

Audience solennelle de rentrée de la cour administrative d'appel de Marseille

29 novembre 2022

Conclusions Patrice Angéniol

Mme la présidente, Mesdames et Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs les conseillers et premiers conseillers, Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

Les présentes conclusions, dont il nous a été fait l'honneur de la présentation, relèvent d'un exercice singulier. La ou le rapporteur public, devant les juridictions administratives, sont plus habitués à disséquer des conclusions et des moyens pour en extraire la substantifique moelle et tenter d'y apporter une réponse juridique. Est alors proposé à la formation de jugement une solution, en espérant que les parties ressortent de la salle d'audience, si elles s'y sont présentées, avec une proposition qu'elle leur soit favorable ou non, mais qui puisse paraître reposer sur un raisonnement juridique qui s'efforce d'être construit, éclairé aussi bien par le cadre légal ou réglementaire applicable au litige que par la jurisprudence ou l'analyse doctrinale.

L'exercice d'aujourd'hui est tout autre, et il n'est pas question, de notre point de vue, de faire assaut de raisonnements juridiques parfois absconds pour le profane, et ce même si d'éminents juristes sont ici présents en différentes qualités.

Ce que nous vous proposons aujourd'hui, c'est plus simplement de tenter de résumer une année de contentieux de la Cour, en nous efforçant de trouver un fil conducteur.

Il est souvent de bon ton d'aller chercher au cœur de la culture classique, une possible trame qui ne manquera pas de mettre en valeur son auteur.

N'étant pas normalien et ne souhaitant pas mimer une telle approche, il nous est revenu en tête cette formule qu'un récent ancien premier ministre a remis au goût du jour, et qui sera le titre de la prochaine étude du Conseil d'Etat : le dernier kilomètre dans les politiques publiques.

La juridiction administrative est riche de la diversité de ses membres, c'est là l'une de ses particularités. Ces derniers doivent s'efforcer de connaître l'administration dite active au cours de leur carrière, en se conformant à une obligation de mobilité désormais renforcée à la suite de la réforme qui a touché la haute fonction publique d'état. Mais nombre d'entre eux ont déjà eu une carrière administrative avant de passer derrière le pupitre ou la barre.

Il s'avère que dans une autre vie, cette formule du dernier kilomètre ne nous était pas étrangère, puisqu'issue du domaine militaire et plus particulièrement de la logistique où il nous a été donné d'officier en qualité d'attaché de ce qui était alors le ministère de la défense.

C'est la maîtrise de ces derniers kilomètres qui permet de s'assurer que le pilote qui pénètre dans un aéronef remis en condition opérationnelle, le fait alors que le processus à l'origine de la mise en place de visseries aéronautiques aura été entièrement maîtrisé, de l'appel d'offre du marché à l'origine de son achat, jusqu'à la phase finale où un ouvrier d'Etat fixera ladite vis.

Il en va de même, et de manière générale, pour l'ensemble des services publics. L'approche macroéconomique, sociétale ou culturelle, n'est rien si au final l'utilisateur n'est pas directement et correctement touché par le service mis en place au regard des objectifs attendus.

Il relève désormais presque du truisme de rappeler que la demande de service public n'a jamais été aussi forte après les crises que nous venons et sommes en train de traverser.

Les juridictions administratives qui sont aussi à leur manière, les garantes de la bonne marche des services publics, participent de cette politique du dernier kilomètre.

Le juge administratif n'est pas enfermé dans une tour d'ivoire, seul avec son recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative.

Il est pour l'essentiel, l'un des derniers maillons d'une chaîne où il apporte une réponse à l'utilisateur qui considère que le service qui lui est rendu, la réponse apportée à sa demande, ne correspondent pas au final à ce qu'il était en droit d'attendre.

