

Monsieur le directeur de cabinet, représentant le préfet de la région Pays de la Loire, préfet de Loire-Atlantique,

Madame la députée, Madame la Sénatrice, nous sommes très sensibles à la présence de parlementaires des deux assemblées à cette audience solennelle qui témoigne de l'intérêt que vous portez à notre institution

Madame la première présidente de la cour d'appel d'Angers et Madame la procureure générale près de cette cour, merci de venir à Nantes fêter les 30 ans de notre institution en nous consacrant cette fin de matinée dans un agenda que je sais très chargé

Monsieur le conseiller municipal représentant la maire de Nantes,

Madame la directrice représentant le président du conseil départemental de Loire-Atlantique ,

Monsieur le président du Tribunal administratif de Nantes,

Monsieur le président de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire,

Madame et messieurs les présidents des tribunaux administratifs d'Orléans, Rennes et Caen,

Monsieur le conseiller d'Etat, représentant du défenseur des droits en Loire-Atlantique,

Monsieur le colonel représentant le commandant de la région de gendarmerie des Pays de la Loire,

Monsieur le capitaine de vaisseau, commandant de la Marine à Nantes et Saint-Nazaire

Monsieur le sous-directeur de l'état civil et de la nationalité

Monsieur le sous-directeur de l'accès à la nationalité française

Monsieur le conseiller juridique, représentant le sous-directeur des visas,

Monsieur le président de la commission des recours contre les refus de visas

Monsieur le représentant de l'agence française pour l'enseignement du français à l'étranger

Monsieur le représentant du directeur du service des pensions de l'Etat

Monsieur le représentant du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi des Pays de la Loire

Monsieur le représentant du directeur départemental de la sécurité publique

Monsieur le directeur du centre universitaire hospitalier de Nantes

Monsieur le président du tribunal de commerce de Nantes,

Monsieur le président du conseil de prud'hommes de Nantes

Monsieur le président de la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et Monsieur le représentant du président de la chambre de commerce et d'industrie des Pays de la Loire

Mesdames et Messieurs les bâtonniers des barreaux de Nantes et d'Angers et les représentants des barreaux de Saint-Nazaire et de Laval

Madame la doyenne de l'université de droit et de sciences politiques de Nantes que je remercie pour le soutien qu'elle apporte au développement des relations de notre cour et de l'université

Monsieur le directeur de l'école des avocats du grand Ouest

Monsieur le président du tribunal interrégional de tarification de la sécurité sociale de Nantes

Mesdames les représentantes des présidents du conseil régional des ordres des pharmaciens et des masseurs-kinésithérapeutes

Messieurs les présidents des compagnies des experts judiciaires près des cours d'appel de Rennes et d'Angers

Chers anciens collègues, Mesdames et messieurs les magistrats,

Mesdames et Messieurs les représentants de la presse

Il y a 30 ans jour pour jour, la cour administrative d'appel de Nantes tenait sa 1<sup>ère</sup> audience, non dans cette salle mais dans les locaux qui étaient alors les siens allée Baco.

Rompant pour cet anniversaire avec la tradition nantaise d'audiences solennelles communes au tribunal administratif et à la cour, je me fais le porte parole des magistrats et agents de notre cour pour vous dire combien nous sommes honorés de votre présence parmi nous qui illustre la diversité des interlocuteurs et partenaires de la juridiction administrative et l'importance du ressort géographique de la cour.

C'est à un voyage dans le temps et dans notre jurisprudence auquel que je vais vous inviter avant de revenir aux contours plus traditionnels d'une audience solennelle : ceux qui permettent de rendre compte de l'activité de l'année écoulée et d'identifier les enjeux à venir.

Je vous rassure cependant chaque séquence sera courte et notre audience se terminera vers midi.

