

# AUDIENCE SOLENNELLE

## 6 octobre 2014

Par Gilles HERMITTE, Président.

- Monsieur le secrétaire général, représentant le préfet de la région Auvergne, préfet du Puy-de-Dôme ;
- Mesdames et messieurs les députés et sénateurs,
- Monsieur le maire de Clermont-Ferrand,
- Monsieur le représentant du président du conseil régional ;
- Mesdames et messieurs les présidents, responsables et représentants des administrations civiles, militaires et des juridictions ;
- Mesdames et messieurs les bâtonniers ou leurs représentants ;
- Mesdames et messieurs,
- Chers collègues, chers amis,

C'est avec un grand plaisir que l'ensemble des membres du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, conscients de l'honneur que vous leur faites, vous accueillent aujourd'hui pour cette audience solennelle, qui marque le début de l'année judiciaire 2014-2015.

Comme je l'ai dit l'année dernière, le choix de la tenue d'une telle audience à l'automne prend acte du rythme particulier de notre activité juridictionnelle et d'une année judiciaire qui est alignée sur l'année scolaire ou universitaire et non sur l'année civile. Elle s'inscrit aussi dans un contexte moins dense, en matière d'événement de cette nature, qu'au cours du mois de janvier, très riche sur ce point avec les nombreuses cérémonies de vœux.

Au seuil de cette nouvelle année judiciaire, il est encore temps de jeter un regard sur l'année écoulée. Il est encore tout aussi possible d'esquisser les ambitions de l'année à venir et de se préparer à les concrétiser.

Avant de vous livrer quelques repères sur l'activité du tribunal, il m'a semblé important de rappeler que cet exercice s'inscrit pleinement dans un cadre démocratique.

Notre droit positif comporte en effet une disposition importante et pourtant fort peu sollicitée. Il s'agit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Cet article dispose que :

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

Ce droit dont dispose la « Société », et à travers elle chaque citoyen, impose donc de rendre des comptes.

Mais qu'implique une telle exigence pour une juridiction, laquelle ne peut accomplir sa tâche que si les magistrats qui la composent jouissent d'une indépendance effective ?

En fait, il n'existe pas de contradiction entre le devoir de rendre des comptes et l'indépendance du juge. Il ne s'agit pas ici de disserter sur la responsabilité des magistrats administratifs. La justice est un service public dont les usagers doivent pouvoir exiger un fonctionnement normal, qui suppose principalement des décisions de qualité, rendues dans un délai raisonnable. Mais, plus largement, parce qu'elle est ce troisième pouvoir qui a parfois la lourde tâche d'arbitrer entre les deux premiers, le législatif et l'exécutif, la justice doit pouvoir présenter à la société dans son ensemble un bilan régulier de son état de santé.

Il est bien qu'il en soit ainsi et qu'un inventaire soit dressé. Ce ne sera d'ailleurs pas le seul de cette matinée.

Commençons donc par un exercice rétrospectif.

L'année 2013-2014 a été une année difficile mais riche.

Comme l'an passé, quelques chiffres, peu nombreux mais choisis suffiront, je l'espère, à fixer les ordres de grandeur.

Globalement, l'activité de la juridiction s'est maintenue à un rythme soutenu. Mais la situation que nous connaissons depuis le début de l'année 2014 peut inspirer quelques inquiétudes. Car les difficultés ont été nombreuses.

La raison principale en est une très forte augmentation des dossiers enregistrés depuis le début de l'année 2014. Au 31 août dernier, 1 551 requêtes ont été comptabilisées sur les huit premiers mois de l'année. Ce nombre, rapporté à celui des entrées durant la même période de l'année 2013, traduit une augmentation de près de 15 % des entrées. Sur une année glissante, de septembre 2013 à août 2014, cette augmentation reste de 7,9 % avec 2 192 entrées. Toutes les juridictions administratives ont connu une évolution à la hausse comparable, dont les causes sont très difficiles à appréhender. La suppression de la contribution à l'aide juridique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 a sans doute joué un rôle mais il n'est pas certain qu'il soit déterminant. Cela ne saurait expliquer, à mon sens, par exemple, que la très forte hausse des trois premiers mois de l'année 2014, jusqu'à plus de 25 % d'entrées en plus par rapport à la même période l'an passé, ait été suivie d'une hausse beaucoup plus mesurée depuis le deuxième trimestre.

