



Audience solennelle commune au tribunal administratif et à la cour administrative d'appel de Nancy

15 octobre 2019

Allocution de Mme Françoise Sichler, présidente de la cour administrative
d'appel de Nancy,

Je ne sais pas si l'on peut déjà avancer que nos rencontres deviennent une coutume mais elles s'enracinent et c'est avec un immense plaisir que j'y prends part, à Nancy, pour la 2^{ème} et dernière fois.

Je tiens d'abord à saluer la présence de nombreuses personnalités dont une fréquentation déjà ancienne me permet de qualifier certains d'amis, et à m'associer de tout cœur aux mots par lesquels Mme Ledamoisel vous remerciait de votre présence à notre audience commune. Je me tourne vers elle pour lui dire ma gratitude de nous accueillir dans son joli tribunal dont j'enviais la façade et la situation lorsque je suis arrivée à Nancy, avant de succomber définitivement aux charmes de l'hôtel de Fontenoy qui abrite la cour administrative d'appel.

Vous connaissez le principe de l'exercice auquel vous avez aimablement accepté de participer : il se veut l'occasion de présenter nos juridictions, assez mal connues. Je n'ai pas l'intention de vous assommer de chiffres, ni de statistiques. Vous les trouverez dans les papiers posés sur vos sièges. J'essaierai aussi de ne pas égrener de liste de noms propres qui ne vous diront pas grand-chose.

Je vais plutôt essayer de vous exposer, dans une présentation très superficielle et hâtive, que la cour, comme le tribunal administratif, incarnent **l'Etat agile** dont rêvent les libéraux mais qu'aujourd'hui, si nos partenaires n'y prennent garde, cette agilité est gravement menacée.

Nous sommes une institution agile, d'abord parce que nous nous renouvelons, physiquement, à un rythme rapide.

Depuis notre dernière audience solennelle, 50% de l'effectif des magistrats a été remplacé et le greffe a connu d'importants changements avec, notamment le remplacement de son chef et de plusieurs de ses chevilles ouvrières, mais aussi l'apport d'agents destinés à assurer les vidéo-audiences de la Cour nationale du droit d'asile qui ont défrayé la chronique locale au printemps dernier.

Du côté des magistrats, ce sont 9 personnes, sur un effectif théorique de 23, qui ont quitté la cour en 2019 et ont été -heureusement- remplacées par 9 autres.

Nos deux présidents de chambre parisiens, MM. Marino et Meslay sont partis poursuivre leur carrière au tribunal administratif de Paris. Ils ont été remplacés au 1^{er} septembre de cette année par M. Christophe Wurtz, longtemps parisien, venu s'installer à Strasbourg et M. Pascal Devillers, qui réside depuis longtemps à Saverne. J'ai déjà eu le plaisir de saluer en eux deux magistrats unanimement appréciés pour leurs qualités personnelles et leurs compétences, reconnues de longue date, qui leur ont permis d'effectuer des parcours professionnels riches et diversifiés. Ils constituent avec M. Eric Kolbert, premier vice-président de la cour et M. José Martinez, président de la chambre fiscale, une équipe solide, hyper-compétente et homogène avec laquelle j'ai infiniment de plaisir à travailler et parler de tout et de ces riens qui sont le sel de la vie.

Du côté des présidents-asseesseurs, Mme Colette Stéfanski a refermé les livres de droit et son ordinateur pour consacrer plus de temps à la cornemuse et à de nombreux autres sujets d'intérêt personnels. Elle a été remplacée par Mme Steinmetz-Schies, qui nous avait quittés pour la cour administrative d'appel de Marseille afin d'y prendre son grade, tout à fait mérité, de présidente-asseesseure.

M. Marc Wallerich, magistrat modèle à tous égards, qui a vu ses mérites reconnus par sa nomination à la tête du tribunal administratif de la Martinique au 1^{er} août dernier, a été remplacé par Mme Christine Grenier qui, bien qu'habitant Rennes, n'a pas hésité à postuler pour la cour, après un début de carrière prometteur au Quai d'Orsay, puis une mobilité au Conseil d'Etat en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire.

