



La justice administrative à Clermont-Ferrand

Dossier de presse
Lundi 3 avril 2023

Sommaire

En synthèse	3
Eau, agriculture, ressources naturelles : des contentieux qui reflètent les tensions sur le territoire	4
Le succès de la médiation administrative comme alternative au procès	8
Faire découvrir le monde du travail aux plus jeunes et former les futurs juges administratifs	10
Qu'est-ce que la justice administrative ?	11
Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand	12

En synthèse

Le 3 avril 2023, Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, rencontre les équipes du tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour faire le point sur la justice administrative locale. L'occasion de revenir sur l'activité de la juridiction auvergnate.

La justice administrative en France

Protéger l'État de droit et les libertés publiques, tel est le rôle de la justice administrative, qui permet à tout citoyen, entreprise ou association de contester une décision de l'administration (Gouvernement, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics ou chargés d'une mission d'intérêt public, etc.).

Gérée par le Conseil d'État, la justice administrative est présente sur tout le territoire avec 42 tribunaux administratifs, 9 cours administratives d'appel, la Cour nationale du droit d'asile et le Conseil d'État. Elle emploie plus de 4 000 personnes et a rendu en 2021 plus de 270 000 décisions de justice.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

En 2022, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rendu 2 413 décisions, soit une baisse de 14,7 % par rapport à 2021 (2 828 affaires jugées) et une hausse de 16,8 % par rapport à 2020 (2 066 affaires jugées). Parmi les dossiers ayant fait l'objet d'un recours en appel, 82,1 % ont été confirmés par la cour administrative d'appel de Lyon.

L'année 2022 a également été marquée par des contentieux qui reflètent les tensions sur le territoire : eau, agriculture, ressources naturelles, etc. Le tribunal a ainsi jugé des affaires notables notamment relatives à l'impact des moulins et des microcentrales hydroélectriques sur les rivières, le gisement de diatomite dans le Cantal, ou encore l'entretien des milieux aquatiques par les agriculteurs sur le cours d'eau du Charlet.

Par ailleurs, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand poursuit le développement de la médiation administrative. Les résultats obtenus en 2021 et 2022 attestent de son succès avec 58 médiations terminées sur 66 engagées en 2022 et un taux d'accord total de 41,4 %.

Enfin, en tant qu'acteur de la vie locale, le tribunal accueille régulièrement des stagiaires afin de faire découvrir le monde du travail et aussi la juridiction administrative, son organisation, ses missions et ses métiers.

Eau, agriculture, ressources naturelles : des contentieux qui reflètent les tensions sur le territoire

L'environnement est devenu un sujet majeur pour l'opinion publique et les questions environnementales sont de plus en plus au cœur du travail des juges administratifs qui sont saisis d'un nombre d'affaires croissant depuis quelques années.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a jugé en 2021 et 2022 plusieurs affaires qui illustrent le rôle clé qu'il joue pour trouver le juste équilibre entre l'exploitation des ressources naturelles et la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Gestion de l'eau

Des expertises pour la plus célèbre des eaux auvergnates : Volvic.

A la suite d'une procédure auprès de la justice judiciaire débutée en 2018 et dirigée, entre autres, contre la célèbre marque des eaux de Volvic, un expert désigné par le juge judiciaire a reconnu dans son rapport de 2022 que les prélèvements d'eau sur l'impluvium de Volvic avaient conduit à l'assèchement pour un tiers, de la pisciculture classée d'un particulier, le reste étant dû, selon lui, au réchauffement climatique ou à la baisse naturelle de la ressource en eau disponible.

Saisi par ce particulier qui lui demandait de reconnaître la responsabilité de l'Etat pour avoir trop augmenté les prélèvements autorisés de la société des eaux de Volvic, le tribunal administratif a ordonné, à son tour, une nouvelle expertise en mai 2022. Cette expertise – en cours de réalisation – a deux objectifs : examiner l'impluvium et son fonctionnement au cours de la période en cause (la précédente expertise n'ayant pas été réalisée en présence de l'Etat), pour déterminer les éventuelles responsabilités, et établir l'éventualité d'un préjudice subi par le requérant.

