

**AUDIENCE SOLENNELLE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON**  
**28 SEPTEMBRE 2018**

Monsieur le préfet de la région Auvergne Rhône Alpes, préfet du Rhône,

Monsieur le préfet de la Loire,

Madame et Messieurs les sénateurs,

Monsieur le vice-président représentant M. le président du conseil régional,

Monsieur le maire de Lyon,

Monsieur le président du conseil départemental du Rhône,

Monsieur le vice-président de la métropole de Lyon représentant M. le président de la métropole de Lyon,

Monsieur le général représentant 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 représentant le premier président de la cour 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,

Monsieur le président du tribunal de commerce,

Monsieur le préfet, secrétaire général de la préfecture du Rhône ;  
Messieurs les sous-préfets ;  
Mesdames et messieurs les chefs de services régionaux et départementaux et leurs représentants,  
Monsieur le président du conseil de prud'hommes de Lyon,  
Monsieur le président de la chambre de commerce et d'industrie de la région Rhône Alpes,  
Monsieur le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du département du Rhône et de la métropole de Lyon ;  
Messieurs les doyens et représentants des universités de Lyon,  
Monsieur le directeur de l'institut régional d'administration de Lyon,  
Messieurs les représentants des organismes consulaires,  
Mesdames et Messieurs les bâtonniers ou leurs représentants des barreaux de Lyon, Saint-Etienne, Bourg-en-Bresse,  
Messieurs les représentants des cultes,  
Mesdames et Messieurs les membres 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. Il s'agit d'ailleurs cette année d'une date un peu particulière puisque c'est la trentième audience solennelle de rentrée du tribunal et donc un anniversaire. La première a en effet eu lieu le 10 janvier 1989 à l'heureuse initiative du président Robert Viargues qui fut précurseur à une époque où cette pratique n'existait pas sous cette forme devant les juridictions administratives. Comme l'indiquait alors mon prédécesseur dans son allocution elle devait permettre au tribunal de rendre compte de son action c'est-à-dire du fonctionnement du service public de la justice administrative du premier degré. J'ajoute qu'elle constitue aussi pour moi un moment d'échanges avec 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 de faire le point sur l'activité du tribunal et sur les défis auxquels il est confronté. Pour revenir à cette première audience de 1989 elle avait été centrée sur le thème de la transparence traité par un commissaire du gouvernement appelé à une belle carrière puisqu'il s'agit de Jean-Denis Combrexelle, aujourd'hui président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Comme l'histoire est un perpétuel recommencement il évoquait dans son propos des jugements récents rendus par le tribunal concernant l'université qui auraient suscité quelques émois. Parmi les interventions des années suivantes, alors faites par les commissaires du gouvernement, on peut relever

celle de 1992 sobrement intitulée « de quelques archaïsmes de la juridiction administrative et de quelques moyens d’y remédier », la solution semblant trouvée en 1995 avec le thème « un nouveau juge administratif » il est vrai prudemment assorti d’un point d’interrogation. Désormais cette audience est aussi l’occasion pour le tribunal d’inviter une personnalité extérieure à intervenir sur un sujet juridique d’intérêt général qui concerne en premier lieu la juridiction administrative mais souvent aussi au delà. Le bâtonnier Gilles Lopez traitera cette année la question de la médiation.

Avant cela, mon intervention permettra de dresser un bilan de l’activité du tribunal.

Mais en premier lieu M. Gros, rapporteur public auprès de la deuxième chambre, va nous présenter les nouveaux magistrats qui sont installés ce jour. (...).

Je vous remercie Monsieur le rapporteur public. J’invite donc les nouveaux magistrats affectés au tribunal de Lyon à venir nous rejoindre.

Il faut se féliciter de ces nominations dont bénéficie le tribunal qui lui permettent de disposer d’un effectif de 46 magistrats adapté à l’activité toujours très soutenue de la juridiction.

