

**Allocution de M. Gilles Bachelier,
président de la Cour administrative d'appel de Nantes,
prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée du 16 septembre 2014**

M. le préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique,
M. le Premier président de la cour d'appel de Rennes,
M. le vice-président du conseil général de Loire-Atlantique,
M. le premier adjoint au maire de Nantes,
M. le préfet de la Vendée,
Mme la présidente du tribunal administratif de Rennes,
Mme la procureure de la République près le tribunal de grande instance de Nantes,
M. le président de la Chambre régionale des comptes,
Messieurs les membres du corps préfectoral,
M. le colonel, commandant la région de la gendarmerie,
M. le directeur régional des finances publiques,
Messieurs les chefs de service des administrations civiles de l'Etat,
M. le contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique,
Mme la doyenne de la faculté de droit,
M. le président du tribunal de commerce,
M. le bâtonnier,
Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois les juridictions nantaises de l'ordre administratif organisent ensemble une audience solennelle de rentrée dans ces locaux de l'hôtel Deurbroucq, siège du tribunal administratif et qui accueille aussi, le temps de cette manifestation, la cour administrative d'appel. Pour le tribunal ce n'est pas vraiment une nouveauté mais cette pratique avait été perdue de vue. Pour la Cour en revanche, c'est une innovation.

Il nous a semblé au président Cau et à moi-même que la discrétion presque légendaire prêtée à la juridiction administrative ne faisait nullement obstacle à ce que, pendant quelques instants, nous exposions, devant vous tous et en présence de la presse, qui constitue le relais précieux de la diffusion de l'information, la réalité de notre activité et de notre métier de rendre au nom du peuple français la justice dans les litiges relevant de la compétence de notre ordre juridictionnel.

Ces litiges entre les administrations et les citoyens sont aussi à leur façon le témoin de l'évolution du pacte social et de l'acceptation du vivre-ensemble dans la cité.

Permettez-nous de dire combien nous sommes sensibles M. le préfet de région, M. le préfet ainsi que les membres du corps préfectoral au fait que vous ayez pu vous libérer de vos lourdes charges pour être ici ce matin.

Nous remercions également le Premier président de la Cour d'appel de Rennes de sa venue. Elle illustre, à travers votre personne, les excellentes relations que nous entretenons avec l'autorité judiciaire et la présence de Mme la procureure de la République près le tribunal de grande instance de Nantes en est un témoignage supplémentaire.

Nous voulons aussi de façon générale remercier très sincèrement toutes les personnalités qui sont venues parfois de loin pour honorer de leur présence, en dépit de leurs obligations, cette audience solennelle de rentrée.

Permettez-nous d'y voir une marque de la reconnaissance du travail que chaque magistrat, chaque agent de greffe accomplit chaque jour pour rendre un service de la justice de qualité.

L'organisation d'une audience commune est vite apparue comme une évidence. Sans doute la cour administrative d'appel de Nantes couvre-t-elle dans son ressort quatre régions administratives, les Pays de la Loire, la Bretagne, le Centre et la Basse-Normandie. Elle est le juge d'appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs de Nantes, Rennes, Orléans et Caen. Elle entretient à ce titre des liens étroits avec chacune des juridictions de son ressort.

Mais avec le tribunal administratif de Nantes, la Cour a des liens spécifiques, non seulement du fait de la proximité géographique, mais aussi parce que nous avons, en monopole partagé, deux contentieux portant sur les décisions prises respectivement en matière de naturalisation et en matière de visa. Nous essayons également de mutualiser nos moyens comme l'illustre par exemple le plan de formation commun des agents de greffe signé avec la préfecture de région.

Cela dit, nous n'avons pas les mêmes missions et les données propres à chacune de nos deux juridictions montrent la réalité de nos différences que ce soit en termes quantitatifs ou dans l'exercice de notre métier. Contrairement au tribunal, les procédures d'urgence sont réduites en cour à la portion congrue et les audiences à juge unique sont quasi inexistantes.

Pour la Cour de Nantes, qu'il me soit permis de dresser, en premier lieu (1), le bilan de son activité. Celui-ci témoigne des progrès accomplis en quelques années grâce à la forte implication de chacun des magistrats et des agents du greffe, constituant une communauté de travail soudée que je tiens à saluer ici publiquement. Le projecteur me semble aussi devoir être mis, en second lieu (2), sur le fait que l'activité de la cour s'exerce dans un cadre en pleine mutation.