[Décision n° 1800999 du 23 mai 2022](#)

Limiter l'impact des moulins et des microcentrales hydroélectriques sur les rivières

En 2022, le tribunal administratif a jugé trois affaires concernant le droit d'usage de l'eau de moulins, situés sur des cours d'eau non domaniaux ainsi que le volume d'eau que les propriétaires de ces structures peuvent utiliser. Le tribunal a rappelé que les propriétaires doivent fournir la preuve de l'existence de ce droit d'usage par un titre original ou tout document attestant l'existence de l'ouvrage avant 1789.

Dans une affaire, le tribunal a rappelé que, délivrés avant la Révolution française, les droits d'usage fondés en titre sont en effet concédés pour une durée illimitée et exonérés de procédure d'autorisation ou de renouvellement.

Dans les trois affaires citées, le tribunal a rappelé que les propriétaires, pour pouvoir utiliser la puissance de l'eau, doivent également établir la consistance légale des installations, c'est-à-dire la quantité d'eau ou de force motrice liée à diverses caractéristiques physiques : hauteur de la chute d'eau, puissance, débit, etc. Si dans une affaire le tribunal a confirmé la puissance fixée par l'administration. Dans deux des décisions, le tribunal a lui-même déterminé la puissance en kw.

[Décisions n° 1800312 du 19 janvier 2022, n° 1800343 du 28 avril 2022](#)
[et n° 2000039 du 5 décembre 2022](#)

Le tribunal administratif examine aussi actuellement plusieurs recours concernant des microcentrales hydroélectriques appartenant à des particuliers, entreprises ou collectivités. Conformément à la loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, ces installations doivent limiter leurs impacts sur la continuité écologique, notamment en maintenant un débit minimum dans le cours d'eau et en préservant des passages pour les poissons. Elles nécessitent aussi l'obtention d'une autorisation environnementale délivrée par le préfet pour une durée limitée, et dont les règles d'exploitation dépendent des enjeux environnementaux du site concerné.

Agriculture

Participer à l'entretien des milieux aquatiques

Contesté par un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), le juge administratif a donné raison au syndicat mixte des vallées de la Veyre et de l'Auzon pour la mise en œuvre de son projet de travaux de restauration et de valorisation des milieux aquatiques du cours du Charlet dans le cadre du contrat territorial signé avec l'Agence de l'eau, le département du Puy-de-Dôme et les quatre communes concernées ; le projet a été établi après une enquête publique et impose à terme aux agriculteurs une obligation d'entretien. Il consiste notamment en un reprofilage des berges, la plantation de haies, la restauration des anciens méandres afin de se rapprocher d'un style fluvial naturel.

[Décision n° 1801243 du 2 novembre 2021](#)

Troupeaux et antenne de téléphonie

Un Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) a saisi le tribunal administratif, estimant que depuis la mise en service d'une antenne de téléphonie mobile à 250 mètres de son étable, ses vaches laitières présentaient un comportement inquiétant (diminution d'un tiers de la production, regroupement des animaux, mortalité des veaux multipliée par 4).

En mai 2022, le tribunal judiciaire de Clermont Ferrand avait ordonné une expertise afin de déterminer l'impact du fonctionnement d'une antenne relais de téléphonie mobile sur le comportement des vaches laitières. Afin de permettre à l'expert de poursuivre son travail, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a ordonné l'arrêt provisoire de l'antenne de téléphonie mobile. Cet arrêt de deux mois a permis à l'expert, nommé par le juge judiciaire, d'observer le comportement de ces animaux, par nature dix fois plus sensibles que l'homme aux ondes électromagnétiques.

[Décision n° 2200944 du 13 mai 2022](#)

Par la suite, le Conseil d'État a jugé, sur appel de l'opérateur téléphonique, que le GAEC n'avait pas apporté la preuve d'un péril grave pour son cheptel et que les conséquences économiques de la baisse de la production laitière et de sa qualité n'étaient pas établies.

[Décision du Conseil d'État n° 464622 du 17 août 2022](#)

Ressources minières

La diatomite : un enjeu européen

Saisi par la société Chemviron France, le tribunal administratif a jugé en juin 2022 que les conditions pour pré-émettre des terrains pour développer un projet touristique et scientifique de valorisation d'un site Natura 2000 dans le Cantal autour de la narse de Nouvialle n'étaient pas remplies. Défenseurs de l'environnement et industriels s'affrontent sur ces terrains qui abritent l'un des plus gros gisements de diatomite d'Europe sur la commune de Tanavelle. La diatomite est un minerai très convoité constitué de fossiles de diatomée – micro-algue unicellulaire – et utilisé par l'industrie agroalimentaire (filtrage du vin, de la bière ou du jus d'orange), pharmaceutique (antibiotiques, plasma) ou cosmétique (parfums, dentifrice).

