

Mme la sous-préfète représentant monsieur le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône,
Madame la préfète de police,
Madame la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, présidente de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence,
Monsieur le maire de Marseille,
Madame la conseillère régionale représentant le président du conseil régional,
Madame la commandante représentant le général gouverneur militaire de Marseille,
Monsieur le général commandant la région de gendarmerie,
Monsieur le premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence,
Madame la première avocate générale représentant la procureure générale de la cour d'appel d'Aix-en-Provence,
Monsieur le président du tribunal judiciaire de Marseille et madame la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Marseille,
Madame la présidente du tribunal judiciaire de Tarascon,
Mesdames les présidentes des tribunaux administratifs de Marseille, Nice, et Toulon et monsieur le président du tribunal administratif de Bastia,
Mesdames et Messieurs les chefs de services civils et militaires,
Monsieur le président du tribunal de commerce,
Mesdames et Messieurs les bâtonniers ou leurs représentants des barreaux de Marseille, d'Aix-en-Provence, de Toulon, de Draguignan, de Nice, de Grasse, des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence,
Monsieur le doyen de la faculté de droit et de sciences politiques et monsieur le directeur de l'Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence,
Monsieur le président et madame la directrice de l'Ecole des avocats du Sud-Est,
Messieurs les présidents des compagnies d'experts,
Mesdames et messieurs,
Mes chers collègues,

J'ai grand plaisir d'ouvrir, à nouveau, pour la 4^{ème} année - étant rappelé que nous avons renoncé à un tel évènement en 2020 - l'audience solennelle de la cour administrative d'appel de Marseille et d'avoir ainsi l'occasion de recevoir les autorités que vous êtes ou que vous représentez, usagers de notre prétoire ou observateurs attentifs des décisions que nous rendons. Je le rappelle souvent : cette tradition n'est

pas, pour la juridiction administrative, une obligation statutaire, mais il est de notre devoir moral – je crois – de vous rendre compte de notre activité, tenant, comme nos homologues judiciaires, notre pouvoir de juger du peuple français.

L'ensemble de notre communauté juridictionnelle ici présente quasiment au grand complet pour les magistrats et représentée pour le greffe par son greffier en chef et ses greffières de chambre – l'ensemble de notre communauté juridictionnelle donc 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 nous retrouver ainsi aujourd'hui.

L'année 2022 aura été marquée pour la cour administrative d'appel de Marseille par un changement très significatif, une « réduction de sa voilure » pour filer la métaphore marine adéquate dans cette ville. A la faveur de la création de la cour administrative d'appel de Toulouse actée au 1^{er} janvier dernier et qui s'est ouverte aux justiciables le 1^{er} mars, la cour de Marseille a perdu sa compétence d'appel sur les tribunaux administratifs de Nîmes et de Montpellier, qui représentaient environ un tiers de son activité, et se trouve ainsi recentrée sur les trois tribunaux administratifs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Marseille, Toulon et Nice, auxquels s'ajoute toujours bien entendu le tribunal administratif de Bastia. A dire vrai, nous avons encore été largement cette année – et nous le serons encore l'année prochaine – les juges des affaires nîmoises et montpelliéraines car si la cour de Toulouse a immédiatement accueilli le flux des nouvelles requêtes, le transfert des dossiers en instance auprès de notre Cour – comme devant celle de Bordeaux concernant le tribunal administratif de Toulouse - a été très soigneusement pondéré, de manière à ne pas engorger cette nouvelle Cour, à peine constituée, et qui n'est montée en puissance, de deux à quatre chambres, qu'entre mars et septembre 2022. Le décret du 7 décembre 2021 n'avait ainsi prévu que le transfert d'office des affaires, encore pendantes, enregistrées depuis le 1^{er} mai 2021, soit 10 mois de « stock », pour concéder à cette formule comptable. Nous y avons ajouté – à la faveur d'une disposition de droit commun du code de justice administrative qui permet des transferts de dossiers entre juridictions - une sélection de dossiers plus anciens, afin que, dès le commencement de son fonctionnement, la Cour de Toulouse puisse disposer d'un « stock » d'affaires – reprenons ce terme – équilibré en âge et surtout que des distorsions fortes de délai de jugement ne se créent pas entre les justiciables