En ce sens, le juge administratif est, comme l'est l'administrateur, au plus près du terrain, l'un des acteurs essentiels de cette politique du dernier kilomètre. Le juge n'est toutefois pas l'acteur consubstantiel de cette démarche, dans la mesure où il agit en toute indépendance et s'efforce de juger, dans une recherche d'équilibre constante entre les droits des usagers et l'intérêt général que porte les personnes publiques.

C'est pourquoi nous vous proposons de suivre ce fil conducteur dans le cadre de l'évocation non exhaustive et nécessairement parcellaire des arrêts les plus marquants de la Cour à divers titres pour cette année judiciaire écoulée.

Il était, très récemment, directement question de kilomètres, s'agissant de votre arrêt du 23 septembre 2022 20MA04411, où votre Cour a jugé que la prescription biennale prévue par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 et applicable aux créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents, devait être regardée, à la lumière des travaux parlementaires, comme visant l'ensemble des sommes susceptibles d'être versées, à

titre principal ou accessoire à un agent. Vous avez, par voie de conséquence, appliqué cette prescription à une avance consentie au titre de frais de déplacements kilométriques.

Il n'était pas question du dernier kilomètre restant dans le cadre de votre arrêt du 25 avril 2022 20MA0012. Plus précisément encore, il s'agissait cette fois-ci, des quelques mètres restants du littoral, recouverts régulièrement en période hivernale par les flots, et qui permettaient de dire que l'établissement « La Kima » situé sur la plage de Port-Issol à Sanary-sur-Mer, et où déambulait la chanteuse Clara Luciani dans le clip de son titre intitulé le reste, cela ne s'invente pas, était bien illégalement situé sur le domaine public maritime.

Ce sont les quelques kilomètres qui séparaient notamment le site de l'usine Orano Malvés, anciennement Areva, des plus proches habitations qui ont amené leurs occupants à contester la légalité de l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet de l'Aude en vue de la construction d'une nouvelle usine de nitrate.

Le site en question, implanté à Narbonne, assure la première phase de conversion du minerai d'uranium naturel en tétra fluorure d'uranium. L'autorisation contestée permettait à la société Areva de poursuivre cette activité mais également de mettre en place une nouvelle installation de traitement des nitrates générés par l'usine principale.

Vous avez, par deux arrêts du 21 octobre 2022 19MA05470 19MA05469, considéré que la procédure à l'origine de l'autorisation contestée était entachée d'irrégularité tenant à l'absence au dossier d'enquête publique d'un état de pollution des sols et d'une étude d'impact. Vous avez également relevé que l'avis obligatoire émis par l'autorité environnementale était irrégulier car émanant de la DREAL Occitanie, administration non autonome placée sous l'autorité du préfet, ce qui est contraire aux principes fixés par l'article 6 de la directive communautaire du 13 décembre 2011. Vous avez toutefois, sur le fondement de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, donné à l'administration un délai de 12 mois pour régulariser les vices de procédure concernés.

Ce sont aux dires mêmes de ce document, les attentes d'une clientèle exigeante et rigoureuse désireuse de réduire ses temps de transfert depuis les aéroports qui avaient justifié que le document d'orientation générale du Schéma de cohérence territorial SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez prévoit la nécessité de créer trois hélistations supplémentaires dans la presqu'île (Gassin, Ramatuelle et Saint-Tropez).

Ce sont donc, ici les kilomètres trop nombreux depuis les aéroports de Nice, Cannes ou Hyères que voulait s'épargner une telle clientèle qui sont le fondement de votre arrêt 20MA03016 du 30 septembre 2021. Vous avez confirmé l'annulation partielle de la délibération du conseil municipal de Ramatuelle approuvant la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et interdisant la création d'hélistations terrestres au motif que cette interdiction était contraire à l'orientation générale précitée.

Nous n'étions plus à des kilomètres mais au cœur de Saint Tropez et à proximité immédiate de la célèbre place des Lices, dans le cadre de votre arrêt du 11 juillet 2022 20MA00519 où vous avez confirmé l'annulation de la délibération du 28 juin 2016 autorisant la vente de trois villas et de leurs parcelles afférentes de l'ancienne cité Mistral, de ce qui était alors la DCN, à la société Promosaga, au prix de 8 millions d'euros.

