



TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE MARSEILLE

AUDIENCE SOLENNELLE

17 JUIN 2022

*Discours de Mme Dominique BONMATI,
Présidente du tribunal administratif de Marseille
(seul le prononcé fait foi)*

Le code de justice administrative n'a pas encore transposé l'article R.111-2 du code de l'organisation judiciaire qui prescrit aux juridictions de l'ordre judiciaire qu'une audience solennelle soit tenue chaque année. Cette disposition, qui s'impose à nos homologues judiciaires, est encore pour le juge administratif, une faculté, elle est en passe aujourd'hui d'être généralisée au bénéfice des propositions du groupe de réflexion, constitué à la demande du Vice-président du Conseil d'Etat, qui était alors M. Bruno Lasserre, et que présidait M. Terry Olson, président de la cour administrative d'appel de Versailles.

Le tribunal administratif de Marseille qui n'a inauguré cette tradition qu'en 2018, vous convie ainsi pour la quatrième fois à son audience solennelle – qui aurait pu être la 5^{ème} si la crise sanitaire n'en avait disposé autrement - au cours de laquelle, dans l'ordre inverse de celui que propose le code de l'organisation judiciaire, l'exposé de son activité précédera le discours sur un sujet d'actualité.

Je dois, à ce titre, saluer la constance de notre invité d'honneur à avoir accepté d'y participer en dépit de l'annulation, bien involontaire, de la précédente édition.

Votre présence nombreuse, Mesdames et Messieurs, témoigne de l'intérêt et de l'attention que vous portez à la juridiction administrative du premier degré et je me fais l'interprète de tous les magistrats et agents de greffe, ici présents, pour vous exprimer notre profonde gratitude d'avoir voulu partager avec nous ce moment qui, cette année, revêt, au moins mes yeux, une symbolique toute particulière.

Cette audience solennelle sera à la fois une première et une dernière.

Pour la première fois, le tribunal administratif a la possibilité de vous réunir dans ses propres locaux - inaugurés en décembre 2021 et qu'il occupe depuis le 14 février 2022 – j'accepte l'augure que cette entrée un jour de Saint-Valentin – pluvieux de surcroît - scelle un heureux mariage avec le quartier de la Joliette.

Ce déménagement a constitué pour nous tous, comme, je l'imagine, pour tous nos interlocuteurs, un événement majeur et un bouleversement de nos méthodes et de nos habitudes. Je veux remercier ici, publiquement, la petite équipe resserrée de cinq personnes, Mme Porhet, greffière en chef, M. Bon, son adjoint, M. Dergarabedian, correspondant

informatique et responsable du pôle services généraux de la juridiction, M. Charlois, mon secrétaire particulier, Mme Bavois, greffière responsable du bureau d'aide juridictionnelle, qui se sont transformés en manutentionnaires, pour accomplir l'exploit qu'en 48 heures et le temps d'un week-end, les 3 500 m² de la rue Breteuil investissent les 3 500 m² de la rue Mazenod et que chacun d'entre nous, après avoir quitté son poste de travail le vendredi 11 février, le retrouve prêt à fonctionner le lundi matin 14 février et que le rythme des audiences reprenne dès le mercredi 16.

Je tiens également à exprimer toute notre gratitude aux présidents successifs du tribunal de commerce de Marseille, MM. Bruno Nivière et Jean-Marc Latreille, dont l'hospitalité nous a permis, depuis 2017, de siéger en audience solennelle, hors nos murs, dans la superbe salle d'audience du tribunal de commerce. J'ai une pensée spéciale pour M. Fasce, leur secrétaire général à présent retraité, dont l'affabilité et la disponibilité ont tellement facilité notre organisation.

C'est dire combien je suis heureuse de vous recevoir ici aujourd'hui, M. le président Latreille.

Je veux remercier également l'équipe des agents du greffe du tribunal administratif, sous la coordination de leur greffière en chef, qui ont œuvré avec enthousiasme et énergie à cette « première » semée de surprises et d'embûches dans ce nouvel environnement.

