

Monsieur le Préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique ;

Mesdames et Messieurs les députés ;

Monsieur le Premier adjoint, représentant Madame la maire de Nantes ;

Monsieur le Général représentant le Général commandant la région de gendarmerie des Pays de la Loire ;

Monsieur le Premier Président de la Cour d'appel d'Angers et Monsieur le Président de chambre représentant M. le Premier Président de la Cour d'appel de Rennes ;

Messieurs les Présidents des Tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes ;

Monsieur le Procureur de la République près le Tribunal judiciaire de Nantes ;

Monsieur le Président de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire ;

Madame la Secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Messieurs les représentants des administrations centrales de l'Etat établies à Nantes ;

Monsieur le contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique à Nantes ;

Monsieur le Président du tribunal de commerce de Nantes ;

Messieurs les Bâtonniers des ordres des avocats de Nantes et de Saint-Nazaire ;

Monsieur le Président de l'Association des Maires et Présidents de communautés de Loire-Atlantique ;

Monsieur le Président de la Compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes ;

Chères et chers collègues,

Mesdames et Messieurs.

*
* *
*

Votre présence à cette audience solennelle, à la fin d'un mois de septembre à l'agenda toujours très chargé et malgré le poids de vos obligations, constitue une marque d'estime à l'égard de la cour administrative d'appel de Nantes à laquelle je suis très sensible et je vous en remercie chaleureusement, au nom de l'ensemble des magistrats et agents de greffe de cette juridiction.

Vous vous êtes peut-être dit, en recevant l'invitation à cette audience solennelle, que vous n'aviez pas le souvenir d'y avoir été conviés ces dernières années.

Si vous n'en avez aucun souvenir, ce n'est ni parce que votre mémoire est défaillante, ni parce que j'aurais alors omis de vous inviter, mais tout simplement parce que cette juridiction n'a pas organisé un tel évènement depuis l'audience solennelle qu'elle a tenue le 1^{er} février 2019 à l'occasion du trentième anniversaire de sa création.

Depuis lors, la crise sanitaire des années 2020-2021 puis l'organisation de la visite à Nantes de M. le vice-président du Conseil d'Etat en septembre 2022 n'avaient pas permis d'envisager l'organisation d'une audience solennelle de rentrée à la cour.

Nous renouons donc aujourd'hui avec cette tradition.

Il est vrai que cette tradition est bien moins établie au sein de la juridiction administrative qu'elle ne l'est - et depuis fort longtemps - au sein des juridictions de l'ordre judiciaire.

Alors que le code de l'organisation judiciaire prévoit l'obligation pour ces dernières d'organiser chaque année une audience solennelle de rentrée, le code de justice administrative ne prévoit PAS une telle obligation pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel,

Néanmoins, s'inspirant de leurs homologues judiciaires ainsi que des juridictions financières, les juridictions administratives adoptent de plus en plus souvent cette pratique et le Conseil d'Etat lui-même a tenu, le 6 septembre dernier, sa deuxième « séance de rentrée ».

Notre « audience solennelle » de ce matin permet de répondre à une exigence démocratique essentielle, celle de « rendre compte » à la société - que vous représentez ici - de l'activité d'un service public ; en l'occurrence, celui rendu par la cour administrative d'appel de Nantes.

Pour vous rendre compte des missions exercées par cette juridiction, comme l'ensemble des juridictions administratives, au service des citoyens en tant que garant de l'Etat de droit, cette audience solennelle se déroulera en trois temps.

Je présenterai tout d'abord la cour administrative d'appel de Nantes et son activité, ainsi que les réformes en cours concernant la juridiction administrative dans son ensemble.

Je donnerai ensuite la parole à deux magistrats de la Cour exerçant les fonctions de rapporteur public, pour qu'ils nous présentent la jurisprudence administrative - et notamment celle de la Cour - dans deux domaines que j'ai choisis car ils me semblent bien illustrer le rôle du juge administratif dans la régulation d'enjeux sociaux contemporain, l'un concernant la protection de l'environnement, l'autre la question de la portée du principe de laïcité de la République.

C'est ainsi que M. Alexis FRANK, rapporteur public à la 5^{ème} chambre, vous présentera tout d'abord le contentieux des autorisations d'installation d'éoliennes.

Puis M. François-Xavier BRÉCHOT, rapporteur public à la 2^{ème} chambre, vous présentera le contentieux de la loi de 1905, texte fondateur de la laïcité en France, en analysant la jurisprudence relative à l'article 28 de cette loi, qui interdit les emblèmes religieux dans l'espace public.