des tribunaux administratifs nîmois et montpelliérains, selon que leurs affaires auraient encore été jugés à Marseille ou déjà à Toulouse. C'est ainsi finalement quelques 1 374 dossiers qui ont été transférés à la Cour de Toulouse. De notre point de vue, grâce à l'appui déterminant des services du Conseil d'Etat mais grâce bien sûr à la forte mobilisation du greffe de cette maison, ces opérations de transfert se sont très bien déroulées. J'espère qu'elles n'ont pas trop dérouté les justiciables concernés et leurs conseils.

Ce transfert de compétences devait – et c'était l'accord que nous avons avec le secrétariat général du Conseil d'Etat – emporter la réduction de la Cour de Marseille de 9 à 7 chambres. Anticipée dès 2020, cette réduction a effectivement été entérinée à la rentrée juridictionnelle de septembre 2022. La Cour de Marseille compte ainsi désormais 37 magistrats. Je ne suis toutefois plus très sûre que nos effectifs seront ainsi stabilisés de manière pérenne car le paradoxe de cette opération est que, conçue à une époque où nous étions sur une tendance très constante d'augmentation de nos saisines, elle se réalise alors que nous connaissons, tant à Marseille que dans la plupart des autres cours administratives d'appel, une inversion significative de cette tendance, j'y reviendrai dans un instant.

La réduction des effectifs de la Cour de Marseille n'a néanmoins pas empêché leur renouvellement – et je m'en félicite – car cette maison connaît chaque année des mouvements substantiels, non pas, - du moins, je l'espère – que les magistrats la fuiraient mais parce que leur évolution de carrière, souvent en promotion, les porte naturellement vers d'autres affectations voire, pour certains d'entre eux, vers la nouvelle vie que constitue l'admission à la retraite. Je ne citerai pas l'ensemble des magistrats qui ont ainsi quitté la Cour cette année. Je veux néanmoins leur redire ici solennellement ma gratitude pour le concours précieux qu'ils lui ont, chacun et chacune, apporté. Mais permettez-moi de rendre un hommage plus appuyé aux anciens présidents des 2^{ème} et 6^{ème} chambres, Jean-François Alfonsi et Guy Fedou, qui ont quitté la Cour pour être admis à la retraite, hommage auquel j'associe le président Michel Pocheron qui est encore des nôtres pour quelques jours mais à la veille néanmoins de cette nouvelle vie. Dans cet entre-deux de sa vie professionnelle – je ne dis pas son purgatoire – il m'a paru piquant de lui proposer la place d'honneur de cette tribune – le pupitre du rapporteur public – pour vous livrer – en 3^{ème} partie de cette audience solennelle - son regard rétrospectif sur plus de 30 années de

pratique de la justice administrative, à l'intitulé très accrocheur : « *Liberté, égalité, fraternité, la vie d'un juge administratif au cœur du pacte républicain - 1991-2022* ». Mais n'anticipons pas.

Je voudrai d'abord me tourner vers l'avenir et saluer ceux et celles qui nous ont rejoints cette année :

à mes côtés

- Mme Cécile FEDI, présidente de la 2^{ème} chambre, la chambre notamment de la responsabilité hospitalière mais aux compétences désormais plus éclectiques ;
- Mme Anne-Laure CHENAL-PETER, présidente de la 7^{ème} chambre, la chambre notamment du droit de l'environnement et du domaine public,

Même si la Cour les connaissait déjà bien puisqu'ils ont pu réaliser leur promotion sur place, je salue également :

- M. Philippe PORTAIL qui, après avoir exercé un trop long intérim a pris enfin officiellement la présidence de la 1^{ère} chambre, la chambre de l'urbanisme ;
- Et M. Laurent MARCOVICI, président de la 4^{ème} chambre aux compétences éclectiques mais dominées par le contentieux de la fonction publique.

et derrière moi :

