérault, 48 pour l'Aude et 25 pour les Pyrénées-Orientales).

Les commissaires enquêteurs continuent d'être désignés par deux magistrats délégués, chacun sur une partie du ressort, qui se chargent aussi de l'évaluation des rapports et de la présidence des commissions d'établissement des listes d'aptitude départementales annuelles. Le suivi et l'indemnisation des enquêtes incombent à ces magistrats, assistés de deux agents partiellement affectés à cette mission.

Au terme des procédures de **recrutement/renouvellement** de fin d'année pour 2024, le nombre de commissaires enquêteurs inscrits sur les listes d'aptitude s'est établi à 134 pour tout le ressort, au lieu de 131 en 2023 et 2022. Ce nombre est de 62 dans l'Hérault (7 démissions, 11 sur 12 ont obtenu leur renouvellement, 5 candidats ont intégré la liste) de 47 dans l'Aude (2 démissions, 7 sur 7 ont obtenu leur renouvellement, 8 candidats ont intégré la liste) et de 25 dans les Pyrénées-Orientales (2 démissions, 3 sur 3 ont obtenus leur demande de renouvellement, 3 candidatures retenues sur 4).

### **3. La fonction consultative des juridictions**

En 2023, le tribunal n'a été saisi d'aucune demande d'avis des préfets.

### **4. Les modes alternatifs de règlement des conflits**

Le tribunal administratif a été actif en 2023 en matière de médiation. Avec 70 médiations engagées à l'initiative du tribunal (90 en 2022), l'objectif de la lettre de cadrage n'a pas été atteint tout en respectant cependant l'objectif global de la juridiction administrative de 1 % des affaires traitées. Parallèlement 85 médiations ont été terminées avec un taux d'accord de 58,8 % (soit 10 points de plus que la moyenne nationale) et un délai de traitement moyen de 405 jours. Ces résultats sont pourtant positifs et gratifiants, notamment pour le binôme des référents médiation de la juridiction, composé d'une première conseillère expérimentée et du greffier en chef, et au vu de belles réussites pour des dossiers lourds ou sensibles et dans certains contentieux sociaux. Il convient néanmoins d'être modeste tant ces résultats ont été obtenus au prix de gros efforts en temps et en énergie déployés.

Ces résultats sont le résultat des actions engagées par le tribunal :

- Dans la poursuite des médiations en matière de contentieux sociaux avec la caisse d'allocations familiales et le département de l'Hérault dans le cadre d'une convention de partenariat spécifique et un médiateur convaincu ;
- L'organisation d'un comité de suivi « Médiation administrative » avec tous les partenaires à la médiation, administrations, avocats et médiateurs, qui a eu lieu le 13 avril 2023. Cette réunion a rencontré un grand succès avec plus de 80 personnes

présentes et un discours proactif en faveur de ce mode alternatif de règlement des litiges ;

- Au préalable de la réunion du comité de suivi, un questionnaire avait été adressé au premier trimestre à l'ensemble des collectivités, administrations et avocats en vue de recueillir leurs observations et retour d'évaluation sur le dispositif adopté ;
- Des actions de communication du chef de juridiction lors de la rentrée solennelle du tribunal ou des référents médiations lors d'un séminaire organisé par le barreau des avocats de Montpellier ou de réunions thématiques avec des administrations locales.

En revanche, le tribunal n'a pas été saisi de demandes de désignation de médiateur ou d'organisation de médiation à l'initiative des parties. Cela ne signifie pas pour autant que les parties n'engagent pas des processus de règlement amiable dont le tribunal n'est pas informé.

Plus globalement, il faut être très attentif au fait que le sujet de la médiation n'a pas encore obtenu une approbation générale de l'ensemble des partenaires de la juridiction et que les résistances restent fortes.

