

Audience solennelle du 8 octobre 2018 du tribunal administratif de Clermont Ferrand

Monsieur le Sous préfet de Riom, représentant le préfet du Puy de Dôme, excusé,

Monsieur le sénateur,

Madame la représentante du conseil départemental du Puy de Dôme et présidente de l'association des maires du puy de Dôme,

Monsieur le représentant du maire de Clermont Ferrand,

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

Madame la Première présidente de la Cour d'appel de Riom,

Monsieur le Recteur, chancelier de l'Université,

Messieurs les Président et Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Clermont Ferrand,

Monsieur le Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Cusset,

Monsieur le Président du tribunal administratif de Lyon,

Mesdames et Messieurs les bâtonniers,

Mesdames et Messieurs les représentants des autorités administratives, militaires, judiciaires, policières et de l'AIA, policières, judiciaires,

Messieurs les représentants des ordres professionnels,

Madame la Vice présidente du tribunal,

Mesdames et Messieurs les magistrats,

Madame la greffière en chef,

Mesdames et Messieurs du greffe,

Mesdames et Messieurs, notamment je salue in fine deux commissaires enquêteurs qui me font l'amitié d'être présents chaque année, le président Henri Dubreuil, et M. le professeur émérite Claude Devès : le Conseil d'Etat vient de valider leur excellent travail sur l'utilité publique de la mise aux normes autoroutières de la si dangereuse RCEA dans l'Allier. Je salue enfin mon épouse.

*

Je suis particulièrement heureux de vous accueillir au tribunal ce lundi 8 octobre 2018 pour vous rendre compte - non pas de notre administration - mais de notre activité 2017 2018. La France vient de fêter jeudi dernier, comme vous le savez, le 60^{ème} anniversaire de sa Constitution, remarquable stabilité, mais cette dernière n'a pas encore dépassé la durée des lois constitutionnelles des 24, 25 février et 16 juillet 1875, elle s'en rapproche. En écho et presque en préalable à cet anniversaire, le Conseil Constitutionnel a consacré un nouveau principe constitutionnel, le principe de fraternité tout récemment, dans sa décision du 6 juillet 2018 (Je cite) : « Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national ». Sans doute surpris par sa hardiesse, il précise dans la foulée que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public et s'impose ainsi aux pouvoirs publics. Pour enfoncer ce clou, le législateur a voté la loi « asile et immigration » le 10 septembre 2018, j'y reviendrais, le contentieux des étrangers nous occupe beaucoup : nous tenons ici l'équilibre, la balance, entre d'une part, le droit d'asile, la fraternité humaine, les déclarations universelles, la française de 1789, celle de l'ONU qui fête ses 70 ans également en 2018, la déclaration européenne, les décisions de la cour européenne des droits de l'homme et, d'autre part, de l'autre côté de la balance, la nécessaire et indispensable sauvegarde de l'ordre public.

*

Auparavant, comme de coutume, nous installerons trois nouveaux magistrats administratifs : à la suite du départ en promotion du désormais président Laurent Lévy-Ben-Cheton à Lille et du départ en mobilité statutaire de M. Julien Chassagne à la Cour administrative de Lyon, Monsieur le Président, et de M. Gilles Jurie, ce dernier allant effectuer sa mobilité statutaire au parquet du TGI de Clermont Ferrand, un nouveau lien, qui plus est humain, Monsieur le Président, Monsieur le Procureur, entre nos deux juridictions. Je l'ai encouragé dans cette voie et je le félicite.

A cette occasion, on peut dire que le tribunal se rajeunit et se féminise. Nous sommes 10 magistrats dont 6 femmes, ma chère Catherine.

Monsieur le rapporteur public le plus ancien, je tiens à vous signaler que Madame Caroline Bentejac exerce également ces fonctions de rapporteure publique depuis le 1^{er} septembre à la 1^{ère} chambre, Monsieur Philippe Chacot, nous écoutons vos conclusions.

(lecture des conclusions de M. CHACOT...)

Je vous remercie, Monsieur le rapporteur public.

