



AUDIENCE SOLENNELLE

Vendredi 18 novembre 2022

Discours introductif de M.Gilles Hermitte, conseiller d'Etat, Président de la cour

Madame la Sous-préfète, chargée de mission pour la politique de la ville, représentant le préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, préfet du Rhône

Monsieur le Sénateur,

Monsieur le Président du Conseil départemental du Rhône,

Monsieur le Vice-président, représentant la Métropole de Lyon,

Monsieur le Colonel, représentant le Gouverneur militaire de Lyon,

Monsieur le Colonel, représentant le Commandant de la région de gendarmerie AURA,

Monsieur le Recteur de l'académie de Lyon et de la région académique AURA,

Madame la Première vice-présidente, représentant le président du tribunal judiciaire de Lyon,

Monsieur le Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône,

Mesdames et messieurs les Présidents des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon, chers collègues,

Madame la Secrétaire générale du Conseil supérieur des TA et des CAA, chère Collègue,

Monsieur le Directeur régional des finances publiques,

Madame la Directrice zonale de la Sécurité publique, sud-est,

Monsieur le Vice-président du conseil des prudhommes,

Monsieur le Premier vice-président du conseil économique, social, environnemental régional AURA,

Monsieur le Premier vice-président de la chambre de commerce et d'industrie Lyon métropole Saint-Etienne Roanne,

Monseigneur l'Archevêque de Lyon, en la personne de son représentant ;

Madame la Présidente de la chambre des notaires du Rhône,

Monsieur le Président du conseil régional de l'ordre des géomètres-experts

Monsieur le Doyen de la faculté de droit de Saint-Etienne,

Monsieur le Doyen de la faculté de droit de l'université catholique de Lyon,

Madame la Vice-Doyenne de la faculté de droit de Lyon 3,

Madame la Directrice de l'école nationale supérieure de la police

Messieurs les conseillers d'État et Présidents honoraires, chers collègues,

Monsieur le Président de la compagnie des experts de justice de Lyon, pris en la personne de son représentant,

Mesdames et Messieurs les enseignants du supérieur de l'université Lyon 3 et de l'université catholique de Lyon,

Madame la Greffière en chef du tribunal administratif de Lyon ;

Mesdames et messieurs les membres d'Alyoda,

Mesdames et messieurs, chers Collègues, cher Amis,

C'est avec un très grand plaisir que nous vous accueillons aujourd'hui au Palais des juridictions administratives, pour ce qui est, pour la Cour administrative d'appel de Lyon, une première dans son histoire : une audience solennelle de rentrée.

Depuis sa création en 1989, c'est la première fois qu'un tel évènement est organisé. Le projet de juridiction, dont nous avons commencé l'élaboration dès la fin de l'année 2020 et qui a été arrêté le 1er mars 2021, a prévu l'organisation d'une telle audience. Le contexte sanitaire n'a pas permis de s'engager dans cette voie dès 2021 mais je suis heureux que nous ayons pu l'organiser aujourd'hui.

La tenue d'une telle audience, bien qu'elle ne soit pas prévue par le code de justice administrative, s'inscrit aussi dans le cadre d'une réflexion plus large sur la solennité dans la juridiction administrative, à laquelle elle donne un premier contenu.

Mais au-delà de ces raisons, une telle audience est, en quelque sorte, un exercice démocratique. Cela pourrait apparaître immodeste mais répond bien, au contraire, à une telle exigence.

J'ai toujours souhaité, lors de telles audiences tenues sous d'autres cieus juridictionnels, inscrire cette démarche sous l'égide de la Constitution, plus particulièrement son préambule et, plus précisément encore, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. L'article 15 de cette Déclaration fondatrice dispose, je le rappelle :

« La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Nous rendons la justice au nom du Peuple français et, pour que cela ne soit pas un vain mot mais bien une exigence fondamentale qui nous oblige en permanence, il nous faut aussi rendre des comptes. A qui le faire, mieux que devant vous qui êtes aussi les représentants de cette Société avec un grand « S ».

Pour ce faire, je vous propose d'aborder, concernant l'activité de la Cour :

- D'abord ce qui se voit ;
- Ensuite ce qui ne se voit pas ;
- Enfin, ce que nous aimerions voir.

1. Ce qui se voit

Dans ce bilan de l'année judiciaire écoulée (1^{er} septembre 2021 au 31 août 2022), ce qui se voit, au quotidien tout au long de l'année, c'est bien sûr l'activité juridictionnelle de la cour (I). Ce sont aussi toutes les personnes qui sont au cœur et à l'origine de cette activité (II).

