

Intervention en audience solennelle le 5 octobre 2015  
Tribunal administratif de Clermont-Ferrand

Par Philippe GAZAGNES, président.

« L'audience solennelle du tribunal administratif de Clermont Ferrand est ouverte.

\*

Monsieur le Préfet de la région Auvergne, Préfet du Puy-de-Dôme,

Madame la député,

Mesdames et messieurs les élus locaux,

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

Mesdames et Messieurs les représentants des autorités militaires, judiciaires et administratives,

Mesdames et Messieurs les bâtonniers et ou leurs représentants,

Messieurs les présidents des tribunaux administratifs de Lyon et d'Orléans,

Messieurs les anciens présidents de ce tribunal,

Mesdames, Messieurs,

Je souhaite bien entendu à titre liminaire et avant tout avoir une pensée pour nos compatriotes des Alpes maritimes et pour tous les agents des services publics mobilisés pour faire face à cette catastrophe.

\*

Le 2 janvier 1988, il y a donc 27 ans, j'arrivais, à la sortie de mon stage de six mois au Conseil d'Etat, après ma scolarité à l'Ecole nationale d'Administration, dans ce tribunal pour exercer les fonctions de conseiller

rapporteur : je fus accueilli chaleureusement par le président Marillia, mail Allagnat, derrière le centre Jaude...

Je suis d'autant plus heureux aujourd'hui que je ne reviens pas seul : Catherine Courret, vice-présidente, qui arrive, comme moi, de Lyon, mais qui a déjà travaillé ici, avec moi, revient elle aussi. C'est un pur produit de l'Université clermontoise et de la non moins brillante Ecole nationale des impôts. Je me réjouis de l'avoir à mes côtés : Non seulement elle préside la 1<sup>ère</sup> chambre avec talent mais je souhaite l'associer le plus possible au fonctionnement de la juridiction : ses conseils sont d'ores et déjà précieux. Catherine, je prononce donc notre installation officielle à la tête de ce tribunal au 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Notre tribunal, Mesdames, Messieurs, c'est en effet deux chambres. L'ordre de grandeur pour la création des chambres, pour notre gestionnaire, le Conseil d'Etat, est de 1000 requêtes par an. Nous avons donc un besoin permanent de deux chambres et de 8 à 10 magistrats.

Je vous présente nos deux rapporteurs publics, Philippe Chacot, pour la 1<sup>ère</sup> chambre et Julien Chassagne pour la seconde. Le rôle du rapporteur public est essentiel, notamment pour les avocats, les universitaires, le public, ils expliquent et disent le droit. Ils participent au rayonnement de la juridiction en publiant le plus possible leurs conclusions qui le méritent. Philippe interviendra dans un instant sur un exemple de la construction d'un Etat de droit pour les uns, de la « judiciarisation » de notre société pour les autres.

Caroline Bentejac et Michel L'hirondel sont les deux magistrats rapporteurs de la 1<sup>ère</sup> chambre. Gilles Jurie et Jean François Bordes sont les magistrats rapporteurs de la 2<sup>nde</sup>. Je m'en voudrais de ne pas citer également Claire Tauveron, assistante du contentieux qui nous fait gagner à tous un temps précieux.

Un tribunal, ce sont des magistrats mais aussi un greffe. Nos jugements sont signés par un greffier.

Un mot particulier pour Gilles Fournioux, greffier en chef, je viens de transmettre sa demande à faire valoir ses droits à la retraite. Gilles était là, en 1988, lors je suis arrivé au tribunal, et encore jeune tous les deux, nous échangeons quelques balles de tennis au parc Bargoin. Il joue toujours, lui... C'est la mémoire précieuse de ce tribunal, une figure qui va nous manquer, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Merci, Gilles, pour tout le travail accompli.

Claudie Das Neves et Pascale Manneveau sont les greffiers respectifs de la 1<sup>ère</sup> et de la 2<sup>ème</sup> chambre. Ils sont également très précieux : rigoureux et efficaces.