Madame la greffière en cheffe, Madame Claire Tauveron, vous exercez avec talent et bonheur ces fonctions depuis le mois d'avril et je m'en félicite tous les jours, madame la greffière en cheffe, veuillez donner lecture des textes d'affectation de ces trois magistrats.

Je vous remercie Madame la greffière en cheffe.

J'invite Mmes Rafaëlle Gros et Carine Trimouille et M. Loïc Panighel, à nous rejoindre de ce côté de la barre et sur l'estrade.

Mesdames, Messieurs, nous sommes au complet. Je précise que Mme Claudie Das-Neves, excellente greffière de la 1^{ère} chambre, a fait valoir ses droits à la retraite au mois d'août et que Mme Chantal Petit la remplace.

« La force de la justice administrative et le défi relevé par elle, c'est d'avoir su mettre en adéquation le droit qu'elle applique, le droit administratif, et cet objet, la chose publique. Cette adéquation se traduit, à l'évidence, par le fait que le champ du droit administratif correspond, justement, à celui de l'action publique. C'est ce qu'exprime le professeur Hauriou lorsqu'il définit le droit administratif comme « cette branche du droit public qui règle :

1° l'organisation de l'entreprise de l'administration publique et des diverses personnes administratives en lesquelles elle s'est incarnée ;
2° les pouvoirs et les droits que possèdent ces personnes administratives pour actionner les services publics ; 3° l'exercice de ces pouvoirs et de ces droits par la prérogative (...) ».

C'est également ce qu'exprime le professeur Duguit, pour qui « le droit public est l'ensemble des règles de droit qui s'appliquent à l'État et, dans notre doctrine, aux gouvernants et à leurs agents, dans leurs rapports entre eux et avec les particuliers ». C'est par cette citation de M. Jean Marc Sauvé, Vice Président du Conseil d'Etat durant 12 ans et qui vient de céder son fauteuil, atteint par la scélérate limite d'âge, que je veux commencer mon propos cette année.

Je ne vais pas vous lasser avec nos statistiques. Mais cependant deux, trois chiffres :

Une surprise tout d'abord, seuls en France métropolitaine à ma connaissance, nous avons connu une chute spectaculaire des requêtes (entrées) pour les trois premiers mois de l'année 2018 (- 26 % sur les 3 premiers mois 2017). Je n'ai pas d'explications à cette paralysie momentanée des requérants auvergnats, en général pugnaces. En année glissante, nous sommes sur un rythme de 2200 entrées seulement contre 2300 l'an dernier à la même époque.

Nos décisions, ordonnances et jugements, restent élevées (2283, plus que l'an dernier) et notre taux de couverture des requêtes par nos jugements, bondit de 10 points, de 93 à 103 %.

C'est une première. Notre stock diminue dès lors un peu : 1989 contre 2061 (-2,7 %).

La productivité par magistrat – sorties sur Effectif Réel Moyen (2283 : 9,3 = 245) est excellente.

Notre activité collégiale, le cœur de notre mission, avec les référés, reste soutenue : 915 jugements.

Le délai constaté moyen (hors référés) est de 1 an 9 mois et 16 jours. Nous devons essayer, tous ensemble, en réduisant notamment les délais d'instruction par une gestion dynamique des stocks, de réduire ce délai, notre idéal est un an.

Sur les 9 premiers mois, le taux d'appel est de 29,2 %, (21 % en 2017) Président Fraisse, les perdants respectent largement nos décisions. Nos décisions sont maintenues (77,2 %) ou simplement réformées (4 %) par vos magistrats et nous avons un taux d'annulation de 18,8 %. Cela est perfectible, bien entendu, notamment si les magistrats de votre Cour se rallient davantage à notre jurisprudence. Un peu d'humour face à l'aridité de ces chiffres.

Les référés, nos procédures urgentes, bien connues des avocats dans tous les contentieux, liberté, provision et suspension connaissent un accroissement continu : + 17,9 % cette année.

Voilà pour nos chiffres.