En ce qui concerne enfin la mise en œuvre des médiations préalables obligatoires issues des dispositions de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021, du décret n°2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux et de l'arrêté du 30 mars 2022, autant les effets positifs sont confirmés dans les litiges avec France Travail, autant la mise en œuvre du dispositif est chaotique pour ce qui relève du champ de compétence des centres de gestion de la fonction publique territoriale, en particulier pour le département de l'Hérault. En ce domaine, il faut toutefois relever que des dossiers soumis et réussis en médiation préalable sont des dossiers en moins pour ouvrir des médiations à l'initiative du juge.

### **C. Les relations extérieures de la juridiction**

Les relations avec l'université, les experts, les commissaires enquêteurs, les barreaux se sont intensifiées en 2023.

Ainsi, le tribunal a été organisateur ou partenaire pour l'organisation des manifestations suivantes :

- avec l'association des juges administratifs Français, Italiens et Allemands (AJAFIA), colloque sur l'intelligence artificielle dans le procès administratif les 25 et 26 mai 2023 ;
- avec l'école des avocats, une rencontre de droit fiscal le 23 juin 2023 ;
- dans le cadre du magistère de droit public appliqué de la faculté de droit de Montpellier, colloque de clôture le 19 juin 2023 ;
- colloque sur les 70 ans des tribunaux administratifs à Bordeaux les 19 et 20 octobre 2023 ;
- en partenariat avec le barreau de Montpellier et la faculté de droit de Montpellier, colloque sur les 70 ans des tribunaux administratifs le 17 novembre 2023 ;
- audience solennelle le 13 octobre 2023 avec une intervention de Corinne Luquiens, membre du Conseil Constitutionnel, sur la QPC.

A noter également, la poursuite du partenariat avec la faculté de droit de Montpellier d'un mentorat en faveur des étudiants de licence 3. Plusieurs magistrats et agents participent à cette opération qui a pour objectif d'aider les étudiants à définir leur parcours professionnel.

Le tribunal a également entrepris des actions en direction du monde éducatif : les cadets de la défense ont été reçus au tribunal pour une présentation de son rôle et ses

missions ; le président est intervenu sur le thème des procédures disciplinaires dans le cadre de la formation dispensée par le rectorat aux chefs d'établissements scolaires.

Au surplus, le site internet, comme tout outil numérique en cette période singulière, a été un instrument précieux de communication vis-à-vis du public et des avocats sur les nouveautés de procédure, les différentes phases d'activité du tribunal et l'évolution des dispositifs sanitaires.

La diffusion de communiqués sur les affaires importantes ou médiatiques, notamment en matière de référés, a aussi contribué à rendre lisible la présence du tribunal et la poursuite de l'exercice de sa mission de service public.

#### **D. Hygiène, sécurité et prévention des risques professionnels**

La juridiction dispose depuis 2019 d'un binôme d'assistants de prévention constitué d'un magistrat et d'un agent de greffe. Le bilan établi par l'enquête de satisfaction du Conseil d'Etat a été très positif et le dispositif est désormais pérennisé depuis l'année 2022. En 2023, deux nouvelles assistantes de prévention ont repris cette mission.

a) **Actualisation du dispositif de prévention** : le document unique, intégrant le plan de prévention des risques psychosociaux, est en cours de refonte avec une maquette harmonisée entre toutes les juridictions administratives et des consignes revues. Ces documents devraient être finalisés dans le courant du premier semestre 2024.

b) **Suivi des vérifications et contrôles périodiques** : les contrats de vérifications périodiques des installations de la juridiction ont été mis en œuvre et le registre de sécurité est tenu (installations électriques, ascenseurs, aération et assainissement des locaux, système de sécurité incendie, système anti-intrusion, défibrillateur).

c) **Sécurité incendie** : Ainsi qu'il a été indiqué dans la partie immobilière, l'ensemble du système SSI a été changé en 2023 avec une installation neuve et très performante. L'exercice d'évacuation avec instructions sur la lutte contre l'incendie et rappel des consignes sera réalisé début 2024 en présence des services du SDIS de l'Hérault, des casernes des pompiers de Montpellier et du prestataire de maintenance. Les recyclages SST ont été réalisés à la fin du premier semestre de l'année 2023 et nous sommes dans l'attente d'un accord du CFJA pour faire une formation initiale décentralisée.

