Rentrée de la cour administrative d’appel de Douai

26 septembre 2025

Discours de Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d’Etat, secrétaire perpétuel de l’Académie des sciences morales et politiques

Démocratie, Etat de droit et office des juges

C’est pour moi un grand honneur en même temps qu’un réel plaisir de prononcer aujourd’hui devant vous le discours de rentrée de la cour administrative d’appel de Douai, à la demande de sa présidente Geneviève Verley-Chenel, que je remercie vivement de son invitation. L’occasion m’est ainsi donnée de revenir à Douai et d’y constater la croissance et la bonne santé de la cour administrative d’appel.

En créant les cours administratives d’appel, la loi du 31 décembre 1987, adoptée sous l’impulsion du président Marceau Long, a marqué une étape décisive dans l’histoire de la juridiction administrative. Cinq cours ont été ouvertes dès le 1er janvier 1989, à Paris, Lyon, Bordeaux, Nantes et Nancy. Quatre autres ont ultérieurement complété l’ensemble, avec l’apparition des cours administratives d’appel de Marseille en 1997, de Douai en 1999, de Versailles en 2004, de Toulouse enfin en 2022. Les cours ont parallèlement vu leurs compétences s’élargir. Elles ont progressivement acquis la qualité de juges d’appel de droit commun des jugements des tribunaux administratifs, le Conseil d’Etat ne conservant une compétence d’appel que pour les élections municipales et départementales ainsi qu’à l’égard des ordonnances de référé liberté rendues après une instruction et une audience. Les cours ont également reçu quelques compétences de premier ressort.

En moins de quarante années, les cours administratives d’appel sont ainsi devenues un échelon majeur de la juridiction administrative. En 1990, les cinq nouvelles cours enregistraient 4 271 requêtes. En 2024, les neuf cours en ont reçu 31 522. Au-delà de ces chiffres, qui sont éloquents par eux-mêmes, les cours ont su s’imposer par la maîtrise de leurs délais de jugement, de l’ordre de 11 mois en moyenne nationale, par la qualité de leur jurisprudence, par le réseau de confiance qu’elles ont formé tant avec le Conseil d’Etat qu’avec les tribunaux administratifs de leur ressort, par la place qui leur est reconnue au sein des institutions administratives et judiciaires.

Ouverte, sous la présidence de Serge Daël, le 1er septembre 1999, la cour administrative d’appel de Douai vient pour sa part de dépasser son premier quart de siècle d’existence. Son ressort couvre les tribunaux administratifs de Lille, Amiens et Rouen. Bien installée dans ce prestigieux hôtel d’Aoust, elle a progressivement grandi : avec quatre chambres, elle compte aujourd’hui, en effectif théorique, 21 magistrats, 25 agents de greffe, 3 assistants du contentieux et 2 assistants de justice. Saisie de 2 500 à 2 800 affaires par an, elle équilibre entrée et sorties. Le contentieux des étrangers représente 60% des requêtes, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne nationale dans les cours, qui s’élève à 55%. Avec un stock d’affaires en instance, d’environ 1 900 dossiers, le délai prévisible moyen de jugement de la cour de Douai est de 9 mois et demis et se trouve donc en dessous de la moyenne nationale.

Outre ces bons résultats contentieux, la cour administrative d’appel de Douai a su s’insérer parfaitement dans la vie de la région. Avec la cour d’appel de Douai, elle porte l’héritage du Parlement des Flandres. Ses liens sont étroits avec les juridictions judiciaires, l’université, le barreau, les experts et elle entretient des relations suivies avec les élus comme avec les administrations. Elle a même accueilli en 2023 une séance du Conseil constitutionnel, venu à Douai pour y examiner une question prioritaire de constitutionnalité.

Par la qualité de son travail comme par son implantation locale parfaitement réussie, la cour administrative d’appel de Douai montre qu’une juridiction peut pleinement exercer son office sans susciter d’interrogations parfois vindicatives sur le rôle des juges dans l’équilibre politique et social. Cette séance de rentrée est cependant un bon moment pour s’interroger ensemble sur notre Etat de droit et sur la part qui revient aux juges pour en garantir l’harmonie au sein d’une société démocratique.