Les cours administratives d'appel sont de jeunes juridictions. Créées par la loi du 31 décembre 1987 qui a parachevé la constitution de l'ordre juridictionnel administratif, mettant fin à une situation où le Conseil d'Etat, alors juge d'appel de droit commun, était submergé de dossiers face à la demande croissante de justice, ce sont 5 cours qui ont vu le jour par le décret du 15 février 1988 et elles ont tenu leur première audience au début de l'année 1989. Il y en a 8 aujourd'hui et bientôt 9. Dès l'origine la ville de Nantes a été choisie pour accueillir la cour administrative d'appel du Grand Ouest. Ce choix peut surprendre à deux égards: Nantes n'est pas un siège traditionnel de cour d'appel judiciaire et par ailleurs, en s'étendant sur l'ancienne Normandie, la Bretagne, les Pays de la Loire et la région Centre, son ressort recouvre en tout ou partie celui de 7 cours d'appel judiciaires. Mais à y regarder de plus près, Nantes la ligérienne, Nantes l'océanique était le lieu idéal pour fédérer un tel ressort. Et je profite de cette évocation pour remercier les présidents des tribunaux administratifs du ressort de représenter ainsi la diversité géographique de la cour. Nous

sommes pour cette raison aussi très sensibles à la présence d'un représentant de la maire de Nantes qui symbolise le soutien de la ville à cette implantation.

La montée en puissance des cours administratives d'appel a été progressive : leur compétence a d'abord été limitée au plein contentieux, essentiellement indemnitaire et fiscal. Puis à partir de 1992, il a été progressivement étendu au contentieux de l'annulation des actes administratifs, couvrant la quasi-totalité du contentieux d'appel. Je remercie le président Jean-Michel Marchand, qui était l'un des premiers magistrats nommés à la cour d'avoir accepté de nous proposer un retour vers le passé en forme de souvenirs.

Cher président, je vous invite à venir au pupitre que je crois vous occupiez à l'époque.

\*\*\*\*\*

Grand merci pour nous avoir fait partager ces souvenirs. Il y a 30 ans donc, la cour était composée de 2 chambres. Son effectif s'est étoffé au fil des ans : 3 chambres en 1992, 4 en 2002, 5 en 2012 et 6 depuis le mois de mars 2018. Il a été adapté au gré des transferts de compétence et d'une demande de justice croissante.

Pour évoquer les affaires dont la cour a eu à connaître, je vais maintenant appeler au pupitre nos deux plus anciens rapporteurs publics M. Thurian Jouno, rapporteur public à la 1<sup>ère</sup> chambre et M. François-Xavier Bréchet, rapporteur public à la 4<sup>ème</sup> chambre. Messieurs, je vous en prie, vous avez la parole.

\*\*\*\*\*

Merci pour cette évocation de la diversité des affaires portées devant la cour. J'espère qu'elle va rendre plus concret pour l'auditoire l'exercice de l'exposé traditionnel de son activité auquel je vais me livrer.

\*\*\*\*\*

Contrairement aux juridictions judiciaires, aucun texte n'impose ni même ne prévoit d'audience solennelle devant les juridictions administratives. Il est pourtant nécessaire pour toute institution de rendre compte de son activité et c'est à une évocation brève de celle-ci que je vous invite maintenant.

L'activité de la cour en 2018 a été intense. Vous pouvez le mesurer sur le document qui vous a été remis : 4600 affaires ont été enregistrées soit une progression de 14,5% par rapport à l'année précédente. En dépit de cette situation, nous avons réussi à la fois à juger autant et même un peu plus d'affaires que celles enregistrées soit 4700 et à conserver des délais rapides d'examen des affaires : le délai prévisible moyen s'établit à 9 mois 10 jours (c'est 2 mois de moins qu'en 2017) et celui d'examen des affaires dites « ordinaires », en pratique celles évoquées par nos deux rapporteurs publics, s'établit à 1 an 2 mois et 3 jours (c'est 3 semaines de moins qu'en 2017). Grâce à ces efforts, la cour comptait seulement 10 dossiers de plus de 2 ans au 31 décembre 2018.