Les premiers juges avaient fondé leur annulation sur une simple méconnaissance de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, ladite délibération n'indiquant pas les conditions et les caractéristiques essentielles de la vente en question.

Vous avez pour votre part, retenu un détournement de pouvoir, ce qui est assez rare pour le juge administratif. La revente pour 8 millions d'euros de cet ensemble immobilier à un promoteur afin que soient construites des villas de grand standing, en lieu et place du projet d'habitat collectif qui avait justifié une vente initiale par la société DCNS de ce bien au profit de la commune pour la modique somme de 450 000 euros, inférieure à l'estimation de France Domaine, vous a permis de faire droit à ce moyen.

L'objectif, louable, d'encourager l'usage du vélo, au combien d'actualité aujourd'hui, était à l'origine du projet de piste cyclable traversant les quelques kilomètres du dépôt d'hydrocarbure du parc du Lazaret à Saint-Mandrier, plus grand stock de carburant militaire du pays et souvent présenté comme la station essence de la marine.

Vous avez toutefois confirmé le jugement du tribunal administratif de Toulon, annulant la délibération du conseil municipal de la commune approuvant le PLU, en tant qu'elle créait un emplacement réservé à cet effet.

Vous avez jugé que les risques auxquels pourraient être exposés les cyclistes, notamment d'explosion par vaporisation dite boil over, dans l'hypothèse d'un incendie d'hydrocarbure, les brèches de sécurité, créées par un tel ouvrage au sein d'un site militaire sensible, étaient incompatibles avec ce projet.

Marius Michel, comte Michel de Pierredon dit Michel Pacha, en référence au titre honorifique que lui avait conféré le sultan Abdulhamid II, avait sans doute parcouru en sa qualité de directeur général, les nombreux kilomètres qui séparaient les plus de cent phares et balises qu'il avait fait construire tout le long du rivage méditerranéen pour le compte de l'empire ottoman.

Par votre arrêt 20MA04239 du 4 juillet 2022, vous avez confirmé le jugement du TA de Toulon rejetant la demande d'annulation introduite par la commune de Sanary sur mer, de l'arrêté du 19 octobre 2016 du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur portant inscription au titre des monuments historiques de certaines parties du domaine de Pierredon dont Marcel Pacha était le propriétaire et l'initiateur. Vous avez ainsi participé de la préservation de la mémoire d'un personnage historique de la région, aujourd'hui quelque peu oublié, quand bien même ce dernier n'avait que peu habité en ce lieu qui porte par ailleurs le nom de comte du second empire de son ancien propriétaire et non la référence au terme de pacha comme d'autres bâtiments lui ayant appartenu.

La distance était moindre pour parcourir les quelques kilomètres ou miles nautiques séparant le vieux port de Marseille de l'archipel du Frioul.

Vous avez rejeté par votre arrêt 22MA0486 du 4 juillet 2022, la demande de suspension du jugement du tribunal administratif de Marseille prononçant la résiliation du marché public conclu afin d'organiser cette desserte entre la RTM et le GIE Transrade, au regard de la durée de 12 ans jugée excessive de ce contrat.

Il n'était pas question de kilomètres parcourus mais de temps écoulé dans votre arrêt du 28 avril 2022 19MA05287 où vous avez fait pour la première fois application de la désormais célèbre jurisprudence Czabaj, dans le cadre du recours de pleine juridiction du candidat évincé contestant la validité d'un contrat administratif.

Ce recours doit être exercé dans un délai de 2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées de conclusions du contrat concerné.

