Monsieur le sous-préfet, secrétaire général adjoint, représentant le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, préfet des Bouches-du-Rhône,

Monsieur le général gouverneur militaire de Marseille,

Madame l’adjointe au maire représentant le maire de Marseille,

Madame la vice-présidente représentant le président du conseil départemental des Bouches-du-Rhône,

Madame la conseillère régionale représentant le président du conseil régional, Monsieur le général commandant la région de gendarmerie,

Monsieur le premier président de la cour d’appel d’Aix-en-Provence,

Monsieur le procureur général par intérim près la cour d’appel d’Aix-en-Provence,

Madame la vice-présidente représentant la présidente du tribunal administratif de Marseille,

Madame la première vice-présidente représentant la présidente du tribunal de grande instance de Marseille,

Monsieur le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille,

Monsieur le premier président de la cour d’appel de Nîmes,

Monsieur le président de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d’Azur,

Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux administratifs de Montpellier, Nice, Toulon, Nîmes et Bastia,

Mesdames et Messieurs les chefs de services,

Monsieur le président du tribunal de commerce de Marseille,

Madame la présidente du conseil des prud’hommes de Marseille,

Mesdames et Messieurs les bâtonniers des barreaux de Marseille, Aix-en-Provence, des Hautes-Alpes, de Nice, Toulon, Avignon, Nîmes, Carpentras et des Pyrénées-Orientales

Madame la directrice de l’Ecole des avocats du Sud-Est,

Madame et Messieurs les présidents des compagnies d’experts,

Madame et Messieurs les présidents des ordres et les représentants des juridictions administratives spécialisées,

Mesdames et messieurs les avocats,

Mesdames et messieurs les professeurs,

Mesdames et messieurs,

Mes chers collègues,

J’ai le plaisir pour la deuxième année consécutive d’ouvrir cette audience solennelle.

L’ensemble de notre communauté juridictionnelle ainsi que moi-même sommes très sensibles à l’honneur que vous faites à cette cour et, à travers elle, à l’ensemble de la juridiction administrative, de votre présence aujourd’hui. Nous la voyons comme le gage de l’intérêt que vous portez à notre activité et de la confiance dont vous nous créditez.

Même si l’audience solennelle est, pour la juridiction administrative, à la différence de nos collègues judiciaires, un usage non codifié, nous laissant libres de la date et de la forme, l’esprit qui y préside est le même et elle est l’occasion annuelle d’un compte-rendu de notre activité. Nous vous le devons légitimement que vous soyez, vous-mêmes ou les institutions que vous représentez, usagers de notre prétoire ou observateurs attentifs des décisions que nous rendons.

Je le ferai, pour ma part, de la façon sans doute – et je m’en excuse – la plus abstraite car les chiffres globaux et les orientations générales manquent d’incarnation.

Mais, comme l’habitude en a été prise depuis plusieurs années maintenant, je laisserai à l’un des neufs rapporteurs publics de cette cour – Mme Catherine Boyer - le soin de l’illustrer avec la présentation de quelques-unes des affaires que nous avons jugées lors de l’année écoulée, pour vous faire toucher du doigt - sinon de façon plus vivante du moins plus concrète – la diversité des situations qui sont soumises au juge administratif embrassant de multiples dimensions de la vie des personnes comme des entreprises et ayant trait à la conduite de la plupart des politiques publiques.

Et nous finirons de façon moins conventionnelle, comme nous en avons également pris l’habitude, par les libres propos d’un invité de prestige, en la personne de M. Jean-Louis Gallet, conseiller à la Cour de cassation honoraire, ancien conseiller d’Etat en service extraordinaire et surtout ancien vice-président du Tribunal des conflits. Je le remercie très chaleureusement d’avoir bien voulu relevé le défi de mon invitation pour nous éclairer de l’intérieur sur cette vénérable institution née à la fin du XIXème siècle mais qui a pris un sérieux coup de jeune avec la réforme de 2015.

