

Allocution de M. Gilles Bachelier, président de la Cour administrative d'appel de Nantes, prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée du 19 septembre 2016

Permettez-moi à mon tour de remercier toutes les autorités énumérées par le président du tribunal administratif et présentes ce matin. La Cour est elle aussi très sensible à votre participation et en particulier à celle de Madame et de MM les préfets, du secrétaire général de la préfecture de Loire Atlantique représentant le préfet de région empêché, de M. le président du conseil départemental de Loire-Atlantique, de la procureure générale près la cour d'appel de Rennes ainsi que de toutes les autorités judiciaires, à celle des bâtonniers et naturellement des présidents des trois tribunaux administratifs de Rennes, Orléans et Caen qui sont en l'état actuel dans le ressort de la Cour. Vous le savez la Cour administrative d'appel de Nantes comprenait dans son ressort avant la réforme territoriale quatre régions administratives, les Pays de la Loire, la Bretagne, le Centre-Val de Loire et la Basse-Normandie. La Cour pourrait être susceptible d'être impactée par cette réforme territoriale du fait de la réunion des régions Basse-Normandie et Haute-Normandie avec, comme chef-lieu de la nouvelle région, la ville de Rouen. Une décision devra être prise quant au maintien du rattachement du tribunal de Caen au ressort de la Cour ou au contraire son départ au profit de la cour administrative d'appel de Douai.

Je souhaiterai, Mesdames, Messieurs, et devant les représentants de la presse, qui nous accompagnent toute l'année et jouent un rôle ô combien important dans la diffusion de notre activité et aussi finalement de la place du juge administratif

dans la cité, partir de deux chiffres : + 16 % et + 13 % pour vous dire moi aussi un mot de notre activité (1) et partager avec vous une réflexion sur la place du juge administratif d'appel dans la justice du 21^{ème} siècle (2).

1) Une forte croissance de l'activité

+ 16 % puis + 13 %. Dans d'autres enceintes, notamment celle du monde des entreprises, ces pourcentages de croissance, pour peu qu'ils se réfèrent à un chiffre d'affaires, seraient salués comme une brillante performance. A juste raison d'ailleurs car il s'agit d'un résultat acquis grâce aux mérites de chacun.

Pour un juge, qui n'est jamais le maître des affaires qu'il enregistre, il s'agit d'un résultat subi. Pour la Cour ces pourcentages correspondent à l'augmentation sur un an du nombre des affaires nouvelles enregistrées respectivement en 2015 et au 31 août 2016. Ils appellent quelques observations tenant aux préoccupations qu'inspire une telle évolution qui tend à se pérenniser.

Trois chiffres vous permettront de prendre la mesure de ce constat. En 2014, la Cour avait enregistré 3352 requêtes nouvelles. En 2015, ce chiffre est passé à 3890 numéros et, au 31 août 2016, sur une période annuelle comparée à la même période antérieure, on atteint 4257 affaires nouvelles.

Quels seraient ces chiffres si nous devions statuer en appel sur les décisions des juges des référés des tribunaux administratifs en matière de référé suspension, de référé liberté ou de référé conservatoire ? Quels seraient-ils si l'ensemble des jugements rendus au fond par les tribunaux relevaient de l'appel ? On ne peut que saluer la sagesse des autorités normatives, qu'il s'agisse du législateur ou du

pouvoir réglementaire, d'avoir prévu une régulation des flux assez équilibrée dès lors, d'une part, qu'elle répond à l'impératif de juger vite en matière de référé d'urgence sans avoir trois niveaux successifs de saisine du juge administratif et, d'autre part, qu'au final le droit au recours, pierre angulaire de l'accès au juge dans les démocraties, ne me semble pas en réalité affecté.

La Cour de Nantes doit naturellement faire face à cette demande de justice et elle s'efforce d'y répondre avec les moyens qui lui sont alloués en procédant à cette fin à une hiérarchisation des priorités.

Parmi ces priorités, il y a bien sûr un choix qui est opéré entre les dossiers pour la rapidité de leur traitement. Celle-ci est évidemment garantie lorsque la Cour doit statuer dans un délai déterminé ce qui est le cas pour les plans de sauvegarde de l'emploi et le délai de trois mois qui lui est imparti est bien sûr respecté. Mais au-delà de cette hypothèse, tout le monde comprend bien par exemple qu'il est plus urgent de traiter la contestation de la légalité d'un plan local d'urbanisme compte tenu de la portée de l'annulation éventuelle d'un tel acte réglementaire que celle d'un permis de construire prise en application d'un tel plan. De même il convient de statuer sur la révocation d'un fonctionnaire plus rapidement que sur un refus d'avancement.