Nul doute que de fortes attentes à l’égard des juridictions se sont traduites par un élargissement de leur rôle ainsi que par des exigences accrues à leur égard. Certains ont pu s’inquiéter d’évolutions qui conduiraient les juridictions au-delà des compétences qui leur appartiennent pour assurer le respect du droit. Mais les juges accomplissent en réalité la mission qui est la leur dans un Etat de droit, avec une indépendance et une autorité qui sont d’irremplaçables piliers de la démocratie.

Pouvoirs accrus et exigences renforcées

D’une certaine manière, et comme en réaction à la barbarie et aux totalitarismes, la seconde moitié du XXème siècle a été le temps des juges. De nouvelles juridictions, aux prérogatives élargies, sont apparues. Des exigences renforcées se sont en même temps imposées à elles.

Jusque là peu concernés par les juridictions, l’ordre constitutionnel et l’ordre international ont tous deux été marqués par leur entrée en force.

Inaugurant en 1803, avec son arrêt Marbury c/ Madison, le contrôle juridictionnel de la conformité des lois à la constitution, la Cour suprême des Etats-Unis a longtemps été seule à exercer une telle compétence. Après la première guerre mondiale, la nouvelle Autriche s’est dotée, sous l’influence d’Hans Kelsen, d’une cour constitutionnelle. Mais il a fallu attendre les lendemains de la seconde guerre mondiale pour que la justice constitutionnelle se généralise. Afin d’exorciser le spectre de la dictature, une cour constitutionnelle est instituée au Japon en 1947, en Italie en 1948 et la constitution allemande de 1949 crée la cour de Karlsruhe. Les vagues successives de retour à la démocratie en Europe s’accompagnent de l’apparition de cours constitutionnelles, notamment au Portugal en 1976 et en Espagne en 1978, tout comme ensuite dans les pays d’Europe de l’Est qui sortent de la domination soviétique. Dans le même temps, la cour d’arbitrage, créée en Belgique en 1980, prend en 2007 le nom de Cour constitutionnelle tandis que le Conseil constitutionnel évolue en France pour devenir une véritable juridiction constitutionnelle, au terme d’un processus couronné en 2008 par l’introduction de la question prioritaire de constitutionnalité. Les quelques pays européens qui continuent d’ignorer le contrôle de constitutionnalité des lois, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège ou la Suisse, font figure d’exception. Encore la Cour suprême du Royaume-Uni tranche-t-elle volontiers, comme elle l’a notamment fait durant le processus de Brexit, des questions de nature constitutionnelle.

Un même mouvement s’est dessiné à l’échelle internationale. En 1945, la Cour internationale de justice est l’un des organes principaux de la nouvelle Organisation des Nations-Unies. Si, en matière pénale, les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo paraissaient liés au contexte particulier de l’époque, les tribunaux internationaux sont ensuite réapparus dans l’ex-Yougoslavie, au Rwanda et au Liban puis la Cour pénale internationale a été instituée en 1998. La construction européenne repose de son côté largement sur deux juridictions, aux attributions étendues et aux jurisprudences dynamiques, la Cour de justice pour l’Union européenne, la Cour européenne des droits de l’homme pour le Conseil de l’Europe. Un dialogue étroit s’est noué entre ces deux cours et les cours constitutionnelles et les cours suprêmes des pays européens.