\*\*\*

Les intelligences artificielles n’étant pas encore là pour concaténer des décisions de justice, une juridiction n’existe aujourd’hui que par les femmes et les hommes qui la composent :

* d’abord ses magistrats, de façon évidemment la plus visible par les justiciables et par vous-mêmes aujourd’hui, à cette tribune ;
* mais également, dans l’ombre de ceux-ci, les personnels de greffe, représentés ici par les greffières de chambre, sachant que chacune est elle-même responsable d’une équipe d’agents de greffe ;
* et, dans un cercle concentrique plus éloigné de la chose jugée mais sans lesquels la chose ne pourrait être jugée, les personnels dédiés aux services communs de la cour : budget, gestion des ressources humaines, logistique, informatique …

Au cours de l’année juridictionnelle écoulée beaucoup de mouvements ont affecté cette cour : 8 magistrats nous ont quittés ou sont en train de nous quitter :

* deux présidents de chambre et de non des moindres : M. Serge Gonzales et Mme Isabelle Buccafurri qui partent tous deux en retraite, après avoir consacré une très large partie de leur carrière à la Cour de Marseille, Serge Gonzales comptant même parmi les membres du club très restreint des fondateurs de cette Cour en 1997 ;
* deux présidentes-assesseures : Mme Evelyne Paix, qui a rejoint en promotion la cour administrative d’appel de Lyon pour prendre les fonctions de présidente de chambre, et Mme Marie-Pierre Steinmetz-Schies qui a rejoint en mutation la cour administrative d’appel de Nancy ;
* quatre magistrats : M. Michaël Revert qui, inscrit au tableau d’avancement au grade de président, a pris ses fonctions à la Cour nationale du droit d’asile, MM. Xavier Haïli et Jean-Alexandre Silvy qui ont vu leur demande de mutation satisfaite respectivement pour les tribunaux administratifs de Marseille ou de Toulon, et, enfin, M. Marc Coutel qui a rejoint en détachement le ministère de l’intérieur.

Je veux ici solennellement leur renouveler tous mes remerciements pour le concours précieux qu’ils ont apporté à la cour.

Au titre de ces hommages, je ne peux pas ne pas rappeler ici la mémoire du président Richard Moussaron. Il comptait également parmi les magistrats historiques et éminents de cette maison. Après avoir été président du tribunal administratif de Toulouse, il avait souhaité regagner le rivage méditerranéen et avait été le premier vice-président de cette cour jusqu’en novembre 2017, date de son départ à la retraite. Il est décédé le 2 mai dernier. Il laisse à tous ceux, magistrats et agents de greffe qui l’ont connu, le souvenir profond d‘un fin juriste et d’un homme délicat et une amère révolte contre l’injustice d’une mort trop précoce.

Si 8 présidents et magistrats nous ont quittés cette année, 8 nous sont arrivés – pour une fois, serais-je tentée de dire, le compte est bon :

* M. Alexandre Badie qui a pris la présidence de la 8ème chambre dont la compétence exclusive en matière de contentieux de la fonction publique s’est élargie aux dommages de travaux publics et à l’expropriation ;
* M. Jean-François Alfonsi qui a pris la présidence de la 2ème chambre, toujours dédiée, pour l’essentiel au contentieux de la responsabilité hospitalière et plus largement à la réparation du préjudice corporel, M. Thierry Vanhullebus assurant désormais la présidence de la 9ème chambre consacrée au contentieux de l’urbanisme en provenance des TA de Nîmes et de Montpellier ;
* Mmes Myléne Bernabeu et Christine Massé-Degois (qui n’est malheureusement pas parmi nous aujourd’hui) en qualité de présidente-assesseure respectivement à la 3ème chambre et à la 6ème chambre,
* ainsi que les magistrats et magistrates : M. Didier Ury (8ème ch.), Mme Elisabeth Baizet (1ère ch.), M. Pierre Sanson (2ème ch.) et Mme Thérèse Renault (8ème ch.) qui ne peut être, parmi nous, aujourd’hui.

La cour a donc conservé son effectif de 50 magistrats, chef de juridiction compris, et son format de 9 chambres.