M. Stéphane Dhers, assez brièvement président-asseesseur à la chambre fiscale, a demandé à se rapprocher de sa famille, alsacienne. Il a été remplacé par un spécialiste de la fiscalité, M. Marc Agnel, qui nous vient de la région parisienne.

M. Alain Laubriat, premier conseiller, autre magistrat modèle dans son genre, a été promu président de section à la cour nationale du droit d'asile

Enfin, après une mobilité de trois ans, Mme Sandra Bauer et M. Philippe Rees ont retrouvé le tribunal de Strasbourg, plus proche de leur famille, tandis que M. Jean-Marc Guérin-Lebacq, qui avait choisi la Lorraine pour 1^{ère} affectation à son entrée dans le corps, il y a 8 ans, l'a quittée pour retrouver la vie parisienne.

Ces premiers conseillers ont tous été remplacés par des magistrats provenant des tribunaux administratifs de Nancy et de Strasbourg, qui ont l'habitude de voir partir pour la cour, où ils effectuent leur mobilité, leurs magistrats les mieux formés.

Il s'agit, par ordre alphabétique, de Mmes Antoniazzi, Seibt et Stenger du tribunal administratif de Nancy et de MM. Dietenhoeffer et Meisse du tribunal administratif de Strasbourg.

En bientôt 6 ans, l'équipe de magistrats de la cour a été presque entièrement renouvelée. De ceux qui la composaient lorsque je suis arrivée, le 1^{er} décembre 2013, n'y sont restés sans en bouger que Mme Julie Kohler et M. Jean-Marc Favret. Je prie ceux de mes collègues, arrivés entretemps à la cour, dont je ne peux citer le nom, de ne pas s'en formaliser. Ils savent la place qu'ils tiennent à la cour et dans mes pensées. Vous pourrez d'ailleurs les rencontrer et parler avec eux lors de la réception qui suivra cette audience.

Le greffe de la cour est, par tradition, plus stable que l'équipe des magistrats, mais de puissants motifs l'ont renouvelé ces derniers temps : l'écoulement du temps, d'abord, qui a conduit à partir à la retraite, en mai 2018, notre greffier en chef, M. Jean-Pierre Bontemps, remplacé par Mme Sophie Parisot-Mariani, précédemment greffière en chef du tribunal administratif de Bastia. M. Bontemps a été suivi, 3 mois plus tard par un de nos agents techniques, M. Chottin, remplacé par M. Mansour Meddah.

Puis, l'entrée en vigueur, programmée pour le début 2019, des vidéo audiences de la CNDA nous a amenés à recruter 3 personnes supplémentaires pour assurer l'énorme flux d'audiences qu'on nous annonçait (300/an) : Mme Delphine Fritz, M. Gaétan Courtois et, un vacataire déjà parti, M. Bérenger Lecomte.

Enfin, les sirènes du ministère de la défense nous ont fait perdre le second agent technique de la cour, M. Chalmandrier, remplacé par M. Erminio Succu. Sébastien Chalmandrier devrait être suivi par notre correspondante informatique, Mme Kieffer qui sera remplacée par M. Thierry Lacreuse, arrivé début septembre.

Alors que le mouvement des magistrats nous ancrerait dans le Grand Est, le mouvement des membres du greffe a apporté un vent du Sud qui a profondément renouvelé ses méthodes et bouleversé son climat.

*

Le 2^{ème} aspect de notre agilité est notre maigreur (métaphorique, s'entend).

Jusqu'il y a peu, nous avons été épargnés par les restrictions budgétaires et dispositions d'une relative aisance, tout au moins en ce qui concerne les moyens humains.

Tout cela est terminé.

Depuis 2013, l'effectif théorique des magistrats n'a augmenté que de deux personnes en 2018, ce qui l'a fait passer de 21 à 23.