Les développements de la justice constitutionnelle et de la justice internationale et européenne s’accompagnent d’un rôle accru des juridictions plus traditionnelles. De manière générale, le nombre de litiges soumis aux tribunaux s’accroît de manière sensible et appelle partout des mesures pour assurer le traitement des contentieux dans un délai raisonnable. L’action des autorités publiques, en particulier, est de plus en plus discutée devant les juges, notamment le juge pénal et les juges administratifs et financiers. Une tendance à la pénalisation de la vie collective se renforce. En 1982, les lois de décentralisation ont substitué à la tutelle préfectorale le contrôle de légalité des tribunaux administratifs et créé les chambres régionales et territoriales des comptes. Des pouvoirs nouveaux d’injonction et d’astreinte sont conférés par les lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995 aux juridictions administratives. La création des cours administratives d’appel s’inscrit dans ce mouvement tandis que de nouveaux tribunaux administratifs voient le jour, à Cergy-Pontoise, à Melun puis à Montreuil en région parisienne, à Nîmes et à Toulon dans le midi. Des révisions constitutionnelles prolongent cette dynamique : la Cour de justice de la République est créée par la révision du 27 juillet 1993, celle du 23 juillet 2008 inscrit dans la constitution de nouvelles prérogatives conférées à la Cour des comptes et institue la question prioritaire de constitutionnalité, qui peut être invoquée devant toute juridiction et qui, si elle présente un caractère de sérieux ou de nouveauté, est transmise au Conseil constitutionnel par le Conseil d’Etat ou par la Cour de cassation.

Davantage sollicitées, les juridictions sont l’objet d’exigences accrues, en matière à la fois d’équité de la procédure, d’indépendance et d’impartialité ainsi que d’effectivité.

Les standards du procès équitable sont partout relevés d’un cran pour assurer pleinement le débat contradictoire et le respect des droits de la défense. A la suite de l’une des premières questions prioritaires de constitutionnalité, le droit à l’avocat dès le début de la garde à vue est consacré. Devant le juge administratif, le rapporteur public succède au commissaire du gouvernement, l’oralité se développe, la communication des moyens d’ordre public s’impose.

Indépendance et impartialité sont davantage consacrées. Les deux révisions constitutionnelles du 27 juillet 1993 et du 23 juillet 2008 renforcent l’autorité du Conseil supérieur de la magistrature. Une nouvelle révision est attendue pour conférer aux magistrats du parquet des garanties comparables à celles des magistrats du siège. Devant le juge administratif, l’attribution au Conseil d’Etat des compétences de gestion de la juridiction administrative, la création du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel, l’affirmation par la loi de l’inamovibilité des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel et la reconnaissance de leur qualité de magistrat vont dans le même sens. L’exercice par le Conseil d’Etat de ses missions consultatives a été mieux distingué de ses attributions juridictionnelles et les précautions prises à cet égard sont transposables aux cours administratives d’appel et aux tribunaux administratifs.

L’effectivité des décisions de justice fait l’objet de préoccupations accrues. La maîtrise des délais de jugement en est une condition. Des procédures d’urgence sont aussi nécessaires. En les rénovant et en créant le référé suspension et le référé liberté devant le juge administratif, la loi du 30 juin 2000 a introduit à cet égard des innovations d’une grande portée. Les procédures d’exécution ont aussi été régulièrement renforcées et décentralisées entre les mains des différentes juridictions.

Retracées dans leurs grandes lignes, ces différentes évolutions traduisent sans conteste une montée en puissance des juridictions. Des interrogations en ont résulté, au point que le spectre du gouvernement des juges est évoqué par certains. S’il y a là comme un inévitable effet de balancier, les juges exercent en réalité les attributions qui leur sont conférées par les textes, avec une indépendance et une autorité qui sont les piliers de l’Etat de droit et de la démocratie.

Indépendance et autorité des juges, Etat de droit et démocratie

Au terme des évolutions que nous nous venons de rappeler, les juges disposent sans conteste d’attributions élargies et de prérogatives accrues. Mais ce renforcement découle moins de leur propre jurisprudence que de la conjugaison de normes adoptées à l’échelle européenne et internationale comme dans le cadre national, dans le but de mieux assurer le respect de l’Etat de droit : cette inspiration commune se retrouve dans les révisions constitutionnelles, les traités européens, le droit international et de nombreuses lois.

Ces différents textes n’ont pas pour autant transformé le rôle des juges et il incombe à ceux-ci de rester dans les limites de leur office. Tranchant les requêtes qui leur sont soumises, ils n’ont pas de pouvoir d’initiative. Même si leur marge d’appréciation est étendue, leur devoir est d’assurer la bonne application des normes qui s’imposent à eux comme à l’ensemble des citoyens. Le Conseil d’Etat a rappelé qu’il ne leur appartient pas de définir les politiques publiques, que seuls par le Parlement et le gouvernement ont vocation à déterminer.

