

Cour administrative d'appel de Nantes
Audience solennelle du 1^{er} février 2019
Intervention de F.-X. Bréchet et T. Jouno

Une juridiction dans son ressort (T. Jouno)

Quoi de commun entre une personne en état d'ébriété placée en cellule de dégrisement et un trader privé de bonus après avoir, selon son employeur, fait perdre à celui-ci une poignée de milliards de dollars ? Quel est le lien entre l'usine de retraitement des déchets nucléaires de la Hague et le développement de l'éolien en mer ? Quel est le trait d'union entre le château de Chambord et le Mont Saint-Michel ?

A toutes ces questions, je ne vois, comme rapporteur public, qu'une seule et même réponse : la jurisprudence, maintenant trentenaire, de la cour de Nantes.

En disant cela, je ne cherche pas à flatter l'ego du juge d'appel en plaçant son action au cœur ou au-dessus de tout. Non. Je ne fais qu'un constat : la jurisprudence de la cour est riche ; elle est diverse aussi. Mais – soyons clair - cette richesse et cette diversité ne sont pas son fait. La justice – et notamment celle d'appel - est assurément le miroir du territoire dans lequel elle s'insère. Elle est également la caisse de résonance des débats qui traversent la société. La cour de Nantes n'échappe pas à cette règle : sa jurisprudence brasse ce que charrie un flot contentieux – de plus en plus puissant d'ailleurs. Celui-ci porte devant le prétoire de la place de l'Edit de Nantes, non seulement des **débats sociétaux et économiques nationaux** – mon collègue, François-Xavier Bréchet, y reviendra dans quelques instants **(1)** - mais aussi toute la **richesse d'un ressort** qui s'étend de Bourges à Brest et de Cherbourg à La Roche-sur-Yon **(2)**.

Cette richesse, ce sont en premier lieu des paysages. Car oui, derrière les arrêts de la cour, sous les pavés jurisprudentiels, il y a des paysages. La mer d'abord. La mer qu'on retrouve dans les litiges concernant les parcs éoliens, pour lesquels notre cour a une compétence nationale en premier et dernier ressort¹. Qu'on retrouve aussi dans les presque vingt arrêts majeurs au plan jurisprudentiel rendus par la cour et qui, directement ou indirectement, portent sur des questions de pollution maritime. Qu'on a pu notamment entrevoir lorsqu'en juillet dernier, la cour a retenu que, lorsqu'un navire collaborait ponctuellement au service public du sauvetage en mer mais en venait à sombrer à cette occasion, son propriétaire ne pouvait, en principe, être contraint par l'Etat de rembourser les frais de dépollution consécutifs au naufrage².

La lecture des décisions de la cour nous guide ensuite vers le rivage. On l'entraperçoit, par exemple, à travers des arrêts concernant la délimitation du domaine public maritime³. On a pu en

¹ CJA, art. R. 311-4. La cour était seule compétente au niveau national, en premier et dernier ressort, depuis le 1^{er} février 2016 pour les litiges concernant les parcs éoliens « offshore ». Elle a acquis une compétence analogue pour l'éolien terrestre depuis la fin de l'année 2018.

² Plénière, 20 juillet 2018, n° 17NT01562 - 17NT01580, société d'armement Porcher-Loncle et autres, C+

³ Par exemple : 3 fév. 2012, n° 11NT02540, R

saisir la fragilité, en 2009, à l'occasion d'une importante affaire portant sur la responsabilité de la puissance publique du fait de la prolifération des algues vertes⁴.

Enfin, comme une toile de fond, on retrouve dans la jurisprudence d'appel la grande variété des terres de l'Ouest et du Centre. Et les questions, d'urbanisme notamment, liées au développement de nos agglomérations ou bien encore celles, d'aménagement ou de préservation du territoire en particulier, propres à la ruralité. On retrouve tout autant les questions liées aux rivières, de l'Odet⁵ à la Loire⁶, en passant par l'Orne⁷, à la qualité de leurs eaux et aux contraintes pesant sur les constructions à leurs rives.