[Décision n° 2100397 du 28 juin 2022 \(appel pendant à la CAA de Lyon\)](#)

D'autres affaires jugées en 2022 :

Le tribunal administratif a également jugé en 2022 une diversité d'affaires qui touchent le quotidien des administrés.

Libertés fondamentales : conditions de détention d'une personne transsexuelle

En novembre 2021, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté la demande d'une personne transsexuelle incarcérée dans un centre pénitentiaire pour hommes, d'être transférée sans délai dans un quartier pour femmes. Saisi dans le cadre de la procédure de référé liberté, qui permet de demander au juge de prendre en urgence une mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, le juge des référés a relevé que le ministère de la justice examinait favorablement la demande de l'intéressée et avait pris des mesures protectrices dans l'intervalle. Le droit de ne pas être soumis à un traitement cruel, inhumain ou dégradant, que constituerait le fait d'être détenu dans un centre pénitentiaire non conforme à son sexe de rattachement, constitue une liberté fondamentale au sens du code de justice administrative.

[Décision n° 2102482 du 26 novembre 2021](#)

[Décision du Conseil d'État n° 458871 du 9 décembre 2021](#)

Fonction publique : participation à une télé-réalité durant des congés maladie

Le tribunal administratif a jugé en avril 2022 qu'un fonctionnaire territorial participant à une émission de télé-réalité, et exerçant une activité rémunérée pendant des congés maladie sans autorisation de cumul, peut être révoqué.

[Décision n° 1902281 du 14 avril 2022](#)

Sécurité routière : vitesse maximale et équipements hivernaux

En février 2023, le tribunal administratif a annulé le relèvement à 90km/h de la vitesse maximale autorisée dans le Cantal. Il juge que les 471 arrêtés pris trois ans plus tôt par le département du Cantal doivent comporter des éléments permettant de connaître les raisons de ce relèvement pour chacune des portions de route concernée en tenant notamment compte de l'accidentalité. Or les arrêtés annulés comportaient une motivation strictement identique. L'administration pourra prendre de nouveaux arrêtés avec une motivation spécifique.

[Décision n° 2001341 du 2 février 2023](#)

En juillet 2022, le tribunal administratif a annulé l'obligation d'équipements hivernaux pour la quasi-totalité des véhicules sur l'ensemble des axes de circulation du Puy-de-Dôme du 1^{er} novembre au 31 mars. Il juge que l'absence de zonage faisait peser sur les usagers une contrainte disproportionnée par rapport au risque, alors que les données météorologiques enregistrées les cinq dernières années incluant le nombre de jours de gel ou de verglas permettaient de faire des distinctions dans le département.

[Décision n° 2200278 du 20 juillet 2022](#)

Marchés publics : tromperie dans la construction de bâtiments

En janvier 2023, le tribunal administratif a jugé une affaire précisant l'étendue de la responsabilité des constructeurs dans le cadre de la construction d'un centre universitaire de recherche. Dans cette affaire, un béton de qualité inférieure à celle que la construction de bâtiments de cette ampleur aurait nécessité a été à l'origine de l'affaissement de dalles de bétons. Toutefois si la gravité des désordres causés est abondamment démontrée, l'intention frauduleuse des constructeurs ne l'est pas. Et en l'absence d'intention frauduleuse du constructeur, et quelle que soit la gravité des désordres engendrés, le tribunal a jugé qu'il n'y a de faute intentionnelle (« dolosive ») du constructeur. L'engagement de sa responsabilité pour faute dolosive suppose la réunion de conditions très strictes et précisément établies.

[Décision n° 2001280 du 19 janvier 2023](#)

Le succès de la médiation administrative comme alternative au procès

Dans certaines situations, le recours à la médiation constitue un bien meilleur moyen de résoudre le litige en trouvant une issue rapide à un conflit par la recherche d'une solution équitable et acceptable par tous. La médiation s'inscrit dans l'amélioration du service public que les juridictions administratives entendent rendre aux justiciables.

En Auvergne, le tribunal administratif s'est distingué dès 2015 par son engagement en faveur du développement de la médiation administrative et les résultats obtenus en 2021 et 2022 attestent de son ancrage territorial.

