

AUDIENCE SOLENNELLE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON

Monsieur le Préfet, secrétaire général représentant M. le préfet de la région Auvergne Rhône Alpes, préfet du Rhône,

Monsieur le préfet de la Loire,

Mesdames les Députés,

Monsieur le Conseiller régional représentant M. le Président du conseil régional,

Monsieur le Conseiller départemental représentant M. le Président du conseil départemental,

Monsieur le Vice-président de la Métropole de Lyon représentant M. le Sénateur, Président de la Métropole et Maire de Lyon,

Monsieur le Général Gouverneur militaire de Lyon commandant la région militaire,

Monsieur le Général commandant la région de gendarmerie,

Monsieur le Président de la cour administrative d'appel de Lyon,

Monsieur le Président du tribunal de grande instance de Lyon,

Monsieur le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon,

Madame la Présidente de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne Rhône Alpes,

Mesdames et messieurs les Chefs de services régionaux et départementaux et leurs représentants,

Messieurs les sous-préfets ;

Messieurs les maires,

Messieurs les Doyen et Vice Doyen des facultés de droit des
Universités de Lyon,
Monsieur le Directeur de l'Institut régional d'administration de Lyon,
Monsieur le Vice-président du conseil de prud'hommes,
Messieurs les représentants des organismes consulaires,
Mesdames et Messieurs les Bâtonniers ou leurs représentants des
barreaux de Lyon, Saint-Etienne et Bourg-en-Bresse,
Messieurs les représentants des cultes,
Mesdames et Messieurs les membres de l'Université et du Barreau,
Messieurs les présidents des commissaires enquêteurs et Monsieur le
représentant le président de la compagnie des experts,
Mesdames et messieurs,

J'ouvre cette nouvelle audience solennelle de rentrée du tribunal administratif en vous remerciant d'abord d'avoir bien voulu l'honorer de votre présence. Cette pratique de l'audience solennelle pour le tribunal est bien établie, tout particulièrement à Lyon qui a été une des premières juridictions à la pratiquer. Elle doit permettre au tribunal de rendre compte de son action et constitue aussi une occasion de rencontrer ses interlocuteurs privilégiés, administrations de l'Etat et des collectivités, avocats, experts, commissaires enquêteurs et bien sûr aussi les magistrats des autres juridictions judiciaires ou financières. Elle permet également grâce à la présence des médias d'informer le grand public sur l'activité du tribunal. Cette volonté de communiquer sur son action est aussi une nécessité à une époque où le juge administratif est saisi de plus en plus fréquemment. La juridiction administrative n'est plus cette institution encore confidentielle des années 70 ou 80 du siècle précédent connue de quelques initiés seulement. Elle traite aujourd'hui de contentieux dits de masse comme celui des étrangers, des permis de conduire ou les contentieux sociaux qui la mettent en prise directe avec les réalités de la société française et de ses difficultés. Elle traite aussi de contentieux très sensibles en particulier sur le plan des libertés comme ceux aujourd'hui liés à la mise en œuvre de l'état d'urgence. Il est donc devenu naturel pour le juge administratif de rendre compte de la mission dont il s'acquitte.

Mon intervention permettra de dresser un bilan de l'activité du tribunal. J'évoquerai ensuite les perspectives de la juridiction pour l'année à venir

Puis nous écouterons Monsieur le Professeur Bonnet qui exposera la vision toujours stimulante et enrichissante d'un universitaire sur un thème éminemment d'actualité sur le juge administratif et l'état d'urgence.

Mais avant de revenir plus précisément sur l'activité du tribunal, M. Rivière, nouveau rapporteur public auprès de la septième chambre, va nous présenter les nouveaux magistrats qui sont installés.

(...)

Je vous remercie Monsieur le Rapporteur public.