S'agissant des sorties, qui s'établissaient au 31 août 2014 à 1 989 depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013, la baisse par rapport à l'année judiciaire antérieure, 2012-2013, est de 4,6 %.

Mais ce chiffre doit être expliqué, en ce qu'il ne révèle pas une baisse de l'activité du tribunal.

Il est, pour l'essentiel, un dommage collatéral de la réforme des contentieux sociaux mise en place par le décret du 13 août 2013 et dont les grandes lignes vous ont été présentées l'an dernier. En effet, l'activité collégiale, qui constitue encore l'activité normale pour les juridictions administratives, a cru de plus de 17 % en 2013-2014, par rapport à l'année antérieure et ce malgré le départ d'un magistrat au 1<sup>er</sup> septembre 2013. L'activité du magistrat statuant seul s'est quasi stabilisée, avec une diminution du nombre de dossiers traités de 1,3 % seulement. En fait, c'est le nombre de dossiers traités par ordonnance qui a chuté de manière spectaculaire, soit - 31,7 %. La cause, je l'ai dit, peut être aisément identifiée. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les requêtes relevant des contentieux dits « sociaux » (RSA ; APL ; aides diverses) font l'objet d'une instruction aménagée. Alors qu'antérieurement, lorsqu'elles n'étaient pas motivées, leur rejet intervenait par ordonnance, à l'issue d'un délai de deux mois après leur enregistrement, désormais, un tel traitement n'est plus autorisé. L'article R. 772-6 du CJA impose au juge d'inviter le requérant à régulariser sa requête, en indiquant précisément ce qu'il demande, ses conclusions, les motifs qu'il fait valoir à cet effet, les moyens. Dans les faits, un formulaire de requête, élaboré par le Conseil d'Etat, lequel comporte diverses rubriques à renseigner, est adressé dans ce cas au requérant non représenté par un avocat. Les retours permettent souvent de donner un contenu utile au recours formé. Lorsque l'on sait que neuf requêtes sur dix étaient traitées par ordonnance de tri avant la réforme de 2013, ce qui n'est plus aujourd'hui possible, et que la régularisation mise en œuvre, sans être toujours pleinement efficace, permet de « sauver » une majorité de ces requêtes en vue d'un examen au fond, on comprend que la structure du traitement contentieux en est bouleversée.

De fait, l'examen de ces requêtes enregistrées depuis le premier janvier 2014 n'a pu réellement débiter qu'au mois de mai 2014, après mise en œuvre de la procédure contradictoire. Ainsi, pendant quatre mois, ces requêtes ont été instruites sans pouvoir être jugées alors qu'avant, elle était jugées sans pouvoir être instruites.

Lorsque l'on ajoute que ces contentieux sociaux ont augmenté au tribunal administratif de Clermont-Ferrand de plus de 13 % durant l'année judiciaire écoulée, par rapport à l'année 2012-2013, ce qui au passage peut rendre compte d'une détérioration de la situation de nombreuses personnes en situation précaire, et qu'ils représentent près de 17 % (16,69) des entrées sur l'année judiciaire écoulée, on mesure mieux l'impact de la réforme évoquée.

Que l'on comprenne bien, cette réforme était nécessaire pour donner un sens, dans ces contentieux, à la notion de recours effectif, qui suppose aussi, en un certain sens, que les requêtes puissent être examinées au fond et non stoppée au stade de leur recevabilité. Mais elle a eu un impact statistique important, par une modification structurelle de l'équilibre entre jugements et ordonnances. Désormais, l'activité du magistrat statuant seul devrait pouvoir être régulière sur ces contentieux.