En dehors de notre activité juridictionnelle qui rythme notre activité (20 audiences collégiales par chambre), nous assurons la présidence de commissions administratives utiles (les CDI pour le pré contentieux fiscal ou les commissions de discipline des fonctionnaires territoriaux). Pour les commissions de discipline des ordres professionnels, tout devrait se regrouper à Lyon dans les deux prochaines années. Nous en serons déchargés au profit du TA de Lyon, mon cher Président, vous en êtes heureux.

Un mot du climat social au sein du corps au plan national.

Un baromètre social a été publié il y a un an qui a fait paraître un malaise certain chez les magistrats provenant, à mon sens, de deux éléments principaux : d'une part la charge de travail, la cote d'alerte est franchie, et d'autre part une perte de reconnaissance, de sens et des objectifs. Le Vice Président du C.E., M. Jean Marc Sauvé, qui a qualifié ces résultats tout simplement de médiocres, a décidé de créer deux groupes de travail issus de notre conseil supérieur, le CSTA, l'un sur les carrières, l'autre sur « l'information la consultation et la concertation » dont il m'a confié la présidence.

M. Bruno Lassere, nouveau Vice Président du CE, qui nous fera l'honneur d'une visite en mars prochain, suit avec grand intérêt ces travaux.

Il s'agit pour nous de faire des préconisations, au début de l'année prochaine, pour améliorer l'information du Conseil d'Etat envers les magistrats, pour améliorer la concertation entre notre corps et notre gestionnaire, le secrétariat général du C.E., et enfin d'améliorer la concertation au sein de nos juridictions par une rénovation de nos assemblées générales, notamment. Il nous faut également réfléchir aux relations entre les Cours et les tribunaux de leurs ressorts.

Nous travaillons au sein de ce groupe avec l'espoir d'améliorer le climat social.

Un mot sur nos méthodes de travail et nos relations avec l'extérieur au plan local.

Tout d'abord, nous avons supprimé les célèbres « Considérants » et adopté le style direct depuis le 1^{er} septembre pour toutes nos décisions. C'est un gage de clarté, de rapprochement avec les citoyens, de simplification dans l'expression, par l'emploi de phrases courtes et

concises. Nous en profitons pour abandonner nos expressions favorites mais absconses : Adieu les « nonobstant », « lesdites décisions » et autres « dispositions sus-rappelées », finies les incises subtiles, parfois trop subtiles...

Ensuite, Télérecours est en place et les avocats et les administrations sont tenues de communiquer avec nous par cette voie électronique, qui donne toute satisfaction.

Au 1^{er} novembre, Mesdames, Messieurs, nouvelle étape : arrive « Télérecours Citoyen ». Les requérants, les personnes qui ont un litige avec l'administration pourront nous faire parvenir leur requête par voie électronique (c'est une possibilité, non une obligation). Elles pourront ensuite suivre l'instruction de leur dossier par cette voie jusqu'à la notification du jugement.

Enfin, avec les bâtonniers et avec les avocats, dont la plupart sont spécialisés, les relations sont excellentes mais c'est plutôt à eux de s'exprimer... J'en veux toutefois pour preuve l'existence de 3 Points d'Accès au Droit Administratif, grâce aussi aux présidents de TGI qui financent ces actions : les citoyens du Puy de Dôme, du Cantal et de la Haute Loire peuvent avoir accès aujourd'hui à une consultation gratuite d'un avocat spécialisé. Il ne reste que le si délicat département de l'Allier, avec ses trois barreaux, je ne désespère pas, je souhaite aboutir à la mise en place de 3 Points d'Accès au Droit Administratif en 2019.

Un mot de mon dada, la médiation. C'est tellement mon dada que je suis devenu, depuis le 1^{er} janvier 2018, le référent national médiation pour l'ensemble des juridictions administratives, tribunaux et cours. Plusieurs centaines de médiations, Mesdames et Messieurs, sont en cours en ce moment même, entre des requérants et des administrations. C'est une petite révolution de nos pratiques.

Un référent national, votre serviteur, dispose à ses cotés d'un comité « J.A.M. (Justice Administrative et Médiation) », composé de « sachants » (principalement des médiateurs), des magistrats, des agents du greffe dont la mission est de sensibiliser, informer, inciter...