En revanche l’Etat de droit suppose que des voies de recours soient ouvertes devant des juridictions indépendantes qui assurent le respect de la hiérarchie des normes et la garantie des libertés. Les juges contribuent ainsi à l’équilibre de la démocratie.

Un Etat de droit n’existe pas sans un droit au recours effectif devant un juge indépendant et impartial. Aussi le recours pour excès de pouvoir contre toute décision administrative et le recours en cassation contre toute décision juridictionnelle ont-ils été de longue date consacrés par le Conseil d’Etat comme des principes généraux du droit. Le droit au recours est aussi fortement affirmé par le droit de l’Union européenne et par la convention européenne des droits de l’homme. Son caractère constitutionnel a été reconnu par le Conseil constitutionnel. Il est une caractéristique et une condition de la démocratie.

Au travers du droit au recours, les libertés sont garanties en même temps que sont fixées les limites à leur exercice que l’intérêt général justifie d’imposer. C’est sous le contrôle du juge qu’il revient aux autorités publiques de veiller à l’équilibre entre les impératifs de l’ordre public et les droits de chacun. Un tel équilibre est en permanence à définir et à ajuster en fonction des circonstances. Au cours de la dernière décennie, les périodes d’état d’urgence que nous avons connues pour lutter contre le terrorisme puis pour combattre l’épidémie de covid-19 ont souligné l’importance d’un accès au juge afin que l’état d’urgence se situe dans le cadre de l’Etat de droit.

Celui-ci suppose aussi le respect de la hiérarchie des normes. Dans un univers complexe et mondialisé, cette hiérarchie a été complétée et précisée. Non sans quelques subtilités, un consensus s’est progressivement dégagé en Europe. Dans l’ordre juridique interne, la constitution est la norme suprême. La supériorité des traités internationaux et du droit européen sur la loi nationale est pleinement reconnue. Un effort de conciliation est certes souvent nécessaire pour combiner avec harmonie les normes supérieures, constitutionnelles, européennes, internationales, législatives, qui s’imposent ensuite aux différents acteurs publics et privés. Mais un tel effort assure des solutions raisonnables qui permettent aux différentes juridictions de veiller, chacune dans son domaine de compétence, à ce que la pyramide des normes soit observée par tous.

L’exercice d’un office ainsi élargi et davantage sollicité impose aux juges des responsabilités plus affirmées. La jurisprudence doit faire preuve de mesure et de stabilité tout en sachant répondre aux besoins d’évolution. Il importe de veiller à la clarté du droit et dans toute la mesure du possible à sa simplicité comme à l’intelligibilité des décisions de justice. L’impératif de cohérence implique une écoute attentive et réciproque des différentes juridictions, à l’échelle nationale comme dans l’ordre européen et international.

Le bon exercice par le juge de sa mission est au total une composante indispensable de la démocratie. Les régimes autoritaires et les dictatures ne s’y trompent pas, qui ont en commun de critiquer volontiers de prétendus excès des juridictions pour réduire leur rôle et entraver leur indépendance. La contestation de l’autorité de la justice conduit inexorablement à l’arbitraire et à l’abus de pouvoir. Même dans les démocraties bien établies, la mise en cause virulente des décisions de justice et, plus encore, les attaques dirigées contre des magistrats ou des agents de greffe nommément désignés et parfois même menacés portent de préoccupantes atteintes à un consensus social qui n’est jamais sans fragilité.

Opposer la volonté du peuple, exprimée dans les urnes, à un pouvoir dont les juges s’empareraient indûment ouvre un faux débat et exprime en réalité une défiance profonde envers le cadre de l’Etat de droit qui est aussi celui de la démocratie. Celle-ci repose sur des normes adoptées par les autorités compétentes, garantes des droits et libertés, sous l’indispensable contrôle de juges indépendants. Aujourd’hui, la séance de rentrée de la cour administrative d’appel de Douai est l’occasion de rappeler ce que cette cour démontre jour après jour depuis septembre 1999 : une juridiction qui remplit bien son office n’empiète sur aucune autre autorité et consolide l’équilibre démocratique.