Un nouveau greffier en chef sera là au début de l'année prochaine, je suis en train de le (ou de la) recruter.

L'équipe sera alors au complet pour écrire une nouvelle page d'autant plus qu'une nouvelle magistrate nous rejoindra également mi novembre.

\*

Les temps sont durs, Mesdames Messieurs, pour les fonctionnaires, pour le statut général et pour l'administration, cependant - et heureusement - ils le sont beaucoup moins pour les policiers, les gendarmes, les militaires, les infirmières et les médecins des hôpitaux, les agents des collectivités locales, au service de la population, les préfets et les juges... Paradoxe bien hexagonal... Pourtant ce statut permet la nécessaire protection des fonctionnaires, garantit leur indépendance d'action et d'esprit, y compris vis-à-vis du pouvoir politique, nous l'appliquons ici quotidiennement. Et ce statut, contrairement à ce qu'on peut lire ici où là, permet de manager des équipes, comme dans le secteur privé.

\*

**« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges, ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions »**

**Loi des 16-24 août 1790**

**« Juger l'administration, c'est administrer »,**

Ce sont bien ces principes révolutionnaires de stricte séparation des pouvoirs qui dessinent notre ordre administratif si particulier et qui ont fondé notre existence : nous y tenons tout particulièrement.

En présence de parlementaires, je serais bien avare de commenter la loi mais il y en a une que j'aime tout particulièrement c'est la « *loi concernant la division du territoire de la République et l'administration* ». Ce n'est pas notre dernière loi « Notre », promulguée le 7 août 2015, non, c'est la célèbre loi ... du 28 pluviôse an VIII, créatrice de l'institution préfectorale, à laquelle nous sommes tous attachés, Monsieur le Préfet de région, et créatrice, à travers le conseil de préfecture, du juge administratif de premier degré. Présidé par le préfet à

l'époque, cette juridiction a bien fonctionné et disparu en donnant naissance aux tribunaux administratifs, comme vous le savez, en 1953.

Selon cette loi, le conseil de préfecture était une juridiction chargée de juger le contentieux administratif départemental sur les travaux publics, mais aussi les contributions directes et les domaines nationaux. On a ajouté quelques matières depuis...

Je ne résiste pas, à ce propos, à vous montrer le dictionnaire de l'administration de 1898 qui couvrait tout le champ d'action de l'administration de l'époque. Le travail de l'administration et de son juge était bien plus simple.... Dans cet ouvrage, p. 1422, on peut lire cette apostrophe de Roederer dans son rapport au corps législatif pour présenter justement cette loi du 28 pluviôse an VIII :

**« Remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration ; pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis des bureaux ; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles et à ses formes ; pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme ».** Rien à ôter à cette présentation.

\*

Aujourd'hui, nous sommes le Régulateur des pouvoirs publics, le tribunal arbitre et tranche les litiges entre les citoyens et les administrations dans le ressort, sur le territoire de l'Auvergne.

J'avais invité le vice-président du Conseil d'Etat à venir assister à cette audience mais son emploi du temps ne lui permet pas d'être parmi nous. En revanche, lors de notre entretien, il y a quinze jours, il m'a chargé d'un message pour cette audience : **« la réforme territoriale en cours est sans effet sur la place et la pérennité de ce tribunal ».**

Pourquoi ? Parce que nous avons besoin d'être proche de la population et de l'administration, nous avons besoin d'être proche des barreaux, des avocats, nos indispensables relais. L'histoire de l'implantation des tribunaux administratifs montre d'ailleurs que nous créons des tribunaux bi départementaux (Nîmes) voire mono départementaux (Toulon ou Montreuil)...Le président du TA de Lyon, qui me fait l'amitié d'être présent, n'est pas hégémonique, ses 11000 requêtes à traiter lui suffisent amplement !