- Mme Aurélia Vincent présidente-assesseur de la 5^{ème} chambre, M. Renaud Thiélé qui a également pu prendre sur place sa promotion au grade de président et est devenu le pdt-assesseur de la 6^{ème} chambre, M. Fabien Platillero, président-assesseur de la 3^{ème} chambre ne peut malheureusement pas être des nôtres aujourd'hui ;
- ainsi que les magistrats et magistrate : M. Arnaud Claudé-Mougel, M. Nicolas Danveau (2^{ème}), M. Laurent Lombart (4^{ème}), M. Stephen Martin (4^{ème}) et Mme Isabelle Ruiz (6^{ème}).

Côté greffe, je salue l'affectation de Mme Nancy Juarez à la tête du greffe de la 1^{ère} chambre et corrélativement son remplacement dans les fonctions de communication et de documentation par Mme Patricia Ranvier ainsi que l'arrivée d'un nouvel agent au greffe de la 3^{ème} chambre, Mme Hélène Flaugère.

Cette audience solennelle est, avant tout, l'occasion de vous rendre compte de notre activité. Comme à l'accoutumée, j'ai l'ingrate mission de le faire sous la forme d'indicateurs qui, pour être d'une implacable rigueur arithmétique, n'en sont pas moins totalement désincarnés. Mais, comme à l'accoutumée, l'un des rapporteurs publics de cette Cour – cette année, M. Patrice Angéniol - aura le loisir de le faire sous une forme beaucoup plus incarnée en évoquant devant vous diverses affaires que nous avons eu l'occasion de juger lors de l'année écoulée, à l'intitulé inspiré par le thème du rapport que la section du rapport et des études du Conseil d'Etat prépare cette année : « *Du dernier kilomètre à la cour administrative d'appel de Marseille* ».

Mais revenons d'abord à nos indicateurs. 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 frustes que robustes : le nombre des requêtes enregistrées, d'un côté, ce que nous appelons les « entrées », le nombre des décisions rendues, de l'autre, ce que nous appelons les « sorties », la différence entre les deux constituant le « stock », selon ce terme convenu dont j'ai déjà déploré l'ingrate apparence comptable quand il s'agit bien, derrière ces chiffres, de litiges économiques, sociaux, humains, de droits des personnes ou des entreprises, d'enjeux d'environnement, d'urbanisme, de société, bref de la vie de nos concitoyens.

Jusqu'en 2019, l'aune de ces chiffres, « entrées », « sorties » comme « stock », pour la Cour de Marseille, se situait autour des 5 000 dossiers, les « entrées » avaient même atteint quelques 5 800 dossiers en 2019. L'aune est désormais plutôt autour des 3 000. Encore une fois, la création de la cour administrative d'appel de Toulouse explique largement ce différentiel mais il est tout de même intéressant de constater que, sur le ressort conservé de la Cour de Marseille, non seulement nous n'avons pas retrouvé le niveau des « entrées » de 2019, soit avant la pandémie, mais nous connaissons même une diminution de l'ordre de 12 % par rapport aux entrées de l'année dernière, quand jusqu'en 2019 il s'agissait plutôt du taux de croissance annuel. Pour la première fois, nous constatons une inflexion du taux d'appel, qui, jusque-là, en dépit des écarts à la moyenne, se maintenait, de façon assez constante, autour de 23 % des affaires susceptibles d'appel jugées par les tribunaux

administratifs. Si s'agissant du tribunal administratif de Marseille, le taux se maintient encore légèrement en-deçà de cette moyenne, il n'en va pas de même pour les tribunaux administratifs de Bastia (17,8 %), Nice (15,1 %) et Toulon (15,8 %).

