

RAPPORT D'ACTIVITE POUR L'ANNEE 2021

I. LES MOYENS DONT DISPOSE LA JURIDICTION

A. Les moyens en personnel

La cour a bénéficié d'effectifs correspondant à ceux qui étaient prévus par la conférence de gestion en nombre de magistrats, l'ERM constaté pour 2021 (**29,9**) ayant cependant été légèrement inférieur à celui anticipé (30,2). L'effectif du greffe a connu une nouvelle dégradation sous l'effet de plusieurs vacances de poste prolongées, fragilisant tout au long de l'année son fonctionnement et créant des tensions pour faire face à certaines de ses missions. Par ailleurs, la cour a pu s'appuyer sur une plus grande stabilité de ses effectifs d'aide à la décision.

1. Les magistrats

	Total	Présidents	Premiers conseillers
Effectif théorique 2021 (plafond d'emplois affecté à la juridiction en début d'année)	31	13	18
Effectif physique présent au 31/12/2021 (magistrats présents dans la juridiction à la date citée)	32	14	18
ETP à la date du 31/12/2021 (quotité de travail des magistrats présents à la date citée)	31,4	14	17,4
ETPT 2021 (quotité de travail consommée en moyenne sur l'année civile par l'ensemble des magistrats présents à un moment ou un autre dans la juridiction)	30,78	13,33	17,45
Effectif réel moyen 2021	29,9	13,01	16,89

Le plafond d'emplois de magistrats a été abaissé à ma demande de 33 à 31 postes en 2021. Ce plafond d'emplois, incluant le chef de juridiction, permet de conserver l'effectif strictement nécessaire pour faire fonctionner les 6 chambres que compte la cour depuis 2018, à raison de 5 magistrats (dont 2 rapporteurs) pour chacune des 6 chambres. Ces postes ont été pourvus tout au long de l'année, rompant avec les vacances de postes rencontrées ces dernières années. De septembre à décembre, l'effectif physique des magistrats a même été de 32, grâce à l'affectation anticipée dès le 1^{er} septembre 2021 du remplaçant d'un président de chambre partant à la retraite à compter du 1^{er} mars 2022.

Le poids des jours de CET reste stable, puisqu'il s'établit à **0,70** en 2021 contre 0,72 ETP en 2020, certes contre 0,48 ETP en 2019 et 0,67 ETP en 2018, mais ce chiffre, comme l'an passé, traduit en réalité une légère baisse si l'on fait abstraction du départ à la retraite d'un président de chambre qui a soldé en partie son compte CET entre le 5 novembre et le 31 décembre 2021.

Les arrêts pour maladie ont retrouvé un niveau heureusement marginal (27 jours cumulés sur un an) tel que ceux qu'a connus la cour ces dernières années hors le pic de l'année 2020 où ces derniers avaient, par contre, représenté à eux seuls l'équivalent de **0,5** ETPT contre 0,16 ETPT en 2019, et 0,25 ETPT en 2018.

Tous les départs enregistrés en 2021 dans le cadre des procédures de mobilité, de cessation d'activité et de promotion ont été compensés sans vacances de poste (*voir le tableau des arrivées et départs en **annexe 1***).

S'agissant de la formation, il faut noter un réinvestissement de la part des magistrats à la faveur de l'adaptation des modules de formation au distanciel et/ou présentiel. Ainsi, 20 magistrats affectés à la cour administrative d'appel de Nantes contre 12 magistrats l'an passé ont participé à 18 formations différentes organisées par le CFJA ou par l'ENM (contre 12 l'an passé) et représentant au total **34,5** jours (contre 25 jours de formation l'an passé). Soit, pour un effectif de 31 magistrats, une moyenne en 2021 de **1,12 jours** contre 0,75 jours de formation par an et par magistrat l'an passé (mais il est vrai contre 1,56 jours avant la crise sanitaire). Cette dynamique de formation apparaît relancée notamment grâce à l'organisation d'actions de formation au niveau local sous forme de colloque (ex : rencontres nantaises du droit public) ou de mise en œuvre de la charte signée le 7 juillet 2021 entre la cour d'appel judiciaire de Rennes, la cour administrative d'appel de Nantes et le Conseil d'Etat (CFJA) pour le développement d'actions de formation réciproques entre les deux ordres judiciaires.

Les 3 premières formations, par le nombre de jours de formation/magistrats qu'elles représentent, sont les suivantes :

- Contentieux de la responsabilité hospitalière (3 participants/5 journées) ;
- Actualité de la jurisprudence fiscale (3 participants/3 journées) ;
- Contentieux des marchés publics (2 participants/4 journées).

Deux premiers conseillers ont suivi une formation spécifique de 3 jours consacrée au parcours de mobilité professionnelle. Un magistrat de la cour a effectué en novembre un stage d'observation au sein de la juridiction judiciaire.

2. Le greffe

	Agents titulaires					
	TOTAL	A	B	C	AJ	Vacataire
Effectif théorique 2021	34	7	6	21	2	
Effectif physique au 31/12/21	32	8	4	20	1	3
ETP à la date du 31/12/21	31	7,5	3,9	19,6	0,6	3
ETP 2021	32,94	6,86	4,82	21,26	1,43	3,59

	Assistants contentieux du
Effectif physique présent au 31/12/21	6
ETP à la date du 31/12/21	5

(Les mouvements enregistrés en 2021 au sein du greffe sont détaillés en **annexe 1**)

a) Le niveau des effectifs de la cour se situe dans une moyenne proche de 33 ETPT

La lettre de cadrage du 19 février 2021 a maintenu le plafond des emplois d'agent de greffe de la cour à **34 postes** (6,5A ; 6,5 B et 21 C) avec un surnombre temporaire autorisé de deux agents, soit **36 postes** autorisés en 2021.

Ce plafond d'emplois correspond à un effectif physique théoriquement présents de **37 agents** (8 A, 6 B, 23 C). En réalité, l'effectif travaillé, c'est-à-dire réellement disponible, atteint **32,94 ETPT** contre 32,34 ETPT en 2020 soit une amélioration à peine notable de son solde d'emploi, qui reste très largement négatif depuis ces trois dernières années

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ETPT	33,94	33,83	32,26	32,99	33,08	32,34	32,94
Écart/plafond d'emploi annuel	1,94	1,83	-0,74	-0,01	-0,92	-1,66	-1,06

Cette situation apparaît encore plus dégradée en réalité si l'on intègre les deux emplois en surnombre autorisés, l'écart par rapport aux moyens théoriques accordés étant de - 3,06 ETPT.

L'année 2021, à l'instar des difficultés rencontrées depuis 2019, a été marquée en effet par de longues périodes de vacance de poste d'agents de greffe qui n'ont pas pu être remplacés de manière concomitante dans le cadre des campagnes de mobilité statutaire. La cour de Nantes constate, de 2019 à 2021, **92 mois de vacances de postes cumulés** de catégorie A, B ou C liées à des appels à candidatures restés infructueux. Ainsi, au 1^{er} janvier 2022, la cour était déjà confrontée à 5 vacances de postes (2 postes de greffier de chambre et 3 postes d'agent de greffe).

Par ailleurs, contrairement à l'amélioration qui s'était dessinée en 2019, la cour a été en 2021 comme en 2020 de nouveau confrontée à un poids extrêmement élevé de congés de maladie ordinaire et de congés de longue maladie, représentant en cumulé **792 jours d'absence** (contre 655 en 2020, 167 jours en 2019 mais 629 jours en 2018). Ces absences pour maladie représentent ainsi l'équivalent de 3 ETP.

Les congés de maladies - hors un congé de longue durée - ajoutés aux autres motifs d'absence (congés exceptionnels, congés syndicaux, garde d'enfant etc.), ont représenté en cumulé **877 jours d'absences** statutaires contre 739 en 2020 et seulement 430 en 2019. Si l'on intègre les ASA liées au COVID-19 (soit 159 jours), ces absences atteignent **1 036 jours** au cours de l'année 2021.

b) Le niveau d'activité du greffe reste élevé avec des services en tension

Le niveau d'activité constaté en 2021 maintient la cour de Nantes très largement au-dessus de la moyenne des cours administrative d'appel en termes d'affaires réglées par agent de greffe (**151,8** affaires réglées contre 124,7 en moyenne nationale), comme cela est le cas depuis de nombreuses années.

Le ratio agent de greffe/magistrats hors aide à la décision reste inchangé à **0,92** c'est-à-dire, cette année encore, inférieur la moyenne nationale de 1,04 qui, elle, s'est légèrement améliorée. Cette situation montre combien les effectifs de greffe de la cour sont au plus juste de ses besoins, même si la faiblesse conjoncturelle des entrées contentieuses permet d'y faire face.

La situation du greffe est restée fragile tout au long de l'année en termes d'organisation. Pour compenser le départ en cours d'année d'agents titulaires ainsi que les absences prolongées pour arrêts de maladie et surtout les nombreuses vacances de postes, la cour a pu certes avoir recours à de nombreux vacataires « administratifs », en nombre heureusement plus important que l'an passé (**23,83** mois en 2021 contre

15,6 mois en 2020, hors aide à la décision). Leur présence effective tout au long de l'année a permis au greffe de la cour, tout particulièrement au secrétariat du BAJ, de faire face au niveau d'activité.

Cette situation a impliqué une grande mobilisation des agents et une très forte mutualisation des effectifs entre les chambres ainsi que la mise en place d'agents « volants », dans un contexte marqué en outre par la pandémie COVID-19 et le recours accru au télétravail.