\*

On parle donc de plus en plus, Mesdames, Messieurs, de « judiciarisation » de la société, c'est vrai, souvent pour s'en plaindre. A-t-on été trop loin ?

Un citoyen vient de me demander - par référé - de lui communiquer l'enregistrement sonore de son appel à Police Secours, Monsieur le Directeur de la sécurité publique, document communicable selon la CADA...

Lorsque j'ai démarré ma carrière, il existait ce qu'on appelait les mesures d'ordre intérieur. Education, deux jours d'exclusion du collège pour des activités de potache, pas de recours... En prison, le « mitard », comme on disait, pas de juge. « Circulez, il n'y a rien à voir ».

Autre temps...Les temps ont changé, on nous a demandé de venir dire le droit partout et en tous lieux. Nous sommes les défenseurs des libertés publiques et c'est plutôt comme cela qu'il faut ouvrir le prisme. Après tout, chaque acte administratif, chaque décision, mérite d'être soumis à notre examen. Nous sommes le bras armé de l'Etat de droit en Auvergne.

Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? Je laisse chacun juge mais...un éclairage est à ce moment de mon intervention est nécessaire :

Philippe Chacot, rapporteur public, intervient pour vous montrer ce que vient faire le juge administratif dans les centres pénitentiaires : Monsieur le rapporteur public, vos conclusions s'il vous plaît :

...

Merci, je te félicite Philippe pour cet éclairage fin et complet.

Ce mouvement d'appel au juge de l'état de droit me semble irréversible.

Et nous touchons au cœur de l'actualité avec l'application délicate et complexe du principe constitutionnel de laïcité.

\*

Venons-en au volet des statistiques, qui montrent notre activité en volume, d'un point de vue quantitatif et non qualitatif. Très vite, car d'une part ce n'est pas ma « tasse de thé » et d'autre part, nos concitoyens attendent une justice de qualité dans des délais raisonnables. Tout simplement.

Du 1<sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2014 nous avons enregistré **2507 dossiers**, soit **14,53 %** de plus que l'an passé (2189) : ce sont 318 dossiers de plus. Les domaines principaux d'augmentation sont le contentieux fiscal, Monsieur le directeur régional des finances publiques, et celui des titres de séjours, du droit des étrangers.

Durant la même période nous avons jugé, traité **2255** dossiers, une hausse, certes, de + **4,11 %** mais qui ne suit pas hélas le rythme des entrées.

Par voie de conséquence, le stock des affaires a augmenté : **1685** dossiers au 30 septembre 2015 (252 dossiers de plus que l'an dernier) + **17,59 %**. C'est préoccupant.

Cependant, le délai théorique d'élimination du stock (si on y consacrait toute notre force de travail, est de 9 mois et 13 jours, inférieur au chiffre national). Le délai constaté moyen pour les affaires ordinaires reste bon (1 an 2 mois et 30 jours). Les affaires ordinaires sont celles qui ne nous imposent pas un délai impératif comme celui de juger en 3 mois les OQTF.

C'est préoccupant et il va falloir, tous ensemble, réagir à cette situation et y faire face. En effet, les jugements en formation collégiale ont baissé durant la même période de 11,77 % et même de 15,69 % sur les neuf premiers mois de 2015. Cela s'explique, notamment mais pas uniquement, par le départ en retraite le 1<sup>er</sup> janvier dernier d'un de nos magistrats.

L'arrivée d'une magistrate en novembre nous aidera donc mais il faut regarder comment améliorer collectivement nos sorties.

En revanche, pour terminer sur les statistiques, les dossiers de plus de deux ans ont diminué, passant de 95 à 38 et nous souhaitons traiter ces dossiers d'ici Noël.

\*

Au-delà de ces chiffres, encore une fois, ce qui compte pour nos concitoyens, c'est que nous jugions bien. Avons-nous bien jugé ?