Un réseau de correspondants médiation (1 magistrat et/ou un greffier) par tribunal et cour administrative.

Un réseau de médiateurs mis à disposition de l'ensemble des juridictions. Pas d'agrément, une procédure souple et décentralisée. Nous attendons en fait de voir comme les magistrats judiciaires dressent leur propre liste, ce qui n'a pas l'air d'être simple...

Les 7 règles d'or de la médiation, elles, en revanche sont simples :

1^{ère} règle : la médiation doit être véritablement acceptée par les parties.

On gagne ou on échoue souvent une médiation dans la période d'acceptation de la médiation, avant qu'elle ne démarre. C'est le moment, je parle d'expérience, le plus important. Si on réussit cette phase préalable, 80 % des médiations aboutissent. Une médiation acceptée du bout des lèvres, cela arrive, ce n'est pas bon signe. Il doit donc y avoir un travail préparatoire et de « **service avant vente** », si je puis dire, de la médiation.

2^{ème} règle : le cadre général de la médiation doit être fixé préalablement par les parties.

Chaque partie doit savoir (et prendre véritablement conscience) qu'elle peut librement accepter ou refuser et ce, sans aucune conséquence négative, et se retirer à tout moment de la médiation. Le choix du médiateur relève des parties soit parce qu'elles s'entendent sur son nom soit parce qu'elles acceptent la proposition de la juridiction.

3^{ème} règle d'or : la médiation doit être menée en « conduite assistée ».

A chaque étape, le médiateur doit s'assurer que les parties suivent le processus et adhèrent. Sinon, le dispositif peut échouer au moment crucial, au moment final souvent, par un grain de sable, peu visible voire invisible et dès lors mal ou non traité.

Le médiateur doit amener à la solution les parties plutôt que proposer sa solution. Il faut encore moins chercher à imposer sa solution, cela ne marche pas, le médiateur n'est pas un arbitre. Mais le médiateur est un acteur essentiel, tiers de confiance, qui peut proposer une voie, des solutions raisonnables.

4^{ème} règle d'or : il faut savoir avec qui conduire, au sein de l'organisation publique notamment, mais aussi de l'entreprise, la médiation et surtout avec qui conclure l'accord.

Il faut mener à bien ce travail d'identification. J'ai conduit la médiation du musée des Confluences avec un des D.G.A. de la métropole de Lyon, j'ai senti qu'il ne pouvait pas à la fin voir le président dans un délai raisonnable pour lui présenter le résultat de celle-ci.

5^{ème} règle d'or : le contrôleur financier, pour les ministères, le payeur ou le comptable public, pour les collectivités territoriales, doivent être informés, le plus en amont possible, du lancement de la médiation et des raisons qui poussent l'acteur public à entrer en médiation, notamment dans le cas de l'existence d'un volet financier (fixation d'une indemnité par exemple).

Il faut ainsi connaître les règles du droit public et celles de l'organisation des personnes publiques : la médiation administrative est en ce sens, particulière et le médiateur doit en connaître les règles de base.

De plus, le comptable public prévenu et informé du déroulé de la médiation, ne demande pas en général l'homologation de la transaction. Ce processus d'homologation rallonge en effet excessivement les délais et n'évite pas un dossier pour le tribunal (alors que la médiation a précisément pour but d'alléger la tâche du tribunal). Je ne recommande pas l'homologation puisqu'on peut s'en passer, la transaction devenant la loi des parties.

6^{ème} règle d'or : la médiation doit être la plus courte possible. C'est la règle la plus importante.

Il faut avancer sans cesse, faire valider des points d'accords, ne jamais revenir en arrière. 3 mois pour une médiation normale, 6 mois au plus pour un litige complexe. Le temps qui s'écoule joue contre la réussite de la médiation, je parle d'expérience.

7^{ème} et dernière règle : la médiation réussie aboutit à une transaction qui doit être rédigée par les parties (leurs avocats la plupart du temps).