Il est toujours très difficile pour la juridiction administrative de comprendre les ressorts de l'évolution des demandes dont elle est saisie. Je rappelle que, même si nous nous complaisons parfois, en se fondant sur nos seules statistiques, à parler de « contentieux de masse », le taux de conflictualité – c-à-d le rapport entre le nombre des contestations contentieuses devant les juridictions administratives et le nombre des décisions prises par l'ensemble des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – est, en réalité très faible. Le seul domaine où ce taux est réellement significatif est celui du droit des étrangers. Dans ces conditions, des évolutions de faible importance, en chiffres absolus, peuvent avoir des impacts très marqués sur notre activité. Même si cette intuition mériterait évidemment d'être documentée, la crise économique et sociale que connaît la France, à l'instar du reste du monde, ne peut pas ne pas avoir de conséquences sur notre activité contentieuse particulièrement en appel. Si une demande contentieuse est, il est vrai, susceptible de naître de la crise, notamment dans le domaine des droits sociaux ou des aides économiques, a contrario, la crise, pour des ménages ou des entreprises confrontés à des arbitrages budgétaires de plus en plus serrés voire drastiques, induit certainement des renoncements contentieux, particulièrement en appel. Certes notre service public est apparemment gratuit mais les procès ont un coût, celui de l'assistance par un avocat dont je rappelle qu'il est obligatoire en cause d'appel, et les procès ont un risque, celui de devoir supporter précisément les frais engagés ainsi par son adversaire si l'on succombe.

Je ne saurais évidemment me réjouir de renoncements ainsi contraints surtout si des justiciables sacrifient de légitimes intérêts. Mais il me prend parfois à rêver qu'à l'instar de la crise énergétique que nous vivons, d'un mal pourrait naître un bien. J'ai déjà dit plusieurs fois à cette tribune que la décision de relever appel d'un jugement doit être éclairée par une véritable expertise de la décision rendue en première instance et s'appuyer, si ce n'est sur l'assurance que l'appelant est effectivement en mesure de gagner en appel ce qu'il a perdu en première instance, du moins sur des éléments solides propres à jeter un doute sérieux sur le bien-fondé de la chose jugée en première instance ou, au moins, à renouveler significativement les termes du

débat dans la limite de ce qu'autorise la recevabilité de l'appel. C'est, du reste, précisément pour cela que le ministère d'avocat est obligatoire devant nous.

Et, à cet égard, les ordres de grandeur ne varient pas d'une année sur l'autre. Nous avons confirmé en totalité plus des $\frac{3}{4}$ quarts – 78 % exactement sur le ressort conservé de la Cour de Marseille – des jugements dont nous avons été saisis. J'ajoute qu'un quart de ces requêtes a été rejeté par ordonnance, c'est-à-dire sans instruction et sans audience, dès lors qu'elles sont apparues, à leur enregistrement, « *manifestement dépourvues de fondement* », selon les termes de l'art. R. 222-1 du CJA.

Je ne peux, à cet égard, pas manquer de relever que ce taux témoigne aussi – chers collègues - de la qualité des décisions rendues par vos juridictions de première instance, en dépit des contraintes fortes qui pèsent sur elles.

J'ai également déjà eu l'occasion de le dire : le rôle social du juge administratif est de « trancher en droit des litiges ». C'est l'office consubstantiel d'un juge dans un état de droit. Cela suppose donc que le litige qui nous est soumis soulève effectivement des questions de droit et que la résolution de ces questions de droit soit effectivement de nature à résoudre le litige. Le Vice-président du Conseil d'Etat, relayé notamment par les chefs de juridiction que nous sommes, en appelle maintenant depuis plusieurs années au développement d'autres modes de règlement des litiges, et particulièrement de ceux qui soulèvent moins de questions de droit que des ajustements de fait. J'avais salué l'année dernière l'initiative de la région et celle de la ville de Marseille, dans la promotion d'une médiation institutionnelle ainsi que l'implication de nombreux acteurs - avocats, experts, médiateurs – dans le développement de ces modes alternatifs de règlement des litiges. En ce moment même, nous sommes en train de travailler avec le Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Bouches-du-Rhône pour promouvoir son rôle en matière de médiation. Il faut certes être patient, des évolutions de cette nature ne se font pas en un jour. Mais je veux redire ici solennellement qu'une fraction des litiges soumis aujourd'hui à la juridiction administrative pourrait trouver une réponse plus satisfaisante pour les requérants - et parfois même pour l'ensemble des parties - dans une bonne médiation que dans un méchant procès.