L'effectif de 43 magistrats actuellement présents n'est pas excessif au regard de l'activité toujours très soutenue de la juridiction. Il est malheureusement appelé à diminuer de manière significative en cours d'année avec des départs en détachement ou à la retraite. Je profite d'ailleurs de cette occasion pour saluer le président Emmanuel du Besset qui va quitter très prochainement le tribunal, atteint par la limite d'âge le 7 novembre prochain. Il aura marqué par ses grandes qualités notamment les juridictions lyonnaises où il a fait l'essentiel de sa carrière de magistrat, la cour en particulier dont il a été le premier vice président. Nous voyons partir avec regret un excellent juriste et un collègue apprécié de tous.

Venons-en donc au bilan.

L'année 2016 doit être celle d'une amélioration sensible de la situation du tribunal en raison d'une régression des nouvelles requêtes et d'une forte accélération du nombre des jugements rendus.

I Une amélioration sensible de la situation

La première constatation que l'on peut faire sur l'année 2016 pour le tribunal, tient à l'amélioration sensible de ses indicateurs. La juridiction bénéficie à la fois d'une accalmie s'agissant des requêtes introduites alors que le nombre de dossiers jugés a progressé de manière très significative. Pour la première fois depuis 2009, il y a eu en effet moins de requêtes enregistrées qu'au cours de l'année précédente. Le nombre de nouvelles requêtes devrait se stabiliser

autour de 10 000. Ce recul est même assez net à moins 15 % en année glissante. A cet égard le tribunal est en décalage par rapport à l'évolution nationale des tribunaux administratifs marquée par une légère progression du contentieux. Mais on peut aussi penser qu'il s'agit d'une sorte de normalisation puisque le tribunal de Lyon avait connu une croissance des entrées très forte, nettement supérieure à la moyenne nationale sur la période 2010-2015. Cette évolution modérée à la baisse n'est cependant pas vraie pour tous les contentieux. Certains continuent à croître en 2016. C'est le cas surtout des contentieux sociaux qui progressent encore d'environ 5% et dans une moindre mesure du contentieux fiscal en hausse de 5% aussi mais uniquement sur l'année civile. En revanche tous les autres contentieux significatifs sont orientés pour l'instant vers une nette baisse notamment celui des étrangers (-13%).

Cette accalmie sur le front des entrées s'est accompagnée d'une forte accélération du nombre d'affaires jugées. Ainsi en année glissante le tribunal a jugé environ 30 % d'affaires en plus en 2016 que sur la même période de 2015. Le stock d'affaires en instance a donc nettement diminué de plus de 10% passant d'environ 12 000 à 10 600. L'objectif d'ici la fin de l'année civile est de réduire encore ce stock d'affaires à juger en le ramenant autour de 10 000 soit son niveau de la fin de l'année 2014.

Les délais de jugement s'améliorent donc aussi par voie de conséquence. Le délai prévisible moyen de jugement, a ainsi fortement diminué à 11 mois et 11 jours mais demeurait légèrement supérieur à la moyenne nationale des tribunaux administratifs à la fin août 2016. Il est même au niveau exact de la moyenne nationale à la fin septembre 2016 dernières statistiques connues très récemment. Le tribunal reste cependant dans une situation difficile. Le nombre d'affaires anciennes, celles de plus de deux ans, est très supérieur à la moyenne nationale : elles représentent à Lyon environ 20 % du nombre total d'instances en cours.

Il faut espérer que cette réduction du nombre de requêtes se confirme en 2017. Si on se place dans une perspective de temps long, cet espoir est fragile. L'accroissement du contentieux administratif paraît même

inélucltable ; pour mémoire l'ensemble des requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs étaient au nombre de 20 000 dans les années 1970 contre 195 000 aujourd'hui. Sur les 20 dernières années la croissance annuelle moyenne est de 6%. Cette vitalité contentieuse peut d'ailleurs aussi être appréhendée comme un signe de bonne santé démocratique si on se réfère à une citation d'un grand personnage ayant beaucoup marqué la ville de Lyon, Edouard Herriot. « *Quand, dans un État, vous ne percevez le bruit d'aucun conflit, vous pouvez être sûr que la liberté n'y est plus.* ».

