

Le 1^{er} février 2019,

Bref aperçu historique de la cour administrative d'appel de Nantes

I.- Si l'on en croit Ovide : « *Les années nous viennent sans bruit* » (Les Fastes). Ce qui est vrai pour l'homme l'est peut-être aussi pour les institutions qu'il crée.

Le 1^{er} février 1989, la CAA de Nantes tenait sa première audience : trente années se sont écoulées sans bruit, au cours desquelles, la cour est passée de la jeunesse à la maturité.

Trente ans plus tard, jour pour jour, vous avez tenu, Madame la Présidente, à célébrer cet anniversaire en invitant ici les membres des juridictions administratives du ressort de la cour, les représentants de l'Etat, des collectivités locales et territoriales, ainsi que ceux du barreau.

Soyez en remerciée.

Trente ans dans la vie d'une juridiction, c'est peu.

Et pourtant que de chemin parcouru en trente ans !

II.- Depuis les années 1985 - 1986 la situation de la Section du contentieux du Conseil d'Etat était devenue extrêmement difficile avec des délais de jugement en appel particulièrement excessifs qui portaient à 6 voire 7 ans le délai courant de l'introduction de la requête à la solution définitive de celle-ci. Les gains de productivité qui avaient été entrepris pour le traitement des dossiers ne pouvaient venir à bout d'un flux contentieux sans cesse croissant. Il faut dire que le taux de progression des recours était devenu impressionnant puisqu'il avait atteint 75% entre 1975 et 1985. Sans doute était-ce un signe de bonne santé et de besoin d'un état de droit efficace. Encore fallait-il y répondre.

Un débat plus pratique que théorique se fit alors jour : fallait-il créer des chambres adjointes au sein de la Section du contentieux, ces chambres étant constituées pour partie de conseillers référendaires qui ne seraient pas des

membres du Conseil ? Ou bien, fallait-il créer des juridictions d'appel autonomes dans lesquelles siègeraient des membres des juridictions administratives existantes, à savoir les tribunaux administratifs ?

C'est cette seconde solution qui fut choisie avec le vote de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

La CAA de Nantes fit partie des cinq cours originelles avec celles de Paris, Lyon, Bordeaux, et Nancy.

Elle fut initialement installée dans un immeuble neuf, parfaitement fonctionnel, situé quai Baco. Nous savions cependant que cette implantation ne pouvait qu'être provisoire, le développement prévisible et prévu de la juridiction appelant des locaux plus vastes.

Le président Marceau Long, alors vice-président du Conseil d'Etat, inaugura les locaux le 30 janvier 1989. Il était accompagné du président Combarnous, président de la Section du Contentieux et, naturellement, du président Capion, président de la toute nouvelle cour. Le gouvernement était représenté par M. Claude Evin.

Le travail des magistrats de la jeune cour avait, en réalité, déjà commencé un peu plus tôt.

Après avoir suivi un stage de formation au Conseil d'Etat et après que certains d'entre nous eurent constitué une équipe de préfiguration dès l'automne 1988, nous avons tous rejoint la cour le 1^{er} janvier 1989.

Initialement, outre le président Capion, conseiller d'État, président de la cour, nous étions 7 : un président de chambre, M. Gilbert Anton, 4 conseillers rapporteurs (Mme Dominique Brin, M. Roger Christian Dupuy, M. Gilles Lemai, M. André Gayet), 2 commissaires du gouvernement (M. Henri Cacheux et moi-même). M. Declercq exerçait les fonctions de greffier en chef.

Nous nous répartîmes en deux chambres, l'une orientée vers le contentieux général et présidée par le président de la cour, l'autre plus spécialisée en contentieux fiscal.

625 dossiers nous attendaient dans les armoires de la cour, tous adressés, conformément aux dispositions législatives en vigueur, par le secrétariat de la Section du Contentieux du Conseil.

Il s'agissait alors, uniquement, de dossiers de plein contentieux concernant, pour l'essentiel, la responsabilité administrative (responsabilité hospitalière, dommages de TP, marchés et contrats) et le contentieux fiscal.

Le transfert des premiers dossiers d'excès de pouvoir vint un peu plus tard.

Le 1^{er} février 1989, la cour tint sa première audience.