Derrière les arrêts de la cour, il y a en deuxième lieu des sites gorgés d'histoire. Les flèches de la cathédrale de Chartres se dressent, bien visibles, dans la jurisprudence nantaise, évoquées par plus d'une dizaine d'arrêts⁸. A la course aux chiffres, c'est cependant le Mont Saint-Michel qui domine le podium avec, à son actif, plus d'une dizaine arrêts majeurs de notre cour (c'est-à-dire, si l'on parle jargon, d'arrêts comportant un classement C+) et près de 75 arrêts toutes classifications confondues. Les rives de Loire figurent aussi en bonne place. Récemment encore, en 2015, le château de Chambord avait ainsi les honneurs de la formation plénière de la juridiction - il était question de l'utilisation de l'image de ce monument par une marque de bière à quatre chiffres dont je tairai le nom⁹. On retrouve sinon, au fil des décisions, une kyrielle de lieux historiques, moindres sans être mineurs. En dépit de mon appartenance à la chambre fiscale et de mon goût pour la matière qu'elle traite, je vous épargnerai le détail des multiples arrêts qui les mentionnent sous le prisme de l'application de la loi Malraux.

Derrière les arrêts de la cour, il y a, en troisième et dernier lieu, le dynamisme d'un territoire. De ses populations et de ses entreprises. Il est perceptible dans plusieurs contentieux dont la cour a à connaître. On pense en particulier au contentieux fiscal, qui est au cœur des attributions de la juridiction depuis ses débuts. Ce contentieux est en effet, avant tout, le révélateur de la densité et de la complexité du tissu économique de nos régions. Devant la cour ont par exemple été jugés les derniers soubresauts fiscaux d'une affaire de trading incontrôlé ayant fait vaciller, en 2012, une institution financière majeure de la City¹⁰. C'est encore à Nantes que le juge d'appel a précisé, pour la première fois, en 2017, le champ d'application du principal dispositif fiscal visant à réguler les restructurations d'entreprises par voie d'endettement – l'amendement Charasse pour parler aux grands intimes du petit monde fiscal¹¹. C'est ici également qu'a été porté un litige fiscal à front renversé opposant un département à l'administration fiscale au sujet du centre de traitement de déchets nucléaires de la Hague¹².

Le dynamisme de l'Ouest et du Centre est enfin reflété par les administrations qui y sont implantées. Il y a bien entendu celles qui sont ancrées dans les territoires, qu'elles soient déconcentrées ou décentralisées, territoires qu'elles contribuent à structurer. Mais il y a aussi à

⁴ 1^{er} déc. 2009, n° 07NT03775, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ Association "Halte aux marées vertes" et autres, R

⁵ Par exemple : 8 oct. 2010, n° 09NT01763, SIVOM de Combrit-Sainte-Marine-Ile-Tudy et commune de Combrit, C+

⁶ Par exemple : 22 nov. 2000, n° 98NT02745, Ministre de l'équipement, des transports et du logement, C+

⁷ Par exemple : 17 déc. 2002, n° 98NT02209, C+

⁸ En dernier lieu : 11 janvier 2019, n° 17NT03864, SAS Parc Eolien Nordex LVII

⁹ 16 décembre 2015, n° 12NT01190, Domaine national de Chambord, R

¹⁰ 14 décembre 2017, n° 16NT00621, C+

¹¹ 4 mai 2017, n° 15NT01908, SAS Mi Développement 2, C+

¹² 6 avril 2017, nos 14NT00381, 16NT01561 et 16NT02453, Département de la Manche, C+

Nantes celles qui, de compétence nationale, donnent aux juridictions administratives de la ville des contentieux profus et dont elles ont l'exclusivité – je pense notamment aux sous-directions des visas et de l'accès à la nationalité française du ministère de l'intérieur.

Une juridiction dans la cité (F.-X. Bréchet)

Si la jurisprudence de la cour illustre abondamment la richesse et la diversité de son ressort, comme Thurian Jouno vient de le montrer, elle témoigne aussi de la place de la juridiction dans la vie de la cité. Depuis déjà 30 ans, de nombreux événements phares de la vie locale ont été convoqués à la barre : le Vendée Globe¹³, le festival Interceltique de Lorient¹⁴ ou le carnaval de Nantes¹⁵, pour ne citer qu'eux, ont ainsi été appréhendés par le prisme des marchés publics ou de la responsabilité administrative.

Certaines affaires excèdent néanmoins les seuls enjeux locaux et mettent de ce fait la cour sous le feu des projecteurs nationaux. Ses arrêts sont en effet rarement autant scrutés que lorsqu'ils tranchent des litiges représentatifs des lignes de fracture de notre société. Des querelles politiques, économiques, sociales ou philosophiques trouvent ainsi leur prolongement dans ce prétoire. Confrontée à ces questions délicates, dans un climat souvent passionné, la cour ne dévie jamais de sa mission, qui est de trancher en toute indépendance les litiges qui lui sont soumis sur le seul terrain du droit. Lorsque la solution apportée par le droit paraît inopportune, il appartient à la représentation nationale de s'en saisir pour modifier la loi ou amender une politique publique.