Après ce bilan, je voudrais ensuite profiter de cette audience solennelle pour tracer quelques perspectives du tribunal pour l'année à venir. J'aborderai les évolutions en cours de la justice administrative.

II La poursuite de la modernisation de la juridiction administrative

L'année 2017 devrait se traduire pour le tribunal et plus largement d'ailleurs pour la juridiction administrative par des évolutions assez importantes de modernisation. Ces réformes concernent la procédure juridictionnelle, le développement des modes alternatifs de règlement des litiges et le fonctionnement de la juridiction.

Sur le premier point, un projet de décret « la justice administrative de demain » va modifier le code de justice administrative. Il devrait être publié en novembre 2016 et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et comporte principalement des évolutions procédurales. Elles sont destinées à satisfaire quatre objectifs : accélérer le traitement de certaines requêtes, renforcer les conditions d'accès au juge, dynamiser l'instruction et adapter l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives à de nouveaux défis. Revenons rapidement sur ces différents éléments.

D'abord afin d'accélérer le traitement de certaines requêtes, les possibilités de rejet par ordonnance, c'est-à-dire par une décision d'un juge unique statuant sans audience publique, prévues par l'article R.

222-1 du code de justice administrative sont élargies mais finalement de manière plus modeste qu'il n'avait été envisagé initialement.

Ensuite les conditions d'accès au juge sont renforcées par l'extension de la règle de la décision préalable. L'obligation de liaison du contentieux par une décision préalable est en effet étendue aux litiges de travaux publics. Afin de favoriser le règlement amiable des litiges au stade précontentieux, il est aussi exigé que le contentieux soit lié par une décision expresse ou tacite avant de saisir le juge d'une demande tendant au paiement d'une somme d'argent, alors qu'actuellement le défaut de liaison du contentieux est régularisable jusqu'à ce que le juge statue.

Les cas de dispense d'avocat sont par ailleurs rationalisés. Elle est supprimée pour les litiges de travaux publics et d'occupation domaniale et, en appel pour les contentieux d'excès de pouvoir de la fonction publique.

Plusieurs dispositions s'attachent en outre à dynamiser l'instruction. Dans le prolongement de l'expérimentation menée depuis 2013 dans le contentieux de l'urbanisme, les présidents de la formation de jugement ou le rapporteur, sur délégation, pourront, d'office et dans tous les litiges, fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne pourront plus être invoqués.

Pour ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la juridiction administrative, le rôle des greffiers dans la conduite de l'instruction est expressément reconnu.

S'agissant du deuxième point un projet de loi va autoriser la mise en œuvre de solutions nouvelles pour favoriser la prévention du contentieux telles la médiation.

Une des solutions pour éviter l'engorgement du juge administratif consiste en effet dans le développement des modes alternatifs de règlement des litiges. La réflexion est déjà ancienne en la matière. Le Conseil d'Etat y avait consacré dès 1993 son rapport annuel sous le titre Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative. La

médiation est donc une des solutions destinées à prévenir le contentieux et à éviter l'engorgement des juridictions.

Tous les différends ne sauraient en effet être réglés par le juge et d'autres modes de régulation peuvent être utilisés notamment dans un souci d'équité et de rapidité.

Il faut bien constater que la pratique de la médiation par les juridictions administratives reste encore très limitée. Différents facteurs peuvent expliquer ces difficultés.

Parmi ceux-ci l'absence de texte qui même s'il n'empêche pas de mener des médiations fait qu'il n'existe pas de cadre préétabli dans lequel la juridiction pourrait insérer cette mission. Cette lacune doit être comblée dans un futur proche.

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle comporte en effet des dispositions destinées à favoriser l'utilisation de la médiation par les juridictions administratives. La médiation pourra désormais avoir lieu soit à l'initiative des parties, soit à celle du juge. La délicate question de la répartition des frais de médiation sera désormais traitée par la loi. Les délais de recours seront interrompus par une médiation initiée par les parties encourageant ainsi le recours à cette procédure. Ces précisions législatives devraient contribuer au développement de la médiation. Un référent national vient d'être désigné par le Conseil d'Etat pour favoriser son développement.