Venons-en donc à l’activité que j’évoquerai en deux temps. La situation du tribunal a continué de s’améliorer en 2018. Cette activité contentieuse traduit le souhait de la juridiction de s’inscrire pleinement dans le projet d’un juge administratif plus accessible et apte à répondre efficacement aux nouveaux défis qui l’attendent.

## **I Une amélioration sensible de la situation**

L'année 2018 est celle de la confirmation d'une amélioration sensible de la situation du tribunal en raison d'une diminution des nouvelles requêtes et du maintien du nombre élevé des jugements rendus. Je me démarque ainsi du président Viargues qui en 1989 annonçait un risque de paralysie.

La première constatation que l'on peut faire sur l'année 2018 pour le tribunal, tient à la poursuite de l'amélioration de ses indicateurs. La juridiction continue à bénéficier à la fois d'une accalmie s'agissant des requêtes introduites alors que le nombre de dossiers jugés reste à un niveau élevé. Le nombre de nouvelles requêtes semble désormais se stabiliser autour de 9 000. Le tribunal reste ainsi à un étiage assez nettement inférieur au pic de 2015 au cours de laquelle 11 000 affaires avaient été enregistrées mais toujours nettement supérieur au rythme des entrées des années antérieures autour de 8 000. Certains contentieux sont en forte baisse comme les affaires fiscales qui reculent de 20%, les contentieux sociaux de 17% et les requêtes en matière de droit des étrangers de 15 %.

Cette stabilisation des entrées n'est cependant pas vraie pour tous les contentieux. Certains continuent à progresser en 2018. C'est le cas surtout de ceux de la fonction publique en hausse de 35 % ou de la police qui augmente de 10%.

Cette stabilité des entrées s'est accompagnée du maintien d'un nombre élevé d'affaires jugées. Ainsi en année glissante le tribunal a jugé environ 10 000 affaires. Pour la troisième année consécutive, le nombre de requêtes jugées est nettement supérieur à celles enregistrées. Le stock de dossiers en instance a donc encore nettement diminué de plus de 10% passant à environ 8 000. Il était pour mémoire de 12 000 au début de l'année 2016. L'objectif d'ici la fin de l'année civile est de réduire ce stock d'affaires à juger en le ramenant à moins de 7 500 soit un niveau particulièrement bas, celui d'ailleurs de 1989.

Les délais de jugement s'améliorent donc aussi par voie de conséquence. Le délai prévisible moyen de jugement, a ainsi encore

diminué à 9 mois et 23 jours. Il est identique à la moyenne nationale des tribunaux administratifs à la fin août 2018. Le délai constaté pour les affaires ordinaires diminue également. Mais un des principaux motifs de satisfaction concerne le nombre d'affaires anciennes, celles de plus de deux ans. Il est désormais inférieur à la moyenne nationale ; elles représentent à Lyon moins de 7 % du nombre total d'instances en cours et sont aussi en très forte baisse puisqu'elles représentaient 18 % du stock début 2016 et 11% en 2017.

Juger plus ne doit pas signifier bien sûr juger moins bien. Les taux d'annulation ou de réformation des jugements et ordonnances du tribunal que ce soit devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat sont restés stables malgré cette accélération des sorties au cours de l'année qui vient de s'écouler.

Après ce bilan purement chiffré de l'activité, je voudrais procéder rapidement à une analyse des enjeux auxquels est confrontée la juridiction.

## **II Le tribunal entend s'inscrire pleinement dans le projet d'un juge administratif plus accessible apte à répondre efficacement aux nouveaux défis qui l'attendent**

Un juge plus accessible d'abord. Cette accessibilité passe en premier lieu par la dématérialisation des procédures qui doit rendre plus aisé le dépôt des requêtes.