L'instruction des demandes d'aide juridictionnelle sous AJWIN a été une source importante de préoccupations, accentuée par la longue maladie et, malheureusement, le décès au printemps de la secrétaire de la section administrative de la cour près le bureau d'aide juridictionnelle. Cette mission est totalement intégrée au travail du greffe de la cour, tant elle est essentielle au bon fonctionnement de cette juridiction au regard du poids du contentieux des étrangers, et mobilise toujours **2,3** ETP.

Dans ce contexte d'un greffe en situation de forte tension, l'arrivée au 1^{er} septembre 2020 d'une élève attachée de l'institut régional d'administration de Nantes destiné en partie à venir renforcer, en appui au greffier en chef de la cour, l'encadrement des agents en charge de cette mission n'a pu produire ses effets en raison du départ de l'intéressée au bout d'à peine de 9 mois. Son remplacement par une arrivée en détachement à compter du 1^{er} décembre 2021 intervient dans un contexte de forte activité pour ce qui relève de l'administration générale. Les métiers support et tout particulièrement la gestion des ressources humaines et les affaires immobilières se sont en effet alourdis sous l'impact respectivement de la généralisation du télétravail et des travaux d'entretien quasi permanents menés tout au long de l'année. L'élaboration du tableau annuel des experts mobilise aussi des moyens humains importants.

En raison des problèmes d'effectifs déjà mentionnés, la cour n'a pu tirer parti de la dématérialisation des procédures en redéployant le temps de travail d'un agent, initialement affecté à la cellule accueil-courrier, également en tension, sur des missions d'appui aux greffes de chambre ou au secrétariat du BAJ.

La communication représente également chaque année une mission de plus en plus prégnante et qui a pris une dimension encore plus importante en cette année 2021, tant en ce qui concerne la communication externe, avec notamment la participation à des événements majeurs comme la Nuit du Droit, que, surtout, la communication interne, pour maintenir, grâce à la diffusion d'une lettre hebdomadaire d'information, la cohésion de la communauté de travail dans un contexte marqué encore par la crise sanitaire et l'accroissement du recours au télétravail.

Les effectifs du greffe de la cour restent principalement consacrés à l'activité juridictionnelle malgré l'émergence, puis la montée en puissance ces dernières années, des fonctions administratives (CHORUS, GRH, rayonnement etc.). Toutefois, si le bilan GPEEC de 2014 à 2021 établi au 31 décembre de chaque année est caractérisé par un renforcement des effectifs en faveur de l'activité juridictionnelle en raison du renforcement du secrétariat du BAJ, l'année 2021 rompt avec cette tendance sous l'effet des vacances de postes constatées tout au long de l'année. Pour autant, les effectifs consacrés aux fonctions supports apparaissent avoir atteint leur plafond.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	part 2021
total ETP activité contentieuse	24,1	23,9	24,2	24,3	24,4	23,6	25,5	21,7	70%
total ETP fonctions administratives et supports	10	10	8,9	9,1	8,9	9,1	10,3	9,3	30%
total ETP	34,1	33,9	33,1	33,4	33,3	32,7	35,8	31	100%

c) Le recours au télétravail de droit commun s'est généralisé à la suite de la crise sanitaire

La généralisation du télétravail à rythme forcé par la crise sanitaire a bouleversé, à la cour comme ailleurs, l'équilibre et les modalités de travail en distanciel et en présentiel. Une seule demande de télétravail avait été présentée et accordée en 2019. A fin décembre 2020, la cour comptait 29 agents de greffe (y compris aides à la décision) en régime de télétravail « Covid-19 », pour un volume hebdomadaire de 70 jours télétravaillés. A fin décembre 2021, la cour comptait 26 agents de greffe (titulaires ou vacataires) en régime de télétravail « Covid-19 », pour un volume hebdomadaire de 68 jours télétravaillés, soit une stabilité du nombre de télétravailleurs et du nombre de jours accordés préfigurant le régime de télétravail de droit commun retrouvé en février 2022.

La cour pratique une politique ouverte aux demandes de télétravail, tout en veillant aux nécessités de services liées aux vacances de postes évoquées supra et qui limitent les marges de manœuvre. Surtout, la cour a fait le choix d'un suivi qualitatif du télétravail grâce à une démarche d'enquête lancée au dernier trimestre 2020 auprès des greffiers de chambre et des assistants du contentieux.

L'objectif de cette enquête était double :

- Mesurer les impacts du télétravail sur le fonctionnement de la cour tant sur le plan individuel que collectif, y compris en termes d'efficacité, et au besoin revoir nos pratiques et notre organisation ;
- Compléter et éclairer l'approche sur le bien-être au travail et de prévention des risques psycho-sociaux (baromètre social).

Cette enquête a permis d'identifier des « points de vigilance » et des « bonnes pratiques » en matière de télétravail et ce suivi sera approfondi et complété en 2022 pour alimenter des actions relevant du projet de juridiction, ou du plan de prévention des risques psycho-sociaux dont s'est également dotée la cour au 1^{er} juillet 2021.

d) Une contribution de l'aide à la décision qui reste décisive :

La lettre de cadrage du 19 février 2021 a maintenu le plafond d'emploi à 2 assistants de justice, renforcés par 2 vacataires « aide à la décision » pour une période de 12 mois chacun (soit 24 mois).

La cour administrative d'appel de Nantes bénéficiait donc en théorie pour l'année 2021 de 6 cadres A assistants du contentieux, de 2 assistants de justice et de 24 mois de vacataires dédiés à l'aide à la décision. Au plus fort de l'année, l'aide à la décision apportée par ceux-ci a représenté une force de travail de 8,6 ETP, mais en réalité seulement de **7,69** sur l'ensemble de l'année contre 7,67 en 2020 et 7,1 en 2019 soit, en définitive, une stabilité des effectifs réellement disponibles malgré un gel des renouvellements de 2 contrats arrivant à échéance au cours de deux derniers mois de l'année 2021. Une plus grande stabilité des effectifs recrutés par rapport aux années précédentes explique ce paradoxe apparent.

La cour accueille par ailleurs de manière quasi-permanente 3 stagiaires, le plus souvent des élèves avocats issus des centres de formation à la profession d'avocats de Poitiers, Rennes, Bordeaux ou de la région parisienne ainsi que des Universités. En particulier, depuis plusieurs années la cour accueille en alternance des étudiants de master 2 « contentieux et conseil des collectivités » de l'Université Rennes I.

L'aide à la décision a contribué activement aux résultats obtenus (*voir également détail en **annexe 2***).

En 2021, les assistants de justice, les vacataires d'aide à la décision (**36,54 mois** en cumulé contre 22,16 mois en 2020) et les stagiaires (**26,5 mois** contre 25,7 mois effectifs en 2020) ont contribué à la préparation de **929** ordonnances en droit des étrangers contre 506 l'an passé, retrouvant ainsi le plus haut niveau de contribution, atteint en 2019 (991). Le retour à ce niveau est lié à une stabilité des effectifs et à une réorganisation du travail du pôle (programmation et suivi des objectifs individuels, rédaction des projets dès la proposition de traitement par ordonnance, réorganisation du circuit de tri dès l'enregistrement des dossiers Dublin intégrant l'aide juridictionnelle, traitement par le pôle des dossiers triés par le président de la 6^{ème} chambre).

De leur côté, les assistants du contentieux, affectés dans toutes les chambres à l'exception de la 6^{ème} chambre, ont contribué à la préparation de **484** dossiers (contre 563 en 2020 et 658 dossiers en 2019), dont **259** ordonnances pour les présidents de chambre ou le président de la cour (contre 392 en 2020 mais 254 en 2019), **153** arrêts pour les présidents assesseurs ou référés (contre 93 en 2020, 203 en 2019), auxquels il faut ajouter **58** ordonnances sur recours BAJ pour le président de la cour, étant précisé qu'une partie de ces ordonnances RBAJ ont été préparées par un agent de greffe de catégorie C jusqu'en juillet 2021. Ce dispositif d'appui, qui n'a pu être maintenu en raison du départ de cet agent, devrait être réactivé en 2022.

Le niveau de cette contribution ne reflète cependant pas la totalité du travail des assistants du contentieux, qui assurent chacun des missions de tri des dossiers à l'entrée ainsi que des missions transversales : préparation du tableau annuel des experts auprès de la cour et suivi des éventuels contentieux, suivi des cassations, formation et encadrement des stagiaires, appui au traitement des demandes d'exécution dans leur phase administrative, mise à jour des fascicules élaborés ou complétés par la cour en ce qui concerne respectivement les naturalisations et les visas, recherches documentaires, appui dans le traitement des séries déclarées ou de séries locales etc. En définitive, sous différentes formes, préparation d'ordonnances ou de projet d'arrêts (sans compter le travail de tri préalable de 2 344 affaires en contentieux Etrangers), l'aide à la décision, tous statuts confondus, a contribué à la rédaction de **1 554** décisions en 2021 contre 1 455 décisions en 2020, 1 649 décisions en 2019 et 1 736 en 2018 (mais avec des effectifs supérieurs).

e) La formation des agents de greffe : Le Plan local de formation de la Cour (PLF)

La cour administrative d'appel de Nantes s'investit depuis plusieurs années dans un plan local de formation conduit avec le soutien du CFJA, visant à la fois à amplifier au niveau local l'offre de formation au plus près des besoins des magistrats et agents, mais également à participer à la mutualisation de la formation professionnelle avec les différents services de l'Etat dans la région.

