

Intervention de Mme Sylvie Favier, présidente de la cour administrative d'appel de Nancy lors de l'audience solennelle du 10 février 2023

A peine la saison des audiences solennelles judiciaires vient-elle de s'achever, que les deux juridictions administratives nancéennes vous invitent à cette audience, commune, qui n'a pas le même caractère institutionnel, mais procède d'une volonté forte de notre part, non seulement de rappeler la solennité qui s'attache à l'action qui est la nôtre de rendre la justice, mais aussi d'expliquer ce à quoi nous servons et comment nous le faisons.

Pour vous apporter ces explications, nous avons choisi de vous présenter le métier des femmes et des hommes qui, au sein de nos juridictions, concourent à notre mission.

Pourquoi ce choix de vous parler de nos métiers ? Non pas dans une perspective corporatiste ou statutaire, que l'on pourrait reprocher aux fonctionnaires que nous sommes, mais parce que c'est le métier qui donne sa dimension humaine au service public qui est le nôtre, c'est le métier qui rattache nos missions à la valeur travail, et c'est le métier qui fonde la fierté que nous éprouvons à l'exercer.

Chacun des intervenants d'aujourd'hui vous présentera certains aspects de son métier, de son évolution, qui contribue, nous l'espérons, à une plus grande qualité de la justice.

Avant de leur laisser la parole et de vous dire en quelques mots, trop rapides, ce que j'entends par une justice de qualité, je vais me conformer à la tradition et vous présenter la cour administrative d'appel de Nancy.

Vous avez dans la plaquette qui vous a été remise les chiffres qui retracent les grandes lignes de notre activité juridictionnelle en 2022. Je ne vous les présenterai donc pas dans le détail, si ce n'est pour vous dire que le nombre d'affaires enregistrées a légèrement diminué en 2022. Après un pic en 2019, la décrue amorcée en 2021 s'est poursuivie en 2022, et 3101 requêtes ont été dénombrées, dont 2094, soit plus de 67% se rapportent au droit des étrangers. Ce contentieux fait pleinement partie de nos missions. Nous en assurons le traitement tout aussi consciencieusement que d'autres affaires.

Loin derrière, numériquement parlant, arrivent les affaires de fonction publique, de fiscalité, d'urbanisme et environnement, de marchés publics, et de droit du travail.

Côté affaires traitées, elles sont, certes en baisse par rapport à l'année précédente, mais depuis 2 ans, nous avons pu diminuer le nombre des affaires restant encore à juger, et c'est pour nous un sujet de satisfaction. Tout n'est cependant pas gagné, car malgré des efforts accrus, notre stock a vieilli et malheureusement, vieillira encore en 2023.

Mais parlons plutôt de ce qui va bien et c'est là un autre sujet de satisfaction, la cour administrative d'appel de Nancy est des 9 cours couvrant le territoire de la République, celle qui a permis l'engagement du plus grand nombre de médiations : 16 en 2022. Certes, cela peut paraître dérisoire au regard du nombre d'affaires dont elle est saisie, mais l'année 2022 nous a montré tout l'intérêt de la démarche puisque c'est en 2022 qu'a réussi, à notre initiative, la belle médiation concernant Nancy Thermal. Puisse ce bel exemple faire de nombreux petits ! de nombreux petits, qui contribueront à faire émerger des solutions raisonnées, hors contexte conflictuel et permettant de faire mieux coïncider Justice et équité.

Puisque j'ai exprimé ma satisfaction, je tiens à féliciter tout particulièrement ceux qui ont allié leurs efforts pour la bonne marche de la juridiction : 23 magistrats, 28 agents de greffe, 1 juriste assistant, 4 assistants de justice et 2 vacataires qui aident à préparer un grand nombre de décisions.

Toutes et tous ont contribué à faire en sorte que la justice rendue soit une justice de qualité.

Nous sommes soucieux de la qualité juridique de nos décisions, et ce d'autant plus que la plupart de nos décisions sont définitives. Peu d'entre elles donnent lieu à des pourvois en cassation devant « notre juge suprême », qu'est le Conseil d'Etat. En 2022, moins de 5% des décisions de la cour ont fait l'objet d'un pourvoi, ce qui est beaucoup moins que la moyenne nationale. Quand il y a eu pourvoi, dans plus de 80% des cas, la solution adoptée par la cour a été maintenue. C'est dire que sur environ 100 décisions rendues par la cour, 5 seulement ont été portées devant le Conseil d'Etat, et 1 seule a été cassée. 99 de ces 100 décisions ont donc trouvé, devant notre cour, une solution définitive. Il est donc particulièrement important que nos décisions soient fiables.

Mais se limiter à la fiabilité juridique pour définir la qualité est une analyse trop réductrice. La qualité c'est aussi bien autre chose si l'on se place du point de vue de nos justiciables, qu'ils soient administrés ou administrations.

La justice en général et la justice administrative en particulier sont parties intégrantes de la société. La justice administrative est une condition indispensable au bon fonctionnement du pacte républicain et des services publics, et pour cela il faut qu'elle soit reconnue comme telle, et qu'elle réponde aux attentes des personnes privées et publiques qui en sont les usagers.

Nous devons comprendre que le contentieux administratif est plus souvent subi que choisi, qu'il est souvent le fruit d'échecs antérieurs, et qu'à tout le moins, il révèle une insatisfaction envers les services publics. C'est pourquoi, lorsqu'il intervient, nous devons lui apporter une réponse qui ne soit pas trop lente, qui soit acceptable, et qui soit effective.