L'audience solennelle de la cour est aussi l'occasion de saluer le travail des tribunaux administratifs de son ressort : seuls 23% des affaires jugées par eux sont portés en appel et le taux de confirmation des jugements s'est élevé à 83% démontrant la qualité du travail accompli. S'agissant des arrêts de la cour, moins de 10 % font l'objet d'un pourvoi devant le

Conseil d'Etat. L'an passé, le taux de confirmation a été de plus de 93 % alors que la moyenne nationale est de 86%.

Ces résultats n'ont pu être obtenus que grâce à l'implication de chaque membre de la juridiction, magistrats et agents de greffe, que je tiens à souligner publiquement, ainsi qu'à la création d'une chambre supplémentaire en cours d'année, même à effectifs constants, ce qui a permis un fonctionnement plus efficient de notre juridiction. La cour compte aujourd'hui 33 magistrats (même si nous regrettons le non remplacement de l'un d'eux depuis septembre), 34 agents de greffe permanents et l'équivalent d'environ 5 emplois occupés par l'aide à la décision (vacataires, stagiaires, assistants de justice).

Cette situation très saine appelle quelques précisions que je voudrais maintenant évoquer :

D'abord, vous pouvez le voir, la cour consacre plus de la moitié de son activité au règlement des contentieux relatifs à la situation des étrangers. La prégnance de ce contentieux dans notre activité est d'autant plus préoccupante que le nombre de ces requêtes croît de manière continue et importante. Par ailleurs, l'examen des dossiers révèle un parcours contentieux des étrangers abondant que ce soit pour savoir quel pays d'Europe prend en charge l'examen de leur demande d'asile ou pour leur situation au regard du séjour en France. Il n'est pas rare de découvrir que le requérant a déjà fait appel plusieurs fois à la justice (pour une 1<sup>ère</sup> demande d'asile, pour un réexamen, pour une première obligation de quitter le territoire français voire deux liées au refus d'asile, pour un refus de titre de séjour, souvent en raison de son état de santé, puis compte tenu de la durée de sa présence même irrégulière sur le territoire au titre d'une demande de régularisation, avec pour chaque décision administrative une requête en première instance puis un appel). Le fossé entre le nombre de ces décisions administratives et de justice et le nombre d'exécution des décisions d'éloignement ne peut que nous interpeller, d'autant qu'il se situe dans un contexte législatif évolutif et complexe. Lors de l'examen pour avis du dernier projet de loi en la matière, le Conseil d'Etat a appelé de ses vœux une remise à plat générale du régime juridique des étrangers. Tout juge du fond, que ce soit en première instance ou en appel ne peut qu'adhérer à une telle demande et souhaiter une simplification de ce droit et la recherche d'une meilleure adéquation entre les très fortes contraintes de délai et de nombre des affaires pesant sur les juges et l'effectivité de ce droit. Ces parcours de plusieurs années en situation irrégulière et sans départ effectif renvoient, au-delà du contexte contentieux, aux questions d'intégration dans notre société d'étrangers qui en fin de parcours ne quitteront pas notre pays.

Parmi ces requêtes, le contentieux des refus de visas d'entrée sur le territoire tient une place à part. La cour administrative d'appel de Nantes détient en la matière une compétence nationale d'appel faisant suite à la compétence nationale du tribunal administratif de Nantes, compte tenu de la présence dans cette ville, de la sous-direction des visas. Votre présence à cette audience solennelle, Monsieur le représentant du sous-directeur des visas et Monsieur le président de la commission de recours contre les refus de visas manifeste si besoin est l'importance des enjeux de ce contentieux. La nouvelle organisation mise en place au tribunal administratif de Nantes pour assurer un traitement en 3 mois des dossiers enregistrés à compter du printemps modifie déjà les équilibres des flux d'appel et nécessiteront cette année

une réflexion sur les conditions de leur traitement à laquelle je vous associerai ainsi que le barreau.