Le programme local de formation contractualisé avec les plates-formes d'appui de la DGAFP et le réseau des préfectures s'est donc enrichi d'une ouverture plus marquée à la région Bretagne. Il permet d'inscrire la juridiction administrative nantaise dans l'offre mutualisée de formations.

Répondant à un véritable besoin toujours aussi fort après plusieurs années, ce plan a développé des formations consacrées aux bases du droit administratif et du contentieux, au lexique juridique, à la prévention du contentieux (module de formation conçu localement), à la prévention du contentieux des étrangers (conçu également localement) ou encore à la médiation administrative, ainsi qu'à des thèmes ponctuels comme : « le silence de l'administration vaut refus/ le silence de l'administration vaut accord », « La transition numérique et de ses enjeux pour prévenir le risque contentieux ». Ces formations trouvent un véritable écho localement et attirent des agents des tribunaux administratifs de Rennes et de Nantes, répondant ainsi à un souhait de délocalisation. Plus encore, une articulation du PLF de la cour avec la politique de la DRH du Conseil d'Etat et du CFJA est organisée.

Les agents de la Cour sont très largement les premiers bénéficiaires des dispositifs d'offre de formation et plus globalement de la politique volontariste de la Cour mais surtout du Conseil d'Etat.

Ainsi :

- au cours des trois dernières années, **194** formations ont été suivies, dont **89** au cours de la seule année 2021 (+ 112 % par rapport à 2020) relevant à 73 % du Conseil d'Etat (63% au cours de la période 2017/2019) ; le nombre de formations concernant le perfectionnement de poste est en hausse ; de la même manière, il convient de relever la hausse importante des formations liées au développement personnel et une apparition des formations en lien avec le télétravail ; la plateforme régionale des ressources humaines et d'autres institutions (IRA...) ont organisé 23 stages intégrant des agents de la Cour contre 15 l'an passé ; et la préfecture 1 stage contre 2 l'an passé ;
- ces formations représentent **238 jours** de stage sur trois ans (dont **109** au titre de 2021) avec une moyenne pour 2021 de **1.22** jours stage/agents (1,19 en 2020 et 1.25 en 2019) ;
- en cumulé, 86 agents ont participé aux différents « focus » organisés trimestriellement par la cour grâce au concours d'agents ou de magistrats et sur des séquences courtes (1 heure sur la pause méridienne) autour de thématiques diverses (outils de suivi des urgences, aide juridictionnelle, recherche sous Ariane et Légifrance, gestion de sa messagerie, ...).

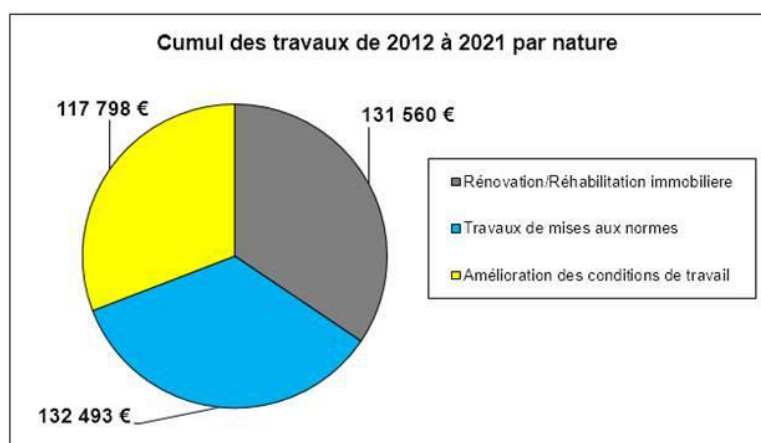
En définitive, seuls 6 agents de la cour n'ont suivi aucune formation au cours de l'année 2021.

B. Les moyens matériels

1. Les locaux

a) Les travaux

En 2021, comme les années passées, la cour a réalisé sur ses propres crédits des travaux de réhabilitation des locaux. Le tableau ci-dessous rappelle cet effort permis jusqu'ici par le soutien constant du Conseil d'Etat :



Par ailleurs, s'agissant de travaux de plus grande envergure, l'état du bâti ancien, à savoir les façades et couvrants de l'ancien hôtel particulier - y compris la terrasse extérieure - et de son pavillon annexe, nécessitent toute l'attention. L'état dégradé des bâtiments pose des questions de sécurité (chute de pierres liées notamment à des infiltrations d'eau ou problèmes multiples de réseau électrique, d'assainissement) et de confort thermique. La définition d'un programme pluriannuel de travaux reste un objectif majeur pour la cour en lien avec la direction de l'Equipement du Conseil d'Etat.

Une opération de remplacement des fenêtres de l'hôtel particulier dans le cadre de l'appel d'offre fructueux piloté par le Conseil d'Etat a pu être menée à bien au cours du 1er semestre 2021, permettant d'améliorer le confort thermique et l'isolation phonique des bureaux.

Surtout, la cour agit sur la fonctionnalité des locaux. La réalisation d'une salle de réunion au sous-sol, en lieu et place de l'une des deux salles actuelles d'archivage, a également été menée à son terme grâce à une opération majeure d'externalisation d'un bloc de 3 années d'archives et à l'enlèvement des compactus qui occupaient ces locaux. La création de cette salle permet d'offrir des solutions nouvelles pour organiser des réunions en visioconférence et distanciel en plus de l'équipement vidéo existant en salle de formation.

b) La sécurisation

La cour administrative d'appel de Nantes, comme l'ensemble des autres cours, a été retenue comme point d'importance vitale (PIV). Par voie de conséquence, la cour s'est dotée dès juin 2014 d'un plan particulier de protection (PPP). La cour est aujourd'hui en lien direct avec la cour d'appel de Rennes pour mieux assurer la coordination nécessaire en ce domaine entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives dans la zone de défense Ouest. L'adaptation, tout au long de l'année 2021, des juridictions aux mesures sanitaires imposées par la COVID-19 a pu s'appuyer sur des échanges permanents d'information et une coordination efficace (livraison des premiers masques et gel hydro alcoolique) dont il y a lieu de se satisfaire.

Des relations permanentes sont entretenues par le greffier en chef de la cour, correspondant zonal des juridictions administratives, avec le chargé de mission zonal près la cour d'appel de Rennes et le référent Sûreté des juridictions administratives- Direction de l'Equipeement du Conseil d'Etat.

2. L'informatique

Aucune difficulté n'est à mentionner. La priorité a été donnée cette année au déploiement de portables, stations et écrans à destination des agents - afin de leur permettre de télétravailler pendant la crise sanitaire - et au renouvellement des PC trop anciens. La juridiction était jusqu'en mai 2021 dotée d'un lien nominal en fibre optique et d'un lien secours en cuivre SDSL. Ce dernier a été remplacé par un lien fibre optique pour assurer un meilleur débit et une continuité de service. Un système de visioconférence a été mis à disposition en salle de formation pour permettre l'organisation de réunions à distance. Les postes de travail ont été sécurisés avec la mise en place du « centre logiciel » qui permet d'installer les mises à jour et de mettre à niveau le système d'exploitation. Une nouvelle passerelle de sécurité a été déployée pour naviguer sur internet de façon sécurisée. ADOBE a été remplacé par FOXIT pour faciliter la lecture des PDF. Le serveur Casper (logiciel de pointage des agents) a été externalisé au SGAMI EST pour en faciliter la gestion.

Les préconisations du Conseil d'Etat en faveur du travail juridictionnel dématérialisé (reconfiguration des répertoires de travail dans l'objectif d'une meilleure sécurisation préconisée par la DSI, constitution par le greffe de dossiers dématérialisés issus de Télérecours, modalités d'archivages etc.) sont en vigueur à la cour et sont intégrées par l'ensemble des magistrats et des agents de greffe ; elles ont été actualisées à compter du 1^{er} janvier 2020 par une note du chef de juridiction (n°PDT-004-19) concernant les modalités pratiques d'élaboration et de relecture des arrêts.

3. La documentation et la communication

La qualité de la documentation, la rationalisation des canaux de sa diffusion notamment via l'utilisation des technologies de l'information, la maîtrise des coûts d'acquisition font l'objet d'une attention

permanente au sein de la cour, la cohérence de la politique d'achat des ouvrages étant assurée par un comité d'acquisitions. Mais c'est la communication interne et externe, qui fait partie des missions de la documentation, qui mobilise tout particulièrement les équipes.

Des dispositifs largement décrits dans les rapports annuels précédents jouent un rôle efficace dans cette politique (comité de rédaction des « cahiers de jurisprudence de la cour », animation de l'**intranet local** à l'intention des membres et des agents de greffe). Cet intranet, repensé à l'issue d'une enquête interne par questionnaire réalisée en juin 2020, a pris une dimension encore plus importante dans le contexte de la crise sanitaire de ces deux dernières années et de la généralisation du travail en distanciel.

Des vecteurs nouveaux comme « **l'hebdo de la cour** » ont permis à la fois la continuité de la diffusion de l'information mais surtout le maintien d'un lien assurant la cohésion de la communauté de travail. Cette lettre interne, au contenu toujours renouvelé, s'est imposée comme un facteur du sentiment d'appartenance à une même communauté de travail et comme une source d'informations pour tous les magistrats et les agents sur les actions de la cour tout particulièrement en direction « de la cité ». Elle permet surtout de valoriser tant ceux qui participent à l'organisation de manifestation majeures (nuit du droit, journées européennes du patrimoine etc.) que ceux qui mettent en œuvre les opérations par exemple immobilières si nécessaires au maintien des conditions de travail (travaux de climatisation, informatique etc).