J'ai annoncé là 3 des critères qui me paraissent essentiels à la qualité de la justice.

- *La décision de justice doit intervenir dans un délai raisonnable.*

Bien juger, c'est garantir aux justiciables un « délai raisonnable » de réponse à leur demande. Il y a, bien entendu, un temps incompressible, celui nécessaire au débat contradictoire et à l'étude minutieuse de l'affaire.

En 2022, nous avons jugé en moyenne en 10 mois et 22 jours. Cette moyenne peut apparaître correcte, mais pour les justiciables, 10 mois et 22 jours, cela peut être long, surtout en appel, après une première procédure devant le tribunal administratif. D'autant plus que ce délai moyen recouvre des réalités très diverses : de 7 mois et 4 jours pour le contentieux des étrangers, à 2 ans et 13 jours en matière d'urbanisme et environnement.

Cette situation trouve son origine tout à la fois dans la complexité toujours croissante des procédures – vous en aurez un aperçu tout à l'heure -, mais surtout dans l'insuffisance des effectifs de la cour, la conjonction des deux facteurs créant un effet « boule de neige » particulièrement difficile à enrayer.

Alors que le nombre d'affaires à traiter est sur une pente ascendante depuis que la cour a été créée, ses effectifs n'ont pas suivi.

Il a fallu attendre 2020 pour qu'ils passent la barre des 21 magistrats, mais, comme vous le savez, l'année 2020 a été fortement perturbée par la crise sanitaire et il a fallu attendre 2021 pour que, pour la première fois depuis des années la cour traite plus de dossiers qu'elle n'en avait enregistrés, sans pour autant résorber les retards accumulés.

Il n'est pas dans mes habitudes de pleurer misère, mais je voudrais profiter de la présence d'une parlementaire pour insister sur le fait que rien ne sert de nous imposer des délais fixés par la loi si nous n'avons pas en face les moyens humains de les respecter, et de traiter aussi le reste.

- *le deuxième gage de qualité de la justice est son acceptabilité.*

Pour être acceptée, la justice doit être accessible et comprise, donc explicable et expliquée.

Nous avons cherché à renforcer l'accessibilité de la Cour, d'abord en augmentant les moyens humains alloués à notre bureau d'aide juridictionnelle dont toutes les missions ont été internalisées. Ainsi, l'accès à un avocat, obligatoire en appel, peut-il être garanti aux justiciables disposant de faibles revenus.

Nous avons aussi voulu donner la parole aux justiciables lors des audiences. Ce n'est pas forcément l'image que donnent habituellement les juridictions administratives, particulièrement en appel. A Nancy, c'est ce que nous avons souhaité, et le bruit court que cela est apprécié

Toujours dans le sens de l'accessibilité, nous nous efforçons de rendre nos décisions plus lisibles en les rédigeant dans un style plus simple, plus clair, plus explicite, et donc plus compréhensible pour nos justiciables. Il y a sûrement encore des progrès à accomplir, mais nous nous y employons.

Cet effort de clarté participe du 3^{ème} critère de qualité que je souhaitais exposer : celui de l'effectivité de nos décisions.

- *L'effectivité de nos décisions est le troisième critère de qualité que je souhaitais mettre en avant.*

Quel sens aurait la justice si ses décisions n'étaient pas appliquées ?

Pour qu'elles le soient, il faut, nous l'avons déjà vu, qu'elles interviennent en temps utiles, qu'elles énoncent une solution claire et il faut, enfin, que nous nous donnions les moyens de les faire exécuter lorsque notre décision implique une exécution de la part de l'administration.

Pour cela, nous devons exercer tous les pouvoirs dont nous sommes investis, sans laisser place à l'ambiguïté.

Nous pouvons adresser des injonctions à l'administration, y compris quand de telles injonctions ne nous sont pas demandées, c'est-à-dire, dans notre jargon « d'office ».

Il nous appartient de faire en sorte que nos injonctions soient expresses et précises, et rompent, si besoin en est avec les habitudes quelque peu feutrées que nous avons parfois prises. Ce qui va sans dire va parfois mieux en le disant. Alors, n'hésitons pas à le dire !

Dans le même sens, avec ou sans injonction, lorsque nous sommes saisis d'une difficulté d'exécution, nous devons veiller à ce que l'administration exécute l'arrêt ou le jugement.

Ceci n'est pas négociable et je constate avec regret une certaine recrudescence des difficultés, dont j'espère qu'elle n'est pas le signe d'un mauvais vouloir délibéré que manifesterait les administrations envers la justice, mais un simple trouble passager. Quoiqu'il en soit, nous serons vigilants !

Il est grand temps pour moi de conclure et pour le faire, je voudrais vous dire qu'à travers cette recherche de la qualité que je viens de tenter de vous décrire, c'est la fierté que nous ressentons à exercer notre métier qui transparaît. L'acte de juger est un acte noble, et je peux vous garantir que le sentiment commun à tous les magistrats qui composent la Cour, à tous les agents qui composent son greffe, est la fierté qu'ils éprouvent à apporter des réponses à la demande de justice.

Merci à eux de leur contribution, merci à vous d'être là, car votre présence est ressentie comme votre reconnaissance du travail accompli et de l'importance que vous attachez à notre institution.