*
* *

Présenter la Cour administrative d'appel de Nantes, c'est parler tout d'abord des magistrats et des agents qui y travaillent, soit 71 personnes à ce jour :

- 31 magistrats ;
- 33 personnels de greffe titulaires et 3 vacataires ;

- 4 personnels d'aide à la décision contractuels.

Ces personnels, que cette salle ne permet pas d'accueillir tous en plus des invités de cette audience, sont représentés sur cette estrade par le 1^{er} vice-président, les 5 autres présidents de chambre et le greffier en chef de la Cour.

Les magistrats et membres du greffe qui ne sont pas présents dans cette salle, assistent à cette audience solennelle grâce à une retransmission vidéo vers une autre salle de la Cour et vous aurez l'occasion de les rencontrer tous lors de la réception qui suivra cette audience vers 12 h 30.

La Cour connaît, en cette rentrée 2023, un important renouvellement de ses effectifs.

Au greffe, les départs en mutation de plusieurs cadres ne sont pas compensés, c'est ainsi que, depuis le 1^{er} septembre dernier, sont vacants l'un des deux emplois d'adjoint au greffier en chef de même que deux emplois de greffier de chambre.

Du côté des magistrats, aucun emploi n'est aujourd'hui vacant car les départs pour cause de mutation ou de retraite sont compensés par des mutations ou des promotions.

C'est ainsi que la Cour compte, depuis le 1^{er} septembre dernier, 7 nouveaux magistrats, dont 3 titulaires du grade de président et 4 de celui de premier conseiller.

Si je n'ai pas le temps de vous présenter chacun d'eux, je voudrais néanmoins les citer tous puis présenter les deux nouveaux présidents qui siègent avec moi sur cette estrade.

Je citerai donc tout d'abord :

- M. Georges-Vincent VERGNE, qui rejoint la Cour comme président-assesseur – c'est-à-dire vice-président de chambre ;
- puis Mme Violette ROSEMBERG, première conseillère à laquelle j'ai confié - dès son arrivée à la Cour - des fonctions de rapporteure publique ;
- et enfin Mme Anne-Maude DUBOST ainsi que Messieurs Sébastien VIÉVILLE et Romain DIAS, premiers conseillers qui exerceront à la Cour les fonctions de rapporteur.

A ma droite, je vous présente M. Guy QUILLÉVÉRÉ, 1^{er} vice-président de la Cour administrative d'appel de Nantes depuis le 1^{er} septembre dernier.

M. QUILLÉVÉRÉ a choisi la carrière de magistrat administratif à sa sortie de l'ENA en 1993.

Conseiller au tribunal administratif de Nantes pendant 3 ans, puis détaché en qualité d'administrateur civil à la direction de la prévision du ministère de l'Economie et des finances au titre de la mobilité en 1997-1999, il a été à nouveau magistrat au tribunal administratif de Nantes jusqu'en 2009 en qualité de rapporteur puis de rapporteur public.

Il a également exercé la fonction de professeur associé à la faculté de droit de l'Université de Nantes de 2008 à 2016.

Président assesseur dans cette Cour de 2009 à 2011 puis vice-président du Tribunal administratif de Nantes de 2011 à 2017, il a ensuite occupé la fonction de président des tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna de 2017 à 2020.

M. Quillévéré était depuis septembre 2020 président du tribunal administratif d'Orléans, lorsqu'il a été promu 1^{er} vice-président de la Cour administrative d'appel de Nantes et je lui ai confié la présidence de la 1^{ère} chambre de la Cour, qui est en charge notamment du contentieux fiscal.

Je vous présente maintenant Mme Christiane BRISSON, qui a commencé sa carrière, en 1983, en qualité d'attachée territoriale auprès de la ville du Havre avant de devenir magistrat administratif en 1998, date à laquelle elle a été affectée au tribunal administratif de Clermont-Ferrand avant de rejoindre, en 2002, celui de Nantes.

De 2004 à 2006 elle a été détachée au Centre national de la fonction publique territoriale puis, de 2009 à 2012, elle a été mise à la disposition de la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg.

Elle est ensuite revenue au tribunal administratif de Nantes afin d'y exercer des fonctions de rapporteur, de rapporteur public et de juge des référés.

Promue au grade de président en 2015, elle a exercé les fonctions de vice-présidente du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne de 2015 à 2018, date à laquelle elle a été mutée comme président-assesseur à la Cour d'appel de Nantes.

Promue cette année au grade de président de chambre en Cour, je lui ai confié la présidence de la 3^{ème} chambre, en charge notamment du contentieux de la responsabilité hospitalière et de la fonction publique hospitalière.

