

**Audience solennelle de la cour administrative d'appel et du tribunal administratif
de Nancy
(20 octobre 2017)**

*Allocution de Mme Françoise Sichler, conseillère d'Etat, présidente de la Cour
administrative d'appel de Nancy*

M. le préfet de Meurthe-et-Moselle, en votre qualité et en tant que représentant du préfet de la
Région Grand Est

Madame et messieurs les députés,

M. le sénateur

M. le maire de Nancy,

MM. les sous-préfets représentant, respectivement le préfet de la Marne et la préfète
de la Meuse

M. le gouverneur militaire de Nancy

M. le premier président de la cour d'appel de Nancy et M. le procureur général près la même
cour, Mme la première présidente de la cour d'appel de Metz

M. le représentant du premier président de la CA de Colmar

Mme et MM. les présidents des tribunaux administratifs du ressort de la cour,

M. le président de la chambre régionale des comptes

M. le procureur de la République près le TGI de Nancy

M. le commandant de la base de défense, représentant le général de la zone de défense
et de sécurité Est

M. le représentant du commandant de la base aérienne de Nancy

M. le commandant du colonel du groupement de gendarmerie de Meurthe et Moselle

MM. les directeurs d'administrations et leurs représentants,

M. le doyen de la faculté de droit de Nancy,

M. le directeur de l'Irénée

MM. les professeurs de la faculté de droit de Nancy,

M. le directeur de Sciences Po Nancy

M. le vice-président représentant le président du tribunal de commerce de Nancy

M. le président de la chambre des métiers et de l'artisanat des Vosges

MM. les présidents des compagnies des experts de Nancy et Metz,

M. le président de la compagnie des commissaires-enquêteurs de Meurthe- et -Moselle

M. les représentants des bâtonniers de Nancy, Chalons en Champagne, Epinal et Metz,

MM. les anciens bâtonniers de Nancy, maitres,

Mes chers collègues et amis,

Mesdames, messieurs,

Depuis bientôt 4 ans, vous m'accueillez à l'occasion de cérémonies de vœux, de rentrée ou d'audiences solennelles. Aujourd'hui, je suis sincèrement heureuse d'inverser les rôles et de m'associer à Pascale Rousselle, présidente du tribunal administratif de Nancy, pour remercier chaleureusement toutes les personnes ici présentes qui ont fait l'effort de prendre quelques heures de leur précieux temps afin d'assister à notre audience et particulièrement celles qui viennent du fin fond du ressort de la cour (Besançon, Châlons-en-Champagne, Epinal, Strasbourg et Metz ...).

Nous sommes trois à parler devant vous, ce matin, et j'essaierai d'être brève. Après vous avoir rapidement présenté les personnes qui font vivre la juridiction que je préside, je dirai un mot des performances de celle-ci, qui débouchera sur deux questions, l'une encourageante, l'autre, moins agréable à considérer.

Les personnes

Vous voyez assis en face de vous, tous les magistrats qui composent nos deux juridictions. Les agents des deux greffes, n'ont pas pu trouver place dans cet espace restreint mais ils sont représentés à cette table par leurs greffiers en chef et la réception qui suivra cette audience vous permettra de les rencontrer.

Qui sont les magistrats et agents du greffe de la cour dont vous retrouverez les noms et les attributions dans les organigrammes figurant sur notre site Internet ?

A l'exception de très peu d'entre eux, ils sont, sinon originaires, du moins implantés dans le Grand Est. Tous ont choisi de venir travailler dans notre juridiction et les rares postes libérés sont, aujourd'hui, pris d'assaut par de nombreux candidats d'un niveau de compétence et de dévouement exceptionnel, à l'instar de celui des personnes en place.