Revenons-en quelques instants à nos statistiques : côté « sorties », dans le contexte très particulier de cette année, nous jugerons en 2022, nettement plus d'affaires que nous n'en aurons enregistrées, soit de l'ordre de 3 500 (3 360 à ce jour), pour ce qui représentera à peine – je pense - 3 000 entrées en fin d'année (2 660) et notre « stock », en fin d'année, sera lui aussi autour de 3 000 dossiers. L'essentiel de notre effort porte sur la réduction des délais effectifs de jugement et, en particulier, sur le nombre des dossiers qui sont en instance depuis plus de deux ans, lesquels représente approximativement 10 % des dossiers en instance, ce taux s'étant artificiellement gonflé à la faveur du transfert de dossiers plus récents à la cour de Toulouse. Les délais qui affectent le traitement de certains dossiers tient, dans certains cas, à des nécessités d'instruction, durée d'une expertise notamment, ou parfois à des comportements dilatoires des parties (dépôt d'écritures qui se font attendre, renouvellement tardif des termes du débat). Il nous appartient de diriger l'instruction pour réduire autant qu'il est possible ces délais et il nous appartient plus encore de permettre un enrôlement des dossiers en état d'être jugés le plus rapide possible. Je rappelle néanmoins que les délais de jugement contraints que nous impose le législateur ou le pouvoir réglementaire dans certaines affaires – un décret du 24 juin 2022 a encore élargi le champ des affaires en droit de l'urbanisme soumises à un délai de jugement de 10 mois et un décret du 29 octobre 2022 vient de soumettre à un tel délai, sous peine de dessaisissement, les contentieux relatifs à des installations d'énergie renouvelable hors éoliennes – conduisent mécaniquement à devoir différer l'enrôlement des affaires pour lesquelles de tels délais ne nous sont pas imposés.

La structure du contentieux de la cour de Marseille n'évolue pas de façon significative : il reste marqué par un poids du contentieux ayant trait au séjour et à l'éloignement des ressortissants étrangers, certes très important, mais en-deça de la moyenne constatée dans les autres cours, soit de l'ordre de 45 % des entrées quand la moyenne nationale est plutôt au-dessus de 55 %. Le deuxième contentieux en nombre est, depuis 2019, logiquement eu égard aux spécificités de ce ressort, le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement mais il s'établit à un pourcentage beaucoup plus réduit, de l'ordre de 11 % des entrées, soit tout de même quatre points de plus que la moyenne nationale. Et, je rappelle, à cet égard, que, depuis le décret du 1^{er} octobre 2013, nous ne sommes plus juges d'appel des recours dirigés contre les permis de

construire délivrés pour des logements en zone dite tendue, les jugements rendus par les tribunaux administratifs en cette matière n'étant passibles que d'un pourvoi en cassation. La part du contentieux fiscal est en légère augmentation (9,6 %), soit 1,5 point supérieur à la moyenne des cours, ce qui est logique, les TA de Nîmes et de Montpellier étant moins pourvoyeurs de ce contentieux que les TA du ressort conservé (principalement ceux de Marseille et de Nice). Enfin, le contentieux de la fonction publique est en retrait et ne représente plus que 8,6 % des entrées, dans la moyenne nationale. Les autres grandes thématiques du contentieux administratif (commande publique, police administrative ...) représentent chacune des pourcentages très inférieurs.

Enfin, je ne voudrais pas terminer mes propos sans rappeler qu'au-delà d'être une « fabrique » de décisions de justice, cette cour a aussi pour mission d'apporter son concours à la formation des professionnels du droit et de contribuer aux échanges d'idées et aux travaux scientifiques sur les sujets juridiques.