Pour autant, la situation du tribunal administratif de Clermont-Ferrand reste globalement saine.

En effet, le stock d'affaires en instance reste maîtrisé. S'il a augmenté de 200 dossiers environ en une année, pour s'établir à 1 374 affaires, le délai théorique d'élimination est de 8 mois et 9 jours, alors qu'il est en moyenne de 10 mois et 14 jours en métropole.

Surtout, le nombre de dossiers de plus de deux ans en stock n'est que de 33, ce qui représente 2,40 % du stock. Enfin, le délai de jugement moyen constaté s'agissant des affaires ordinaires (c'est à dire hors urgences), est de 1 an 1 mois et 13 jours à Clermont-Ferrand, alors qu'il est de 1 an 9 mois et 20 jours en métropole.

Ces résultats n'ont pu être atteints que par la mobilisation de l'ensemble des membres de la juridiction, magistrats et agents de greffe, dont je tiens ici publiquement à saluer la conscience professionnelle, le dynamisme, l'efficacité et les qualités humaines.

Fort heureusement, l'effectif des agents de greffe reste stable depuis six ans maintenant. 16 agents occupent les 15 emplois dont le tribunal est doté. Un assistant du contentieux vient compléter cet effectif. Mais il n'y a désormais plus d'assistants de justice. L'effectif des magistrats a également diminué sur la même période, passant de 11 à 9. L'impact de cette diminution ne se fera véritablement sentir à partir du début de l'année 2015, l'effectif réel de magistrat étant ramené à l'effectif théorique par le départ en retraite de l'un d'entre nous au 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Si la croissance des entrées perdurait, la situation du tribunal pourrait s'avérer plus préoccupante, dans les années à venir.

La seconde difficulté non négligeable a été d'assurer la réussite du déploiement de Télérecours. Généralisé le 2 décembre dernier, cette application qui permet les échanges dématérialisés entre la juridiction et certaines parties (avocats ; personnes publiques) est désormais bien maîtrisée par les différents acteurs, au premier rang desquels les agents de greffe, qui l'utilisent au quotidien. Le bilan, après dix mois de mise en œuvre, est positif. En témoigne le taux de requêtes déposées par Télérecours, qui, à Clermont-Ferrand, a franchi le seuil de 50% des requêtes éligibles au mois de mai dernier, pour se maintenir au-delà de manière ininterrompue.

Mais cela ne s'est pas fait sans mal.

Un effort important de formation a été entrepris, d'abord à l'attention des agents de greffe, ensuite à destination de nos partenaires institutionnels. Le taux de satisfaction exprimée permet d'affirmer que cela a été réussi.

Surtout, la charge de travail pesant sur le greffe a été, à la fois, allégée et alourdie. Allégée car la dématérialisation des échanges permet indéniablement de gagner du temps dans la mise en œuvre des mesures d'instruction. Mais, en l'état du dispositif actuel, il s'est agi pour les agents du greffe de gérer des dossiers dits « asymétriques ». C'est-à-dire des dossiers dans lesquels toutes les parties ne sont pas inscrites à Télérecours. Il faut alors dématérialiser ce qui est déposé sous forme papier traditionnelle et rematérialiser ce qui est produit par Télérecours.

Mais, bien que difficile, l'année judiciaire écoulée a également été riche.

Riche tout d'abord en événements qui rythment la vie d'une juridiction administrative.

Le tribunal de Clermont-Ferrand a en effet été l'objet d'une inspection dans le cadre de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives confiée au Conseil

d'Etat par l'article L. 112-5 du code de justice administrative. L'organisation et le fonctionnement de notre juridiction ont été passés au crible d'une grille d'analyse serrée et complète dans le cadre de ce qui se présente comme un véritable audit. Le rapport qui a été rendu par la mission d'inspection confirme que l'organisation et le fonctionnement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand sont de qualité. Les recommandations qui ont été faites ont donné lieu, comme cela est prévu, à une réponse de la part du chef de juridiction et ont déjà fait l'objet ou feront l'objet d'une mise en application réfléchie.