*
* *

Pour en venir maintenant à l'activité juridictionnelle de la Cour administrative d'appel de Nantes au cours de l'année 2022/2023, celle-ci peut être présentée d'un point de vue qualitatif et d'un point de vue quantitatif.

Sur le plan qualitatif, je note que, au cours de l'année écoulée, seulement 8,2 % des arrêts et ordonnances rendus par la Cour administrative d'appel de Nantes ont été contestés par les parties au moyen d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ET que ce dernier a rejeté ces pourvois dans 90,2% des cas, soit un chiffre meilleur que la moyenne pour l'ensemble des Cours, qui est de 84,8%.

Je tiens à remercier publiquement devant vous l'ensemble des agents de greffe et magistrats de la Cour qui, par leur vigilance lors de la conduite de l'instruction ainsi que leur rigueur dans l'interprétation et l'application du droit, ont permis d'atteindre ces bons résultats.

Les arrêts les plus innovants rendus par la Cour font l'objet d'une publication trimestrielle dans ses « Cahiers de jurisprudence », publication désormais enrichie par des commentaires rédigés par des avocats du barreau de Nantes ainsi que par des universitaires, dont ceux de la faculté de droit de Nantes, ET je saisis cette occasion pour remercier chaleureusement M. le bâtonnier Emmanuel FOLLOPE et M. le doyen Olivier MÉNARD pour cette collaboration fructueuse, également illustrée par l'organisation conjointe tous les 2 ans du colloque intitulé « Rencontres nantaises du droit public ».

D'un point de vue quantitatif maintenant, l'activité juridictionnelle de la Cour se caractérise depuis 2020 par une relative stabilité du nombre de requêtes nouvelles enregistrées chaque année, qui tourne autour de 4 000 requêtes, stabilité qui contraste avec la progression constante du nombre des requêtes constatée dans le passé, notamment au cours de la période 2015-2019.

Les effectifs de la Cour – soit, comme je l'ai déjà mentionné, 71 personnes – permettent de juger dans des délais raisonnables l'ensemble des requêtes, de sorte que celles-ci sont aujourd'hui jugées dans le délai moyen de 9 mois, contre une moyenne d'un an pour l'ensemble des cours.

En conséquence, les stocks de la Cour sont aujourd'hui d'environ 3 000 requêtes en instance, soit 800 de moins qu'à la fin de l'année 2016.

Au sein de ce stock, moins d'une cinquantaine d'affaires ont une ancienneté de plus de deux ans MAIS, dans la plupart des cas, cette ancienneté se justifie par le fait que la Cour est dans l'attente, pour statuer au fond : du résultat d'une mesure qu'elle a décidée par arrêt avant dire droit, telle qu'une expertise OU, dans le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement – et de plus en plus fréquemment – dans l'attente, comme le prévoient la loi, d'une mesure de régularisation de l'autorisation administrative attaquée lorsque celle-ci est entachée d'un vice susceptible d'être régularisé par l'administration.

Bref, vous l'aurez compris, la situation de la Cour administrative d'appel de Nantes est, aujourd'hui, d'un point de vue statistique, très saine et le chef de juridiction que je suis s'en réjouit naturellement, tout en ayant conscience que cette situation ne tient pas seulement aux efforts consentis par le personnel de cette juridiction mais aussi aux aléas de l'évolution des flux contentieux.

D'autres juridictions administratives sont actuellement confrontées à de fortes augmentations du nombre de requêtes dont elles sont saisies, ce qui est le cas notamment des tribunaux administratifs de Nantes et de Caen – avec des augmentations de plus de 10 % ces 12 derniers mois – OU – dans une moindre mesure – de Rennes, et je saisis cette occasion pour saluer l'engagement des présidents de ces 3 tribunaux du ressort de la Cour, qui s'attachent à relever les défis auxquels ils sont confrontés avec, souvent, des effectifs qui n'augmentent pas aussi rapidement que les flux de contentieux.

Je termine ce tour d'horizon de l'activité juridictionnelle de la Cour en indiquant que, pour mieux répartir entre les chambres la charge de travail et raccourcir les délais de jugement de ces affaires, j'ai décidé depuis le 1^{er} septembre dernier de répartir sur 3 chambres et non plus sur 2, le traitement de 2 contentieux qui se maintiennent à un niveau élevé : le contentieux des éoliennes ET celui des refus de visas de séjour en France.

*
* *

Je voudrais maintenant, pour terminer, évoquer 3 chantiers majeurs de la justice administrative, il s'agit :

- de la poursuite de la dématérialisation du traitement des dossiers ;
- du développement de la médiation comme mode alternatif de règlement des litiges ;
- et des efforts de simplification de la rédaction des décisions juridictionnelles pour les rendre plus accessibles au public.