Le tribunal et ses partenaires habituels, personnes publiques et avocats, ont désormais l'habitude des échanges dématérialisés initiés en 2013 et désormais obligatoire pour eux. En 2017 les requêtes enregistrées devant le tribunal par le biais de l'application Télérecours ont ainsi représenté 71% du total des affaires introduites. Mais cette possibilité, pour l'instant limitée aux administrations et personnes publiques, doit normalement être ouverte à tous assez rapidement, normalement d'ici la fin de l'année, ainsi que le prévoit un décret du 6 avril 2018 qui modifie le code de justice administrative.

En effet la nouvelle application Télérecours citoyens doit faciliter les dépôts de requêtes. Depuis le 7 mai 2018, cette application Internet est accessible auprès des seuls tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun et de la section du contentieux du Conseil d'État. Elle permet aux particuliers et aux personnes de droit privé d'accéder à leur dossier et de suivre l'état de son avancement. Ils peuvent ainsi consulter l'ensemble des documents échangés avec la juridiction et suivre les différentes étapes du déroulement de l'instruction.

Télérecours citoyens n'est pas toutefois une obligation. Les requérants pourront toujours déposer leur recours en venant à l'accueil de la juridiction ou par voie postale. Cependant, seule cette application est accessible sept jours sur sept ; elle garantit aussi la sécurité des échanges avec la juridiction. Après cette phase d'expérimentation limitée, la généralisation devrait donc se faire fin 2018 y compris bien sûr à Lyon.

Ces applications Télérecours ont bien sûr aussi une forte incidence sur l'organisation interne du tribunal avec la mise en place d'une dématérialisation plus poussée du travail tant des magistrats que du greffe.

Cette accessibilité du juge passe ensuite par la compréhension de ses décisions. A cet égard l'année 2018 a été décisive dans le processus entamé en 2010 de réforme de la rédaction des décisions de justice. L'objectif est de rendre ces rédactions plus simples, plus claires, plus transparentes et de renforcer leur motivation en droit comme en fait. Une circulaire du Conseil d'Etat du 15 décembre 2017 a proposé le passage au style direct et l'abandon de la phrase unique et du considérant dans toutes les juridictions et les chambres qui le souhaitent. Le tribunal de Lyon s'est résolument engagé dans cette nouvelle rédaction puisque désormais 8 de ses 9 chambres la pratiquent. Les lecteurs habituels de nos décisions ont pu s'en rendre compte.

De nouveaux défis s'ouvrent cependant devant nous. D'abord ceux qui résultent de nouveaux textes.

Le décret du 17 juillet 2018 contient ainsi de nouvelles dispositions qui accroissent notamment encore la spécificité de la procédure contentieuse s'agissant des actes pris en matière d'urbanisme. La plus importante est sans nul doute l'obligation pour les tribunaux et cours de statuer en 10 mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de 2 logements et les permis d'aménager un lotissement. Cette obligation qui n'est cependant pas prescrite à peine de dessaisissement devrait normalement être respectée à Lyon, surtout si les parties, et je m'adresse ici plus particulièrement aux avocats, n'utilisent pas des moyens dilatoires pour ralentir la procédure. Cette multiplication de délais contraints n'est cependant pas sans poser difficulté car lorsque tout devient prioritaire rien ne l'est en réalité.

Ceci pose de manière plus large la question de l'instabilité de la norme particulièrement sensible en droit des étrangers avec l'adoption très récente d'une nouvelle réforme, la loi du 10 septembre 2018, alors que la loi précédente était pourtant récente. Remarquons au passage que cette frénésie législative n'est pas si neuve qu'on l'affirme bien souvent. Alexis de Tocqueville dans l'Ancien Régime et la Révolution note à propos du pouvoir monarchique : « *Le gouvernement change sans cesse quelques règlement ou quelque loi. Rien ne demeure en repos dans la sphère qu'il habite. Les nouvelles règles se succèdent avec une rapidité si singulière que les agents à force d'être commandés, ont souvent peine à démêler comment il faut obéir* ».