Côté greffe, le mouvement a été, cette année, plus important qu’à l’accoutumée, le hasard des trajectoires personnelles ayant conjugué départs en retraite, projets conduisant à des détachements et promotion. Je tiens, à cet égard, à saluer, en particulier, la réussite à l’examen professionnel d’attaché de l’administration de l’Etat de Mme Virginie Dupouy, ancienne greffière de la 9ème chambre, qui l’a conduite à rejoindre les services de la préfecture de région. De surcroît, deux nouveaux départs sont, à ce jour, imminents.

A ce jour, je ne peux me réjouir que de l’arrivée de Mme Sabrina Boulmaïz, la nouvelle greffière de cette 9ème chambre. Si elle s’est remarquablement adaptée à ces nouvelles fonctions, il n’en reste pas moins que, sur un effectif global d’une cinquantaine d’agents, nous comptons, à ce jour, quatre postes vacants, sans compter ceux qui le seront dans quelques jours ou quelques semaines, et qui ne devraient être pourvus, pour la plupart d’entre eux, qu’à l’échéance de quelques mois. Ces vacances dont le nombre est significatif à l’échelle de cette maison créent des tensions qui pèsent – j’en suis bien consciente - sur le greffe de la Cour d’autant que son activité demeure très intense.

\*\*\*

Les familiers des audiences solennelles, judiciaires comme administratives du reste, le savent bien. L’activité des juridictions se mesure apparemment facilement par deux indicateurs statistiques aussi frustres que robustes : le nombre des requêtes enregistrées, d’un côté, les « entrées », le nombre des décisions rendues, de l’autre, les « sorties », la différence constituant le « stock » selon ce terme convenu qui emprunte plus à la comptabilité des entreprises qu’à l’exercice de la justice. Leur combinaison permettant, en outre, de déduire les délais de jugement des affaires qui ont été jugées et de celles qui sont appelées à l’être.

Indicateurs frustres car, dans leur froide logique arithmétique, ils ne rendent compte ni des enjeux propres à chaque affaire pour les justiciables, ni de leur degré de complexité pour le juge.

Mais indicateurs tout de même. Rassurez-vous, j’essaierai d’être la plus synthétique possible.

Les entrées devant la cour de Marseille qui avait cru de 9 % entre 2017 et 2018 pour atteindre un niveau de plus de 5 500 dossiers devraient connaître un certain tassement cette année. A ce jour, et bien que nous ayons eu un été exceptionnellement fécond en requêtes nouvelles, nous projetons l’enregistrement de quelques 5 600 dossiers pour l’ensemble de l’année 2019, soit une augmentation qui ne serait que de l’ordre de 2 %, sans compter toutefois le transfert exceptionnel du contentieux des pensions militaires d’invalidité qui a pris effet le 1er novembre dernier.

Permettez-moi une petite parenthèse, à ce sujet. Parmi les novations de la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 se nichait la disparition programmée des tribunaux des pensions militaires d’invalidité et des cours régionales des pensions. Il faut dire que ces juridictions nées après la 1ère guerre mondiale étaient, à tout le moins, une curiosité si ce n’est une anomalie dans le paysage juridique : juridictions administratives spécialisées, elles siégeaient au sein des juridictions judiciaires et relevaient en cassation du Conseil d’Etat, depuis la disparition qui date maintenant d’une dizaine d’années de la Commission spéciale de cassation des pensions. Ce contentieux est désormais relativement modeste. C’est une grosse centaine de dossiers que les cours d’appel d’Aix-en-Provence, de Montpellier, de Nîmes et de Bastia ont ainsi transféré à la cour administrative d’appel de Marseille, dans des conditions – je tiens à le souligner – qui ont été remarquables d’efficacité et de célérité. Mais ce transfert nécessite un soin particulier pour acclimater à la procédure contentieuse administrative des dossiers engagés et instruits sous l’empire d’autres règles procédurales. Nous ne sommes, du reste, à ce jour, pas certains que pouvoir législatif et pouvoir réglementaire ont bien, à cet égard, pensé à tous les ajustements. Surtout, les associations représentant les invalides de guerre ont fait part de leurs craintes que les juridictions administratives de droit commun ne témoignent pas, pour ces dossiers, du même soin que celui des juridictions spécialisées. Il nous incombe désormais de faire la preuve que ces craintes n’étaient pas fondées.