*

Le premier chantier, c'est celui de la généralisation du processus de dématérialisation des procédures contentieuses.

L'application informatique dite « Télérecours » doit obligatoirement, depuis le 1^{er} janvier 2017, être utilisée par les administrations et les avocats pour transmettre des mémoires ou des pièces aux juridictions administratives.

Depuis le 1^{er} décembre 2018, l'application « Télérecours citoyens » permet cette fois-ci aux particuliers, aux entreprises ou encore aux associations qui le souhaitent et qui ne sont PAS représentées par un avocat, de déposer leurs recours sous une forme dématérialisée, via Internet et de suivre l'instruction de leurs dossiers à distance.

Gratuites et accessibles 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, à la seule condition de disposer d'une connexion à Internet et d'une adresse de messagerie électronique, ces deux applications propres à la justice administrative garantissent la sécurité et la rapidité des échanges entre la juridiction et les parties.

En 2022, 92,5 % des requêtes dont a été saisie la cour administrative d'appel de Nantes l'ont été au moyen de l'une de ces deux applications informatiques.

Ce mouvement se poursuit, puisque 2 autres procédures devraient pouvoir prochainement être dématérialisées, il s'agit :

- d'une part, de la procédure de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, afin d'obtenir une aide financière de l'Etat pour les frais d'avocat, grâce à l'application dite SIAJ : « système d'information de l'aide juridictionnelle » conçue par la chancellerie ; et je saisis cette occasion pour remercier Monsieur Franck BIEL-ITZKI, président du tribunal judiciaire de Nantes, pour avoir associé les juridictions administratives nantaises à la présentation technique de cette nouvelle application, dont sa juridiction dispose déjà ;
- il s'agit, d'autre part, de la dématérialisation, prévue par un décret du 16 juin 2023, de toutes les communications et notifications entre les experts et les greffes des juridictions administratives, y compris le dépôt au greffe du rapport d'expertise ; et je saisis cette occasion pour remercier Monsieur le Docteur Gérard MANDINE, président de la Compagnie des experts près la Cour administrative d'appel de Nantes, pour la qualité des relations avec cette compagnie, désormais formalisées dans la Charte que nous avons signée ensemble le 20 avril dernier.

*

Le deuxième chantier, c'est celui du développement de la médiation devant les juridictions administratives, procédure introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle.

Depuis l'adoption de cette loi, les Vice-présidents successifs du Conseil d'Etat ont accepté que la juridiction administrative pilote la politique de promotion de la médiation administrative ET ont même fixé l'objectif qu'1% des requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs fassent l'objet d'une médiation à l'initiative du juge.

Cet engagement est motivé par la conviction qu'un règlement amiable, permet, dans certains cas, de régler un litige de manière plus rapide et plus durable qu'une décision juridictionnelle, sans que ce soit au détriment du respect de la légalité.

Fort de cette conviction que la médiation administrative est un nouveau service qu'elle peut offrir à nos concitoyens, la justice administrative joue donc, depuis 2017, un rôle moteur dans sa promotion et dans sa mise en œuvre.

C'est dans cette perspective que j'ai co-animé cette année encore, avec les présidents des 3 tribunaux administratifs du ressort de la Cour et avec l'appui des « référents médiation » de chacune de nos juridictions, les 3 comités de suivi des « convention relative à la mise en œuvre de la médiation » dans le ressort de chacun de ces tribunaux.

Ces conventions sont nées d'une initiative conjointe du Conseil d'Etat et du Conseil national des barreaux, convaincus que, pour que la médiation s'enracine effectivement et devienne un mode usuel de règlement des litiges administratifs, il était nécessaire de mettre en place au niveau territorial une instance permettant aux différents acteurs locaux de s'approprier cette nouvelle procédure et d'échanger sur leurs pratiques.

Si les barreaux ont été les premiers à s'engager aux côtés des juridictions administratives dans la promotion de ce mode alternatif de règlement des litiges, ils ont été rejoints par les préfets, et notamment ceux des 5 départements de la région Pays de la Loire qui ont, à leur tour, signé dès le 11 février 2020, une convention de partenariat pour développer le recours à la médiation dans les litiges administratifs et je remercie M. le Préfet de région pour son engagement et celui de ses services au soutien de cette politique, qui permet le règlement apaisé de certains litiges.

