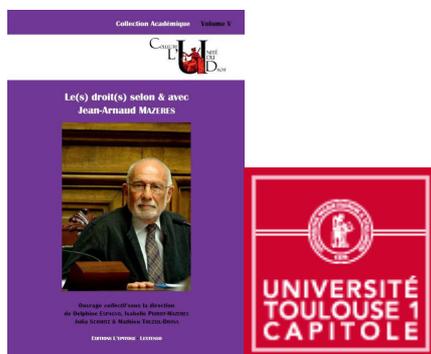




# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MARSEILLE



**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE**

**8 FEVRIER 2019**

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 est tenue chaque année, au mois de janvier, au cours de laquelle il est fait un exposé de l'activité de la juridiction précédé d'un discours portant sur un sujet d'actualité. Cette disposition, qui s'impose à nos homologues judiciaires, reste pour le juge administratif, une faculté, certes de plus en plus couramment répandue dans nos juridictions, qui ne le contraint ni pour en situer la date ni pour en définir le contenu.

Le tribunal administratif de Marseille vous convie ainsi pour la deuxième fois à cette rentrée solennelle de février au cours de laquelle, dans l'ordre inverse de celui que propose le code de l'organisation judiciaire, l'exposé de son activité précédera discours sur un sujet d'actualité.

Très honorée de votre présence qui témoigne de l'intérêt et de l'attention que vous portez à la juridiction administrative du premier degré, je me fais l'interprète de tous les magistrats et agents de greffe, ici présents, pour vous exprimer notre profonde gratitude d'avoir souhaité partager ce moment symbolique de l'ouverture d'une nouvelle année civile d'activité juridictionnelle. Je veux l'adresser, plus particulièrement, à M. Bruno Nivière, président du tribunal de commerce de Marseille, qui nous a permis pour la seconde fois, de vous réunir dans cette majestueuse, superbe et très enviable salle d'audience ainsi qu'à M. Fasce, secrétaire général de cette juridiction, dont la gentillesse, l'accueil affable et la souriante disponibilité ont considérablement facilité notre organisation et, enfin, à l'équipe des agents du greffe du tribunal administratif, sous la coordination de la greffière en chef adjointe, Mme Porhet, et au vice-président chargé des fonctions de référent communication, M. Christophe Ciréface, vice-président, qui ont réalisé cette opération avec enthousiasme et énergie.

L'audience solennelle de rentrée est, je le redis, l'occasion privilégiée 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 au cours de l'année qui commence.

Elle offre, enfin, au tribunal l'opportunité de proposer à ses interlocuteurs, justiciables, administrations, autres juridictions, auxiliaires de justice, 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.

En cette année 2019, qui s'est ouverte sur la mise à nu des fractures et des tensions qui traversent notre société, sur la mise à mal, non sans violence, de nos institutions voire de leur légitimité, où l'Etat et ses représentants se voient confrontés à l'exercice périlleux qui consiste, tout à la fois, à assurer l'ordre public en respectant l'exercice des libertés fondamentales, j'ai pensé que l'heure était peut-être au retour à la réflexion sur quelques principes fondateurs de notre droit public. Appartenant à l'une des institutions chargées de cette mission régalienne emblématique qu'est la justice, j'aurais pu faire appel à l'école du service public. Mais, l'actualité, peut-être aussi la nostalgie mais surtout l'affection l'ont emporté : j'ai choisi celle de la puissance publique, non pas celle de l'ordre immuable mais celle du pouvoir de faire, du pouvoir d'évoluer et d'avancer.

Un jour que je disais au Pr. Mazères que j'avais beaucoup aimé Toulouse, il m'a répondu : « Oui, moi aussi, je suis toulousain et j'aime Toulouse, ... d'ailleurs ... je n'en suis jamais parti ! ». C'est pourquoi je le remercie d'avoir bien voulu faire aujourd'hui le détour par Marseille.