Mais j’en reviens à nos statistiques … L’année dernière en 2018 nous avions jugé plus d’affaires que nous n’en avions enregistrées, soit quelques 5 700. J’ai bon espoir que nous arrivions cette année à réitérer cet objectif ce qui permettrait de juger, en une année, autant d’affaires que nous en aurons enregistrées, y compris même le transfert exceptionnel du contentieux des pensions militaires d’invalidité. Cet objectif sera, du reste, globalement satisfaisant car le stock de la cour est très sain, comptant moins de 4 % de dossiers enregistrés depuis plus de deux ans, pour des raisons qui, du reste, au moins pour les plus anciens, tiennent plus au prononcé de mesures d’instruction, expertises notamment, que d’un délai d’attente imposé par l’encombrement des enrôlements.

Si nous jugeons, en une année, autant de dossiers que nous en avons enregistrés, il s’en déduit logiquement que notre délai moyen de jugement est de l’ordre d’une année. Pour être plus précis, en excluant les affaires qui sont soumises à des délais de jugement contraints soit par des dispositions textuelles, soit par une logique procédurale (référé, ordonnance …), le délai moyen de jugement des affaires dites ordinaires s’établit à un peu moins d’un an et trois mois. Ce délai moyen peut sans doute être un peu amélioré mais plus qu’une réduction globale moyenne, notre objectif est d’optimiser le délai de jugement de chaque dossier, lequel varie nécessairement en fonction de la nature de l’instruction et de l’urgence intrinsèque du litige.

La structure de ce contentieux n’évolue pas de façon significative : la cour de Marseille reste marquée par un poids du contentieux ayant trait au séjour et à l’éloignement des ressortissants étrangers, certes important, mais en-deça de la moyenne constatée dans les autres cours, soit de l’ordre de 40 % des entrées quand la moyenne nationale est plus proche de 50 %. Le deuxième contentieux en nombre est, cette année, le contentieux de l’urbanisme et de l’environnement mais il s’établit à un pourcentage beaucoup plus réduit, de l’ordre de 15 % des entrées, soit tout de même près du double de la moyenne nationale. Je rappelle, à cet égard, que – autre anomalie dans le paysage juridictionnel – nous sommes, depuis le 1er décembre 2018, directement compétents pour statuer en premier et dernier ressort, sur le contentieux des autorisations environnementales délivrées aux « *installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent* » autrement dit, en termes plus prosaïques, le contentieux des éoliennes. Il est vrai que cette compétence de 1er ressort ne change pas radicalement le volume des dossiers dont nous sommes saisis ; la pugnacité des parties était telle dans ce type de dossiers que la partie perdante en 1ère instance avait une forte tendance à faire appel.

Le contentieux fiscal est, cette année, rétrogradé à la 3ème place, à hauteur de 11 % des entrées. Le contentieux de la fonction publique tutoie les 10 %. Et les autres grandes thématiques du contentieux administratif (contentieux de la commande publique, de la police administrative …) représentent chacune des pourcentages très inférieurs.

Dernière précision : là encore, les ordres de grandeur varient peu. Nous avons confirmé en totalité près de 80 %- 78,85 % précisément - des jugements dont nous avons été saisis. La voie de l’appel offre donc statistiquement un espoir relativement ténu au plaideur. Ce qui est certainement un signe du maintien de la qualité des décisions rendues par les premiers juges, en dépit des contraintes fortes qui pèsent sur eux. Mais ce qui est peut-être aussi le signe d’une stratégie contentieuse insuffisamment murie de la part des parties.