J'ai retrouvé le premier dossier jugé : il porte naturellement le n° 89NT00001 ; il s'agissait d'une affaire venant du tribunal administratif de Rennes et relative à un commandement de payer. La requête, jugée en formation plénière, eut les honneurs du Recueil Lebon où elle figure aux Tables.

Au terme de la première année de fonctionnement nous avons tranché 481 affaires.

A cet égard, je tiens à souligner l'efficacité du travail fourni par les agents du greffe. Issus majoritairement du corps des préfectures, n'ayant pour la plupart peu ou pas d'expérience du fonctionnement d'une juridiction, ils ont apporté une contribution essentielle à la réalisation de nos objectifs.

III.- Au delà de cette brève chronique événementielle je voudrais aussi évoquer rapidement le processus et les modalités de notre travail juridictionnel quotidien.

Les dossiers qui nous avaient été transmis par le Conseil d'État étaient des dossiers instruits au niveau des sous-sections du Conseil. Ils n'appelaient donc pas de mesures d'instruction complémentaires.

Nous les traitions dans l'état où ils nous parvenaient.

Le code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel était d'ailleurs, concernant les questions procédurales, singulièrement moins contraignant que le code de justice administrative entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

S'agissant, de la documentation, les outils mis à notre disposition n'avaient rien de commun avec ceux dont disposent aujourd'hui les magistrats. Nous n'avions aucune base de données, publique ou privée, la seule existante, celle des Juris-Classeurs, d'ailleurs tournée vers le droit privé, ne nous étant pas accessible. Le travail de recherche se faisait donc essentiellement avec le Recueil Lebon et les diverses feuilles de jurisprudence que nous adressait

chaque mois le Centre de documentation du Conseil d'État. Plusieurs revues dont l'AJDA, et la RJF et quelques manuels, les deux principaux étant le Contentieux administratif du regretté Professeur Chapus et le cours du Président Odent à l'IEP de Paris, complétaient notre fonds documentaire. Cette brève liste n'est naturellement pas exhaustive.

Notre travail de recherches se faisait donc, pour une très large part, en bibliothèque. La cour disposa d'ailleurs très rapidement d'un excellent outil de documentation grâce aux agents du greffe qui y travaillaient.

Pour la rédaction des projets présentés en séance d'instruction nous n'avions d'autre choix que de faire usage de la plume, sauf à nous doter personnellement d'un ordinateur de bureau ce que fit d'ailleurs, un peu plus tard, un collègue qui, en précurseur, maîtrisait déjà le traitement de textes.

Nous nous efforcions, selon la pratique alors en vigueur au Conseil d'État, d'adopter des rédactions concises et généralement brèves.

Après déroulement de l'audience, les projets étaient définitivement mis au point et adoptés lors du délibéré, chaque arrêt faisant en outre l'objet d'une courte analyse s'insérant dans la nomenclature appliquée par le centre de documentation du Conseil d'État.

Le président de la cour, qui présidait une des deux chambres de la cour, veillait à la rigueur et à la précision rédactionnelle des projets d'arrêts.

Lors du délibéré, si nous avions une hésitation sur une question factuelle pouvant légitimement donner lieu à plusieurs approches ou interprétations, notre réflexion nous portait en général à rejoindre la position exprimée par le tribunal dans le jugement attaqué.

Ce rappel très bref de nos méthodes de travail lors de la création de la cour révèle assurément de considérables différences avec la période actuelle.

Elles sont aisément explicables.

Indépendamment de la complexité croissante des règles de fond, liée pour partie au droit communautaire, les juridictions administratives ont dû faire face, depuis leur création, à plusieurs évolutions et révolutions : l'apparition des contentieux de masse, l'émergence de la QPC, l'épanouissement des procédures de référé, le développement du contentieux des étrangers, la prégnance sans cesse plus forte des règles de procédure, mais aussi, bien sûr, la révolution numérique.

Il ne serait certainement plus possible de travailler aujourd'hui comme nous le faisons au début des années 1990.

En trente ans, la révolution numérique, qui n'est pas terminée, a fait son œuvre, doucement, méthodiquement, presque silencieusement et, en tout cas, sans se heurter à des obstacles majeurs. Sans doute a-t-elle été bien pensée et bien conduite. Ainsi les années nous sont venues sans bruit. La ronde du temps qui passe n'a pas changé...

La parole d'Ovide s'en trouve confirmée...