Sur 66 médiations engagées en 2022, 58 sont terminées, avec un taux d'accord total de 41,4 %.

La mobilisation des acteurs

Les premières initiatives du tribunal se sont articulées autour d'actions d'informations et de formations à l'attention des acteurs de la vie administrative locale et des avocats, qui se sont concrétisées notamment par la signature de plusieurs chartes visant à promouvoir la médiation : avec les barreaux des 4 départements auvergnats en 2018, les préfetures du ressort et la CAA de Lyon en 2021, et le rectorat de Clermont-Ferrand en 2022.

Parallèlement, le tribunal s'est structuré en créant un service dédié.

Il a développé un vivier de médiateurs disponibles pour la juridiction administrative, présentant des profils variés : avocats, experts, spécialistes en ressources humaines, en bâtiments et travaux publics, en agriculture, etc.

Le tribunal travaille également avec les médiateurs institutionnels – le médiateur régional de Pôle emploi, le médiateur régional délégué des entreprises, la médiatrice académique.

Des domaines variés

Le tribunal identifie les litiges dans lesquels la médiation a une chance de fonctionner et trouve le médiateur dont les capacités et qualités sont en adéquation avec le litige. Les domaines propices à une médiation sont variés : fonction publique, urbanisme, marchés publics, collectivités locales, indemnisations, etc.

Au-delà de cette approche par domaine, la sélection des dossiers de médiation s'appuie sur des critères : demande expresse de l'une des parties ; litiges ayant trait essentiellement sur des constats de fait sans difficulté juridique, litige présentant une forte charge émotionnelle, litige dans lequel on constate de la part de l'administration un déficit d'explication ou de communication préalable, la nécessité de restaurer des relations professionnelles ou la nécessité de ne pas les détériorer, la nécessité d'introduire une part d'équité dans le litige, etc.

En savoir plus sur la médiation

La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016 et son décret d'application du 18 avril 2017, autorisent le juge administratif lorsqu'il est saisi d'une requête à proposer à l'ensemble des parties, demandeur(s) et défendeur(s), de nommer un médiateur désigné par le président de la juridiction afin de leur permettre de régler leur litige. Hormis quelques domaines

dans lesquels le législateur a institué une médiation préalable obligatoire, le recours à la médiation est toujours une faculté pour les parties qui ne peuvent y être contraintes et qui gardent l'entière liberté de demeurer dans la voie purement contentieuse afin de voir leur litige réglé par le tribunal.

Faire découvrir le monde du travail aux plus jeunes et former les futurs juges administratifs

En tant qu'acteur de la vie locale, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand accueille régulièrement des stagiaires afin de faire découvrir la juridiction administrative, son organisation, ses missions et ses métiers. Le tribunal recrute également des agents contractuels qui se destinent pour la plupart au métier de magistrat administratif.

Accompagner les élèves et les étudiants pour contribuer à leur parcours de formation

Le tribunal s'attache à diversifier ses propositions de stages afin de toucher un large public.

Des stagiaires de tout âge sont accueillis au tribunal. Ainsi en 2023 des élèves de 3^{ème}, très intéressés par les métiers du droit ont participé à la vie de la juridiction pendant quatre journées et ont découvert la diversité des métiers du greffe et la complexité du métier de magistrat. Ils ont pu assister à des audiences et poser leurs questions à l'ensemble des membres de la juridiction.

Sur les cinq dernières années, neuf élèves avocats ont effectué leurs stages dit « projet pédagogique individuel » (PPI) au tribunal, ce qui leur permet de débiter leur carrière professionnelle en connaissant les rouages de la juridiction.

Les stages offerts ne sont pas exclusivement de nature juridique et peuvent porter sur des métiers dit support, ainsi, par exemple, une stagiaire en psychologie du travail et une documentaliste ont complété et validé leurs cursus universitaires au tribunal, en lui offrant un regard neuf sur ses pratiques.

Recruter et former des professionnels du contentieux administratif

Alors que le recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique se développe, le tribunal administratif offre depuis longtemps des postes d'assistants de justice : ayant pour mission d'aider les magistrats dans l'étude des dossiers contentieux, ces contrats à temps partiel, permettent aux jeunes diplômés à la fois d'acquérir une première expérience professionnelle et de préparer les concours de la fonction publique ou l'école du barreau. Ces fonctions, dans une juridiction composée de deux chambres, permettent de découvrir la grande diversité des contentieux et des procédures.