\*\*\*

Cette réflexion me donne l’occasion de revenir sur ce que j’avais déjà dessiné dès l’année dernière, à savoir l’engagement de la Cour dans la pleine mobilisation des outils procéduraux que lui offre le code de justice administrative pour donner à chaque requête le traitement que requiert effectivement la complexité des questions qu’elle pose. A cet égard, nous nous sommes effectivement emparés de la possibilité de rejeter par ordonnance, c’est-à-dire sans instruction et sans audience, les requêtes qui apparaissent, dès leur enregistrement, « *manifestement dépourvues de fondement* », selon les termes de l’art. R. 222-1 du CJA.

L’évolution est significative puisque le taux de ces ordonnances, sur l’ensemble des décisions rendues par la Cour, est passé de moins de 10 % en 2017 à plus de 20 % à ce jour.

Je tiens à rappeler ici que la notion de requête manifestement dépourvue de fondement revêt en appel une dimension particulière. En son état, notre droit fait pleinement du juge administratif d’appel un juge du litige et non un juge du jugement déjà rendu. Il autorise, à cet égard, les parties à soumettre à une deuxième instance les termes de leur litige, soit en faisant réexaminer par le juge d’appel les moyens déjà soumis aux premiers juges, soit en enrichissant voire en renouvelant assez largement les termes de leur argumentation. Il n’en demeure pas moins que le juge d’appel peut difficilement trouver matière à son emploi face à la réitération parfois terme à terme de l’argumentation développée en première instance sans une critique - j’allais même dire sans un égard - pour le jugement rendu, a fortiori, quand cette argumentation n’est plus opérante au regard de la chose jugée en première instance. De même, face à l’absence de production de toute pièce justificative nouvelle quand les premiers juges ont explicitement déploré l’insuffisance des pièces produites devant eux ou encore face aux vaines tentatives de maintenir des moyens à l’encontre de jurisprudences bien établies dûment rappelées par les premiers juges. Autant de situations devant lesquelles le juge d’appel que nous sommes s’interroge sur la stratégie poursuivie par l’appelant et son conseil. Je rappelle que si le ministère d’avocat est obligatoire devant nous, c’est précisément pour que l’opportunité de relever appel d’un jugement soit éclairée par une véritable expertise et que l’appelant puisse ainsi être assuré par son conseil si ce n’est de gagner son procès du moins de faire valoir des éléments sérieux propres à créer un doute sur l’issue de ce procès.

A l’heure où tant de services publics sont en situation de pénurie voire de souffrance, nous avons l’impérieux devoir d’optimiser du mieux que nous pouvons l’allocation des si précieuses ressources publiques. A notre échelle, cela passe notamment par la simplification du traitement des requêtes dont la solution ne soulève aucun doute sérieux. Nous nous y employons donc.

\*\*\*

Si notre activité principale est assurément celle d’une « fabrique d’arrêts », elle ne se réduit pas à cela. Nous nous devons, à la fois, pour mieux nous faire connaître et comprendre et pour nourrir notre propre réflexion, continuer à développer des relations institutionnelles que ce soit à des fins de formation, d’échanges, de mutualisation d’idées ou de travaux scientifiques.

A cet égard, nos premiers interlocuteurs sont nos justiciables et notamment les administrations de l’Etat ou des territoires ainsi que leurs conseils. Je réitère mon entière disponibilité et celles des membres de cette maison pour participer à toute rencontre, dans le respect, bien entendu, des principes déontologiques qui sont les nôtres et qui nous interdisent non seulement d’aborder des affaires pendantes mais également de spéculer sur des solutions à venir.

Je relève, en particulier, le rendez-vous biennal que nous avons avec la direction du contrôle fiscal (DIRCOFI) du Sud-Est, dont la dernière édition s’est tenue, cette année, le 20 juin.

S’agissant des avocats, je confesse des relations plus étroites, proximité géographique oblige, avec les barreaux de Marseille et d’Aix-en-Provence. Je profite de cette tribune pour signaler, en particulier, les 17ème Rencontres de droit et de procédure administrative que les juridictions administratives marseillaises organisent avec le barreau de Marseille, le 29 novembre prochain, sur le thème « LA COMMANDE PUBLIQUE A QUEL PRIX ? ».