L'autre défi tient bien sûr à la croissance naturelle du contentieux. Même si comme je viens de l'exposer la situation chiffrée du tribunal s'est améliorée, elle reste fragile. La juridiction risque d'être confrontée à une nouvelle croissance du contentieux. Rappelons que sur les 20 dernières années la croissance annuelle moyenne du contentieux administratif est de 6%. Les chiffres donnés en 1989 par le président Viargues sont à cet égard édifiants ; en 1988 le tribunal n'avait enregistré que 3 300 requêtes.

La juridiction administrative fait notamment face à un accroissement continu de contentieux de masse à caractère répétitif. Cela concerne particulièrement le contentieux des étrangers (lié aux titres de séjours

et aux obligations de quitter le territoire français) et les contentieux sociaux.

Cette augmentation tendancielle du nombre de recours devrait s'accroître avec le transfert aux tribunaux administratifs :

- en 2019, d'une partie des contentieux d'aide sociale actuellement traités par les commissions départementales d'aide sociale en application de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle ; (200 affaires nouvelles a priori par an) ;
- en 2020, du contentieux des pensions militaires d'invalidité actuellement traité par des juridictions spécialisées (projet de loi de programmation pour la défense).

Ceci rend encore plus nécessaire le développement des modes alternatifs de règlement des litiges.

Tous les différends n'ont pas vocation 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.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, dont les dispositions ont été codifiées au code de justice administrative, comporte des dispositions destinées à favoriser l'utilisation de la médiation par les juridictions administratives. La médiation peut désormais avoir lieu soit à l'initiative des parties, soit à celle du juge. La question de la répartition des frais de médiation est désormais traitée par la loi. Les délais de recours sont interrompus par une médiation initiée par les parties encourageant ainsi le recours à cette procédure.

En outre, la médiation préalable obligatoire à la saisine du juge fait l'objet d'une expérimentation, s'agissant de certains litiges relatifs à la situation individuelle des agents des collectivités territoriales ou de certains recours relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi. Cette expérimentation vient de débiter le

1<sup>er</sup> avril, c'est-à-dire en fait aujourd'hui, dans plusieurs ressorts ou collectivités pour une durée de quatre ans.

Le tribunal poursuit hardiment dans cette direction. La fin de l'année 2017 avait été marquée par la signature d'une convention sur la médiation avec le barreau de Lyon en vue d'encourager son développement. Des conventions de même nature, associant également la cour administrative d'appel, ont été signées le 5 juillet 2018 avec l'ensemble des barreaux du ressort. Hier encore une nouvelle convention a été conclue entre le tribunal et l'université Jean Moulin Lyon 3. Les autres personnes publiques et administrations qui le souhaitent peuvent évidemment signer le même type de convention avec le tribunal. Le tribunal et le centre de gestion de la fonction publique territoriale du département du Rhône et de la métropole se sont également rapprochés pour une entrée en vigueur harmonieuse de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire s'agissant de certains litiges des fonctionnaires territoriaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre concrète de la procédure de médiation, le tribunal a proposé des médiations dans plus de 300 requêtes ce qui d'ailleurs représente une part très significative des médiations à l'échelon national. Même si certains contentieux s'y prêtent mieux, toutes les matières peuvent donner lieu à médiation.

Ces différents dispositifs doivent permettre au juge administratif de se recentrer sur les affaires pour lesquelles son intervention est utile et pertinente et peut apporter une réelle valeur ajoutée au règlement des litiges.

Pour conclure je voudrais bien sûr rendre hommage à l'ensemble des personnels de la juridiction pour leur investissement au service public de la justice. Je rendrai un hommage plus particulier au premier vice-président Mulsant qui fera valoir ses droits à la retraite le 1<sup>er</sup> mai prochain.

Je vous remercie de votre attention.

Je vais laisser la parole à M. le Bâtonnier Lopez.

Maître Lopez, vous allez intervenir précisément sur ce sujet de la médiation.

(...)

Je vous remercie, Maître de cette très belle intervention.

L'audience solennelle 2018 est donc levée.

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