Sur les dix dernières années, trois personnes, à la suite d'un parcours de stage ou d'assistant de justice ont ainsi rejoint le corps des conseillers des tribunaux administratifs. Deux agents ont poursuivi leur thèse de doctorat.

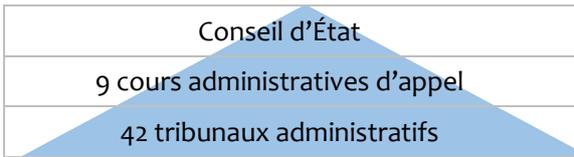
Agir pour l'inclusion sociale

Depuis septembre 2022, convaincu que les administrations et les institutions ont un rôle à jouer dans l'accessibilité à l'emploi, le tribunal se mobilise pour promouvoir l'inclusion et la diversité avec l'accueil de stagiaires en situation de handicap. Ainsi, il a participé aux journées *Duoday*, rendez-vous annuel où des personnes en situation de handicap peuvent découvrir les métiers de la juridiction administrative le temps d'une journée en formant un binôme avec un membre du tribunal.

Qu'est-ce que la justice administrative ?

La **justice administrative** juge les conflits opposant des citoyens, des associations ou des entreprises à l'administration (Gouvernement, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics ou chargés d'une mission d'intérêt public, etc.).

Toute décision de l'administration peut être contestée auprès de la justice administrative. Par exemple : un refus d'aide sociale, un permis de construire ou un projet urbain, une interdiction de manifester ou d'organiser un événement, une interdiction de séjour, un prélèvement d'impôts...

<p>La justice administrative se compose :</p> <ul style="list-style-type: none">- des tribunaux administratifs, juridictions de premier ressort ;- des cours administratives d'appel, juridictions d'appel ;- du Conseil d'État, juridiction suprême.	 <p>Le diagramme illustre la hiérarchie de la justice administrative sous la forme d'une pyramide à trois niveaux. Le sommet est le Conseil d'État. Le niveau intermédiaire est composé de 9 cours administratives d'appel. Le niveau de base est constitué de 42 tribunaux administratifs.</p>
--	---

Pour contester une décision prise par une administration locale (collectivités territoriales, préfetures, services déconcentrés de l'État, hôpitaux...), c'est le tribunal administratif qui devra être saisi. Lorsque le jugement lui semble insatisfaisant, le requérant peut saisir la cour administrative d'appel, puis le Conseil d'État. Mais si un citoyen souhaite contester une décision du Gouvernement ou d'une autorité publique nationale (président de la République, Gouvernement et ministères ou autorités administratives indépendantes telles que la CNIL ou l'Arcom), il saisit directement, en premier et dernier ressort, le Conseil d'État.

Les décisions des juridictions administratives sont contraignantes : elles peuvent suspendre les décisions de l'administration, lui ordonner de prendre des mesures ou la condamner à réparer les dommages qu'elle aurait causés.

En plus de sa mission de juge, le Conseil d'État rend des avis juridiques consultatifs au Gouvernement sur ses projets de loi, d'ordonnance et de décrets et au Parlement sur les propositions de loi de députés et sénateurs. Le Conseil d'État ne se prononce pas sur les choix politiques, il vérifie que les projets de textes respectent le droit national et international et sont correctement rédigés et applicables. Si les avis du Conseil d'État ne sont pas contraignants, le Gouvernement et les parlementaires suivent ses recommandations dans la quasi-totalité des cas.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

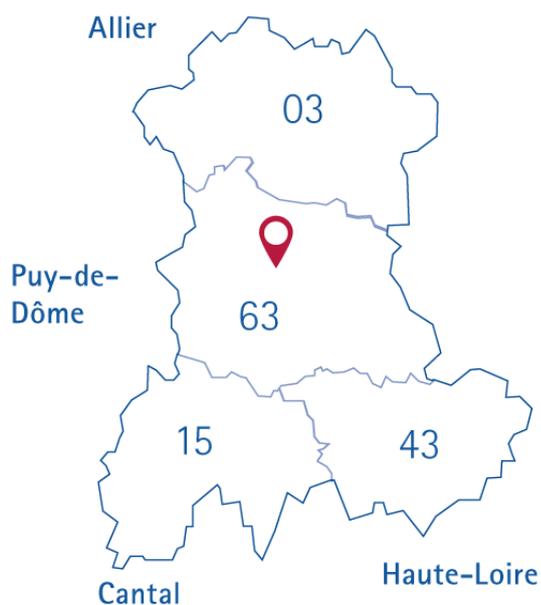


Le **tribunal administratif de Clermont-Ferrand** est l'un des 42 tribunaux administratifs présents sur le territoire national. Présidé par **Sylvie BADER-KOZA** depuis le 1^{er} septembre 2022, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand est composé de **10 magistrats, 15 agents de greffe, 3 assistants de justice**, répartis dans **2 chambres**.