Or, dans le même temps, la hausse des entrées s'est élevée à près de 65%, certes sur de petits nombres, comparés à ceux des juridictions judiciaires mais nous sommes passé d'environ 2 300 affaires en 2013 à 3 700 fin septembre dernier. ***En cette seule année 2019, la cour administrative d'appel de Nancy a engrangé, à elle seule, presque autant de requêtes supplémentaires, par rapport à celles de l'année 2018, que les 7 autres cours françaises ensemble (528 contre 673).***

Le contentieux des étrangers y tient une place prépondérante avec presque 65% des entrées, alors que sa part n'était que de 47,5% à fin 2013. Mais le contentieux de la fonction publique, le contentieux fiscal et celui de l'urbanisme ont fortement augmenté de 2013 à aujourd'hui (de 38% pour l'urbanisme, 34,5% pour le fiscal et 83% pour la fonction publique).

Cette situation me préoccupe beaucoup car, contrairement au contentieux des étrangers qui peut attendre -un peu- en appel sans nuire à quiconque, ce n'est pas le cas de ceux que j'ai cités, ni des contentieux des marchés publics, du travail, de la responsabilité hospitalière, actuellement stables mais où je crains des effets d'éviction à brève échéance et dans lesquels les personnes concernées (celles qu'on appelait les usagers), les acteurs économiques, sociaux, l'administration, les collectivités attendent des réponses rapides.

Pour faire face à tout cela, l'effectif réel des magistrats est à ce jour de moins de 20, très inférieur à l'effectif théorique de 23 et il n'a jamais retrouvé son niveau de 2013 (20,76). Compte tenu de notre organisation, cela signifie que n'avons aujourd'hui, que 12 personnes, si tout va bien, pour préparer et rédiger nos décisions collégiales.

Le greffe est mieux loti avec 28 agents, mais il n'a été renforcé, entre 2010 et septembre 2019, que par les personnes recrutées pour les audiences de la CNDA et par un spécialiste de l'informatique.

Enfin, je parlais de paupérisation : le premier signe, et le plus douloureux, a été la décision prise en avril dernier par le Secrétariat général du Conseil d'Etat de ne renouveler aucun contrat de vacataires ni d'assistants de justice, pour des raisons budgétaires que je ne développerai pas.

L'équipe d'aide à la décision de la cour, qui comptait 7 personnes en janvier dernier, ce qui en faisait déjà la cour la moins bien lotie de France, a vu depuis le mois d'avril, partir 4 des siens qui ne seront pas remplacés, ce qui nous privera, en 2019, de la bagatelle de 300 ordonnances.

En quoi donc sommes-nous agiles ?

En 2019 encore, nous sommes parvenus à faire augmenter nos sorties nettes de 6,5% (ce qui, ajouté aux résultats des années précédentes, porte à + 36% la hausse des sorties depuis 2013). Nous avons maintenu un taux d'affaires de plus de deux ans de moins de 1%. Et notre délai de jugement réel constaté, hors ordonnances, reste le plus court de France (un an et 16j), bien qu'il se dégrade lentement et que notre taux de couverture des entrées par les sorties d'affaires soit tombé au chiffre peu glorieux de 85%, ce qui fait grossir notre stock à due proportion.

Agiles, nous le sommes encore dans les révolutions de procédure, de fond et de méthodes de travail que nous avons absorbées ces dernières années.

Je les résume à grands traits, car tout le monde ici, les connaît bien : ce sont d'abord le traitement accéléré de certaines requêtes, avec les procédures de référés, le jugement de l'éloignement des étrangers, les délais contraints en matière de plans dits de sauvegarde de l'emploi, d'urbanisme et d'obligations de quitter le territoire français pour les étrangers en situation irrégulière, délais qui s'ajoutent à ceux que nous connaissions auparavant en matière électorale. Et c'est, d'une façon générale, l'assimilation, par le juge administratif, de la nécessité de juger tous les contentieux dans des délais raisonnables.