En l'absence de la mise en œuvre de telles mesures de publicité, un recours contestant la validité du contrat ne pourra être exercé que dans un délai raisonnable d'un an à compter de la publication de l'avis d'attribution du contrat. Vous avez ainsi confirmé une tendance des juridictions de fond allant vers l'extension du principe de sécurité juridique issue de la jurisprudence Czabaj au contentieux contractuel de la passation.

C'est également le temps et non la distance qui implique que dans le cadre d'une condamnation juridictionnelle à une indemnité emportant intérêts au taux légal, il soit fait application de l'article L. 313-3 du code monétaire et financier. Vous avez

jugé par votre arrêt du 18 octobre 2022 22MA01696, que le taux de cet intérêt légal applicable aux créances de traitements détenues par un agent public sur son employeur, devait être celui, distinct et plus favorable, mis récemment en place par ces dispositions légales pour les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

Le service public de desserte maritime entre le port de Marseille et la Corse concerne bien sûr les nombreux miles nautiques séparant le continent de l'île de beauté.

Il n'était question, toutefois, que des conditions dans lesquelles le *Napoléon Bonaparte*, navire amiral de la Société nationale maritime Corse-Méditerranée, s'était amarré pour hivernage bâbord à quai dans le grand port maritime de Marseille, dans l'affaire objet de votre arrêt 20MA00403 du 20 décembre 2021.

Vous aviez confirmé la position des premiers juges, en écartant toute responsabilité du port lors de l'échouage dudit navire, dans la nuit du 27 au 28 octobre 2012 à l'occasion de vents violents, en l'absence d'une quelconque faute commise par ce dernier.

Cette desserte maritime avec ses nombreux miles nautiques, aura été l'objet de contentieux récurrents. Vous avez en février 2021 condamné la collectivité de Corse à verser à la société Corsica Ferries France plus de 86 millions d'euros en réparation du préjudice subi du fait du subventionnement illégal apporté par la collective à la SNCM, entre juillet 2007 et décembre 2013, dans le cadre de la convention de délégation de service public mise en place.

Notre prédécesseur derrière ce pupitre, lors de l'audience solennelle de 2021 s'en faisait déjà l'écho.

Par un arrêt du 6 mai 2022 17MA01655, vous avez de nouveau condamné la collectivité de Corse à verser à la société Corsica Ferries France la somme d'un peu plus de 5 millions d'euros, en réparation du préjudice que celle-ci a subi du fait de son éviction irrégulière du contrat de délégation de service public pour la desserte maritime de la Corse pour la période 2014-2023. Là encore, après une expertise comptable judiciaire délicate, vous avez fait application de l'arrêt *Altmark* de la CJCE du 24 juillet 2003 pour évaluer le préjudice de la société Corsica Ferries. Vous avez veillé à ce que le manque à gagner pour cette dernière n'excède pas le montant du bénéfice raisonnable prévu par ladite jurisprudence qui limite le montant de la compensation versée par la collectivité au coût des obligations de service public qui lui auraient été imposées, dans les conditions précisément prévues par cette jurisprudence.

C'est cette même jurisprudence qui a servi de fondement à votre arrêt du 19 janvier 2022 19MA05647, où les miles nautiques ont cédé la place aux kilomètres de voies ferrées, dans le cadre d'un service public qui ne peut être regardé comme rendu que si l'utilisateur bénéficie d'un transport régulier et ponctuel. Vous avez confirmé l'annulation du contrat conclu en 2006, entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et

la Société nationale des chemins de fer français Mobilités, aux fins d'exploitation des services ferroviaires régionaux pour une période de dix ans, de janvier 2007 à décembre 2016. L'absence de justification, de manière objective et transparente, de ses charges par la SNCF-Mobilités, vous a amené à regarder la contribution de la région comme une aide d'Etat soumise à l'exigence de la notification à l'Union européenne, ce qui n'était pas le cas.

Les kilomètres définissant le périmètre du PLU métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur n'étaient pas étrangers à votre arrêt du 2 juin 2022, 21MA02795, par lequel vous avez pour l'essentiel confirmé la légalité de ce PLU, contesté dans le cadre de pas moins de 45 requêtes.