En septembre 2023, 2 magistrats supplémentaires seront affectés au tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand traite les affaires provenant **des départements du Puy-de-Dôme, de l'Allier, de la Haute-Loire et du Cantal**.

Le juge d'appel du tribunal est **la cour administrative d'appel de Lyon** ; le **Conseil d'État** est le juge de cassation.



L'activité contentieuse du tribunal administratif de Clermont-Ferrand

Chiffres clés

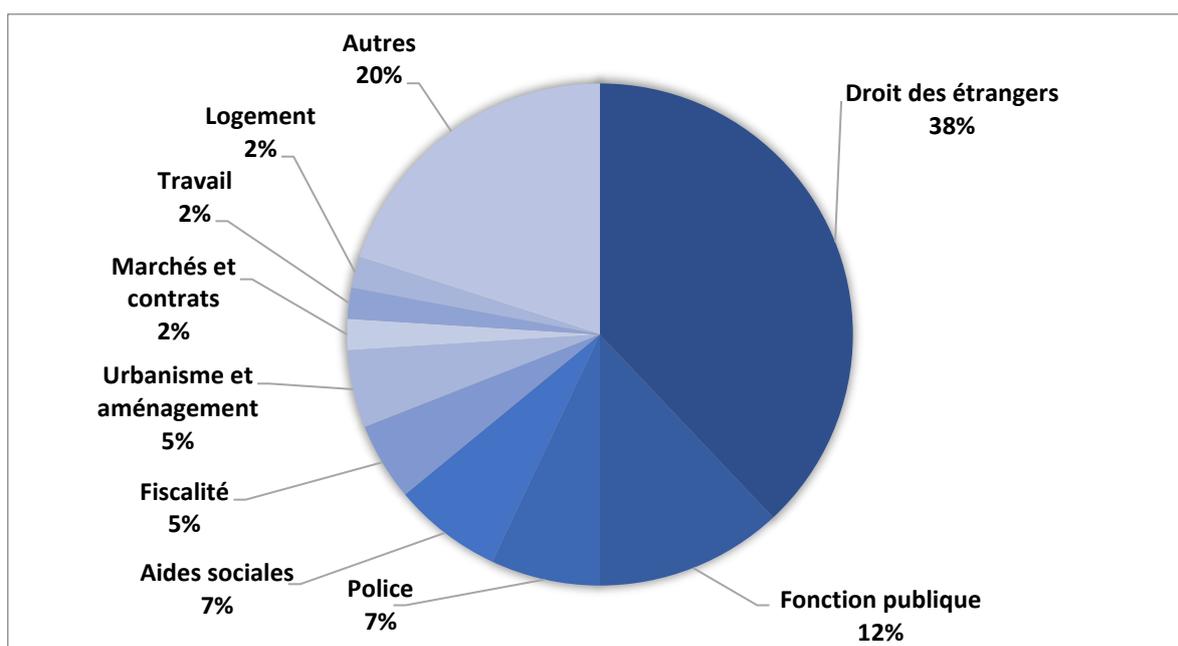
En 2022, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rendu 2 413 décisions, soit une baisse de 14,7 % par rapport à 2021 (2 828 affaires jugées) et une hausse de 16,8 % par rapport à 2020 (2 066 affaires jugées). Parmi ses dossiers ayant fait l'objet d'un recours en appel, 82,1 % ont été confirmés par la cour administrative d'appel de Lyon.

Par ailleurs, 78,8 % des recours déposés par des citoyens, associations ou entreprises au tribunal ont été enregistrés par téléprocédure et 32,5 % des recours déposés sans avocat ont été transmis via Télérecours Citoyens.

Enfin, le délai moyen de jugement sur l'année 2022 est de 11 mois et 8 jours, en baisse de 97 jours par rapport à l'année 2021.