Sur la même période, 423 appels ont été faits (soit 18,60 %). Nous avons été annulés par la Cour, Monsieur le Président, 39 fois totalement et 2 fois partiellement (avec 7 réformations) soit 11% de ces 18,60 % au cours de cette même période : c'est très faible. Nous avons donc très bien jugé ! Et nous souhaitons continuer sur ce chemin, pour suivre en quelque sorte l'adage

auvergnat « pour vivre heureux, vivons cachés... de la Cour ! ». Elle aussi ne s'en portera que mieux.

\*

Pour terminer, quels sont nos trois objectifs pour 2016 ?

**A/ Une nouvelle organisation et de nouveaux modes de fonctionnement, je l'ai dit :** l'arrivée du nouveau greffier en chef et l'élaboration collective du projet de la juridiction **2016-2018** nous permettra, d'une part, de mettre à plat notre organisation et nos procédures internes de travail et d'autre part, de définir ensemble les orientations nouvelles. Je vous présenterai cela à l'audience solennelle prochaine.

**B/ Le maintien de notre activité juridictionnelle** « juger vite et bien » ce que m'avait appris le président Marillia...

A ce sujet, nous devons évidemment être compris. Il faut donc améliorer notre style, être moins abscons, savoir qu'il nous faut rédiger pour celui qui n'obtient pas satisfaction, citoyen ou administration. « Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » après tout.

Il faut que le « perdant » accepte notre jugement : nous devons écrire plus simplement, être compréhensible pour que celui qui n'obtient pas satisfaction se dise : « c'est quand même bien jugé, j'arrête là car en appel, le jugement sera confirmé ». Notre jugement doit être imparable et compris.

Nous avons avancé sur la forme des visas, nous allons avancer sur nos paragraphes, nos considérants.

De plus, à ce sujet, un nouvel article vient d'être ajouté tout récemment au code de justice administrative : désormais, l'administration peut nous demander comment appliquer notre jugement par une procédure rapide et simple, pas celle de l'exécution. En effet, le décret du 15 septembre 2015 modifie le code de justice administrative (partie réglementaire) en ajoutant un article R 921-1 au CJA ainsi rédigé :

**Art. R. 921-1.-Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au président de la juridiction d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.**

J'aurais l'occasion d'en informer toutes les autorités publiques, toutes les collectivités locales, tous les établissements publics et toutes les administrations de l'Etat en Auvergne. Monsieur le préfet, Mesdames et Messieurs, vous êtes ce matin les premiers informés. Si vos services ont des difficultés d'application, demandez-moi l'exégèse de nos jugements.

Nous pourrions donc aider l'administration à mieux comprendre et exécuter nos jugements.

C/ Je souhaite enfin, troisième et dernier objectif, développer, sans attendre le projet de juridiction, **la conciliation et la médiation**. Un très important colloque a eu lieu à Paris le 17 juin dernier, à l'initiative du Conseil d'Etat, à la maison parisienne des avocats : le président Le Gars y a pris une part active. Le VP du CE a pris conscience de l'apport d'une activité aujourd'hui marginale (car peu connue et engoncée dans un carcan qui nous empêche d'agir. **Le vice-Président du Conseil d'Etat veut simplifier, encourager et faciliter la médiation : aide juridictionnelle pour financer les médiateurs, suspension des délais, suppression de l'homologation.**

Des contentieux, Mesdames, Messieurs, ne relèvent manifestement pas du droit et sont examinés au filtre de procédures établies à la fin du XIXème siècle.... Je pense notamment aux contentieux sociaux : Des personnes se voient réclamer un indu de RSA ou d'APL et ils nous présentent, comme seul moyen d'annulation... que justement ils n'ont plus de moyens...

Nous sommes très loin ici de l'application de la règle de droit : on nous demande de dire si la personne peut ou non rembourser et si l'administration n'a pas été trop sévère en lui demandant de rembourser... Pure opportunité en réalité.