Une nouvelle lettre périodique est née en 2018 appelée « **cahiers de jurisprudence de la cour** ». Sa maquette a été modifiée substantiellement sur la forme, rendue plus moderne et accessible via les différents moteurs de recherche et permet une inscription en ligne. Son contenu a été étendu aux événements marquants de la cour et sa périodicité est devenue trimestrielle. Son contenu a encore évolué en 2021 avec l'intégration d'une rubrique consacrée aux recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle. Surtout, depuis l'été 2021, ces cahiers ont été ouverts aux contributions d'universitaires et d'avocats qui se déclarent intéressés pour commenter l'une ou l'autre des décisions sélectionnées dans le cadre d'un accord avec le barreau de Nantes et Nantes Université, qui ont désigné en ce sens des référents pour coordonner le dispositif en lien avec la documentation et qui participent aux réunions du comité de rédaction des cahiers.

Enfin, une mutualisation des informations collectées dans les différents organes de presse par les référents communication de la cour et des TA du ressort permet un **panorama hebdomadaire de la presse**, partagé dorénavant avec les tribunaux administratifs.

*(L'activité sur le plan statistique du service de documentation et archives est reproduite en **annexe 3**.)*

II – LES ACTIVITES DE LA JURIDICTION

A. L'activité juridictionnelle

1. L'organisation des formations de jugement

La cour compte 6 chambres depuis septembre 2018.

Les 31 postes de magistrat dont dispose la cour (dont le chef de juridiction) ont permis, en 2021, de faire fonctionner ces 6 chambres avec 2 rapporteurs chacune non compris les présidents assesseurs.

Les audiences collégiales ont pu se dérouler normalement tout au long de l'année 2021, les magistrats positifs au Covid-19 ou « cas contact » ayant pu systématiquement être substitués aux audiences par des collègues volontaires.

Les sorties en formation collégiale ont représenté, en 2021, **51,7%** des sorties de la cour (52,14% en 2020), à comparer à une moyenne nationale de 54 %. Cette différence avec la moyenne nationale s'explique en particulier par le fait que la proportion de dossiers réglés par ordonnance sur le fondement du dernier alinéa de l'article R. 222-1 du code de justice administrative est, à la cour, de **27,9%**, supérieure de 1,6 point à la moyenne nationale (26,3%).

2. Les statistiques

a) Les entrées

Alors qu'il était attendu, en 2021, une reprise des entrées, conduisant celles-ci à 4 400 entrées contre 4 120 en 2020, l'année 2021 a, au contraire, été marquée par la poursuite de la baisse des entrées. La cour a en effet enregistré, en 2021, **3 717** requêtes nouvelles, soit une baisse de 9,6% des entrées par rapport à 2020 (4 120).

Cette baisse s'explique sans doute par 3 facteurs :

- **la persistance de la crise sanitaire** ;

- **la sortie du TA d'Orléans du ressort de la CAA de Nantes**, décidée par le décret n°2020-516 du 5 mai 2020 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2020 mais qui a déployé ses effets en année pleine en 2021, alors que ce tribunal représentait habituellement environ 14 % des entrées de la cour ;

- la part significative de leur activité consacrée par les tribunaux administratifs en 2021 au **traitement du contentieux des élections municipales puis à celui des élections départementales**, contentieux qui relève du Conseil d'Etat en appel.

Cette baisse de 9,6% du nombre total d'entrées, par rapport à 2020, marque un peu plus fortement les entrées en **contentieux des étrangers**, qui sont en baisse de 13%.

Les entrées dans les autres principaux contentieux sont marquées par les évolutions suivantes :

- le contentieux de **l'urbanisme et de l'environnement** en hausse de 12,6% ;
- le contentieux des **droits des personnes et libertés publiques**, en hausse de 20,8% ;
- le contentieux de la **fonction publique** en hausse de 7,4% ;
- le contentieux **fiscal** en baisse de 36,6%.

d) Les sorties

En 2021, la cour a réussi à maintenir sa capacité à juger avec un effectif théorique de magistrats réduits à 31 contre 33 en 2020 et un ERM passé de 31,5 à 29,9. Ainsi, en 2021, la cour a réglé **4 354** affaires soit un nombre de sorties équivalent à celui de l'année 2020 (4 353).

e) Taux de couverture et stock des affaires en instance

Le différentiel favorable entre l'évolution des entrées (-9,6%) et celle des sorties (+0,05%) permet à la cour d'enregistrer, en 2021, un taux de couverture des entrées par les sorties qui est de **117%**, soit le plus favorable que la cour ait connu depuis de nombreuses années et très largement supérieur à la moyenne des cours, qui s'établit à 100,3% en 2021.

Ce résultat est atteint grâce notamment à un taux de couverture positif - globalement - s'agissant du contentieux des étrangers, soit **107%**. Le taux de couverture est de 89% pour les OQTF et de 131% pour les Dublin. Le contentieux des visas est presque à l'équilibre avec 523 sorties pour 533 entrées soit un taux de couverture de 98%.

Au cours de l'année 2021, le flux des entrées (3 717) étant inférieur de 637 affaires à celui des sorties (4 354), le taux de couverture des entrées par les sorties entraîne mécaniquement une baisse du stock de la cour.

Le stock total d'affaires en instance poursuit ainsi de manière continue son évolution à la baisse amorcée en 2017 mais avec une accélération de cette tendance au cours de l'année 2021 :

- 3 593 affaires au 31 décembre 2019,
- 3 360 affaires au 31 décembre 2020,
- 2 962 affaires au 31 août 2021 (dont 52 affaires \geq 24 mois) ; en année glissante
- **2 723 affaires au 31 décembre 2021** (dont 37 affaires de \geq 24 mois) en année civile.

d) Les délais de jugement

Le délai prévisible moyen d'élimination des affaires en stock est passé :

- de 9 mois et 8 jours en 2020,
- à **7 mois et 15 jours** contre une moyenne de 10 mois et 22 jours dans l'ensemble des cours.

3. Les procédures d'urgence

Sur un plan quantitatif, la cour a connu, en 2021, une nouvelle baisse du nombre de référés suspension enregistrés (**22**, contre 27 référés suspension en 2020 et 48 en 2019), alors que le total des entrées liées aux procédures de référé et de sursis à exécution apparaît cependant globalement revenir à un haut niveau avec **180** affaires (contre 131 affaires en 2020 et 153 affaires en 2019). Cette hausse globale est directement liée à la forte progression des demandes de sursis à exécution de jugements, quasiment multiplié par 3 en 2021 (**144** en 2021 contre 53 en 2020, 82 en 2019).

Sur le plan des délais de traitement de ces procédures d'urgence, le délai prévisible de jugement à la cour a été plus que maîtrisé puisqu'il s'établit au même niveau voire à un niveau très légèrement en baisse par rapport à l'an passé, à savoir globalement 2 mois pour le traitement des référés suspension ou le traitement des sursis.

4. Les procédures relatives aux contentieux concernant les étrangers

Si, compte tenu de la forte croissance ces dernières années des dossiers concernant le contentieux des étrangers, toutes les chambres traitaient déjà de ce contentieux, la part toujours plus importante de ces dossiers dans les entrées a conduit à une spécialisation relative : deux chambres traitent des titres de séjours et des OQTF, deux du contentieux dits DUBLIN (dont une traite également depuis le 1^{er} juin 2021 la moitié du contentieux séjour/éloignement du TA de Caen) et deux du contentieux des visas ainsi que du contentieux des naturalisations.

Cette année le contentieux des étrangers a globalement reflué dans des proportions plus marquées (-13,9%) que l'ensemble des entrées de la cour (-9,64%). Si l'on excepte les procédures d'urgence et les recours BAJ cette tendance est encore plus forte (-16,97%).

Cette baisse est plus ou moins marquée selon le type de contentieux :

- le contentieux des **transferts Dublin** est certes toujours en baisse (- 15,6%) bien loin cependant de la chute constatée entre 2019 et 2020 (-41,9 %), passant de 958 requêtes en 2019 à 557 requêtes en 2020 et **460** requêtes en 2021 ; il représente actuellement **21,9%** (contre *20,6% l'an passé cependant*) des entrées en contentieux des étrangers pour les requêtes normales;
- le contentieux des **visas** est quasi stable avec **533** requêtes normales contre 545 en 2020 et représente **25,4 %** (contre *23,5% l'an passé*) des entrées en contentieux des étrangers en 2021 ; si l'on considère l'ensemble des procédures relatives à ce contentieux y compris urgentes (114 SAE en 2021 et 6 référés suspensions, 44 RBAJ), ce contentieux représente 713 affaires enregistrées soit 30 % des entrées de contentieux étrangers ;
- le reste du contentieux des étrangers (**OQTF et RTS**) baisse assez fortement s'agissant des requêtes normales (- 25, 9%) se rapprochant de la barre des 1 000 entrées (**1 081** contre 1 703 requêtes en 2019 et 1 508 requêtes en 2020), représentant **46,1%** (contre *55,9% en 2020*) des entrées du contentieux des étrangers.