Cette audience sera aussi une dernière, celle de son actuelle présidente de juridiction. Au risque de verser dans le délire narcissique, ou pire, mégalomane, je commence déjà à parler de moi à la 3^{ème} personne, sachez, en effet, Mesdames et Messieurs, que « du haut de ce mètre cinquante-cinq, quarante années de juridiction administrative vous contemplent ». J'ai pris le soin d'en retrancher celles de ma formation à l'ENA et de mon détachement au sein du corps préfectoral ... faisant alors quarante-quatre années de service public qui s'achèveront à la fin de cet été. Le péril de mort administrative n'étant pas encore imminent, si Monseigneur Aveline veut bien me pardonner cet humour audacieux, j'attendrai donc septembre pour recevoir l'extrême onction.

Mais l'un des principes cardinaux qui gouvernent le service public étant celui de la continuité, ma successeuse, Mme Pascale Rousselle, actuelle présidente du tribunal administratif de Nice, a été nommée. Elle est présente dans cette salle. Je la salue amicalement et vous laisserai le plaisir de faire sa connaissance à l'issue de l'audience.

Dans son discours d'installation, le 13 janvier 2022, le Vice-président du Conseil d'Etat, M. Tabuteau, indiquait : « *Dans notre mission de juge administratif (...) nous devons, sans concession ni pusillanimité défendre et affirmer notre indépendance et notre impartialité. Ces valeurs sont essentielles pour garantir l'Etat de droit. Le Président de la République l'a souligné (...) : l'Etat ne s'affaiblit pas en soumettant son action au contrôle du juge, il est au contraire renforcé par son adhésion au respect de la règle de droit.*

Ce qui caractérise le juge administratif, c'est qu'il comprend et connaît les contraintes de l'action publique. Il n'est pas qu'un théoricien du droit ; il en mesure les enjeux concrets et cherche, dans les litiges dont il est saisi, dans la jurisprudence qu'il élabore, à trouver des solutions qui permettent d'assurer le respect du droit tout en garantissant l'efficacité de l'action publique. (...) Dans sa fonction consultative, le Conseil d'Etat donne (...) des avis indépendants qui disent clairement ce qui est possible, ce qui ne l'est pas, avec le souci de sécuriser les décisions publiques, c'est-à-dire de prévenir en amont les illégalités ou les inconstitutionnalités qui porteraient atteinte aux droits et libertés.

Notre dualité de fonctions est encore trop souvent mal comprise. C'est pourtant (...) une force de notre système juridique, d'assurer, avant la prise de la décision publique, par un avis indépendant, un contrôle de légalité des actes les plus importants. ».

Et dans l'éditorial qu'il a accordé quelques semaines plus tard à La Lettre de la justice administrative, il ajoutait : « *La juridiction administrative n'est pas qu'un indispensable « gendarme » du droit. Elle est aussi une vigie, qui oriente les pouvoirs publics en leur indiquant les récifs à contourner pour tenir le cap qu'ils ont fixé, en restant fidèles aux principes qui fondent notre contrat social. La jurisprudence, par exemple, est tout empreinte de rappels, de signaux, d'indications que le juge exprime afin d'aider les responsables publics à naviguer et à identifier à l'avance les risques qu'ils encourent, ce qui favorise à la fois la sécurité juridique et l'efficacité des politiques publiques. La juridiction administrative contribue, ensuite, à la traduction effective de ces politiques publiques sur le terrain : tout en*

restant fermes quant aux bornes à ne pas dépasser, le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs veillent ainsi à rendre des avis et des décisions réalistes, pragmatiques, qui agissent concrètement sur la vie quotidienne des citoyens, car le droit ne doit pas être un obstacle mais un outil au service de l'action publique et du bon fonctionnement de la société. ».