Mais parmi ces priorités, je voudrai aussi citer le délai prévisible moyen de jugement des affaires en appel. La situation se dégrade fatalement puisqu'en dépit des efforts soutenus des magistrats et des agents de greffe de la Cour, efforts dont je veux ici témoigner publiquement et je tiens ici à remercier

chacune et chacun des membres de notre communauté de travail, ce qui a permis un nombre d'affaires jugées en augmentation constante, près de 3600 en 2015 et plus de 3700 en données annuelles au 31 août 2016 mais insuffisante pour couvrir les entrées, ce délai, qui a atteint un point bas en 2014 avec 10 mois 22 jours, remonte régulièrement pour atteindre à la fin de 2015 11 mois 12 jours et aujourd'hui 13 mois 12 jours comme l'illustre le graphique du document qui vous a été remis.

Vous constaterez que l'on retrouve ainsi les chiffres de l'année 2012. Autant dire que les efforts accomplis par la collectivité nationale avec la création en septembre 2012 d'une cinquième chambre à la Cour ont déjà épuisé leurs effets bénéfiques.

Sans doute ce délai moyen reste-t-il encore raisonnable mais nous nous attachons à tout faire pour qu'il ne se dégrade pas davantage car ce que les citoyens attendent de leur juge, c'est surtout qu'une réponse leur soit donnée dans un délai perçu comme demeurant utile pour la résolution du litige qui les oppose à la personne publique, quelle qu'elle soit. C'est d'ailleurs parce que la Cour a cette exigence en tête qu'elle a mis en ligne sur son site internet le délai moyen de jugement concernant les diverses catégories de contentieux (fiscal, urbanisme, environnement, fonction publique...). Les parties à un litige reçoivent ainsi une information sur le délai moyen qui devrait être mis pour le traiter.

De ce point de vue et c'est l'un des axes du projet de juridiction adopté par la Cour, un regard vigilant est porté sur les dossiers anciens. Méritent ce label les dossiers qui auront plus de deux ans au 31 décembre de l'année. Il s'agit en quelque sorte d'une ligne rouge que, sauf justification tenant par exemple à l'existence d'une question préjudicielle renvoyée au juge judiciaire ou au juge de l'Union européenne, chaque magistrat veille à ne pas franchir. A cet égard, les résultats sont probants. Au 31 décembre 2015, la Cour n'avait plus à juger que 11 dossiers de plus de deux ans ce qui représentait 0,3% de son stock et ces dossiers avaient tous une telle justification. La Cour devrait réussir à atteindre un même résultat à la fin de cette année.

Cela dit, l'allongement du délai prévisible de jugement ne doit pas être perçu comme une invitation au relâchement des parties au procès et notamment des administrations à produire leurs mémoires en défense dans les délais impartis. Il en va de même pour les avocats. Nous avons encore à plusieurs reprises dû constater qu'en dépit de nos relances, ces mémoires ne nous parvenaient pas alors que des dossiers, parfois à forts enjeux, pourraient être jugés.

La Cour a bien sûr conscience de cette contrainte de délais qui, dans le contexte actuel, pèse d'un poids particulier notamment pour les administrations en restructuration mais cette contrainte se veut surtout le signe du souci, que, j'en suis persuadé, nous avons tous en partage, d'un service public de la justice administrative répondant aux attentes des citoyens ou des opérateurs économiques avec des arrêts rendus dans des délais utiles.

Finalement, s'il faut d'un mot caractériser la situation aujourd'hui de la Cour de Nantes, qui est d'ailleurs singulière car elle connaît une évolution qui ne se retrouve pas globalement au niveau des autres cours, le terme le plus approprié me semble celui de vigilance.

Cette vigilance est particulièrement prégnante dans le contentieux relatif aux refus de titres de séjour sollicités par des ressortissants étrangers et aux obligations de quitter le territoire. Ce contentieux en forte croissance représente à lui seul 42% du nombre des affaires enregistrées. Alors qu'il s'agit d'une matière qui affecte le plus l'un des droits fondamentaux de la personne, force est de constater que l'appel formé contre les jugements des tribunaux administratifs se borne encore trop souvent à redire parfois mot pour mot ce qui a été écrit en première instance sans même développer une argumentation fondée, au vu de la jurisprudence et des données propres de l'affaire, sur une critique des motifs du tribunal. Si une telle analyse était faite avant la saisine du juge d'appel, elle permettrait d'endiguer ce flux continu.

Sans doute la saisine de la Cour peut aussi avoir en réalité pour seul objectif de retarder en pratique d'autant l'exécution par l'administration du jugement du tribunal confirmant la légalité des décisions administratives. Mais il s'agit alors d'un dévoiement de l'appel.

2) La place du juge administratif d'appel dans la justice du 21^{ème} siècle

Cette observation invite aussi à une réflexion sur la place du juge administratif d'appel dans la justice du 21^{ème} siècle

L'appel garantit un second examen en droit et en fait du litige soumis au juge administratif. Cette technique – et non cette règle - du double degré de juridiction est intimement liée à la conviction qu'un litige doit pouvoir être jugé deux fois.