L'activité

S'agissant tout d'abord des chiffres, je me limiterai à n'en présenter que quelques-uns, peu, agrémentés de quelques pourcentages. L'essentiel se trouve sur le marque-page qui vous a été remis et dont je ne doute pas qu'il vous servira dans de nombreuses lectures.

Les entrées

4 049 requêtes ont été enregistrées. Leur nombre est en baisse de plus de 4 % par rapport à l'année judiciaire antérieure. C'est le chiffre le plus bas des entrées depuis 2014, à l'exception de l'année 2020, au cours de laquelle la Cour n'a enregistré que 3 860 affaires pour des raisons que nous ne connaissons que trop.

Les sorties

Le nombre d'affaires jugés en 2021-2022 est de 4 180. Il croît de plus de 8 % par rapport à l'année précédente. Il en résulte mécaniquement un taux de couverture « positif » de 103 %.

Le stock

Au 31 août 2022, il était de 4 370 dossiers. Plus qu'un simple chiffre qui ne parle guère, il est plus pertinent d'en mesurer le poids relatif en termes de charge de travail, en relevant que si plus aucun dossier ne nous parvenait (et ce n'est surtout pas un appel de ma part à plus d'austérité ou de malthusianisme contentieux, nous le verrons plus loin), il nous faudrait 1 an

et 16 jours pour traiter ce stock dans sa totalité à rythme d'activité égal. Cette durée est légèrement supérieure à la moyenne constatée pour les CAA mais elle reste raisonnable.

Surtout, le nombre de dossiers « chenus », c'est-à-dire qui ont plus de deux ans, car le « vieillissement » des dossiers dans la juridiction administrative est rapide, reste faible : 158 dossiers soit 3,6 % du stock.

Les caractéristiques du contentieux de la Cour

Les 4 contentieux les plus importants en nombre sont, par ordre décroissant, le contentieux des étrangers (53,5 %), celui de l'urbanisme et de l'aménagement (10,2 %), avec de nombreux secteurs sensibles dans un ressort qui couvre 16 départements, la totalité de la région AURA et une partie de la Bourgogne-Franche-Comté, le contentieux de la fonction publique (9,7 %) et le fiscal (8,3%). Les deux contentieux « dynamiques » concernent les étrangers et la fonction publique. Notre situation est dans la norme mais, comme les autres cours, le contentieux des étrangers y représente une part très importante de l'activité, alimenté en permanence par un contentieux devenu, au fil du temps, foisonnant. (Voir le rapport du sénateur François-Noël Buffet : rapport d'information au nom de la commission des lois déposé au Sénat le 6 mai 2022, sur la question migratoire et, en particulier, les politiques publiques qui y sont dédiées. Voir également le rapport Stahl, sur la simplification du contentieux des étrangers).

La structure des décisions fait ressortir que près des 2/3 des dossiers jugés le sont par une formation collégiale. Les référés ne représentant qu'un peu plus de 1 % de l'activité contentieuse. Le tiers restant étant représenté par les ordonnances. La Cour se caractérise par une proportion plus importante, d'environ 13 points, de dossier jugés par les formations collégiales par rapport aux autres cours. La comparaison avec l'activité des tribunaux administratifs du ressort n'est pas comparable, la structure du contentieux étant tout autre (de 33 à 39 % de collégiale selon les juridictions), avec une place beaucoup plus importante des référés.

Enfin, l'obligation élargie du ministère d'avocat en appel permet un taux de requêtes dématérialisées de plus de 90 %.

Voilà brossé, à grands traits, le portrait de la Cour.

Mais, ce qui se voit, ce sont aussi et surtout ses membres.

Les personnes

S'agissant maintenant de la dimension humaine de la cour, la situation peut être considérée comme satisfaisante. Magistrats et agents de greffe sont en nombre suffisant pour faire face au traitement des dossiers soumis à la cour et faire fonctionner les 7 chambres qui la composent, ainsi que le pôle d'aide à la décision et les services généraux.

La Cour comptait, durant l'année judiciaire précédente, un effectif réel moyen de 35,5 magistrats, proche de l'effectif théorique de 36. 38 magistrats étaient présents en début

d'année judiciaire. 35 à la fin de celle-ci. Lors de l'audience d'installation qui s'est tenue le 5 septembre dernier, 5 nouveaux magistrats ont été installés, venant ainsi compléter l'effectif de la cour.

S'agissant des agents de greffe, l'effectif théorique de la cour est de 41 agents. L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est un peu supérieur sur l'année écoulée (43,3). A cet effectif propre à la cour, s'ajoutent également 3,5 emplois correspondant aux fonctions mutualisées (gestion matérielle et technique du PJA, documentation, accueil), soit la part de ces emplois qui revient à la cour, une part équivalente revenant au TA. 2 nouveaux agents de greffe ont également été accueillis à la rentrée 2022.