Le 15 septembre dernier, le vice-président du Conseil d'Etat, M. Jean-Marc Sauvé, accompagné d'une délégation, a rendu visite au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, ce qui a été l'occasion d'échanger librement sur certaines questions concernant la juridiction administrative dans son ensemble, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en particulier.

Riche en émotions et en échanges ensuite.

Comme ce jeudi 22 mai 2014, où une audience collégiale prévue à 9 h 15 n'a pu débuter, avec une grosse demie heure de retard, qu'après qu'une intervention des pompiers eût permis d'accéder à l'intérieur du tribunal, ce qu'avait rendu impossible un dysfonctionnement du système électrique de la porte d'entrée. Le hasard a fait qu'un journaliste présent pour assister à l'audience a pu couvrir l'évènement presque en direct.

Plusieurs réunions ont été organisées avec nos partenaires institutionnels et, en particulier avec les avocats, sous la forme d'un petit déjeuner juridique.

La mise en place de cafés juridiques enfin a permis de réunir les membres du tribunal autour de thématiques qui ont trait, de près et parfois d'un peu plus loin à la matière juridique, comme droit et bande dessinée ; les musiques techno et le droit ou encore sur le costume des acteurs de la justice, magistrats et avocats.

Enfin, année riche parce qu'elle a été, comme tous les six ans, l'occasion pour la juridiction d'être confrontée à nouveau aux spécificités et aux charmes, sans doute également discrets, du droit et du contentieux électoraux.

*Présentation du contentieux électoral. (F. Lamontagne, vice-président).*

Le contentieux électoral place le juge administratif au cœur du fonctionnement démocratique de notre société. Cela donne à la formule qui figure au début des décisions juridictionnelles : « au nom du peuple français », une résonance particulière.

Quelques mots, maintenant sur l'avenir immédiat du tribunal.

La question pourrait être posée de savoir si la juridiction administrative est bien installée dans son époque. En effet, il n'y est fait aucune allusion dans les réflexions menées par le ministère de la justice sur la justice du XXIème siècle. Qu'est-ce à dire ?

La seule explication que je retiendrai est que la juridiction administrative est déjà bien installée dans son siècle et qu'elle a su évoluer de manière remarquable, même si cette

évolution n'a pas toujours été spontanée. Que l'on pense à la transformation du rôle du rapporteur public et au nouveau visage des audiences publiques qui en résulte, qui sont les fruits de la réponse aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il nous reste pourtant à relever un défi, qui est celui de la qualité de la justice que nous rendons. Non pas que nos décisions aient à souffrir d'un déficit sur ce point s'agissant de leur contenu, le faible taux d'annulation ou de réformation en appel en témoignant. Nos conditions de travail restent satisfaisantes et nos procédures internes efficaces.

Mais deux projets devront occuper toute notre attention au cours de l'année judiciaire à venir.

Le premier concerne l'évolution de la rédaction de nos décisions de justice. Il s'agit, tout à la fois, d'en alléger, pour les simplifier, certains éléments, comme les visas ou les longues citations de textes, pour insister davantage sur la clarté du raisonnement juridique. Comme la loi ou le règlement, la décision de justice ne peut être efficace que si elle est concise, précise, et claire, bref, compréhensible par tous. Faisant le lien entre la norme générale et le cas d'espèce, elle doit plus encore être convaincante et, pour cela, être pédagogique. L'étude des incidences des transformations nécessaires se poursuit sous la forme d'une expérimentation par deux cours administratives d'appel et les tribunaux de leur ressort. Nous espérons vivement que l'année judiciaire 2014-2015 verra aboutir ce projet.

Le second devrait nous permettre de tirer pleinement parti du déploiement de Télérecours. A cet égard, deux réflexions devront être menées simultanément.