Ceux qui nous quittent le font généralement par nécessité, pour avancer dans leur carrière. Aucun ne part sans regret et tous se félicitent de leur séjour dans la belle ville de Nancy. C'est vous dire que, si nous rendons des décisions, souvent techniques et peu faciles à comprendre pour les non initiés, malgré les efforts de lisibilité et de motivation que nous déployons, nous connaissons bien le ressort géographique, sociologique, économique et historique dans lequel nous exerçons notre activité et nous l'apprécions à sa juste et haute valeur.

Notre activité

On entend rarement parler de nous. Nos décisions ne sont pas médiatiques, sauf exception. Mais si vous avez répondu à notre invitation, c'est que vous connaissez notre activité, au moins dans sa définition académique que je vous épargnerai. Un mot seulement : nous jouons, au même titre que les magistrats de l'ordre judiciaire et sans jamais prétendre empiéter sur leurs compétences, ni leurs prérogatives, un rôle actif dans la construction et le maintien du « miracle qu'est l'Etat de droit », selon le mot du professeur Prosper Weil.

J'invite ceux d'entre vous qui souhaiteraient être plus informés de la jurisprudence de la cour et des tribunaux administratifs du ressort à lire la Lettre de la cour, publiée 3 fois par an sur notre site Internet, qui reprend, en les analysant, les décisions qui nous ont paru les plus importantes.

Nos résultats

Pour éviter une fastidieuse litanie de chiffres, Pascale Rousselle et moi avons mis à votre disposition un dépliant comportant trois graphiques reflétant les ordres de grandeur de notre activité : entrées et sorties d'affaires avec une répartition des sorties par matières, que nous avons rapprochée de la même répartition au niveau national.

Quelques mots, tout de même, des performances de la cour.

Un bref regard au graphique qui illustre la 3^{ème} page de notre dépliant vous montrera que nos entrées augmentent dans des proportions importantes, et pour la 4^{ème} année consécutive. Elles étaient d'environ 2 200 affaires en 2013, date de mon arrivée à la cour. Elles frôlent aujourd'hui les 3 000, soit 40% d'augmentation. Nos sorties ont presque suivi la même courbe, alors que le nombre des magistrats rapporteurs, qui produisent les décisions collégiales, a diminué de 20%.

C'est dire à quel point notre productivité a augmenté. Ce résultat, la cour de Nancy le doit d'abord à la constance de tous dans l'effort, que je veux souligner et saluer, mais aussi à l'emploi des outils procéduraux introduits dans le code de justice administrative, qui visent à permettre un traitement des affaires le plus approprié possible à leur nature et à leur difficulté.

Le délai de jugement moyen constaté pour les affaires ordinaires de notre cour, qui est le seul critère honnête dans ce domaine, est le plus bref de France, s'établissant pour la 7^{ème} année consécutive à moins d'un an. Il est de 11m et 16j, alors qu'il est, au plan national, de 13 m et 6j. Et je suis scandaleusement fière de dire que nous avons terminé l'année 2016 avec une seule affaire de plus de deux ans dans notre stock.

Un autre chiffre pour vous montrer que ce résultat n'est pas artificiel, c'est celui des délais de jugement dans les affaires d'urbanisme : 11 m 7j à la cour alors que la moyenne nationale est de 16 mois 17j. Mais les autres matières lourdes telles que le fiscal, les marchés publics font l'objet de la même attention et sont jugées dans les mêmes délais.

Cette volonté de juger rapidement ne nous conduit pas à sacrifier la qualité des décisions, au contraire, puisque notre taux de cassation est inférieur à la moyenne nationale¹.

En résumé, sans me dissimuler que nous avons encore beaucoup de progrès à faire pour atteindre la perfection, je crois pouvoir affirmer sans forfanterie, ni erreur manifeste que nous remplissons convenablement notre mission.

Les difficultés à surmonter

Mais si nous tranchons de plus en plus de litiges dans un délai raisonnable, rendons nous toujours la justice qu'on est en droit d'attendre de nous ou plutôt, contribuons-nous, par toutes nos décisions, à la paix sociale qui est la première et la vraie mission du juge ?