À cet égard, comment ne pas évoquer les multiples contentieux qui se sont noués autour de la réalisation du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, désormais abandonné ? Pas moins de 30 affaires ont été soumises à la cour, visant notamment les arrêtés autorisant l'aménagement de l'aéroport et de ses environs¹⁶. Jamais sans doute la cour de Nantes ne fut-elle autant citée dans les médias et dans les conversations que durant ce mois de novembre 2016, lorsque les chambres réunies ont examiné puis rejeté ces recours. L'écho médiatique fut à la hauteur de l'importance du travail assuré par la juridiction pour traiter ces dossiers d'une rare complexité.

D'autres arrêts, moins commentés, illustrent comment des débats de société s'invitent dans le prétoire de la cour depuis sa création.

Cette tendance trouva d'abord à s'exprimer dans le domaine de la responsabilité de la puissance publique, qui constituait l'une des rares compétences initialement transférées aux nouvelles cours administratives d'appel. Dès 1992, la cour de Nantes jugeait que la responsabilité de l'État était engagée, même en l'absence de faute, en cas de dommages causés par un mineur délinquant placé par décision du juge des enfants dans une institution privée au titre de l'assistance éducative¹⁷. Plus récemment, des tragédies de notre histoire récente trouvèrent un écho dans cette

¹³ 1^{er} février 2005, Commune des Sables-d'Olonne, n° 02NT00774.

¹⁴ 25 mai 2004, Ministre de l'intérieur et ville de Lorient, n° 00NT01606 et 00NT01633, C+.

¹⁵ 22 décembre 2017, Société Public événements, n° 16NT04161.

¹⁶ 6 affaires jugées le 14 novembre 2016 (ACIPA et autres, n° 15NT02883, 15NT02884, 15NT02864 ; Assoc. Bretagne vivante – SEPNB et autres, n° 15NT02860 ; Assoc. France Nature Environnement et autres, n° 15NT02858, 15NT02859 ; M. Gilles X et autres, n° 15NT02851 ; ACIPA et autres, n° 15NT02847 ; ACIPA et autres n° 15NT02386, 15NT02863), ainsi que 26 autres affaires jugées en 2014 concernant des arrêtés préfectoraux de cessibilités des parcelles du terrain d'implantation projeté.

¹⁷ 8 juillet 1992, n° 90NT00621. Une décennie plus tard, elle étendait cette responsabilité sans faute pour les dommages causés aux tiers par un mineur en danger pris en charge par l'administration sans décision du juge (plén., 30 juillet 2003, Mme Castro, n° 99NT01727).

salle d'audience. En 2010, la cour eut à définir les conditions d'éligibilité de l'aide financière octroyée par l'État en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents avaient été victimes d'acte de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale. Elle jugea que devaient bénéficier de cette aide, non seulement les orphelins de personnes décédées en déportation, mais aussi ceux dont les parents étaient décédés en raison des suites immédiates de pathologies contractées lors de cette déportation. Ces trois dernières années, notre prétoire résonna du drame des personnes exposées aux poussières d'amiante lorsqu'elles travaillaient sur des navires à Brest ou Cherbourg, ainsi que de celui de 71 militaires ou personnels civils exposés à des rayonnements ionisants lors des essais nucléaires français réalisés au Sahara et en Polynésie française entre 1960 et 1996.

La police administrative est également l'une des principales caisses de résonance des grandes questions de société. En octobre, la cour fut la première juridiction d'appel à juger de la légalité d'arrêtés municipaux interdisant l'installation des nouveaux compteurs « Linky » sur le territoire de deux communes bretonnes¹⁸. L'année précédente, la cour se livra à une sorte d'archéologie juridique : elle se plongea dans les travaux parlementaires de la III^{ème} République naissante afin d'interpréter, pour la première fois, la portée d'une disposition législative datant de 1873, prévoyant que la conduite d'une personne en état d'ivresse publique jusqu'à la cellule de dégrisement se fait « aux frais » de la personne interpellée¹⁹. D'autres affaires anticipent l'actualité : l'été dernier, dans une relative discrétion, la cour engageait la responsabilité de l'État du fait des blessures infligées à un manifestant par un tir de lanceur de balle de défense²⁰ – dont on parle beaucoup ces jours-ci. D'autres affaires enfin anticipent, peut-être, le futur : en 2003, la cour refusait à un demandeur la cryoconservation du corps de ses défunts parents dans la crypte du château familial²¹.