On ne présente pas le professeur Jean-Arnaud Mazères, mais, sa modestie dût-elle en souffrir, je vais néanmoins citer le résumé de l'ouvrage qui lui a été dédié en 2016, par ses amis, sous le titre « Le(s) droit(s) selon et avec Jean-Arnaud Mazères » : *« Un professeur, un maître, un père, un ami, un guide, un modèle, un inspirateur, un trouvère et, à toutes les pages, un regard. Tous ces qualificatifs pour un seul homme, un de ces êtres doués pour le langage, le partage, l'envie de transmettre, le goût de la recherche et de l'analyse, l'amour des livres et de la musique, l'attention aussi aux inquiets et aux fragiles. (...) Tous ceux qui ont contribué à cet ouvrage ont quelque chose à dire, à écrire, à expliquer aussi, de ce moment où leur trajectoire a été plus claire, parfois s'est infléchie lors d'un cours ou d'un entretien, où leurs doutes ont rencontré non des réponses mais des chemins pour tenter d'y répondre. Chacun a suivi sa voie, chacun aujourd'hui a retrouvé les autres. (...) L'opus est alors bien un témoignage : celui de celles et de ceux qui ont eu la chance un jour de rencontrer le maestro, de partager les moments plus ou moins délicats du passage de l'innocence estudiantine à celui de la vie d'adulte, voire de faire une partie de ce chemin à ses côtés comme collègue et / ou comme ami. Des vies différentes pour chacun d'entre nous, des choix que le professeur Mazères a souvent directement inspirés, influencés, compris, soutenus mais pour nous tous ce bien commun partagé : celui d'avoir été, et d'être toujours, son élève, son ami, son contradicteur parfois. ».*

Toutefois, avant de vous laisser tout au plaisir de l'écouter, il me revient de livrer ces quelques éléments relatifs à l'activité de la juridiction.

Et l'année judiciaire 2018 marquera, je crois, en profondeur, le tribunal administratif de Marseille.

Si j'annonçais l'année dernière un bond quantitatif des recours nouveaux enregistrés dans l'année et une croissance corrélative du nombre des décisions rendues, passant le cap des 9 000, c'est, cette année, le franchissement du cap des 10 000 qu'il me faut annoncer. Le tribunal a, en effet, enregistré, en 2018, environ 10 500 (10 509) recours soit une augmentation de près de 12 % par rapport à l'année dernière et il figure parmi les 9 juridictions métropolitaines dont le taux d'augmentation a été le plus fort.

Cependant, corrélativement, il a également rendu près de 10 500 (10 470) décisions, nombre en augmentation de 13,5 % par rapport à l'année dernière et, à peu de choses près, équivalent à celui des recours nouveaux.

La « couverture » des entrées par les sorties, selon l'expression utilisée dans notre jargon statistique, a ainsi été assurée et a permis de contenir le nombre – qu'on appelle « stock » - des affaires en instance aux alentours de 9 200 dossiers, à peu de choses près au même niveau qu'en 2017 (9 199 en 2017 – 9 239 en 2018).

Le délai moyen de jugement s'en est ainsi trouvé une nouvelle fois diminué de 1 mois et 11 jours. Passant en-deçà des 11 mois (10 mois 18 jours), il se rapproche significativement de la moyenne nationale qui se situe à 9 mois et 16 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 – reste au-dessous des 2 ans et continue petit à petit de diminuer, passant de 23 mois et 26 jours à 23 mois et 8 jours (-18 jours), la moyenne nationale étant de 21 mois et 14 jours.

Toute bonne nouvelle ayant sa contrepartie, l'augmentation des recours nouveaux s'est portée massivement cette année sur les procédures d'urgence et d'extrême urgence (référé liberté, procédures de péril, contentieux de l'éloignement des étrangers), de sorte que le nombre des affaires en instance depuis plus de 2 ans qui diminuait progressivement depuis 2015 pour parvenir aux alentours de 8 %, est remonté à 10 % cette année – alors que l'objectif fixé à l'ensemble de la juridiction administrative est de 7,5 %. Sa résorption constituera l'enjeu contentieux majeur de la juridiction pour l'année qui vient.