Je n'en suis pas certaine. Nous nous heurtons à deux écueils. Le premier est le fait qu'un procès, même rondement mené, coûte cher à la collectivité et à ses protagonistes, y compris à

¹ Taux de pourvoi local de 9,3% ; 11,9% au niveau national et taux de cassation local après admission de 48,9 % alors qu'il est de 55,2% au niveau national. Au total, ce sont plus de 96% de nos décisions qui sont devenues définitives en 2016, qu'elles aient été confirmées par le Conseil d'Etat ou n'aient pas fait l'objet de pourvoi en cassation.

celui qui l'a gagné. Le second est le peu d'effets qu'ont nos décisions dans le contentieux récurrent et prépondérant, en nombre, des étrangers.

Un bon procès ne vaut pas un arrangement même imparfait, c'est une réflexion ancienne mais qui vient de prendre une réalité nouvelle avec la loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, du 18 novembre 2016, et son décret d'application pour la juridiction administrative du 18 avril 2017 qui ont conforté la médiation en permettant qu'elle conserve les délais de recours et suspende la prescription.

Nous sommes prêts à nous y essayer avec détermination mais à vrai dire, ce n'est pas notre métier et si j'en crois les réactions provenant, tant des magistrats que des avocats et des représentants des administrations, lors des journées de sensibilisation à la médiation qui se sont déroulées ici même, le mois dernier, c'est une révolution des esprits et des cœurs, comme va le montrer Hélène Cassier tout à l'heure, qu'il faudra entamer pour que la médiation s'installe dans nos habitudes. Mais, nous ne pouvons qu'améliorer la situation puisque nous partons de zéro avec beaucoup de bonne volonté de toutes parts.

Le deuxième point que je voudrais aborder, le contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers, est un sujet difficile, douloureux même, et à propos duquel je ne peux que poser des questions, à ce jour sans solution, tant les intérêts des protagonistes sont contradictoires et les intentions du corps social, floues.

J'ai souhaité rendre publiques ses répercussions sur notre juridiction car celle-ci ne pourra plus longtemps subir la tendance actuelle sans réagir.

En 9 ans, la part de ce contentieux dans les entrées de la cour est passée de 42 à 60% et de 34,4 à 62,6% pour les sorties alors que les moyennes nationales, dans les cours administratives d'appel tournent autour de 45%, en entrées comme en sorties, ce qui est déjà beaucoup.

Ce contentieux occupe, en nombre d'affaires, la moitié des rôles de nos audiences collégiales préparés par les magistrats rapporteurs. Il emploie, à temps plein, deux assistants du contentieux, un vacataire et, 3 jours par semaine, 3 assistants de justice. Il absorbe une part croissante du temps de révision des présidents de chambre alors que j'assume la plus large part des ordonnances que nous prenons pour rejeter les requêtes d'appel manifestement non fondées, qui représentent la moitié des décisions de la cour dans cette matière. 50% de 62,6%, cela fait plus de 30% de décisions qui n'avaient pas lieu d'être puisque les requêtes étaient manifestement mal fondées².

Il serait excessif de dire que la cour tourne à vide dans cette proportion. Mais, il faut bien voir que ce contentieux grève notre activité. Lorsque les entrées étaient dans la moyenne nationale, notre délai constaté de jugement des affaires ordinaires était de dix mois et demi. Il a augmenté d'un mois. Ce contentieux nous empêche d'atteindre le taux idéal de couverture des entrées par les sorties de 100% qui permettrait au stock d'affaires à juger de ne pas grossir. Enfin, il a renchéri le coût en personnel avec l'importante augmentation de l'équipe d'aide à la décision intervenue début 2017.

Et tout cela pour qui ou pour quoi ? En appel, ce contentieux est celui des étrangers auxquels le séjour a été refusé par l'administration, en application des textes votés par le Parlement³.