Mais, la rencontre annuelle avec l’ensemble des avocats publicistes des barreaux du ressort est un rendez-vous auquel je tiens. Elle a réuni le 31 janvier dernier une centaine d’avocats autour de questions procédurales très pratiques. La date pour le début de l’année 2020 n’est pas encore fixée mais elle le sera très prochainement.

Je n’oublie pas les contacts étroits que nous entretenons avec l’Ecole des avocats du Sud-Est et l’implication de la Cour et de ses magistrats dans la formation initiale et continue des avocats, et, en particulier, le cycle de formation à destination des avocats qui souhaitent acquérir une spécialisation en contentieux administratif général que nous avons développé en partenariat. Je salue également la présence des 5 élèves-avocats actuellement en stage de longue durée au sein de certaines chambres de la cour. Ce qui me donne l’occasion de déplorer le projet de réforme de la formation des avocats telle qu’elle est actuellement préconisée par une résolution du Conseil national des barreaux. Cette réforme conduirait, en effet, pour réduire la durée totale de la formation, à ramener la durée du stage qui peut être suivi en juridiction de 6 à 2 mois. Je crains que, reconfiguré sur une telle durée, les élèves-avocats que nous accueilleront à l’avenir soient nettement moins bien armés, pour devenir de bons spécialistes du contentieux administratif, que leurs confrères et consœurs des années précédentes.

Nos relations extérieures ne s’arrêtent pas à nos justiciables.

Je rappelle, pour mémoire, la convention de partenariat dite « Les entretiens de Portalis » conclue avec la cour d’appel d’Aix-en-Provence, l’université d’Aix-Marseille, l’ordre des avocats, l’Ecole nationale de la magistrature et l’Ecole des avocats du sud-est, dont le colloque annuel a pris désormais rang dans les incontournables de la région. Ce fut le cas le 13 juin dernier pour la journée « Droit et environnement ».

Nous avons également conclu, le 5 juillet dernier, une convention de partenariat avec la Chambre régionale des comptes pour développer nos échanges mutuels.

Nombre de magistrats de cette maison participent – et je les en remercie – à des enseignements ou des formations auprès de la faculté de droit ou de l’Institut d’études politiques. J’ai un projet plus ambitieux pour approfondir nos échanges avec la faculté de droit que l’année écoulée ne m’a pas encore permis de mettre en place mais j’espère bien que nous y arriverons dans l’année qui vient.

Et je ne voudrais pas omettre, dans ces partenariats étroits, les experts de justice, collaborateurs précieux du juge, chaque fois que l’examen d’une affaire requiert des connaissances techniques dont il ne dispose pas. La cour – vous le savez - a la responsabilité d’établir le tableau des experts auprès des juridictions administratives du ressort, inscription qui est le gage d’une expérience et d’une formation adéquates et nous procéderons au renouvellement annuel de ce tableau dès la fin du mois.

\*\*\*

J’avais fini mon propos l’année dernière en évoquant une annonce qui était alors toute récente : la décision des pouvoirs publics de créer une 9ème cour administrative d’appel en région Occitanie qui aura pour compétence les tribunaux administratifs de Montpellier, de Nîmes et de Toulouse. Je caressai l’idée depuis quelques mois puis quelques semaines puis quelques jours de vous informer, lors de cette audience solennelle, du 2ème acte de cette démarche, à savoir le choix de la ville siège puisque ce n’est – je crois – plus un secret pour personne aujourd’hui, que deux projets immobiliers concurrents ont été présentés au Gouvernement, l’un situé à Montpellier, l’autre à Toulouse. Malheureusement, aucune fumée blanche n’a encore troublé le ciel occitan. Le compte à rebours, pour la cour de Marseille, de la réduction de son ressort et corrélativement de son activité et donc de ses effectifs n’est donc pas enclenché, à ce jour. J’imagine toutefois qu’il le sera avant notre rendez-vous de l’année prochaine.

\*\*\*

Mes derniers mots seront pour vous assurer de l’engagement total de l’ensemble des magistrats de cette cour et des personnels de greffe, hier comme aujourd’hui, dans l’exercice de la mission qui est la leur et pour les en remercier.