1) Comme l'illustre le document qui vous a été remis, la Cour a connu depuis plusieurs années, prises en compte du 1^{er} septembre au 31 août, et notamment depuis 2010 une évolution significative du nombre d'affaires enregistrées (+ 16% en 2011, + 7 % en 2012, + 3.7% en 2013).

Grâce à un renforcement de sa capacité de jugement par la création d'une cinquième chambre en septembre 2012, grâce aussi aux efforts déployés par chaque magistrat ainsi qu'à l'adoption de nouvelles méthodes de travail et en raison également d'un fait récent tenant à la diminution sensible en appel, de près de 50 % cette année, du contentieux des naturalisations, la Cour a pu juger

au cours de la dernière année plus d'affaires qu'elle n'en a reçues (3443 dossiers jugés contre 3319 dossiers enregistrés), ce qui a eu pour conséquence mécanique une diminution de son stock.

La Cour affiche donc, en l'état actuel, un bilan statistique relativement équilibré avec un délai prévisible moyen de jugement légèrement inférieur à 1 an. Le stock d'affaires anciennes, supérieures à deux ans, représente moins de 1,5% des 3410 affaires en instance (soit 50 dossiers environ).

Ce raccourcissement des délais, qui n'est pas sans limite en raison de la nécessité de respecter le caractère contradictoire de la procédure a, au passage, une incidence pour les parties au procès et notamment pour les administrations qui sont invitées à produire leurs mémoires en défense dans des délais de plus en plus brefs. Il en va de même pour les avocats.

La Cour a conscience de cette contrainte qui peut peser fortement notamment sur les administrations dans le contexte actuel mais elle pense qu'elle doit être bien comprise comme le signe du souci partagé d'un meilleur service de la justice avec des arrêts rendus dans des délais utiles.

La Cour espère en tout cas que ni les unes ni les autres ne regrettent le temps du début des années 2000 où le délai moyen de jugement excédait trois ans et où l'existence d'un tel délai participait dans certains cas et selon la nature des affaires à la stratégie même de l'introduction du recours, peu en important l'issue.

Ces résultats globaux vont ainsi dans le sens de l'attente des justiciables qui souhaitent avant tout qu'une réponse soit donnée dès que possible à leur litige. Ces litiges relèvent de leur vie quotidienne. Sans même évoquer le contentieux des étrangers, qui représente pourtant plus de 36 % des affaires en stock et concerne au plus près le sort des justiciables, ces litiges couvrent un spectre très varié allant par exemple, dans le contentieux de la légalité, du permis de construire aux déclarations d'utilité publique ou aux arrêtés de cessibilité et aux mesures de police et, dans les contentieux où le juge exerce des pouvoirs de pleine juridiction, des installations classées aux impôts en passant par les marchés et les contrats publics sans parler du contentieux de la responsabilité, tel celui de la responsabilité hospitalière.

Pour autant, au regard de cette saine évolution, rien n'est acquis. Il nous faut rester vigilant car la situation de la Cour de Nantes est actuellement singulière par rapport à celle des autres cours, qui ont enregistré lors de la dernière année un taux de croissance de leurs entrées, atteignant parfois deux chiffres, alors que les nôtres diminuaient légèrement du fait de l'évolution constatée dans le contentieux des naturalisations.

Au titre des facteurs de vigilance, on doit ainsi relever une forte croissance au cours de la dernière année du contentieux relatif aux refus de titres de séjour et aux obligations de quitter le territoire (+ 17 % sur un an) ou aux refus de visas (+ 50 %) même si, sur ce dernier point, le nombre de dossiers est inférieur à 200.

Il faut aussi avoir à l'esprit le fait que le législateur a, ce qui est, d'un certain côté, une marque de confiance en la capacité du juge administratif à faire face à de nouveaux défis, décidé, dans le cadre d'un mouvement de dépenalisation de certaines infractions, de transformer en sanctions administratives les sanctions jusqu'ici prononcées par le juge répressif dans des matières relatives au droit de la consommation ou de la formation professionnelle sans parler de la contestation, confiée l'an dernier au juge administratif, des plans de sauvegarde pour l'emploi.

Au regard de ces facteurs, des voies d'amélioration existent sans doute. S'agissant en particulier du contentieux des refus de titres de séjour assortis d'obligations de quitter le territoire, l'intérêt des requérants eux-mêmes invite à recommander la bonne pratique consistant, au vu de la jurisprudence et au vu des données de l'affaire, non point à redire parfois mot pour mot ce qui a été écrit en première instance mais à concentrer l'argumentation sur une critique des motifs des jugements défavorables des tribunaux administratifs qui leur paraissent devoir être contestés. Cette bonne pratique permettrait à chacun (requérants, administration en défense, juge) de se consacrer à l'essentiel et non de réitérer à son niveau un argumentaire ou une motivation déjà adoptée à de multiples reprises.