Ce n'est pas au médiateur de rédiger celle-ci, il peut aider sans plus.

La médiation peut aussi réussir sans transaction : si la personne comprend simplement la décision de l'administration et l'accepte après réflexion. Beaucoup de médiations consistent à montrer (et à démontrer) à la personne que l'administration a agi correctement en respectant la légalité. C'est aussi un aspect du rôle du médiateur en matière administrative, informer, faire comprendre.

La transaction doit préciser les termes de l'accord et bien entendu, comporter nécessairement une clause d'abandon de tout processus contentieux pour l'avenir. En cas de médiation au moment ou après dépôt d'une requête, la médiation réussie entraîne un désistement.

Voilà pour la médiation libre. N'hésitez pas, engagez vous dans ce processus.

*

Mais nous sommes aussi engagés en Auvergne sur la Médiation Préalable Obligatoire. (Décret du 16 février 2018)

Il s'agit d'obliger l'administration et la personne (le fonctionnaire, le demandeur d'emploi, le bénéficiaire du RSA) à avoir davantage d'informations, et à échanger avec l'organisme public avant d'aller voir le juge.

L'Académie, Monsieur le Recteur, pour les décisions individuelles défavorables des fonctionnaires, professeurs et personnels administratifs (et c'est votre Médiateur institutionnel académique qui conduit la médiation).

Deux centres de gestion de la Fonction Publique Territoriale : 63 et 43 Mme Dafix Ray pour les fonctionnaires territoriaux des collectivités adhérentes à l'expérimentation (un médiateur du Centre de Gestion de la FPT) conduit la médiation (1^{er} janvier).

Enfin, Pôle emploi (ARA) pour les radiations des demandeurs d'emploi ou le versement de l'ASS.

C'est l'avenir : avant d'aller au contentieux, il faut au moins que la personne comprenne la décision ou puisse échanger avec l'administration pour aboutir à un accord ou éviter un contentieux. C'est un enjeu majeur de toute la justice du XXIème siècle.

Notre contentieux pour finir. En matière d'urbanisme et de Permis de Construire en particulier : pour le logement collectif nos jugements doivent être rendus en 10 mois, nous nous y engageons.

Pour celui des étrangers, nous appliquerons la nouvelle loi du 10 septembre 2018. Elle assouplit les délais de nos décisions en urgence c'est une bonne chose, mais elle crée un recours supplémentaire de suspension des décisions d'éloignement pour les demandeurs d'asile (entre la décision de l'O.F.P.R.A. et la C.N.D.A.), c'est une moins bonne chose pour les tribunaux. Mais nous appliquerons cette nouvelle loi... en attendant la prochaine (20 lois en 20 ans, sincèrement, nous trouvons que c'est beaucoup trop).

J'en arrive à la conclusion sur la justice de demain, l'intelligence artificielle, l'aide à la décision :

J'ai fait un rêve et c'est aussi un cauchemar : un magistrat qui dispose de deux ou trois assistants de justice et organise leur travail, qui dispose d'une intelligence juridique artificielle hyper performante (aujourd'hui le taux de bon diagnostic médical humain est de 93 %, il monte à 98 % avec l'IA...). Le cauchemar, c'est que comme aux Etats Unis aujourd'hui, l'avocat dispose de l'analyse de l'ensemble des décisions rendues par ce magistrat et peut adopter une stratégie de défense offensive et pointue en conséquence... Nous verrons bien.

Au delà des outils, et le robot juge ne nous remplacera pas de sitôt (pas plus que dans le cockpit d'un avion les passagers ne sont prêts à accepter un robot pilote...), le besoin de justice, Mesdames, Messieurs, ne faiblit pas. Nos citoyens, sur informés, ont toujours cette aspiration au cœur et même, plus que jamais.

Pour finir et pour pouvoir répondre à cette aspiration, j'ai choisi ce mot d'Anatole France que je livre à votre sagacité avant de rejoindre tous ensemble nos agapes à l'étage du dessous :
« La société repose sur la force, et la force doit être respectée comme le fondement auguste des sociétés. La justice est l'administration de la force. »

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.