Ces nouvelles contraintes ont pu être gérées par l'adaptation de nos modes de jugement à la nature des affaires, avec la multiplication des affaires jugées par un seul magistrat, celle des ordonnances permettant de rejeter sans audience publique, par un magistrat ayant au moins le grade de président, les requêtes irrecevables ou, en appel, manifestement dénuées de fondement (50% de notre contentieux des étrangers est jugé de cette façon). C'est aussi la dispense de conclusions du rapporteur public dans le contentieux des étrangers jugé en collégiale, le développement de l'aide à la décision, le traitement des séries, les réformes procédurales que les spécialistes connaissent sous le nom de décret JADE et, *last but not least*, la gestion par objectifs que la juridiction administrative pratique depuis une douzaine d'années.

Pour ce qui est de nos méthodes de travail, les mesures les plus visibles sont, dans nos relations avec l'extérieur, la dématérialisation totale de nos procédures

avec *Télérecours*, puis *Télérecours citoyen*, et en interne, l'adoption d'un mode de travail totalement partagé entre magistrats, également grâce à la dématérialisation.

Tout cela ne s'est pas fait sans pleurs ni grincements de dents, mais grâce à un effort d'adaptation intense et continu de la part des magistrats et, peut-être, à cet égard, plus encore des agents des greffes, auquel je tiens à rendre hommage, comme Mme Ledamoisel l'a fait avant moi.

Ce qui est moins apparent mais a sans doute plus profondément transformé le métier des magistrats, c'est l'extraordinaire évolution du droit public- même, au cours des dernières années.

Les publicistes le savent bien. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, jusqu'au 2/3 du 20^{ème}, le droit administratif, c'étaient des constructions intellectuelles impressionnantes partant d'histoires minuscules et dérisoires (un bénitier fracassé, un wagonnet renversé, une verrière s'écroulant dans une gare, la chasse aux vipères et aux chiens errants, la projection d'un film scandaleux, etc.) qui ont permis de définir les concepts de service public, d'intérêt général, d'ordre public, de responsabilité de la puissance publique, de travaux publics public, etc., de fixer leurs principes, leur étendue, leur régime.

A la fin des années 80 du 20^{ème} siècle, le droit européen a fait irruption dans ces constructions claires et relativement simples (la cour administrative d'appel de Paris fêtait hier les 30 ans de l'arrêt *Nicolo*).

Ce droit a amené dans ses bagages celui de la concurrence qu'il a fallu faire cohabiter avec nos notions régaliennes, nos monopoles et autres curiosités nationales et régionales... C'est en son nom – et la mort dans l'âme- que notre cour a fait fermer, le dimanche et les jours fériés, la merveilleuse librairie située au cœur de la gare de Metz.

Puis sont venus des principes d'outre-Atlantique, qui privilégient la sécurité du droit et la loyauté des contrats au détriment d'une légalité parfois formelle que nous protégeions auparavant, en en sanctionnant automatiquement les atteintes, quelles qu'en fussent la portée. C'est fini. Les spécialistes, universitaires et avocats, le savent bien et ceux-là se sont récemment élevés en masse contre ce qu'ils nomment l'insécurité juridique et la difficulté d'anticiper les décisions de justice que ces subtilités ont entraînées, reprochant à des décisions récentes du Conseil d'Etat d'avoir limité l'accès au juge. La toute dernière jurisprudence du Conseil d'Etat, qui détricote l'une après l'autre les dispositions les plus scélérates – pourtant pratiques, du décret Jade témoignent du caractère exagéré de ces inquiétudes.

Par ailleurs, se profilent de nouveaux modes d'action de l'administration avec, en particulier, la prolifération du droit souple qui concurrence l'acte unilatéral et

le contrat et qu'il faudra encadrer, juger. Enfin, demain, arrivera dans nos prétoires, non seulement comme outil mais comme objet du droit, l'intelligence artificielle que l'administration utilise de plus en plus (pensez à l'inscription des étudiants dans les facultés).

Tout cela a enrichi notre droit, raffiné notre office, sophistiqué notre jurisprudence à un point tel que peu de personnes, ce n'est pas mon cas, je l'avoue, peuvent la posséder pleinement et y voir parfaitement clair.