2) Cette activité de la cour, qui traduit le souci de répondre à la demande de justice des citoyens et dont je viens de rendre compte à grands traits, s'exerce, ce que l'on ne sait sans doute pas, dans un cadre en pleine mutation.

Nombre d'évolutions en si peu d'années ont eu un impact certain sur l'exercice même du métier du magistrat à la Cour.

Je parlerai ici de l'expérimentation en 2010 des calendriers prévisionnels de jugement, marquant déjà le souci de maîtrise des délais de sortie des affaires et marqueur d'un engagement de la Cour auprès du justiciable.

Je mentionnerai aussi l'heureuse réforme, valable également en premier ressort, consistant lors de l'audience à entendre d'abord les conclusions du rapporteur public, lorsqu'il n'en a pas été dispensé, avant l'intervention des parties ainsi mises à même d'y répondre de manière éclairée.

Mais l'évolution la plus marquante, qui est en train de franchir un cap décisif, est celle de la dématérialisation.

Celle-ci a pris, en premier lieu, la forme d'une dématérialisation du travail juridictionnel. L'objectif en la matière n'est pas simplement d'alléger les contraintes liées à la manipulation du papier. Il est de mettre à profit la richesse et la souplesse du traitement numérique pour faciliter et nourrir, sur chaque affaire, l'échange entre les magistrats.

Les outils informatiques sont aussi le creuset d'innovations telles que la réalisation d'un intranet documentaire, la mutualisation des recherches effectuées ou la mise en place d'un forum relatif à la cassation des arrêts de la Cour.

Les séances d'instruction, voire les délibérés des séances de jugement, migrent ainsi progressivement du support papier vers le support numérique, tandis que certains rapporteurs publics prononcent leurs conclusions à partir de tablettes numériques. Cette utilisation des outils informatiques, dont chaque magistrat est doté, favorise le travail collaboratif et est porteuse d'une collégialité plus riche. Elle fait évoluer aussi les échanges avec les agents du greffe dont les fonctions sont appelées, sous cette influence, à évoluer.

La dématérialisation concerne, en second lieu, non plus seulement le travail juridictionnel mais aussi désormais le dossier juridictionnel.

Depuis le début du mois de juin 2013, la Cour a expérimenté la nouvelle application dite « Télérecours » qui conduit à la dématérialisation de ce dossier. Nous incitons, par une action plutôt volontariste, les avocats à s'inscrire et à utiliser cette application, les administrations en tant que grandes parties étant elles aussi entrées dans cette voie. Lorsqu'un requérant choisit cette option, toutes les pièces de la procédure sont alors adressées à la juridiction et communiquées aux parties sous forme numérique.

La Cour a décidé de dynamiser cette évolution en procédant d'elle-même en interne, grâce à un travail soutenu des agents du greffe auquel je veux rendre hommage et avec le concours des magistrats, à la dématérialisation des dossiers d'appel qui ne l'étaient pas, ce qui est le cas lorsqu'une des parties n'est pas inscrite à cette application. A ce jour plus de 85 % des dossiers sont ainsi dématérialisés.

Il en résulte de profondes modifications dans le rôle de chacun au sein de la communauté de travail de la Cour. Pour le magistrat, cette évolution constitue à n'en pas douter une révolution : il est certain que les conditions d'exercice des fonctions avec un travail sur double écran et sa méthode de travail s'en trouvent profondément modifiées.

Il s'agit là de changements irréversibles qui seront apprivoisés tranquillement au fur et à mesure de la généralisation de la dématérialisation. Nous avons d'ailleurs déjà traité sans heurt à la Cour des dossiers qui ne comportent aucun document papier : la procédure devant le tribunal nous a été transmise par voie dématérialisée et les échanges devant la Cour s'effectuent par la voie numérique. Le fait que les méthodes de travail changent est plutôt un signe de vitalité et la Cour entend dans son ensemble y prendre toute sa part sans naturellement sacrifier à l'essentiel, à savoir rendre des décisions de justice de qualité et qui soient comprises, ce qui passe aussi par une rédaction qui, tout en demeurant synthétique, fasse usage d'un vocabulaire plus accessible à tous.

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

Je vous remercie de votre attention.