La cour administrative d'appel de Nantes a aussi une autre compétence nationale, déjà évoquée par nos rapporteurs publics, celle du contentieux en appel des refus de naturalisation faisant suite là encore à la compétence nationale du tribunal administratif de Nantes compte tenu de la présence des services nationaux de l'état civil dans cette ville. Monsieur le sous-directeur de l'accès à la nationalité française et Monsieur le sous-directeur de l'état civil et de la nationalité, merci pour votre présence qui là encore témoigne des enjeux de ces politiques publiques.

Pour le reste, le contentieux de la cour de Nantes se partage pour les principaux postes d'entrée entre le contentieux fiscal qui a connu cette année une augmentation de 37% des nouvelles affaires, celui, de l'urbanisme et de l'environnement, de la fonction publique de la santé, de la commande publique et du travail.

Je voudrais juste dire quelques mots du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement :

- il ne représente qu'un peu moins de 10% de nos entrées mais numériquement, ce sont plus de 450 dossiers ce qui place la cour de Nantes parmi les cours qui en connaissent le plus. Il pourrait d'ailleurs être plus important car le contentieux des permis de construire des logements collectifs sur l'agglomération nantaise n'est pas susceptible d'appel mais seulement d'une seule contestation devant le Conseil d'Etat en cassation en vertu des dispositions introduites en 2013 et prolongées jusqu'en 2022. dans ce contentieux, la part des litiges concernant les communes littorales est très importante et les dispositions introduites dans la loi ELAN devraient rouvrir des débats antérieurement clos.
- Le poids économique d'un grand nombre de ces contentieux est fort car il concerne beaucoup de projets d'implantations commerciales et de parcs éoliens. Or, les contentieux dans ces deux domaines sont particuliers. La cour n'y intervient pas en tant que juge d'appel mais en tant que juge de première instance, différents textes législatifs ou réglementaires ayant supprimé un degré de juridiction pour réduire les délais cumulés d'une action en justice. Ces compétences viennent d'être étendues par le décret du 29 novembre 2018 au contentieux de l'éolien terrestre. Le nombre d'affaires que nous connaissons en 1<sup>er</sup> et dernier ressort dans ce domaine représente une part des importants des dossiers d'urbanisme et d'environnement qui nous sont soumis.

Un mot pour finir cette présentation de notre activité sur les délais contraints qui nous sont assignés pour rendre nos arrêts par des textes toujours plus nombreux (3 mois pour les plans de sauvegarde de l'emploi, 1 an pour l'éolien mer, 10 mois pour le logement collectif). Leur introduction sous une forme plus ou moins contraignante identifie certes une priorité politique mais elle ne suffira pas à résoudre des situations de retards structurels de certaines juridictions au nombre desquelles ne figure heureusement pas la cour de Nantes.

Nous avons conscience de la distorsion qu'il peut y avoir entre le temps économique et le temps juridique. Juger des dossiers très complexes dans des délais inférieurs à un an, voire

d'un trimestre pour les plans de sauvegarde de l'emploi, est une vraie gageure qui ne concerne pas le seul juge.

Et nous mesurons l'évolution de la société depuis l'époque illustrée par l'Allégorie de la tempérance que l'on peut admirer sur le magnifique tombeau de François II de Bretagne et qui porte en main gauche une horloge, « symbole du temps qu'il faut savoir respecter et qui atténue les passions », nous dit sa légende.

Même si notre office n'est plus d'aplanir les passions dans ce type de contentieux mais de contribuer au bon fonctionnement d'un monde économique toujours plus rapide, nos arrêts ne peuvent intervenir qu'au terme d'une procédure contradictoire. Nous avons certes la possibilité procédurale de juger alors même que l'administration ou le porteur de projet n'auraient pas défendu, mais cette situation n'est jamais satisfaisante. Tout délai imparti au juge doit donc trouver sa symétrie dans l'organisation de la défense qui pour la bonne administration de la justice doit intervenir et parvenir dans un temps utile pour permettre au requérant d'y répliquer et au juge de statuer sur un débat stabilisé. Ce temps de l'instruction, défini comme le compte à rebours nécessaire pour permettre, en amont de l'audience, l'examen de l'affaire par un rapporteur, un réviseur et le rapporteur public, puis son analyse en séance d'instruction examen et analyse avant audience qui sont la règle tant dans les tribunaux administratifs qu'à la cour, conduit dans les dossiers à délais contraints à des calendriers d'instruction courts dont chacun doit prendre la mesure et qui doivent être respectés. Toute obligation nouvelle de juger dans un délai fixé par la loi ou le décret pèse sur le travail de chaque partie au procès et pas seulement du juge. Toute amélioration des délais de traitement des affaires dans les autres domaines contentieux obéit aux mêmes contraintes. C'est un sujet récurrent des rencontres avec tous ceux d'entre vous qui interviennent dans les litiges, administrations et conseils, et je sais que nous aurons encore à en discuter.