Nous devons essayer d'agir autrement : un médiateur, désigné par le tribunal, peut réunir ces personnes démunies et les services sociaux et faciliter une discussion pour trouver une solution. Cela peut être simple et peu onéreux pour la nation.

Nous sommes aussi juge des prud'hommes pour les fonctionnaires. J'ai réglé l'an dernier en une heure de mon temps un contentieux entre un agent et une commune pour un règlement d'une indemnité.

Enfin, même les sujets complexes peuvent trouver un développement : les marchés publics (la presse a évoqué effectivement une transaction entre la



Métropole de Lyon et un groupe de BTP où j'ai pris ma part) : une affaire de plusieurs dizaines de millions d'euros réglée en 6 mois à la satisfaction générale.

Je souhaite donc mobiliser les barreaux, car la médiation ne peut se faire sans eux, en signant des conventions sur le sujet, en établissant des listes de médiateurs (formés à la médiation + expérience du droit public), en expérimentant de façon importante ce mode de résolution des conflits. Me Catherine Perraudin, une de mes anciennes stagiaires, me sera ici d'une aide précieuse.

Dès maintenant, les bâtonniers peuvent rappeler aux avocats qu'une demande de conciliation peut être faite au tribunal avant ou avec toute requête contentieuse.

Quelles sont les trois conditions du succès de la médiation ? Mon expérience m'indique que c'est :

A/ **Le temps.** Il est essentiel, une médiation c'est 3 mois, une conciliation 6 mois tout au plus. Après on peut s'enliser. La pression du temps est l'aiguillon de la réussite.

B/ **La confiance.** Mais elle est établie a priori car les deux parties ont accepté la conciliation et sont actrices du processus jusqu'à son terme.

C/ **L'information.** Pour les collectivités locales, friandes de ce processus, les établissements publics ou l'Etat, il faut informer un personnage essentiel, monsieur le directeur régional des finances publiques, qu'on oublie à tort : le payeur. Chaque fois que j'ai été une partie ou un conciliateur, le payeur était informé du processus le plus en amont possible. C'est lui qui applique la transaction ! **Le payeur devra être systématiquement informé de la médiation.**

\*

Pour terminer mon propos, hélas pour vous trop long, un mot sur l'urgence, les procédures d'urgence.

7/7 24 H/24 il y a un juge, nous sommes là, mobilisés, pour trancher en 48 h s'il le faut une éventuelle atteinte aux libertés individuelles ou décider une mesure utile. Les journalistes se sont étonnés de voir une ordonnance prise le matin par un tribunal infirmée l'après-midi même par le juge des référés de la Haute Assemblée.

Toutes les procédures d'urgence (suspension d'un acte, versement d'une provision) sont de plus en plus utilisées et elles peuvent apparaître spectaculaires, surtout avec une loupe médiatique, à l'inverse de la sérénité et du recul qui doivent présider nos travaux.

Mais si ce sont des décisions rapides, prises par un juge unique, souvenez-vous qu'elles sont précaires.

Il me faut rappeler qu'elles sont prises, pour la plupart, **avant** l'examen au fond d'un litige et **s'évanouissent** avec le jugement du fond, le plus souvent en formation collégiale. Elles connaissent un succès fou (le temps pèse de plus en plus y compris sur nous) mais elles ne doivent pas faire perdre de vue que notre vocation c'est de juger ensemble, sereinement, en toute impartialité et indépendance, au fond, des affaires complexes.

**« N'entrapercevoir que l'écume du référé empêche de voir le fond du dossier ».**

Je vous remercie encore une fois, Mesdames et Messieurs, de votre présence, qui nous honore, et de votre patience, qui nous ravit, et je vous invite à deviser sur l'avenir de notre justice et la judiciarisation de notre société, dans un contexte beaucoup plus convivial, autour d'un verre transparent... comme se doit d'être la justice.

**L'audience solennelle est donc levée. »**