A l'échelle du tribunal, ce mode alternatif existe déjà il est vrai de manière assez réduite encore. J'entends poursuivre l'action de mes prédécesseurs en ce sens.

Cette réflexion en cours porte enfin aussi sur la modernisation du fonctionnement de la juridiction. L'année 2016 a été celle de la poursuite de la montée en puissance de l'utilisation de l'application Télérecours. Cette application informatique permet dans toutes les juridictions administratives de droit commun une gestion dématérialisée de la procédure contentieuse. Elle n'est cependant

ouverte qu'aux personnes publiques et aux avocats. Un requérant sans avocat, hypothèse qui n'est pas rare devant le juge administratif de première instance, ne peut donc l'utiliser. Ce nouveau système présente de nombreux avantages : fiabilité, célérité et sécurité des échanges, économie de papier et de frais d'affranchissement. Je constate aujourd'hui avec une grande satisfaction que tant les avocats que les administrations se sont pleinement approprié ce nouvel outil. Aujourd'hui en prenant comme référence les derniers chiffres disponibles, ceux du mois de septembre 2016, dans les affaires où l'utilisation de Télérecours est possible du fait de la présence d'un avocat représentant le requérant, 82,5 % sont introduites de manière dématérialisée, soit un taux supérieur au taux national qui est de 76%. Je profite de l'audience de ce jour pour remercier encore les responsables des administrations concernées et les bâtonniers d'avoir pleinement accompagné cette modernisation. Je rends aussi hommage aux membres de la juridiction et plus particulièrement aux greffiers pour s'être totalement investis et avoir permis ce succès.

Un décret vise à rendre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2017 l'utilisation de l'application, par les parties éligibles tant en demande, qu'en défense et en intervention.

En demande, le défaut d'utilisation de l'application par les parties éligibles sera sanctionné par l'irrecevabilité de la requête. Cette irrecevabilité sera toutefois régularisable sur invitation de la juridiction.

Deux exceptions à l'obligation sont toutefois prévues :

- pour les communes de moins de 3 500 habitants, dont certaines peuvent encore connaître des difficultés d'accès à Internet.
- pour les requêtes de référés d'urgence.

Le tribunal qui a adopté en juin 2016, son nouveau projet de juridiction a évidemment pris en compte l'ensemble de ces éléments pour mener sa réflexion.

Enfin pour conclure définitivement mon propos, cette audience est un signe de l'ouverture du tribunal sur la cité. La juridiction entretient des relations nourries avec ses partenaires naturels qu'elle entend poursuivre et développer. Je voudrais plus particulièrement insister cette année sur la formation.

Je reviendrai donc naturellement sur nos liens avec les universités de Lyon et de Saint-Etienne ou l'Institut régional d'administration tant il existe des relations étroites entre le monde universitaire et de la formation et la juridiction administrative. La juridiction accueille aussi de nombreux stagiaires recommandés par les enseignants des universités.

Le tribunal a aussi des relations avec les barreaux de son ressort. J'entends développer notre partenariat notamment avec les avocats publicistes de Lyon réunis au sein de la commission de droit public.

Plus largement enfin le tribunal est ouvert sur le public, notamment par le biais de son site internet. Il y est fait régulièrement état des jugements importants. A partir de cette année le tribunal y publiera aussi sa lettre de jurisprudence qui contiendra les décisions les plus importantes qu'il a rendues au cours d'un semestre, soit en raison de leur intérêt juridique, soit de leur retentissement local.

J'entends bien évidemment poursuivre dans cette voie de l'ouverture de la juridiction. Je vous remercie de votre attention. Monsieur le professeur Bonnet, vous allez intervenir sur un sujet qui a suscité beaucoup de débats et même de polémiques relayées par la presse.

(...)

Je vous remercie, Monsieur le Professeur de cette brillante intervention.

L'audience solennelle 2016 est donc levée.

Je vous invite à un moment de convivialité en salles 1 et 2.