Je ne voudrais pas achever cette évocation de l'activité de la cour sans un point sur les chantiers de modernisation de notre action qui sont engagés :

- En 1<sup>er</sup> lieu, le développement de modes alternatifs de règlement des différends pour permettre de trouver une issue plus rapide et plus globale du conflit. Le ressort de la cour administrative d'appel de Nantes est très concerné par l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire qui touche tant les contentieux sociaux pour lesquels elle est dévolue au défenseur des droits, dont je salue le représentant, que les litiges concernant Pôle emploi et la fonction publique territoriale. De manière plus générale, se développe également une médiation à l'initiative des parties ou du juge, évolution importante dans les pratiques de chacun et pour le développement de laquelle j'ai eu le plaisir en 2018 de me rendre dans chacun des tribunaux du ressort afin de signer avec les barreaux des conventions actant de notre action commune pour développer le recours à ces processus non juridictionnels. Madame et Messieurs les bâtonniers, soyez remerciés pour votre implication. L'année 2019 sera l'occasion d'approfondir nos pratiques et de les diffuser auprès des administrations et des collectivités locales. Merci aussi, Monsieur le directeur de l'école des avocats du grand Ouest pour le beau colloque que vous organisez la semaine prochaine sur ces nouvelles pratiques et auquel participeront plusieurs membres de la cour et du tribunal administratif de Nantes.
- La modernisation de notre action passe aussi par la dématérialisation. Après la généralisation en 2017 des échanges numérisés entre la juridiction, les avocats et les

administrations, est venue au dernier trimestre 2018 la possibilité pour tout citoyen d'échanger par voie numérique avec nos juridictions via l'application dénommée « Télérecours citoyens ».

- Enfin, depuis septembre dernier, les lecteurs habituels de nos arrêts ont pu déceler des changements dans leur écriture. Afin de les rendre plus aisément compréhensibles par le plus grand nombre, nous avons abandonné leur rédaction ancestrale qui prenait la forme d'une phrase unique ponctuée de considérants et parsemée d'incises. Nous sommes passés à une écriture en style direct, avec des phrases plus courtes, en abandonnant l'usage des termes désuets et en limitant si possible les citations trop longues de textes. Cette nouvelle écriture sera je l'espère plus claire pour tous les justiciables. Mais conservant sa rigueur juridique, elle ne s'apparentera quand même jamais à un bon roman.

C'est donc un bilan positif de l'activité de la cour que je suis en mesure de vous présenter cette année. Il n'a été possible que par l'implication de tous pour faire face à une augmentation importante de notre volume d'activité. Il est nuancé d'une certaine inquiétude face à l'augmentation continue des nouvelles requêtes et à la complexité croissante des affaires que l'instabilité des textes renforce, en particulier dans les périodes transitoires dont on a parfois l'impression qu'elles se succèdent sans fin.

Avant de clore cette audience solennelle, je voudrais renouveler mes remerciements pour votre présence nombreuse et vous inviter à partager un rafraichissement. Il sera servi d'abord dans la salle des pas perdus, le temps de vider la salle d'audience de ses chaises et de nous permettre de nous y retrouver.

Je lève donc l'audience solennelle du 30<sup>ème</sup> anniversaire de la cour administrative d'appel de Nantes.