5. L'utilisation de l'application Télérecours

La cour, qui était juridiction pilote en juin 2013 pour l'application Télérecours, a adopté une démarche volontariste qui, à partir d'une approche commune des magistrats et des agents du greffe, a consisté à constituer des dossiers dématérialisés pour le travail des magistrats et à recourir à un mode de travail collaboratif dématérialisé. Cette révolution des modes de travail, renforcée par l'utilisation dans un premier temps la plus large possible de la plateforme d'échange pour les parties non éligibles à Télérecours puis dorénavant de Télérecours citoyen (TRC), n'appelle plus de longs commentaires.

A la fin 2021, le nombre de recours parvenant spontanément par l'application TR s'élevait à **89,7 %** soit à un niveau stable par rapport aux années précédentes. La part des entrées via TRC, alors qu'elle représentait **6,4 %** des affaires en 2020, retrouve un niveau plus marginal à hauteur de 1,2% bien qu'en progression si l'on compare à l'année 2019 (0,3%).

L'utilisation en entrée de Télérecours s'est imposée en contentieux des étrangers, qui est à un niveau stable, à 94% des entrées, en contentieux fiscal (96%), ou encore pour les affaires relevant du contentieux de l'urbanisme environnement (94, 8%). Elle reste moins marquée en contentieux de la fonction publique (86,1%).

Si les effets de la généralisation de l'application Télérecours citoyens restent très mesurés, le greffe de la cour est cependant confronté à un travail nouveau en appel pour identifier parfois la présence d'une requête tout particulièrement lors de l'envoi via TRC de multiples pièces souvent confuses relatives à des refus de visas ou à l'obtention de l'aide juridictionnelle.

6. Les séries

Au 31 décembre, la cour n'avait plus que 4 dossiers à traiter relevant de deux séries Juradinfo. « Taxe sur les salaires et TVA des Ehpad » et « TVA des produits sanguins ».

La cour était devenue « pilote » sur la série nationale intitulée « Taxe sur les salaires et TVA des Ehpad » et a depuis lors statué sur le dossier pilote de cette série, posant la question de savoir si l'activité d'hébergement d'un Ehpad géré par une personne morale de droit public est soumise à la TVA. Une

seule affaire concernant la série intitulé « TVA des produits sanguins » reste donc en instance à la date du présent rapport. L'objet de cette série concerne des demandes présentées par des établissements privés de santé auprès de l'Etablissement français du sang tendant au remboursement de la TVA qu'ils estiment avoir indûment supportée sur la fourniture de produits sanguins.

Au cours de l'année, la cour a statué sur les 21 dernières affaires relatives à la série intitulée "Astreinte Infirmiers", laquelle portait sur les modalités de rémunération des heures d'astreintes effectuées par des infirmiers anesthésiste. La cour a également jugé les 6 dernières affaires de la série "Retraite Personnel Navigant", portant sur l'éventuelle responsabilité de l'Etat du fait d'une faute dans la mise à jour du code de l'aviation civile et dans l'exercice de la tutelle sur la caisse de retraite du personnel navigant.

7. Questions prioritaires de constitutionnalité

L'activité de la cour à ce titre reste modérée avec **10 QPC** enregistrées et se situe, après une relative poussée constatée l'an dernier (19 QPC en 2020) finalement dans la continuité des années précédentes (10 en 2019, 12 en 2018 et 10 en 2017).

Les questions consistaient principalement en des questions présentées directement devant la cour (8), les contestations de refus de transmission étant minoritaires (2).

Aucune de ces QPC n'a été transmise au Conseil d'Etat, faute de présenter un caractère sérieux.

On doit relever que la plupart des chambres, à l'exception de la 5^{ème} et de la 6^{ème} chambre, ont vu des QPC soulevées dans au moins un de leurs dossiers en 2021 et que les matières où interviennent ces questions sont très diverses : outre les classiques questions se rapportant à la constitutionnalité de dispositions fiscales, certaines ont porté sur des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dans des affaires portant sur le droit au séjour des étrangers en France et sur la délivrance de visa d'entrée en France au titre de la réunification familiale), d'autres sur des dispositions du code pénal, des dispositions du code rural et de la pêche maritime et sur des dispositions de la loi relative à la gestion de la crise sanitaire par des personnels de santé refusant la vaccination obligatoire.

8. Le suivi des cassations

Ce suivi est assuré par la documentation et un assistant du contentieux, sous la forme d'une rubrique « Info cassation » accessible sur l'intranet documentaire de la cour. Ce suivi consiste en un suivi quantitatif des retours de cassation grâce à un tableau de bord comportant des informations actualisées sur chaque arrêt faisant l'objet d'un pourvoi et à un tableau comportant des statistiques sur les différents motifs de cassation des arrêts de la cour, détaillés par contentieux. Les données font l'objet d'un commentaire dans la lettre hebdomadaire de communication interne destinée à l'ensemble des magistrats et agents. Tous les arrêts rendus par la cour sur renvoi après cassation font par ailleurs l'objet d'un examen en troïka et d'un résumé dans le compte-rendu de cette réunion hebdomadaire.

Le taux de pourvoi de cassation de la cour est en 2021 de **9,5%**, supérieur aux taux de 2019 (8,4%) et de 2020 (8,7%), le taux national pour l'année 2021 étant de 10%. Toutefois pour la deuxième année consécutive le taux d'admission global reste inférieur à la moyenne nationale (**19,3%** contre 26% en 2020, soit en forte baisse, contre 22,3 % au plan national, également en baisse : 28% en 2020). Ce taux passe cependant à 30,1% contre un taux national de 29,9% si l'on exclut les irrecevabilités, non-lieux et désistements. Ce dernier taux est inférieur pour autant à celui de 2020 (34,2%) et à celui de 2019 (42,5%).

Le **taux de confirmation des décisions de la cour** par rapport à l'ensemble de ses décisions faisant l'objet d'un pourvoi est de **86,5%** supérieur au taux national (84,8%). Ce taux est supérieur à celui de 2019 (85,4%) et à celui de 2020 (81,7%).

B. Les activités non juridictionnelles

1. Les commissions administratives et juridictionnelles

La participation des magistrats de la cour à ces commissions a représenté, en 2021, **119,5** jours de travail, contre 115,5 jours en 2020, 125 jours en 2019 et 105,75 en 2018.

*Voir pour le détail le tableau reproduit en **annexe 4**.*

2. Les demandes d'aide juridictionnelle

Les traits saillants de l'année 2021 sont les suivants :

- une stabilité des demandes enregistrées au cours de ces deux dernières années (**2 326** demandes pour 2 330 demandes enregistrées en 2020), très loin du « record » de l'année 2019 (3 227), et même en deçà du niveau que la cour avait connu au cours des années précédentes (2 564 en 2018, 2 336 en 2017 mais 1 936 en 2016) ; cette diminution est en lien direct bien entendu avec la même évolution à la baisse de l'activité juridictionnelle;

- le contentieux des étrangers concentre toujours la quasi-totalité des demandes d'aide juridictionnelle (plus de 94%, comme l'an passé) ; le contentieux de l'éloignement reste le moteur essentiel de ces demandes, très largement devant les contentieux « Dublin » et « visas » ; si l'on note une diminution de la part des OQTF dans les demandes enregistrées (**1 275** en 2021 contre 1354 en 2020), la progression des visas en année pleine (**338** contre 179 en 2020) permet d'amortir cette baisse même si les demandes d'AJ portant sur ce contentieux restent largement derrière les Dublin (**582** pour 575 en 2020) ;

- pour faire face à ce flux qui reste important, le BAJ de la cour s'est organisé au mieux et ce, malgré des longues vacances de poste en raison de l'absence la plus grande partie de l'année des deux agents titulaires formés sur cette mission à la suite d'un décès et de l'absence pendant 7 mois du second titulaire.

Dans ce contexte difficile et avec le renfort de vacataires, le BAJ de la cour a assuré **2 195 sorties** (en baisse : 2 372 sorties en 2020 et 3 119 en 2019) avec un taux de couverture des entrées de 94% (contre 102% en 2020). Cette baisse du nombre de décisions prises est liée aux absences susmentionnées mais également et de manière tout aussi prépondérante à la charge exceptionnelle représentée par le traitement des **367 décisions de caducité** liées à l'application de l'article 4- 6°b de l'arrêté du 30 novembre 2020 du garde des sceaux (abrogé au 1^{er} février 2022) prévoyant pour les avocats, si la demande est présentée par un avocat en vue de former un appel devant une cour administrative d'appel, que celui-ci doit fournir la copie de la lettre de notification du jugement ou de l'ordonnance de première instance adressée au demandeur (ou de l'accusé de réception du jugement délivré par l'application Télécours citoyen).

Malgré ce contexte difficile, la section du BAJ a réussi, à préserver ses **délais de traitement** sur les contentieux urgents (référés, Dublin) et à diminuer à fin 2021 son **stock d'affaires en instance** (**490 dossiers** à instruire contre 790 à fin juillet 2021).

Pour mémoire, la cour assure intégralement depuis de nombreuses années le fonctionnement matériel et humain de la section administrative du BAJ, en prenant directement en charge l'instruction globale des demandes, de l'enregistrement de celles-ci au calcul du montant de l'indemnité due. Les objectifs que s'est assignée la cour, et qui n'ont pas pour la première fois pu être de fait atteints globalement, sont le traitement en moins de deux mois des demandes d'aide juridictionnelle dites isolées (c'est à dire non rattachées directement à une affaire en instance) et le traitement en moins d'un mois pour les dossiers liés à une affaire enregistrée.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de mobiliser l'équivalent de **2,3 agents** de greffe (dont le greffier en chef adjoint) qui assurent l'intégralité de l'instruction de ces dossiers et, pour le traitement des recours BAJ, un assistant du contentieux à hauteur de 60% de son temps de travail. Trois magistrats assurent depuis septembre 2019, contre deux précédemment, à tour de rôle chaque mois, la présidence du BAJ. Ils statuent seuls sur l'ensemble des dossiers, y compris en cas de rejet. Cette organisation permet de garantir une maîtrise des délais, de l'enregistrement à la notification de la décision.