Je voudrai, à cet égard, commencer par une initiative que nous avons lancée cette année, sur la suggestion de quelques magistrats de la maison : la remise d'un prix à un universitaire, auteur d'un article de doctrine qui, dans le travail concret d'une formation de jugement, aura été particulièrement utile à la réflexion des magistrats voire à la résolution d'un litige. Nous avons donné à ce prix le nom de Richard Moussaron, ancien magistrat administratif, décédé le 2 mai 2019, qui a profondément marqué la Cour de son empreinte, à différents moments de sa carrière et en dernier lieu en sa qualité de premier vice-président de 2015 à 2017. Ce prix n'a pour toute dotation qu'une invitation à cette audience solennelle – et je confesse volontiers qu'il y a plus affriolant. Mais son premier lauréat, M. Clément Benelbaz, maître de conférences de l'Université Savoie Mont Blanc, pour son article « Le cultuel et le culturel au regard de la loi de 1905 » publié dans l'ouvrage « La territorialité de la laïcité », qui constitue les actes du colloque organisé le 28 mars 2018 à l'Université Toulouse 1 Capitole, est bien parmi nous aujourd'hui. Et je veux le féliciter pour la

contribution qu'il a ainsi apportée à cette question dont chacun mesure l'ardente actualité.

L'année a été riche en rencontres et en colloques. Je pense à ce très beau colloque au Camp des milles, à votre initiative M. le premier président : « *Forces et fragilités de l'état de droit : comment le droit s'adapte-t-il aux contraintes de gestion des crises ?* » (4 février 2022). Je pense également au colloque sur l'office du juge (4 octobre 2022) organisé dans le cadre de notre partenariat des « Entretiens de Portalis » et de la Nuit du droit qui s'en est suivie, laquelle – si l'on en croit l'affluence qu'elle a suscitée chez les étudiants - devrait nous rassurer sur l'attractivité des métiers du droit.

Je n'oublie pas l'événement un peu exceptionnel que nous avons connu, le 27 septembre dernier, en accueillant une audience foraine du Conseil constitutionnel et le rayonnement qu'a eu la venue du président Fabius au sein des locaux marseillais de la faculté de droit.

Je pense également, M. le bâtonnier du barreau de Marseille, aux 20^{ème} Rencontres de droit et de procédure administrative – les RDPA - qui, pas plus tard que vendredi dernier (23 novembre 2022), nous ont offerts sur le thème des « *transformations contemporaines du droit domanial* » des échanges d'une grande richesse.

Je pense à nos rendez-vous biennaux, Mme la directrice, avec la direction du contrôle fiscal (DIRCOFI) du Sud-Est (26 avril 2022) ou aux Assises de la fiscalité à Marseille que nous avons, pour la première fois cette année, organisé avec l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF) (11 mars 2022).

Je n'oublie pas les contacts étroits que nous avons continué à entretenir - Monsieur le Pdt, Mme la directrice - 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. Je salue, à cet égard, également la présence des quatre élèves-avocats actuellement en stage de longue durée au sein de certaines chambres de cette maison. Je suis, pour ma part, convaincue que ce stage est l'un des meilleurs instruments pour former les futurs avocats publicistes qui seront demain appelés à plaider devant le prétoire des juridictions administratives.

Enfin, je ne voudrais pas omettre, dans ces partenariats étroits, tous les échanges que nous avons très régulièrement avec 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.

Pour finir, je ne peux pas manquer de signaler que, l'année prochaine, nous accueillerons à Marseille, les 8, 9 et 10 juin, la conférence des présidents et présidentes de la juridiction administrative, évènement emblématique qui réunit tous les deux ans, sous l'égide du Vice-président du Conseil d'Etat, les chefs de juridiction et les magistrats administratifs ayant le grade de président, soit l'ensemble de l'encadrement des juridictions administratives. Je voudrais renouveler ici mes remerciements les plus chaleureux pour le concours que le préfet a bien voulu apporter à l'organisation de cette manifestation, ainsi que vous-même, Mme la présidente du département et de la Métropole, et vous-même monsieur le maire, de même que le président de la région que vous représentez Mme la conseillère.

Mes derniers mots seront pour vous assurer de l'engagement total de l'ensemble des magistrats de cette cour et des personnels de greffe, dans l'exercice de la mission qui est la leur et je tiens à les en remercier profondément devant vous.