Je n'ai pas besoin de vous dire à quel point je m'inscris pleinement dans cette vision de la juridiction administrative, que je me suis employée à mettre en œuvre toute ma carrière durant et surtout dans les fonctions de chef de juridiction que j'ai l'honneur d'exercer depuis près de 15 ans. Les membres du corps préfectoral, que je remercie d'avoir honoré cette audience de leur présence, savent que je les ai régulièrement invités à ne pas hésiter à saisir la juridiction de demandes d'avis ou de demandes d'éclaircissement pour faciliter l'exécution de nos décisions de justice – cette dernière procédure étant d'ailleurs également ouverte à toutes les autres personnes publiques.

C'est un grand privilège, j'en ai bien conscience, que d'avoir pu aussi longtemps exercer un métier que j'aime profondément, où j'ai pu, dans la mesure de mes capacités, exprimer mon engagement au service public, contribuer à cette vision constructive de la juridiction administrative, qui, moins qu'à être un censeur, doit plutôt s'attacher à poser les rails de la légalité de l'action publique, à guider l'administration et, ce faisant, à rendre aux administrés, justiciables, requérants, le service de justice qu'ils attendent d'elle et où j'ai appris, dans mon office de juge, à commander à ma plume, quel qu'ait été le sens de la décision que je rendais, de toujours prendre le plus grand soin de ce qu'elle allait écrire et de ceux à qui elle allait l'écrire.

L'audience solennelle offre à la juridiction l'opportunité de proposer à son auditoire d'entendre une intervention portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou d'intérêt général prononcée par une personnalité invitée.

La juridiction administrative célèbre cette année le 150^{ème} anniversaire de la loi du 24 mai 1872 qui lui a conféré la justice déléguée, par laquelle elle rend désormais ses décisions au nom du peuple français, et lui a garanti son indépendance.

Tout comme son homologue judiciaire, elle s'interroge sur le contenu de son office notamment face à l'inflation normative et à son accélération. Je lisais il y a quelques temps sur un réseau social que des élèves de l'ENM avaient émis l'idée de baptiser une promotion du nom du premier des Gardes des Sceaux qui déciderait une pause dans la succession des réformes de procédure.

S'il n'est pas nécessaire de présenter M. Alain Lambert, je rappellerai malgré tout que, notaire de profession et toujours président honoraire du conseil supérieur du notariat, vous avez été pendant de longues années un élu local ancré dans son territoire : né en Alençon, vous avez été tour à tour conseiller municipal puis maire d'Alençon et président des établissements de coopération intercommunale de l'agglomération d'Alençon, conseiller général, président du Conseil départemental de l'Orne, conseiller régional, vice-président du Conseil régional de Basse-Normandie, sénateur de l'Orne, président de la commission des finances du Sénat, et même rapporteur spécial du budget de la justice. Ministre chargé du budget de 2002 à 2004, vous êtes nommé en 2010 Conseiller maître à la Cour des comptes et vous présidez depuis 2015 le Conseil national d'évaluation des normes chargé de veiller à la lisibilité et à l'intelligibilité de nos lois et règlements.

A qui pouvais-je demander une opinion plus éclairée sur la simplification du droit et le rôle que le juge pouvait y tenir, qu'à vous, Monsieur le Ministre, qui avez fait vôtre cette célèbre formule de Portalis qui porte en filigrane tout l'œuvre de jurisprudence : *« il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir »* .

Et je vous remercie infiniment de l'intervention que vous avez si aimablement accepté de nous livrer.

L'audience solennelle est, enfin, le moment privilégié de rassembler et de présenter publiquement les hommes et les femmes qui composent et animent la juridiction, de rappeler les changements qui l'ont affectée, de faire part de son activité durant l'année écoulée, de ses

perspectives, de ses objectifs, des enjeux auxquels elle a été confrontée au cours de la période écoulée et de ceux qu'il lui appartient de mener à bien dans l'avenir.