d) **Prévention** : Les actions de communication se sont poursuivies en la matière, notamment le rappel des consignes d'hygiène et de sécurité (actualisation et diffusion des instructions sur ces sujets). Le tribunal a relayé les communications nationales et locales portant sur les politiques mises en œuvre sur les dispositions de parité et d'égalité, de diversité, de prise en compte du handicap, de lutte contre l'homophobie.

e) **RPS** : le plan de prévention des risques RPS est en cours d'actualisation parallèlement à la refonte du DUERP.

f) **Mentions au registre de sécurité** : les 8 observations formulées en 2023 ont porté sur le déroulement de certaines audiences et notamment pour des affaires médiatisées, des incidents à l'extérieur des bâtiments et notamment dus à la présence quasi-permanente de SDF, ainsi que le vol à l'intérieur des locaux d'un ordinateur.

#### **E. Le Point d'Accès au Droit (PAD)**

Pour l'année 2023, le point d'accès au droit du tribunal administratif a accueilli 15 permanences. Au total, plus de 143 rendez-vous ont été pris et 171 personnes ont été reçues.

A noter, le maintien de la demande importante des rendez-vous en consultation attestant du succès du PAD au tribunal de Montpellier et de sa réponse à un besoin de nos concitoyens.

Les domaines principaux de consultation juridique portent sur le contentieux de la fonction publique, le contentieux avec les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, les demandes de renseignements en matière de contentieux social, fiscal, d'urbanisme, de droit des étrangers et de dommages de travaux publics.

La principale difficulté, pour les agents d'accueil, chargés de prendre les rendez-vous, reste le filtrage des nombreuses demandes. A cet effet, il convient de signaler que de nombreux appels portent sur des demandes de renseignements qui consistent en réalité en une véritable demande d'assistance sociale de personnes ayant besoin d'un service d'orientation et de conseils faute d'être écoutées par ailleurs. Le PAD comble là un déficit d'écoute des administrations ou autres services, qui ne sont plus accessibles que sur des plates-formes numériques.

### **Conclusion**

Répondre à une demande de justice en forte croissance tel a été le défi majeur du tribunal en 2023. Avec plus de 7600 requêtes nouvelles, en progression de près de 14 %, le tribunal franchit une fois encore un niveau jamais atteint jusqu'alors. Si les contentieux sociaux et des étrangers sont les principales causes de cette évolution, les autres matières n'en sont pas moins concernées, comme la fiscalité, la fonction publique ou encore l'urbanisme et l'environnement. A moyens constants, le tribunal a réussi, au prix d'efforts de l'ensemble de la communauté juridictionnelle, a jugé près de 7100 affaires soit 10 % de plus qu'en 2022. En dépit d'un taux de couverture négatif, le nombre de dossiers de plus de deux ans reste contenu à moins de 5 % des affaires en instance et le délai moyen constaté s'établit à 9 mois 10 jours.

Comme les années précédentes, le tribunal s'est trouvé au cœur d'enjeux de société majeurs ou particulièrement impactant pour la vie des citoyens : usage du catalan dans les conseils municipaux, bien-être animal, protection du trait de côte, conditions de détention, droit de manifestation, construction d'une nouvelle ligne de tramway, travaux d'une voie de contournement de la ville de Montpellier. Sur ces sujets, les décisions étaient attendues et ont reçues un large écho.

2023 a été l'année d'une intense activité extérieure. Outre l'accueil de stagiaires, collégiens, lycéens et étudiants, le tribunal a reçu dans ses murs les cadets de la défense et de la gendarmerie pour une présentation du rôle et des missions de la juridiction administrative. Organisateur, participant ou contributeur à plusieurs colloques, rencontres ou conférences, sur l'anniversaire des tribunaux administratifs, l'intelligence artificielle, la responsabilité médicale, le droit de l'environnement, la fiscalité, le tribunal a pris toute sa part aux réflexions sur les sujets les plus actuels.

Le président,

Denis Besle