Je remercie également les collectivités qui ont signé en 2022 des conventions pour la promotion de la médiation : le Conseil départemental de la Loire-Atlantique et l'association des maires de la Loire-Atlantique, dont je salue le Président, M. Maurice PERRION.

La pérennisation, par la loi du 22 décembre 2021 « pour la confiance dans l'institution judiciaire », de la « médiation préalable obligatoire », jusque-là pratiquée à titre expérimental, élargit encore le cercle des partenaires de la médiation en l'ouvrant aux centres de gestion de la fonction publique territoriale, chargés par la loi de conduire, avant toute saisine éventuelles du juge administratif et pour les collectivités locales qui en ont accepté le principe, les médiations dans certaines catégories de litiges de fonction publique concernant les agents territoriaux.

Les efforts entrepris par les juridictions administratives dans le cadre de ces différents partenariats commencent à produire leurs fruits.

Ainsi, en 2022, les juridictions administratives ont ordonné 2 053 médiations, essentiellement en première instance, ces médiations représentant, conformément à l'objectif, près de 1% des 228 000 requêtes nouvelles enregistrées par les tribunaux administratifs au cours de la même année.

*

Le troisième chantier qui a marqué la juridiction administrative ces dernières années est celui de la simplification du mode de rédaction employé dans les décisions juridictionnelles des juridictions administratives, pour les rendre plus compréhensibles par nos concitoyens.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les juridictions administratives ont adopté un nouveau mode de rédaction, appelé « style direct ».

Pour ceux d'entre vous qui ne sont pas familiers du mode de rédaction de nos décisions juridictionnelles, je rappellerai que celles-ci sont, d'un point de vue grammatical, rédigées depuis deux siècles sous forme d'une phrase unique.

La structure de cette phrase unique est la suivante :

La Cour administrative d'appel de ... c'est le sujet de la phrase,

« Considérant ceci (...) considérant cela », c'est le corps central de la phrase, entrecoupé de points virgules ; partie de la décision que nous appelons « motifs » et qui expose le raisonnement du juge ;

DECIDE, c'est le verbe de cette interminable phrase unique.

La rédaction en « style direct » a remplacé les différents « Considérants » qui figuraient au début de chaque paragraphe des motifs, par un unique et magistral « Considérant ce qui suit », suivi - et c'est là l'aspect révolutionnaire de la chose - par des motifs exprimés ... en « style direct », c'est-à-dire ... énonçant le raisonnement du juge ... tout simplement ... sous forme de phrases successives ... se terminant par un point !

Le mot « Considérant » a donc quasiment disparu de nos jugements et arrêts.

Certains anciens le regrettent.

Nul doute cependant que le justiciable trouve pour sa part plus lisibles les décisions ainsi rédigées en « style direct ».

Mais la révolution rédactionnelle qui est en marche au sein de la justice administrative, ne concerne plus seulement la syntaxe de nos jugements et arrêts, elle porte aussi sur le vocabulaire et le style qu'ils utilisent.

Après la révolution du « style direct » au début de l'année 2019, le Conseil d'Etat a en effet ultérieurement adressé aux juridictions administratives un « guide sur la rédaction des jugements et ordonnances des juridictions administratives ».

Ce guide expose, dans son préambule, que :

« Le travail de rédaction implique (...) le constant souci de veiller à la clarté du propos, à l'enchaînement logique du raisonnement, à l'énoncé précis de tous les éléments nécessaires à la solution, à la sobriété du style ».

Mettre en œuvre ces sages préceptes doit permettre aux magistrats non seulement d'être compris des justiciables – ce qui est très bien - mais aussi – et c'est tout aussi important - d'assurer la solidité du raisonnement qui fonde leur décision.

En lisant ce guide de rédaction, il m'est venu à l'esprit – et je terminerai par-là mes propos – qu'il aurait pu comporter en préambule les alexandrins suivants d'un auteur du 17^{ème} siècle :

« Il est certains esprits dont les sombres pensées
Sont d'un nuage épais toujours embarrassées ;
Le jour de la raison ne le saurait percer.

Avant donc que d'écrire, apprenez à penser.

Selon que notre idée est plus ou moins obscure,
L'expression la suit, ou moins nette, ou plus pure.

Ce que l'on conçoit bien / s'énonce clairement,
Et les mots pour le dire / arrivent aisément.

Surtout, qu'en vos écrits la langue révérée
Dans vos plus grands excès vous soit toujours sacrée. »

Vous laissant méditer ces vers, ma foi, fort beaux / Lus dans l'« Art poétique », de Nicolas BOILEAU,
Pour parler des moulins qu'Éoliennes l'on nomme / J'appelle Alexis FRANK et dit : voilà notre homme.