S'agissant des recours portés auprès du président de la cour pour contester tant les décisions prises par la section du bureau d'aide juridictionnelle attachée à la juridiction d'appel que les décisions émanant des sections propres des tribunaux administratifs du ressort, il convient de relever que cette voie de droit a été encore largement utilisée cette année. Si l'on considère que le tribunal administratif d'Orléans faisait partie du ressort de la cour jusqu'au 1^{er} septembre 2020, l'activité de la cour, malgré une baisse apparente en 2021 (**148 recours enregistrés** contre 185 en 2020) reste à un niveau élevé à ressort constant (pour mémoire : 97 recours en 2019).

Avec **134 recours traités** en 2021 (contre 209 en 2020, 206 en 2019 et 218 en 2018), la cour n'a pu maintenir totalement sa capacité à traiter ces recours.

Sur un plan organisationnel, les recours BAJ réceptionnés sous Télérecours pour les avocats ou sur recours TRC ou papier du demandeur lui-même, sont tous enregistrés par le greffe de la 3^{ème} chambre et sont ensuite instruits par un assistant du contentieux chargé de préparer les décisions à la signature du président de la cour. Ce dispositif a été renforcé à la fin de l'année 2019, un adjoint de greffe assurant un pré-tri des recours BAJ ainsi que la préparation des ordonnances de rejet des recours irrecevables ou de certains recours mal fondés. Dans un contexte de poste vacant dans la chambre d'affectation de cet agent, qui a lui-même quitté la cour par mutation au 1^{er} septembre 2021, ce dispositif n'a pu être maintenu.

Ainsi, le stock des recours BAJ en instance s'établissait à **45** au 31 décembre 2021 contre 26 à fin 2020, 50 à fin 2019, 59 à fin 2018 et 80 à fin 2017. Le dispositif de tri ayant fait ses preuves, celui-ci sera réactivé quand les effectifs du greffe le permettront.

3. Les demandes d'exécution des décisions juridictionnelles

Pour la troisième année, les demandes d'exécution des décisions juridictionnelles sont suivies au sein de la Cour selon un dispositif original impliquant les greffes de chaque chambre et un assistant du contentieux.

En 2021, la cour administrative d'appel de Nantes a enregistré **171 nouvelles demandes d'exécution** de décisions juridictionnelles. Au regard des 139 demandes enregistrées en 2020, leur nombre a augmenté de près de 38 % confirmant la progression rapide observée ces 6 dernières années (le nombre de saisine s'élevait à 50 en 2016 avant de franchir le seuil de la centaine en 2018 (113).

Ces demandes nouvelles s'ajoutant aux 78 affaires en stock au 31 décembre 2020, **la cour a donc instruit cette année 249 demandes d'exécution**, soit 58 de plus qu'en 2020.

En 2021, **194 affaires ont pu être réglées**, 162 en phase administrative et 34 à l'issue de la phase juridictionnelle.

S'agissant des 171 demandes nouvelles dont a été saisie la cour, 120 portent sur l'exécution d'arrêts et 51 concernent l'exécution de jugements faisant l'objet d'un appel. 118 dossiers ont fait l'objet d'un classement au cours de cette même année dont 36 par renvoi vers la procédure de paiement forcé (dont une série de 24) et 19 sont passés en phase juridictionnelle.

L'année 2021 a été marquée par un nombre toujours plus important de demandes portant sur l'exécution des décisions juridictionnelles concernant les visas. Elles se sont élevées à 107 soit 25 % de plus qu'en 2020 (79 demandes avaient été alors été enregistrées) et représentent plus de 62 % de la totalité des demandes enregistrées.

S'agissant des demandes d'exécution concernant les décisions juridictionnelles portant sur les autres contentieux « étrangers » (étrangers en séjour irrégulier et demandeurs d'asile) la baisse se poursuit (9 en 2021 contre 10 en 2020). De même, le nombre de demandes concernant la fonction publique continue de diminuer, 9 demandes ont été reçues en 2021 alors qu'elles étaient de 12 en 2020, 15 en 2019 et 23 en 2018.

S'agissant des demandes les plus complexes, elles concernent toujours la fonction publique / agents publics, les marchés publics / délégation de services publics qui font très souvent l'objet d'une ouverture rapide de phase juridictionnelle.

S'agissant plus précisément du suivi des astreintes, depuis 2020, un nouveau dispositif a été mis en place permettant au président de la juridiction de suivre les astreintes prononcées par la cour conformément aux dispositions de l'article R. 921-7 du code de justice administratif modifié par le décret n°2017-493 du 6 avril 2017. Cinq affaires ont été suivies dans ce contexte, dont 4 étaient toujours en cours d'instruction au 31 décembre 2021.

4. Les fonctions consultatives de la juridiction

Pas de demande cette année.

5. Les modes alternatifs de règlement des conflits

La cour s'est, cette année encore, fortement impliquée en faveur du développement de la médiation administrative.

Les différents « comités de suivi » des conventions signées en 2018 et 2019 avec les barreaux des ressorts des Tribunaux administratifs de Nantes, Rennes et Caen n'ont pu être réunis en 2021 par le président de la cour en raison du contexte sanitaire mais l'ont été début 2022. La cour est cependant restée très active tout au long de l'année pour développer les partenariats institutionnels en faveur du développement de ce mode de résolution amiable.

Après les préfets des 5 départements de la région Pays de la Loire en 2020, Les 4 préfets de la région Bretagne ont ainsi signé, le 2 avril 2021, une convention de partenariat avec la cour administrative d'appel de Nantes et le tribunal administratif de Rennes.

Fruit des échanges menés tout au long de l'année, plusieurs conventions sont en phase de finalisation avec le Département de la Loire –Atlantique, l'association des maires de Loire-Atlantique, la ville de Rennes et Rennes Métropole, ainsi que les 3 préfectures du ressort du tribunal administratif de Caen.

Malgré les freins liés aux mesures sanitaires imposées par la COVID-19, deux actions ont pu être réalisées cette année pour promouvoir la médiation, former et informer :

- Actions de formation d'une partie du bureau de l'AMF 44 (février 2021) ;
- Journée d'information et de sensibilisation à la médiation administrative en direction des cadres juridiques des services de l'Etat en Bretagne et Pays de la Loire (juin 2021).

Le ressort de la cour administrative d'appel de Nantes a été très concerné par l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) touchant, pour plusieurs départements de son ressort, tant les contentieux sociaux pour lesquels elle est dévolue au défenseur des droits, que les litiges concernant Pôle emploi et la fonction publique territoriale.

Cette expérimentation de la MPO concernant la fonction publique territoriale, qui s'est arrêtée au 31 décembre 2021 (dans l'attente de la généralisation et de la pérennisation du dispositif au 1^{er} trimestre 2022) a sans nul doute participé dans les 7 départements concernés à la diffusion de la culture de la médiation administrative, si l'on considère le nombre de collectivités territoriales ainsi impliquées.

De manière plus générale, se développe également la médiation facultative, à l'initiative du juge, mais aussi des parties, qui continue à mobiliser la cour.

En 2021, la cour a lancé 10 médiations dont 9 en matière de fonction publique (réparations du préjudice-reconstitution de carrière) et 1 relevant du contentieux dommages et travaux publics. 12 missions de médiation se sont terminées avec un taux d'accord de 25% (en baisse).

Trois accords sont intervenus en contentieux de la fonction publique et collectivités territoriales, les matières concernées par un non-accord étant : fonction publique, marchés publics, dommages de Travaux publics.

Il faut relever que ce bilan est en réalité bien supérieur si l'on tient compte de 7 demandes d'homologation d'un accord transactionnel conclu après une médiation non-aboutie mais initiée par le juge au titre de l'article L. 213-7 du code de justice administrative.

La médiation à l'initiative du juge nécessite un véritable travail d'analyse par le greffe et le magistrat rapporteur avant de proposer aux parties de s'engager dans cette voie de résolution amiable du litige et souvent plus largement de leur conflit.

Le taux d'acceptation, c'est-à-dire le % des médiations effectivement engagées à l'initiative du juge par rapport aux dossiers qui ont fait l'objet d'une demande d'accord adressé par le juge, atteint au 31 décembre 2021 à la cour : **43,4 %** (en recul).

Les réticences des administrations, à l'origine des refus de médiation dans 85% des médiations proposées par la cour cette année, expliquent cet écart entre le nombre de médiations possibles identifiées par le juge et celles effectivement engagées. L'effet d'entraînement pour l'ensemble des administrations espéré par l'adhésion des préfets à la convention apparaît donc encore insuffisant.

La cour a donc décidé d'expérimenter le dispositif dit « 2 en 1 » qui vise à désigner un centre de médiation dont la mission sera de présenter aux parties ayant saisi la juridiction d'un litige les mécanismes de ce processus et d'expliquer la plus-value de la médiation.