L'appel est donc perçu à juste titre comme une garantie et cette perception demeure même si le taux de confirmation des jugements en appel est très élevé. Pour la Cour de Nantes, tous tribunaux confondus, le taux d'appel était de 23 % en 2015 et à ce jour en 2016, il est de 24 %. Si l'on examine ce taux par grande catégorie de contentieux, on s'aperçoit qu'il est de plus de 29 % pour le contentieux des étrangers, de 27 % pour le contentieux fiscal, de 24 % pour le contentieux de l'urbanisme alors que, pour le contentieux des marchés, le taux d'appel est à peine supérieur à 13 %.

Le taux de confirmation des jugements est de 83 % environ. Ce qui ne surprendra guère les praticiens et porte le meilleur témoignage de la qualité des jugements rendus en première instance. Ce taux atteint presque 85 % dans la matière fiscale et près de 87 % dans le contentieux des étrangers.

S'agissant enfin du contentieux de la naturalisation, spécifique aux juridictions nantaises, le taux d'appel est de 14 % et le pourcentage de confirmation des jugements de 90 %.

Certes ces chiffres gomment le fait que le jugement est parfois confirmé en appel par un autre raisonnement ou par d'autres motifs que ceux retenus en

première instance mais ils conduisent à s'interroger sur la nécessité de relever appel.

De ce seul point de vue, le rôle des avocats est tout à fait primordial car, participant au bon fonctionnement du service public de la justice, il leur appartient de participer au filtre des affaires qui seront soumises au juge d'appel. Ils le font déjà bien sûr mais ce filtre pourrait être plus intense. Quoi qu'il en soit, l'extension voire la généralisation du ministère d'avocat en appel, notamment pour le contentieux de la fonction publique, lequel connaît une explosion préoccupante, devrait en théorie contribuer, avec le concours des avocats, à maîtriser le flux des entrées.

Vous savez qu'il existe dans certains pays frontaliers des systèmes de filtrage des appels. Seuls sont examinés par le juge ceux qui ont passé ce filtre. Le régime applicable en France ne repose pas sur un tel dispositif.

Il est toutefois permis de rejeter dans le contentieux des étrangers les requêtes d'appel qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée. La Cour met en œuvre cette règle qui lui permettra cette année de rejeter par ordonnance environ 400 requêtes.

Une réflexion est en cours pour une extension d'une telle mesure en ce qu'elle permettrait de rejeter par ordonnances dans tous les contentieux les requêtes d'appel manifestement mal fondées.

Pour autant ces mesures visent à réguler un flux d'affaires déjà enregistrées.

L'action doit aussi se situer en amont et s'insère dans le cadre du projet de loi de

modernisation de la justice du XXIème siècle encore en cours d'examen au Parlement ou dans la modernisation du code de justice administrative.

Ce projet de loi tend à favoriser les modes alternatifs de règlements des litiges par le développement de la médiation conciliation. Cette médiation conciliation pourra intervenir en remplacement (différends de proximité - exemple un agent et sa hiérarchie -, différends de faible intensité qui ne soulèvent pas de questions juridiques difficiles ou nouvelles) ou en complément de l'action du juge (exemple des litiges très lourds en raison des enjeux financiers notamment pour les parties, de la continuité de leurs relations, de l'urgence d'y apporter une solution).

L'article 4 du projet de loi ouvre en effet la médiation et la conciliation devant le juge administratif en renforçant les différentes voies d'une intervention d'un tiers et en offrant un cadre sécurisé notamment d'homologation des accords qui interviendraient ainsi entre les parties.

Une grande liberté doit être laissée aux parties mais elles pourront aussi bénéficier du soutien des juridictions pour l'organisation de cette médiation conciliation.

Une expérimentation est prévue par le législateur notamment dans le contentieux de la fonction publique. A cet égard, la Cour de Nantes s'engagera résolument dans cette voie en liaison naturellement, s'ils le veulent bien, avec les présidents des tribunaux administratifs, notamment de Nantes et Rennes.

La modernisation du code de justice administrative devrait aussi permettre de réguler le flux des entrées en faisant disparaître les dérogations à la règle de la décision administrative préalable avant toute saisine du juge.

Enfin, je ne peux à cette tribune passer sous silence l'évolution, je suis même tenté de dire la révolution, que constitue la dématérialisation. Elle concerne toute la juridiction administrative. L'utilisation de l'application informatique dite Télérecours par les parties éligibles est effective au niveau de la Cour pour plus de 90 % des entrées et un projet de décret prévoit de rendre cette utilisation obligatoire pour toutes les parties inscrites. La Cour dématérialise aussi les dossiers qui ont été présentés sous forme papier.

Cette profonde mutation du métier du juge administratif, appelé à se prononcer en appel sur des dossiers entièrement dématérialisés, est irréversible et elle a aussi son pendant dans l'administration et chez les avocats. Elle doit se faire pas à pas mais de manière résolue en résonance avec une justice de son temps, une justice du 21^{ème} siècle. C'est ce à quoi, avec le concours de tous, s'emploie la Cour administrative d'appel de Nantes.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les quelques données et éléments de réflexion dont je souhaitais vous faire part.

Je vous remercie de votre attention.