L'année 2021 a été, pour le tribunal administratif de Marseille, celle au cours de laquelle son dynamisme et sa capacité de résilience après cette longue crise sanitaire qui a bouleversé nos conditions de vie et de travail et presque notre vision de la société et du monde, ont trouvé leur pleine expression.

Après le ralentissement d'activité de 2020, la reprise de la vie économique, sociale et administrative a généré une accélération des contentieux et une augmentation du nombre des saisines de l'ordre de 10 %, soit environ 11 200 requêtes nouvelles enregistrées au cours de l'année 2021.

Les chiffres du premier semestre 2022, en relative diminution, laissent cependant penser qu'il pourrait s'agir d'un pic conjoncturel lié au rattrapage du creux de 2020. Toutefois, par effet de cliquet, le franchissement du cap des 10 000 entrées nouvelles qui s'est produit en 2018, ne se dément pas et justifie, s'il était besoin, la configuration de la juridiction en 9 chambres qui lui a été officiellement reconnue l'an passé.

Dans le même temps, le tribunal rendait environ 11 200 décisions, en augmentation de près de 15 % par rapport à 2020, ce qui représente l'équivalent du nombre des recours nouveaux qu'il a enregistrés.

La « couverture » des entrées par les sorties, selon l'expression utilisée dans notre jargon statistique, qui signifie tout simplement que le tribunal juge autant d'affaires qu'il en reçoit, a ainsi été assurée et a permis de contenir le nombre – qu'on appelle un « stock » - des affaires en instance aux alentours de 9 300 dossiers, à peu de choses près au même niveau qu'au cours des années précédentes.

Le délai moyen de jugement s'est trouvé une nouvelle fois diminué de 45 jours. Et le délai moyen de jugement des affaires ordinaires – c'est-à-dire celles qui ne relèvent ni des procédures d'urgence ni des contentieux auxquels le législateur a assigné des délais de jugement contraints – est passé au-dessous des 18 mois (1 an 5 m 8 j) pratiquement équivalent à la moyenne nationale.

Structurellement, les contentieux dont nous sommes saisis présentent une grande variété et sont, en quelque sorte, un miroir grossissant des problématiques socio-économiques de notre ressort territorial.

A la différence de la majeure partie des juridictions sur le reste du territoire, la contribution du contentieux de la police de l'entrée et du séjour des étrangers n'y excède pas les 30 %, majoritairement constitué de contentieux de l'éloignement du territoire.

En revanche, le tribunal est fortement sollicité par le contentieux de l'urbanisme (10 %), de la fonction publique (12 %) et surtout par les contentieux sociaux (RSA, prime d'activité, APL et autres aides au logement, aides sociales diverses et droit au logement opposable DALO), dont la contribution constante se situe aux alentours de 20%.

A cette activité juridictionnelle s'ajoute la gestion du bureau d'aide juridictionnelle, fidèle reflet de la structure du contentieux, qui représente un volume constant d'environ 4 000 demandes par an, avec un délai moyen de 42 jours pour la prise de décision, alors qu'il était de plusieurs mois en 2018. Je tiens à souligner, à ce titre, l'important effort accompli par les avocats dans la complétude des dossiers qui a permis cette réduction substantielle du délai de traitement et à remercier tout particulièrement Mme Bavois, greffière chargée du bureau, de l'engagement sans faille dont elle fait preuve, sans lequel une telle performance n'aurait certes pas été possible.

Ces résultats très satisfaisants, les plus élevés des dix dernières années, ont été obtenus avec un effectif de magistrats comme d'agents de greffe particulièrement réduit cette année, le tribunal ayant fonctionné avec un effectif réel de 36,4 magistrats pour un effectif théorique de 40 et le greffe avec un effectif réel de 44,7 agents pour un effectif théorique de 50, ce qui laisse mesurer l'ampleur de leur mobilisation.