En cas d'accord des parties pour engager une médiation, le médiateur ainsi désigné sera chargé automatiquement de conduire cette mission. Ce dispositif apparaît tout particulièrement adapté au traitement de dossiers contentieux nombreux mais pour source un même conflit (ex reconnaissance et réparations indemnitaires d'un même préjudice).

C. Les relations extérieures de la juridiction

S'agissant des **relations avec les barreaux**, elles se concentrent principalement sur ceux de Nantes, de Rennes et plus récemment d'Angers. La cour s'est à nouveau attachée, autant que sa capacité d'accueil le lui permettait, à répondre favorablement aux demandes de stage d'élèves avocats en provenance des centres de formation de Rennes et de Poitiers voire de la région parisienne et de Bordeaux. La cour répond aussi systématiquement aux demandes de rencontre thématique du barreau ou de formation pour les avocats ou devant la commission « Jeune Barreau ». Des échanges fréquents ont eu lieu en 2021 avec le barreau de Nantes, en particulier pour résoudre certaines difficultés d'application découlant de la réforme de l'aide juridictionnelle entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 à la suite de l'adoption du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020.

La cour administrative d'appel de Nantes a organisé le 8 octobre 2021 avec l'**association des avocats fiscalistes et l'école des avocats du Grand Ouest (EDAGO)**, les « Assises de l'actualité fiscale de l'Ouest », qui ont notamment pour objet de présenter la jurisprudence fiscale récente de cette cour. L'esprit de ces assises est de croiser les regards de praticiens (avocats, experts comptables, agents de l'administration fiscale, magistrats administratifs et judiciaires) et d'universitaires sur une sélection de thèmes d'actualité fiscale. Les thèmes suivants ont notamment été abordés cette année : la médiation administrative en matière fiscale ; la question préjudicielle devant la CJUE en matière fiscale ; les régularisations et le périmètre d'intervention du service de mise en conformité fiscale.

Les **relations avec les juridictions judiciaires** ont été marquées en 2021, outre par la participation du président de la cour aux audiences solennelles et par les visites de courtoisies rendues à celui-ci par le nouveau Procureur général près la Cour d'appel de Rennes et le nouveau Président du Tribunal judiciaire de Nantes, par la signature, le 7 juillet 2021, d'une « *Charte portant sur les actions de formation locales, communes aux deux ordres de juridiction, dans le ressort de la Cour administrative d'appel de Nantes et de la Cour d'appel de Rennes au titre des années 2021 et 2022* ». L'objectif de cette charte est, d'une part, de renforcer l'offre commune de formation au niveau local (en permettant la participation croisée à des formations locales ou l'organisation de formations pour les magistrats d'un ordre de juridiction, animées par un magistrat de l'autre ordre) et, d'autre part, d'ouvrir aux magistrats la faculté de réaliser des stages de découverte de courte durée (un à trois jours) dans une juridiction ne relevant pas de leur ordre de juridiction ; de tels stages pouvant être particulièrement utiles notamment dans la perspective d'un projet de « mobilité judiciaire » que souhaiterait effectuer un magistrat administratif. Dans le cadre de cette charte, un magistrat de la cour a effectué les 23 et 29 novembre 2021 au tribunal judiciaire de Saint-Brieuc deux journées de découverte (activité civile et activité pénale).

A l'issue d'une réunion de travail qui s'est tenue le 16 février 2021, la cour administrative d'appel, le tribunal administratif et l'**Université de Nantes**, ont signé une convention de partenariat visant la conception et la mise en œuvre d'activités de formation universitaire et de recherche, dans l'objectif commun d'une meilleure connaissance mutuelle et de rayonnement de la justice administrative. Déclinée en 10 objectifs, cette coopération vise tout particulièrement à enrichir les actions de formation en faveur des étudiants, à promouvoir des travaux scientifiques en commun, à impulser l'organisation de différents

événements ou d'actions en faveur de l'orientation professionnelle et de l'insertion professionnelle des étudiants. C'est dans ce cadre qu'ont notamment été préparées tout au long de l'année 2021 les « **Rencontres nantaises du droit public** » qui se sont tenues le 4 mars 2022. Par ailleurs, à l'invitation de la Présidente de l'Université de Nantes et du Directeur de l'ENA, le président de la cour est intervenu le 5 juillet 2021 lors de la signature de la Convention de coopération relative à la **classe préparatoire "Talents du service public"** pour l'accès aux concours de la haute fonction publique, pour proposer l'appui de la cour à ce dispositif et des magistrats de la cour ont, par la suite, apporté cet appui en animant des cours au profit des élèves de cette classe ou en acceptant de les parrainer dans leur préparation.

S'agissant des relations avec les **compagnies d'experts**, le **projet de création d'une compagnie d'experts propre à la cour administrative d'appel de Nantes**, comme il en existe déjà depuis longtemps auprès des autres cours a pu être mené à bien en 2021. Ainsi, une assemblée générale constitutive s'est tenue à la cour le 15 février 2021, la compagnie a été déclarée en préfecture en tant qu'association de la loi 1901 et, le 2 juin 2021, son adhésion au Conseil national des compagnies d'experts de justice était approuvée à l'unanimité par l'assemblée générale de cette instance. Le président de la cour a participé le 26 octobre 2021 avec le greffier en chef de la cour à la première assemblée générale ordinaire de la Compagnie, au cours de laquelle un magistrat de la cour a présenté un exposé sur l'expertise devant les juridictions administratives.

La cour administrative d'appel de Nantes a ouvert ses portes lors des « **Journées Européennes du Patrimoine** », samedi 18 septembre 2021 de 10 h 00 à 17 h, pour faire découvrir au grand public son patrimoine architectural et l'histoire institutionnelle de la juridiction. A l'occasion d'un parcours d'une cinquantaine de minutes, 141 visiteurs ont pu découvrir, guidés tout au long de la journée par une équipe de 5 magistrats et de 5 membres du greffe, tout d'abord les façades et les salons de l'Hôtel particulier de la fin du XIXème siècle et l'histoire de son quartier, ensuite, grâce à une exposition et à une projection dans la salle d'audience de la Cour, le rôle de la justice administrative et, en particulier, l'organisation et le fonctionnement de la cour administrative d'appel de Nantes.

Le 4 octobre 2021, la Cour administrative d'appel de Nantes a participé à la dernière édition de la **Nuit du droit** inaugurée en 2018 sur tout le territoire national à l'initiative du Conseil constitutionnel pour célébrer les 60 ans de la Vème république. Pour cette édition 2021, la cour a accueilli 40 participants - mais enregistré plus de 80 demandes d'inscription - dans le cadre d'une manifestation ludique et pédagogique organisée sous la forme d'un jeu de rôle de type « serious game » conçu localement et proposé à des étudiants en droit et au grand public. Par groupe d'une dizaine de personnes, les participants se sont vus confier un rôle actif afin, d'atelier en atelier, progressant dans la connaissance du dossier (l'intrigue !), de l'instruction (la procédure) et de la recherche de la solution juridictionnelle, de découvrir avec des animateurs (magistrats et agents de greffe de la cour) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience pour un procès fictif et le délibéré, dont les participants étaient les acteurs.

Bien entendu, au-delà de ces faits marquants, le chef de juridiction, les magistrats ou le greffier en chef, sont appelés régulièrement à participer ou à contribuer à des manifestations publiques.

D. Hygiène, sécurité et prévention des risques professionnels

Une réactualisation du DUERP est intervenue le 12 novembre 2020. Celui-ci est validé chaque année après consultation d'un comité composé de personnels issus des différents métiers de la juridiction et de leurs représentants, conformément aux préconisations du Conseil d'Etat (DRH- Bureau de la prévention des risques professionnels n°101475 en date du 10 avril 2012). Ce DUERP intègre l'ensemble des enjeux et dispositifs réglementaires : politique d'entretien des bâtiments, accessibilité, risques psycho-sociaux,

Vigipirate et sûreté - à travers le plan particulier de protection dont s'est dotée la cour - plan de continuité des services et pandémie etc.

Fruit d'un travail important mené fin 2020 et au cours du 1er semestre 2021, la cour s'est dotée au 1er juillet 2021 d'un plan de prévention des risques psychosociaux (RPS). Ce plan de prévention des RPS, s'est fondé sur une phase de diagnostic suivie d'une phase d'élaboration concertée d'un plan d'actions tendant à prévenir l'apparition de RPS ou à en limiter les effets.

Il a été ainsi décidé, à la cour, de recourir, lors de la phase de diagnostic, à des « indicateurs objectifs » (indicateurs de fonctionnement, indicateurs de santé au travail) complétés par des « indicateurs subjectifs » : c'est-à-dire des indicateurs de perception des RPS par les membres de la communauté juridictionnelle, cette perception étant évaluée grâce à un questionnaire détaillé comportant de nombreuses questions communes mais aussi des questions propres aux agents du greffe et aux magistrats.

A la suite de l'analyse de ces indicateurs en comité spécialisé RPS, puis avec le groupe de travail DUERP, un plan de prévention des RPS a été arrêté en regroupant 48 actions autour des facteurs de risque suivants :

Facteur de risque 1 : Influence négative du temps de travail sur la vie privée ;

Facteur de risque 2 : Insatisfaction au travail ;

Facteur de risque 3 : Eclatement de la communauté de travail ;

Facteur de risque 4 : Situations de mal-être au travail non détectées.

Cette démarche se poursuit en 2022.