Cependant, ou plutôt, à cause de cela, je suis émerveillée de la façon dont nous avons adhéré à ce mouvement, assimilant sans cesse de nouveaux concepts, de nouveaux modes de raisonnement, des mécanismes jurisprudentiels toujours plus complexes, en acceptant de réaliser des gains de productivité énormes sans demander de contrepartie équivalentes à la collectivité. Cela nous l'avons réalisé par goût du travail bien fait et, sans doute, en considération du gain d'utilité et de prestige que cette nouvelle posture entraînait pour nous.

Or, nous avons à peine compris ce qui nous était arrivé et commencé à maîtriser ce droit sophistiqué, aux principes peu saisissables, qu'on nous demande un nouvel effort : nous rendre accessibles, compréhensibles par tous et être encore plus en phase avec la réalité, sociologique, économique, administrative que nous ne le sommes déjà (je me réfère notamment à l'interview du vice-président du Conseil d'Etat dans la Semaine juridique de septembre 2019).

Comment pourrions-nous ne pas adhérer à ce projet dont nous comprenons la contribution qu'il peut offrir à l'acceptation par tous de la loi et des règles, indispensable à la cohésion de notre société ? La 1^{ère} chambre de la cour, entrée avec enthousiasme, dès 2014, dans l'expérimentation de la nouvelle rédaction des décisions de justice ne fait désormais plus figure d'exception. Toutes les formations de jugement la pratiquent. Nous sommes également tout prêts à l'ouverture sur le monde réel et à toutes les mobilités, à condition qu'elles ne menacent pas notre précieuse indépendance.

*

Pour réussir ce nouveau pari, nous avons besoin de la collaboration de toutes les institutions ici présentes : des parlementaires d'abord, pour qu'ils nous écrivent des lois claires et brèves, de l'Université ensuite, pour qu'elle nous donne de - toujours - meilleurs magistrats et avocats mais aussi pour qu'elle réfléchisse avec nous, et si possible avant nous, aux attentes de la société et nous éclaire de sa doctrine. Nous avons aussi besoin de la coopération des parties au procès, pour qu'elles nous aident dans les procédures, en répondant dans les délais

impartis, de façon utile et efficace, sans nous noyer dans des pièces ou des arguments surabondants et mal classés ; besoin des experts aussi pour qu'ils nous remettent de bons travaux dans des délais brefs.

Je me tourne enfin vers ceux que ces perspectives concernent au premier chef, nos précieux auxiliaires, les avocats, afin qu'ils entendent et comprennent bien que, nous aussi, sommes atteints par la réduction des moyens de l'Etat et qu'il est de leur intérêt, comme de l'intérêt de ceux qu'ils représentent, surtout les faibles et les démunis, de ne nous saisir qu'à bon escient, s'ils veulent que nous ne soyons pas submergés.

Oui ! Nous sommes une institution agile, vivante et animée d'un réel désir de toujours mieux faire, mais nous trainons des boulets insupportables et nous commençons à boiter, comme boitent d'autres services publics (les services des urgences des hôpitaux, les services de défense contre l'incendie, les EPHAD, l'Ecole...).

Pourtant, tant que notre institution sera incarnée par des personnes de la qualité de celles qui nous entourent : Julie, les Olivier, Valérie, Alexis, Fabrice, Sophie, Nolwenn, Amaury, Yvan, Pauline, Christel, Marie-Annick, Sylvie, Frédérique, Jean-Marc, Sabrina, Aline, Stéphane, Véronique, Christine, et tous les autres magistrats et des agents du greffe, que je ne cite pas mais qui le mériteraient, qui croient à ce qu'ils font et savent pourquoi et pour qui ils le font, nous nous en sortirons. Et je ne doute pas - même si je n'en bénéficierai pas- que le jour viendra où les décideurs comprendront l'intérêt de nous donner les moyens, tout simplement, de remplir notre mission.

Je vous remercie de votre patience et rends la parole à Mme Ledamoisel.