Enfin, la Cour disposait, au 31 août dernier, d'une équipe d'aide à la décision complète, composée de 5 assistants du contentieux et de 4 assistants de justice, exerçant leurs fonctions au sein d'un pôle d'aide à la décision placé directement auprès de moi.

Et je vois, avec grand plaisir, qu'ils sont nombreux aujourd'hui dans cette salle.

Au-delà de ces chiffres, qui montrent simplement que la Cour bénéficie d'un effectif complet, ou quasiment, ce qui est précieux, je sais en réalité que ce qui fait la force de la Cour, ce n'est pas le nombre mais la qualité des personnes qui y exercent leurs fonctions, quelles qu'elles soient. Je profite de cette audience pour les en remercier sincèrement et chaleureusement.

Vous le savez, le Palais des juridictions administratives accueille le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Lyon. C'est la seule configuration en France de cohabitation d'un tribunal et d'une cour dans les mêmes locaux, cohabitation qui se déroule dans de bonnes conditions, chaque juridiction conservant bien sûr sa pleine autonomie d'organisation. Il n'existe en effet aucun rapport hiérarchique entre les cours et les tribunaux administratifs de leurs ressorts respectifs.

Prolongeant l'activité juridictionnelle et lui donnant une plus grande visibilité, la Cour peut s'appuyer sur l'association lyonnaise de droit administratif ALYODA qui édite depuis 2011 une revue de jurisprudence numérique. Véritable vitrine du travail des juridictions administratives du ressort de la Cour, elle fait vivre un heureux et fructueux partenariat que la Cour a noué avec le barreau de Lyon et l'université Jean Moulin Lyon 3, qui s'est ouvert aux tribunaux du ressort et aux universités de la région. Partenariat dont vous pouvez mesurer la richesse à travers les deux derniers numéros de revue publiés sur une plateforme de revues en accès ouvert, fruit de l'activité juridictionnelle et d'un travail éditorial intenses.

Enfin, la Cour contribue, avec ses partenaires, à nourrir de nombreux échanges. Avec le barreau, notamment les matinales de droit public et les vespérales de droit fiscal, avec les universités, de nombreuses rencontres et colloques, des procès fictifs sur les nouvelles technologies avec la faculté de droit de l'UCLY, pour ne citer qu'un certain nombre de ces partenariats, auxquels la cour attache une grande importance. Avec, bien sûr, les experts de justice, qui interviennent dans de nombreuses procédures contentieuses.

Une juridiction n'est pas tout à fait comparable à un iceberg dérivant, dont la partie immergée est plus importante que celle que l'on voit. Il y a d'abord beaucoup plus de chaleur, fort

heureusement, même en période de sobriété énergétique, et nous ne dérivons pas au gré des courants, fort heureusement aussi, mais en conservant un cap.

Cependant, une partie importante de notre activité ne se voit pas toujours.

2. Ce qui ne se voit pas

L'activité juridictionnelle n'épuise pas les tâches qui sont accomplies quotidiennement au sein de la Cour.

Comme toute juridiction et en lien étroit et efficace avec le tribunal judiciaire de Lyon, la Cour traite un nombre de demandes d'aides juridictionnelles important. En 2021-2022, ce sont plus de 1 726 demandes qui ont ainsi été prises en charge par le service dédié, ce qui représente une charge de travail conséquente. Mais, le président de la cour a également une responsabilité particulière, celle de statuer sur les recours dirigés contre les décisions de refus d'aide juridictionnelle pris par les BAJ des TA du ressort et de la cour elle-même (453 contre 333 : + 25 %).

Plusieurs groupes de travail et de réflexion ont également été créés, parties prenantes de notre projet de juridiction, sur le contentieux des étrangers, le développement durable, les risques psychosociaux ou l'harmonisation des pratiques. Je remercie tous les collègues pour leur forte implication dans ces travaux, qui ont déjà donné lieu à de nombreuses innovations et réalisations au sein de la cour.

La Cour a fait l'objet d'une inspection, cette année. Je pense pouvoir dire qu'elle s'est déroulée dans d'excellentes conditions et j'ai aussi le plaisir d'annoncer à l'ensemble de mes collègues, que le rapport définitif vient de nous parvenir et sera largement diffusé dans l'après-midi. Par l'intermédiaire du chargé de mission auprès de la MIJA, j'adresse mes remerciements pour les analyses que comporte ce rapport, fidèle à la situation de la juridiction, et pour les recommandations qui les accompagnent, que nous étudierons avec soin pour envisager les suites qu'il convient de leur donner.

Mais, au terme de cette semaine européenne consacrée à l'emploi des personnes handicapées, il nous a semblé intéressant et utile de présenter l'action des juridictions administratives sous un autre angle et de donner ainsi toute la visibilité qu'elle mérite à la question de l'égalité et de la diversité.