La première concerne la gestion des dossiers dits « asymétriques », dans lesquels toutes les parties n'ont pas accès à Télérecours ou ne l'utilisent pas. Une réflexion est menée au Conseil d'Etat afin de ménager une sortie à court terme de cette situation par une généralisation de Télérecours. Mais, dans l'attente, il nous appartient, à Clermont-Ferrand de continuer à essayer de développer cette application pour en tirer tous les avantages en termes de rapidité et de sécurité des échanges, tout en poursuivant notre réflexion sur un allègement de la charge de travail pesant sur les agents du greffe, lorsqu'ils rematérialisent ou qu'ils dématérialisent les actes de procédure dans ces fameux dossiers asymétriques.

La seconde doit permettre cette fois aux magistrats d'utiliser pleinement les possibilités qu'offre la disponibilité de dossiers dématérialisés et de développer ce que l'on appelle le travail juridictionnel collaboratif. Il s'agira de mener la préparation des audiences et les délibérés à partir du dossier dématérialisé et d'une note du rapporteur qui le serait également. L'accès direct au dossier de tous les membres de la formation de jugement permettra une connaissance encore plus approfondie du dossier de la part des tous les magistrats appelés à se prononcer sur la décision à rendre.

Voici les quelques pistes pour l'année à venir sur lesquelles je souhaite voir notre juridiction s'engager.

Pour terminer cette audience, nous vous proposons cette année un parcours personnel et original dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Comme je l'ai dit, juger est une affaire

sérieuse. Mais il est une autre lecture possible de la jurisprudence, plus légère mais non moins instructive, à laquelle nous convient Monsieur le premier conseiller Jean-François Bordes, auquel je donne sans plus attendre la parole.

*Un inventaire particulier (Jean-François Bordes, premier conseiller).*

Nous voici parvenus au terme de cette audience de rentrée. Il y était question de rendre compte de l'activité du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, de dresser un inventaire à travers quelques chiffres. D'ailleurs, Jacques Prévert ne s'y était pas trompé. Il faut se rappeler que le poète avait intitulé « statistiques » la première des trois versions de son poème, celle écrite en 1938, et que deux des trois versions connues publiées, l'ont été sous ce dernier titre, avant que ne s'impose celui d'« Inventaire ».

Une dernière donnée chiffrée pour aujourd'hui. Vous l'aurez remarqué, le nombre des personnes qui siègent à cette audience est, cette année, le même que celui d'un fameux dernier repas. Et, puisque Prévert est aujourd'hui à l'honneur, je ne résiste pas au plaisir de vous lire un court poème en cinq vers intitulé justement « La Cène » qui fait également partie du recueil « Paroles » :

Ils sont à table  
Ils ne mangent pas  
Ils ne sont pas dans leur assiette  
Et leur assiette se tient toute droite  
Verticalement derrière leur tête.

Vous avez pu, pendant une heure, vous assurer visuellement que cette audience, pour solennelle qu'elle soit, n'était pas une mise en scène, ni d'ailleurs une mise en « Cène ».

Elle est simplement l'occasion de rendre hommage posthume à une profession fort utile mais aujourd'hui disparue : celle de « quatorzième », qui rendait, jusqu'au début du XXème siècle encore, d'immenses services, lors de repas auxquels treize convives devaient participer. Peut-être un nouveau gisement d'emplois, qui sait.

Quoi qu'il en soit, les membres de la juridiction vous remercient une nouvelle fois de votre présence et je remercie chaleureusement tous les membres de la juridiction pour leur présence et leur concours à la réussite de cette audience.

Vous êtes maintenant conviés à partager avec nous les plaisirs plus roboratifs du buffet qui sera servi dans le hall d'accueil où, je le précise à toutes fins utiles, avec une dernière pensée pour Prévert, vous ne devriez, du moins je l'espère, rencontrer aucun raton laveur.