² En 3 ans, nous n'avons eu que 2 recours en cassation, rejetés pour défaut d'avocat.

³ On ne parle pas dans ces cas, de réfugiés, de terroristes ni de délinquants.

Il se caractérise par le fait que dans près de 95 % des cas, le tribunal administratif, qui a parfaitement jugé, sera confirmé⁴ et que les termes du débat ne changent pas devant la cour.

Et je ne parle pas des nombreux cas dans lesquels nous retrouvons les mêmes personnes, les mêmes couples, les mêmes familles qui, ayant essuyé un ou deux refus de séjour en qualité de réfugié, s'en voient refuser un autre en qualité d'étranger malade, de salarié ou encore sur le terrain du droit à « une vie privée et familiale » et qui font, à chaque refus de titre, un tour devant le tribunal administratif puis la cour.

Je ne veux stigmatiser aucun des acteurs de cette situation, et surtout pas l'administration qui essaie, comme nous, vaille que vaille, d'appliquer la loi, ni les avocats qui défendent les étrangers en utilisant, légitimement, toutes les possibilités offertes par l'état du droit qui fait de l'accès à la justice et du droit au juge un droit fondamental.

Mais, alors que nous essayons de remplir notre part du contrat social en nous adaptant aux innombrables changements de législation dont aucun n'a prouvé son efficacité et en jugeant (pour le juge de première instance) dans les délais toujours plus contraints qui nous sont impartis, je ne suis pas certaine, pour ma part, que nous apportions une réponse adéquate à ce problème et j'ose dire que nous nous sentons les victimes de quelque chose qui nous dépasse, qui ne marche pas et qui ne saurait durer.

Est-il raisonnable d'occuper tant de personnes à une activité largement vaine et démoralisante ? Est-il raisonnable, alors qu'on recherche la meilleure utilisation possible de l'argent public, d'envisager que des moyens supplémentaires soient mis en œuvre, ou que le service public se dégrade, pour faire fonctionner cette noria ? Sans parler du prix croissant payé au titre de l'aide juridictionnelle.

A ce propos, le Premier président de la Cour des Comptes a adressé une recommandation au Garde des sceaux, le 23 décembre dernier, visant à « introduire des critères plus rigoureux tenant au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande » dans l'octroi de l'aide juridictionnelle. Le précédent Garde des sceaux lui a répondu en préconisant une réforme de l'appel lui-même et certaines formes de déjudiciarisation.

On retrouve ici l'intérêt pour les modes alternatifs de règlement des litiges. Peut-on rêver de voir se substituer au contentieux des étrangers, comme cela se fait déjà pour partie outre-Rhin où l'administration négocie, sous le regard bienveillant et heureux du juge, des prolongations de titre de séjour pour les étrangers en échange, par exemple, de l'apprentissage de la langue allemande ?

Et puisque je vais chercher des pistes de réflexion chez nos voisins allemands, je signalerai, pour terminer, qu'ils ont déjà mis en œuvre une limitation du droit à l'appel qu'à ma connaissance, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas sanctionné et qui avait intéressé le groupe de travail sur l'office du juge au 21^{ème} siècle, initié par le vice-président du Conseil d'Etat, avant d'être écartée comme trop éloignée de notre culture juridique. Mais le droit évoluant toujours pour s'adapter aux besoins de la société, il se peut que, dans un délai raisonnable, l'épave que j'évoquais tout à l'heure nous soit retirée du pied, ce qui, j'en suis parfaitement consciente, ne résoudra pas la question beaucoup plus large de la présence des étrangers sur notre territoire. Mais, comme le disait Kipling, ceci est une autre histoire.

⁴ Dans les 5,5% de cas où la solution est inversée par la cour, c'est souvent au profit de l'administration dont la décision avait été annulée en première instance.

J'en ai terminé et, vous remerciant de votre patience, je laisse enfin la parole à ma collègue Pascale Rousselle, présidente du tribunal administratif de Nancy.

*
* *