Ces résultats sont ainsi à porter au crédit d'une équipe de magistrats et de présidents solidaire, efficace, tout particulièrement sensible à la demande d'une justice administrative plus rapide, plus claire et plus sûre, une équipe d'aides à la décision impliqués et d'agents de greffe courageux et réactifs, animés par une direction, en la personne de notre greffière en chef, Mme Porhet, que ne décourage pas le châtimeur de Sisyphe qu'elle subit au quotidien, obligée qu'elle est de reconstruire chaque matin le pan de mur qui s'est effondré la veille,

le moindre incident de la vie quotidienne, absence ou maladie ou que sais-je encore, emportant régulièrement des conséquences disproportionnées sur le bon fonctionnement du service.

Ils ont été obtenus alors même que l'ensemble de la communauté juridictionnelle était tout à la préparation du déménagement du siège du tribunal qui n'a eu strictement aucun impact sur le niveau de l'activité.

Ils ont été obtenus alors que le tribunal mettait en route des innovations majeures telle la création, en partenariat avec le conseil départemental de l'accès au droit et le barreau de Marseille, de son Point Justice, lieu de consultations gratuites d'avocats au bénéfice des justiciables, dont la convention institutive était signée en octobre 2021 et qui a vu le jour le 1^{er} mars 2022 dans ces nouveaux locaux mieux adaptés à le recevoir.

Je tiens à dire aux magistrats, aux aides à la décision et aux agents du greffe, combien j'ai été fière de conduire durant près de 6 ans, cette juridiction à laquelle je resterai indéfectiblement attachée.

Je pense livrer à ma successeure une belle et efficace institution qui va, à l'automne subir des bouleversements substantiels. Un grand nombre de magistrats vont la quitter et d'autres plus jeunes ou moins expérimentés vont y arriver. Il faudra y conduire ce changement dans la structure des effectifs et la formation mentorée des nouveaux magistrats, tout en assurant le maintien des grands équilibres et la conquête de cette nouvelle frontière qu'est le développement de la médiation.

Souhaitons donc une belle poursuite de carrière à Mme Fédi, promue présidente de chambre à la cour administrative d'appel de Marseille, à MM. Haïli et Jorda promus l'un à la cour administrative d'appel de Toulouse, l'autre à la Cour nationale du droit d'asile, à MM. Martin, Claudé-Mougel et Danveau, tous mutés à la cour administrative d'appel de Marseille, à Mme Noire, détachée dans des fonctions de chargée de mission à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, à Mmes Gavalda et Pilidjian, mutées l'une au tribunal administratif de Montpellier et l'autre, au tribunal administratif de Melun.

Saluons l'arrivée le 1^{er} juillet prochain, de Mme Pouliquen et M. Secchi, nouvellement nommés, le 1^{er} septembre, de MM. Salvage de Lanfranchi et Gonneau, mutés en qualité de vice-présidents, de Mmes Niquet et Charpy, mutées en qualité de premières conseillères puis, le 19 septembre, de Mmes Devictor, Journaud, Olliveaux et Hétier-Noël, nouvellement nommées également et, enfin, le 20 septembre, de Mme Pascale Rousselle, présidente de la juridiction.

Avant de laisser la parole à notre invité, je veux encore dire à tous mes collègues magistrats, aux agents des greffes, à nos jeunes aides à la décision, aux représentants des administrations, particulièrement aux membres du corps préfectoral, aux avocats et à leurs bâtonniers respectifs, aux membres des juridictions judiciaires et financière, aux professeurs des universités, aux compagnies d'experts et de commissaires enquêteurs, tout le plaisir que j'ai pris à nos échanges et à nos travaux communs, ici à Marseille, mais aussi à Montpellier, à Toulouse, à Toulon, qui m'est si cher, et les remercier du fond du cœur des nombreuses, belles et riches années qu'ensemble, ils m'ont offertes.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

Monsieur le ministre, si vous le voulez bien, je vous invite à rejoindre le pupitre.

A Marseille, le 17 juin 2022.

Dominique Bonmati

Présidente du tribunal administratif de Marseille