Il arrive aussi que des questions de bioéthique s'invitent à la barre. Le refus de naturalisation d'un ressortissant russe a été validé par la cour au motif que le postulant avait eu recours à la gestation pour autrui dans son pays d'origine²². En revanche, la cour a rétabli une subvention accordée par la ville de Nantes à l'association « Centre LGBT »²³, qui avait été annulée par le tribunal administratif au motif que l'association avait pris des positions publiques en faveur notamment de la gestation pour autrui. La cour a considéré que cette subvention était légale dès lors qu'elle avait été accordée pour mener des actions d'intérêt public local.

S'il fallait cependant isoler un thème catalyseur de discordes, ce serait sans aucun doute celui de la laïcité. Dans le grand Ouest, des passions religieuses séculaires continuent de s'exprimer avec vivacité, principalement à l'égard du culte catholique. Si la cour a jugé que l'apposition de crucifix dans la salle des délibérations d'un conseil municipal méconnaissait la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État²⁴, elle a revanche admis, en raison d'un usage culturel local, l'installation de crèches de la nativité pendant la période de Noël au sein des locaux du département de la Vendée²⁵. Le logo du même département²⁶, l'installation d'un orgue dans l'église de Trélazé²⁷,

¹⁸ 5 octobre 2018, Commune de Cast, n° 17NT01495 ; Commune de Bovel, n° 18NT00454, C+.

¹⁹ 12 avril 2017, Commune d'Orléans, n° 16NT00487, C+.

²⁰ 5 juillet 2018, Ministre de l'intérieur, n° 17NT00411, C+.

²¹ 27 juin 2003, n° 02NT01704, C+.

²² 21 décembre 2017, n° 16NT01141, C+.

²³ 5 octobre 2018, Commune de Nantes et association Nosig, n° 18NT01408-18NT01427, C+.

²⁴ 4 févr. 1999, n° 98NT00337 ; 4 février 1999, n° 98NT00207 (sauf lorsque le crucifix est placé dans une vitrine d'exposition au titre du patrimoine historique : 12 avr. 2001, n° 00NT01993, C+).

²⁵ 6 octobre 2017, Département de la Vendée, n° 16NT03735, C+.

²⁶ 11 mars 1999, Association « Une Vendée pour tous les vendéens », n° 98NT00357.

d'une antenne relais dans le clocher d'une église rennaise²⁸ et d'un monument en l'honneur du pape Jean-Paul II à Ploërmel²⁹, les sonneries de cloches à Banneville-sur-Ajon³⁰ ou la procession des Rameaux sur l'île de Houat³¹ ont également été soumis à la cour lors des vingt dernières années. À ces passions séculaires s'ajoutent désormais des passions nouvelles, en réponse au développement du culte musulman. Elles ont par exemple conduit la cour à se prononcer sur la demande, pour motifs confessionnels, de repas végétariens dans les cantines scolaires³², ainsi que sur la légalité de l'aménagement, par la communauté urbaine du Mans, d'un abattoir temporaire pendant la période de l'Aïd El Kebir, dans un objectif de salubrité publique³³.

Juridiction riche de son ressort, juridiction immergée dans la vie de la cité, la cour administrative d'appel de Nantes a désormais 30 ans, l'âge de la maturité. Elle n'a pas terminé sa croissance pour autant : la création d'une sixième chambre l'an dernier et l'augmentation continue des requêtes d'appel augurent de nouveaux défis pour notre fringante trentenaire. Nous lui souhaitons de les aborder avec l'enthousiasme de la jeunesse et l'assurance tranquille de l'expérience.

²⁷ 24 avril 2007, Commune de Trélazé, n° 05NT01941, puis après cassation, 20 décembre 2013, Commune de Trélazé, n° 11NT02083.

²⁸ 29 novembre 2013, n° 12NT939, C+.

²⁹ 15 décembre 2015, Commune de Ploërmel, n° 15NT02053.

³⁰ 21 février 2014, n° 12NT00123.

³¹ 8 juin 2018, n° 17NT02695.

³² 19 octobre 2018, n° 17NT03030.

³³ 5 juin 2007, Communauté urbaine du Mans - Le Mans Métropole, n° 06NT01080, B ; puis après cassation, plén., 20 décembre 2012, Communauté urbaine du Mans - Le Mans Métropole, n° 11NT02082, R.