E. Divers

1. Etablissement du tableau annuel des experts près la cour administrative d'appel de Nantes et des tribunaux administratifs du ressort

Le tableau des experts inscrits auprès de la cour administrative d'appel de Nantes et des tribunaux administratifs du ressort de cette cour a été arrêté pour l'année 2021 et publié le 18 décembre 2020. Le tableau compte, au titre de l'année 2021, **141 experts inscrits** (contre 158 en 2020) représentant 438 inscriptions (un même expert peut être inscrit sous plusieurs rubriques) contre 496 précédemment, dont 11 experts inscrits pour la première fois sur ce tableau.

*Un bilan détaillé est présenté en **annexe 5** du présent rapport.*

2. Activité de l'association de la cour administrative d'appel de Nantes (ACAAN)

L'ACAAN a été créée en mars 2017 en vue de favoriser la convivialité et le bien-être au travail à la cour. Malgré la crise sanitaire, certaines de ses activités ont pu être reprises en 2021, en particulier les cours de pilâtes et les séances de massage à partir de septembre. Un nouveau tournoi de bowling a eu lieu le 24 septembre 2021, au cours duquel les membres de la cour se sont retrouvés avec beaucoup de plaisir. Enfin l'association a obtenu en 2021 une subvention pour la réalisation le 30 juin 2022 d'une sortie au Cadre Noir de Saumur et à l'Abbaye de Fontevraud, déjà envisagée en 2020 mais annulée en raison de la crise sanitaire.

3. Distinction

Par décret du 31 décembre 2020, M. Jean-Christophe TALLET, greffier en chef de la Cour depuis le 1^{er} juillet 2009, a été nommé par M. le Président de la République chevalier de la légion d'honneur au titre du ministère de la justice, en reconnaissance de ses qualités exceptionnelles et de l'importance du rôle du greffe au service de la justice administrative. Cette distinction lui a été remise le 10 décembre 2021 par M. Gilles BACHELIER, Conseiller d'Etat honoraire, ancien président de la Cour.

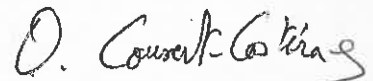
Conclusion

L'année 2021 a été, pour la cour administrative d'appel de Nantes, une année de transition vers un retour à des conditions de travail et à une activité plus normales, après une longue crise sanitaire.

A l'issue de cette année, et grâce à l'investissement de l'ensemble des magistrats et membres du greffe, cette juridiction reste dans une situation tout à fait satisfaisante, tant en ce qui concerne le niveau global des stocks et les délais moyens de jugement que la maîtrise du nombre de dossiers en stock de plus de deux ans.

L'année 2022 devrait permettre de résoudre les deux difficultés majeures auxquelles la cour reste actuellement confrontée et qui dépendent de facteurs externes : la persistance d'un nombre important d'emplois non pourvus au greffe et la faiblesse des entrées dans certaines matières, qui complique la tâche des rapporteurs en les obligeant à accélérer l'instruction des dossiers de leurs stocks.

Nantes, le 18 mars 2022



Olivier COUVERT-CASTÉRA

Annexe 2

La contribution de l'aide à la décision - année 2021

Assistants du contentieux				Total	BAJ	PADE				Total
	ORD	PA	référés				ORD	PA	référés-RD hors TRI	
2020	446	98	19	563	93	354	10	0	364	
2021	314	95	75	484	58	1044	26	0	1070	
				total aide à la décision hors tri et autres RD	2021					1554
				rappel 2020						1455

Annexe 3

Activité sur le plan statistique du service de documentation et archives

- Versement dans Ariane archives : 4 072 fichiers, dont 2 181 dans Ariane. Ces versements ont généré 317 interventions d'un agent de la documentation (pour 4 142 fichiers versés sur l'année civile), par l'intermédiaire du système de curation, portant sur les anomalies d'anonymisation des décisions (soit environ 7,5% des fichiers contre 7 % l'an passé).
- Délivrance des conclusions des rapporteurs publics : 297 demandes ont été traitées par le service documentation, qui ont généré 539 euros de redevance encaissés en 2021. La communication d'arrêts s'effectue gratuitement, conformément à l'arrêté du 22 décembre 2014 fixant le montant des redevances perçues en contrepartie de la délivrance par le Conseil d'Etat de documents du Tribunal des conflits et de la juridiction administrative. Cependant l'absence d'exhaustivité de la base de jurisprudence administrative sur le site Légifrance occasionne toujours des demandes de copie d'arrêts essentiellement par messagerie.
- 4 400 dossiers jugés en 2021 ont été classés et archivés dans les locaux (ces dossiers ne contiennent que les pièces non Télérecours et les DPI non dématérialisés)

Annexe 4 Tableau des commissions administratives

ANNEE 2021						
Abréviation du nom de la commission	Commission	Nbre de magistrats ayant siégé	dont honoraire	Nbre de séances	Durée totale (en demi-journée)	Total en jours
BAJ	Bureau d'aide juridictionnelle	3			60	30
CCIRA marchés	Comité consultation interrégional de règlement amiable des marchés	2		27	60	30
CDPI Dentistes	Ordre des chirurgiens-dentistes : chambre disciplinaire de première instance	1		1	6	3
CDPI Kiné	Ordre des masseurs-kiné : chambre disciplinaire de première instance	1		3	3	1,5
CDPI Médecins	Ordre des médecins : chambre disciplinaire de première instance	1		5	28	14
CDPI Pharmaciens	Ordre des pharmaciens : chambre disciplinaire de première instance	1		2	5	2,5
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	3		9	18	9
Jury avocats : entrée	Ecole des avocats jury spécialisation	1		1	4	2
Jury avocats : entrée	Jury d'entrée dans un centre régional de formation professionnelle des avocat	2		4	8	4
SAS Dentistes	Assurances sociales de la CDPI	1		2	6	3
SAS Kinés	Assurances sociales de la CDPI	1		1	1	0,5
CRCRV	Commission de recours contre les refus de visas	1		12	26	13
Géomètres (région Hauts-de-France)	Conseil régional de l'ordre des géomètres-experts	1		6	10	5
Experts	Commission chargée d'établir la liste des experts près la CAA	1		1	2	1

75 239 **119,5**

Annexe 5

L'établissement du tableau annuel des experts près la cour administrative d'appel de Nantes et des tribunaux administratifs du ressort

Un nombre d'experts inscrits au tableau en baisse

141 experts inscrits au tableau 2021
vs **158** au tableau 2020 (-11%)

Experts inscrits dans plusieurs spécialités
=> **438** experts si on effectue un comptage par spécialités
vs **488** au tableau 2020 (-10%)

Nombre d'experts Tableau 2020	Sorties du Tableau 2020	Nouvelles inscriptions	Nombre d'experts Tableau 2021
158	28	11	141

Ré-inscriptions : 7

Une surreprésentation de la branche C

➤ Une **forte représentation** de la branche **BTP (C)**, en cohérence avec le volume d'expertises diligentées.

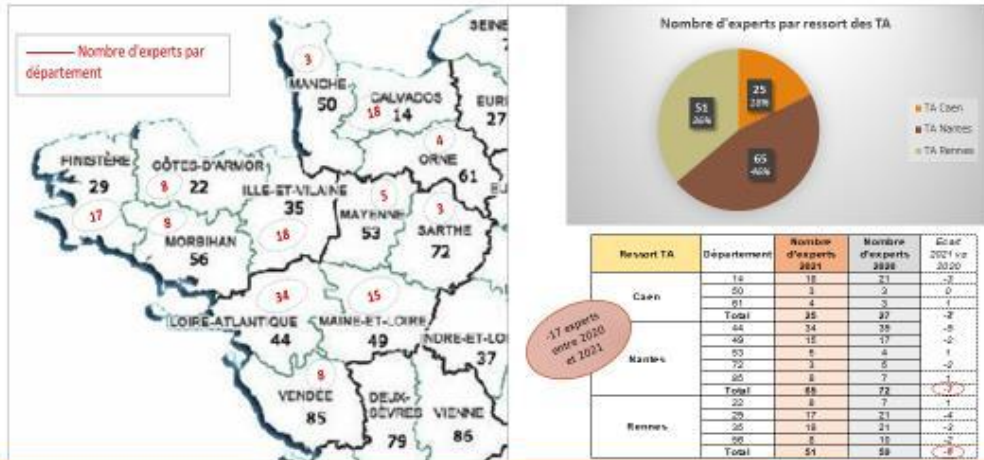
➤ Mais une **sous-représentation** de la branche **Santé (F)** par rapport aux besoins d'experts dans ce domaine.

➤ La situation ne s'améliore pas en 2021

- **57%** d'experts dans la **branche C** (vs 55% en 2020)
- **4%** d'experts dans la **branche F** (vs 6% en 2020)



Une inégalité territoriale à corriger



Un point d'attention sur la pyramide des âges du tableau des experts

Ressort TA	Département	Âge moyen des experts	Plus jeune	Plus âgé
Caen	14	50	44	73
	50	55	45	75
	61	54	49	52
	61	57		
	61	57		
Nantes	44	62	46	73
	49	60	41	80
	53	61	55	76
	72	69	63	77
	85	61	45	74
Rennes	22	62	47	73
	29	62	47	80
	35	60	42	71
	56	56	45	67
	79	60		
Total tableau des experts	Moyenne	61	41	80

Seulement 21 experts (sur 141) sont âgés de 50 ans ou moins.
Plus de la moitié des experts (57%) est âgée de plus de 60 ans.

→ Renouvellement générationnel?