Vous vous êtes ainsi, pour la première fois prononcée sur la légalité d'un PLU métropolitain.

Ce n'étaient que quelques centimètres qui séparaient la porte du domicile d'une agente publique, du hall d'escalier de l'immeuble où elle résidait. Vous avez, par un arrêt du 1^{er} février 2022, jugé que l'accident de trajet survenu après avoir franchi cette porte, en chutant dans cet escalier, partie commune, devait être regardé comme imputable au service, rejoignant ainsi de manière inédite la position de la Cour de Cassation.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, dite « loi Macron », en permettant l'installation de nouveaux notaires, visait bien sûr à ouvrir et libéraliser une profession réglementée.

Le Conseil d'Etat pour sa part, du fait de l'entrée en application de cette loi qui avait entraîné l'adoption, souvent contestée, de nombreux arrêtés ministériels portant création d'offices notariaux ou de bureaux annexes, avait exclu ces décisions du champ réglementaire pour les basculer dans le champ commun des décisions individuelles ne relevant plus de sa compétence de premier et dernier ressort

Par votre arrêt du 14 décembre 2021 19MA04224, frappé de pourvoi, vous avez considéré que l'application de ce droit commun, impliquait que le silence gardé par le garde des sceaux sur une demande d'ouverture d'un bureau annexe d'office notarial valait décision implicite d'acceptation, une telle décision ne pouvant être retirée que par une décision motivée et à l'issue d'un processus contradictoire ce qui n'était bien sûr pas le cas dans votre affaire et comme dans de nombreux autres cas similaires sur l'ensemble du territoire français.

C'est ici la volonté d'un office notarial de l'arrière-pays du département de l'Aude souhaitant ouvrir un bureau annexe en bord de mer, et donc de se trouver au plus près,

dans cette logique du dernier kilomètre, des usagers du service public concerné qui s'est trouvée au cœur de ce litige

Enfin et pour en finir avec cette évocation du dernier kilomètre, ce sont les kilomètres embouteillés que devaient parcourir les automobilistes et autres utilisateurs du réseau routier du Mont Saint-Clair à Sète qui avaient justifié la déclaration d'utilité publique du projet de création d'une route, en prolongement d'un boulevard existant, pour assurer le contournement du célèbre Mont par une boucle intérieure dénommée « tour de montagne haut »

Vous avez notamment jugé, après que le Conseil d'Etat ait censuré un premier arrêt de la Cour annulant cette DUP, et suivant en cela l'analyse effectuée par la haute juridiction, que les parcelles boisées bordant une historique demeure familiale sur les pentes du Mont Saint-Clair ne pouvaient être regardées comme formant une unité paysagère avec le site remarquable protégé des Pierres Blanches situé à proximité. Vous avez confirmé le rejet du recours en excès de pouvoir dirigé contre la DUP concernée.

Pour conclure, l'évocation de ces différentes affaires, illustre sans conteste de notre point de vue, le fait, qu'au-delà d'une image trop souvent tronquée, le juge administratif est un juge de la proximité, du quotidien de l'utilisateur du service public et donc un des acteurs essentiels de cette politique du dernier kilomètre. Plus qu'un architecte éloigné, pour reprendre les termes de la regrettée Mireille Delmas-Marty, le juge de la Cour est bien un paysagiste qui travaille au plus près des attentes des citoyens et des personnes publiques. Une telle analyse peut sembler paradoxale à l'égard d'une juridiction qui couvrirait jusqu'à il y a peu un ressort géographique dont l'étendue ne rapprochait pas le service public de la justice du justiciable. La question est aujourd'hui en partie résolue, puisque cette trop grande distance kilométrique est désormais réduite pour les appelants d'une partie de votre ancien ressort qui pourront saisir la nouvelle Cour administrative de Toulouse

Tel est le sens de nos conclusions