J'ai demandé à Mme Camille VINET, présidente assesseure à la 1^{ère} chambre de la cour, de partager avec nous son engagement en faveur de l'égalité, de la promotion de la diversité et de la lutte contre les discriminations, qui va bien au-delà de la seule CAA de Lyon.

(...)

Comme vous pouvez le constater, la juridiction administrative et particulièrement la Cour administrative de Lyon connaissent une activité riche et diversifiée, qui les inscrit pleinement dans son environnement administratif et nourrit les partenariats noués avec le barreau ou les universités.

Mais aussi riche qu'elle soit déjà, nous pourrions envisager de nouvelles perspectives pour notre activité.

3. Ce que nous aimerions voir

Beaucoup de choses pourraient ici être évoquées. Car l'imagination d'un chef de juridiction est sans limites. Et j'observe que la conférence de gestion, au cours de laquelle seront discutés les moyens dont la cour disposera en 2023, se tiendra prochainement en décembre.

Mais, en raison gardant et pour rester dans le format de cette audience, je me limiterai à deux souhaits.

Sans craindre le paradoxe, au moins apparent, je commencerai par dire que nous pourrions espérer une croissance des entrées. D'abord parce que la cour est dotée de moyens qui lui permettent d'envisager cette croissance avec sérénité. Il est toujours très difficile d'identifier les raisons qui peuvent expliquer les évolutions des entrées, raisons qui mêlent souvent étroitement des causes structurelles et conjoncturelles. Mais ces raisons ne constituent pas un signal encourageant. Si rien ne permet de penser que la France s'oriente vers un régime politique accordant moins d'importance à l'État de droit et aux garanties reconnues aux citoyens par nos textes suprêmes, dont l'accès au juge serait certainement l'une des premières cibles, on peut sans doute trouver dans la situation sociale et économique générale d'autres explications qui ne sont pas moins préoccupantes. Nous nous relevons difficilement de deux années de crise sanitaire difficiles et les tensions internationales proches, très proches même, nous plongent dans un nouveau contexte différent mais tout aussi compliqué. Faut-il y voir les explications de la diminution tendancielle des entrées ? Ce n'est pas certain. Sur l'année glissante du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022, les entrées devant les tribunaux sont stables (+0,3 %). La situation des cours est plus remarquable, avec une baisse des entrées de 9,6 %. Surtout, il ne faut pas y voir une conséquence de la baisse d'activité des tribunaux, qui se maintient mais en réalité une baisse du taux d'appel, qui passe de plus de 20 % à un peu plus de 18 %. Il n'est pas certain que cette tendance, récente, soit pérenne... mais elle interroge.

Ensuite, le contentieux a la vertu de permettre la résolution des différends selon des procédures destinées à garantir l'égalité des armes entre des parties qui, dans le procès administratif, sont souvent dans un rapport de forces déséquilibré. Il a cependant l'inconvénient de désigner un « vainqueur » et un « perdant ». Ici se trouve sans doute la raison principale qui nous conduit aujourd'hui résolument à nous tourner vers un autre mode de résolution des litiges. Il était difficile, pour moi, profitant de votre présence et des institutions que vous représentez, de ne pas évoquer la médiation dont la logique est davantage celle du « gagnant-gagnant ».

Nous pourrions ainsi espérer nous engager plus résolument vers le développement de la médiation. Mais ce développement ne peut se faire sans vous. L'impulsion donnée par la juridiction serait vaine sans l'accord des parties et leur conviction de trouver, ainsi, une meilleure manière de résoudre les différends.

Il faut aussi sans cesse nous remettre à l'ouvrage sur ce point, raison pour laquelle j'ai demandé à Mme Cécile COTTIER, rapporteure publique à la 6^{ème} chambre, mais surtout référente médiation au sein de la cour, d'évoquer lors de cette audience cette thématique.

(...)

Conclusion :

« Une fois n'est pas coutume ». Vous me pardonnerez, ici, de provoquer la sagesse populaire. Je souhaite, en effet, que cette première audience de rentrée de la Cour soit suivie de bien d'autres, à un rythme annuel qui suivra celui des années judiciaires. Je vous donne donc rendez-vous l'année prochaine pour un deuxième évènement tel que celui d'aujourd'hui auquel vous nous avez fait l'honneur et le plaisir d'y assister.

Pour prolonger ce moment et nos échanges, la Cour vous convie, par un glissement phonétique du *Voir* pour *Boire* et à partager un moment de convivialité, à une heure méridienne qui s'y prête bien.

Je vous remercie chaleureusement pour votre présence et votre attention.

L'audience solennelle de rentrée est levée.