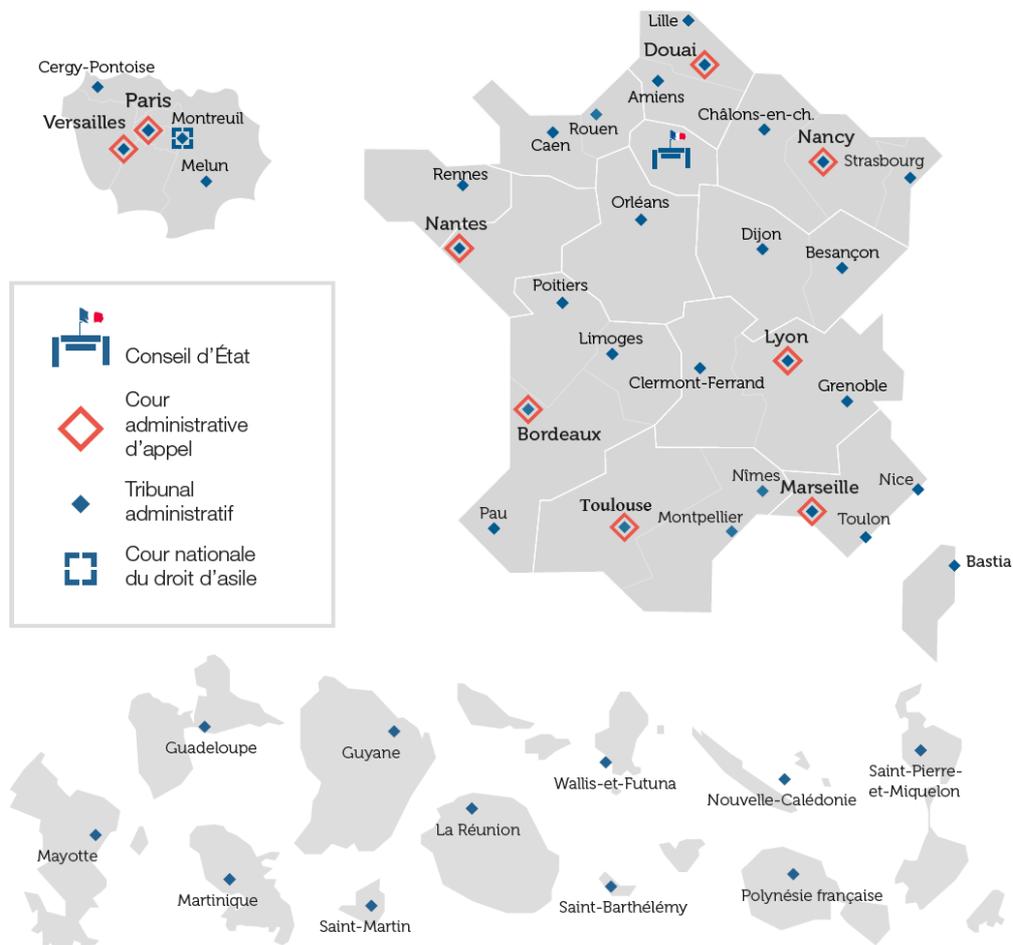
La répartition par domaine

Si le contentieux lié au droit des étrangers a représenté un peu plus du tiers des affaires jugées par le tribunal en 2022 (en hausse de 15,4 % par rapport à 2021), d'autres contentieux occupent une part notable des affaires jugées : celles liées à la fonction publique (relations des fonctionnaires et des agents publics avec leur employeur) couvrent 12,1 % des contentieux du tribunal en 2022 (9,8 % en 2021), contre 7,4 % (6,7 % en 2021) pour les affaires liées à la police (mesures pour faire respecter la sécurité, la salubrité et l'ordre public : permis de conduire, débits de boisson, déchets, stationnement, immeubles insalubres, etc.), et 7 % pour les affaires liées aux aides sociales (aides financières aux personnes (RSA), aux familles, à l'enfance, aux personnes handicapées ou âgées, aides médicales d'État, etc.).



Affaires jugées au tribunal administratif de Clermont-Ferrand par domaine en 2022

Une présence sur tout le territoire



La justice administrative est le pendant de la **justice judiciaire**, qui juge de son côté les conflits entre personnes privées (civil) ou les crimes et délits (pénal) et qui se compose de tribunaux de première instance, de cours d'appel et de la Cour de cassation, juge suprême.