Le contentieux des étrangers a constitué à lui seul 31 % des entrées – dont près de 30 % se sont portées sur les procédures d'éloignement d'urgence – en augmentation de 49,3 % par rapport à l'an dernier, tendance dont il y a tout lieu de penser qu'elle se poursuivra en 2019. Corrélativement, il a constitué également 34 % des sorties.

Les procédures de référé ont également connu une progression spectaculaire de près de 39 %, de 110 % pour les référés liberté – la plupart concernant l'hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés après ordonnance de placement provisoire ou jugement d'assistance éducative du juge des enfants – 214 en 2017 pour 449 en 2018 et de 250 % pour les constats d'urgence de l'article L.511-3 du code de la construction et de l'habitation relatif aux procédures de péril imminent – 94 en 2017 pour 365 en 2018.

Enfin, les contentieux sociaux se situent toujours à un niveau élevé : 12 % des entrées, en augmentation moyenne de 11,5 % au cours des 5 dernières années et de 3 % encore par rapport à l'année dernière.

A cette activité purement juridictionnelle s'est ajoutée à compter du 1<sup>er</sup> mai 2018, la gestion, transférée par convention avec la présidente du tribunal de grande instance de Marseille, de la section administrative du bureau d'aide juridictionnelle qui représente le traitement d'environ 2 700 demandes par an. Après un acrobatique parcours d'obstacles exclusivement techniques, la section a désormais résorbé le retard imputable à ces aléas informatiques, avec les conseils précieux des agents du tribunal de grande instance, Mme Le Riboter et Mme Godet, que je veux ici remercier. Elle statue aujourd'hui dans un délai d'environ 2 mois à compter de l'enregistrement du dossier de demande. Je relève et tiens également à souligner, saluer et encourager l'effort accompli par les avocats pour obtenir de leurs clients qu'ils déposent un dossier dont la complétude, notamment quant à l'identification plus précise de l'action en justice envisagée, sa non couverture par un contrat d'assurance, la production des décisions attaquées avec leur date de notification, les éléments relatifs aux ressources et à l'hébergement, permet au bureau de statuer immédiatement et sans supplément d'information.

C'est avec un effectif renforcé, de 41 magistrats aujourd'hui, et l'ouverture d'une 9<sup>ème</sup> chambre depuis le 1er septembre 2018, mais avec un effectif de greffe particulièrement contraint, traversé d'importants mouvements de personnels qui en ont affecté la stabilité, que le tribunal a exercé cette activité juridictionnelle et para ou extra-juridictionnelle, car il ne faut pas oublier les nombreuses commissions administratives dont les magistrats assurent la présidence.

Ces résultats sont 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 et d'agents de greffe courageux et réactifs, animés par une direction que ne décourage pas le syndrome de Pénélope qu'elle peut ressentir au quotidien. Une équipe à laquelle je renouvelle la fierté que j'éprouve de la conduire.

Quelques changements sont à signaler cette année : en tout premier lieu, la nomination, dans les fonctions de première vice-présidente, par la voie de l'avancement, de Mme Muriel Josset qui succède à M. Guy Fédou, muté en mai 2018 en qualité de président de section à la Cour nationale du droit d'asile. Je veux ici souligner la confiance totale et réciproque, la simplicité et la sérénité des conditions dans lesquelles, tout comme avec son prédécesseur, nous assumons, elle et moi, cette subtile « dyarchie inégalitaire » dont parlait le Pr Ardant pour qualifier la « première cohabitation », dans une conception très originale de la diversité, qui a vu cette juridiction transformée, en ses deux composantes, magistrats et greffe, en un quadrige exclusivement féminin.

L'équipe d'encadrement inchangée a été renforcée par un nouveau vice-président, Mme Hogedez, qui préside la 9<sup>ème</sup> chambre depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018.

Quelques départs parmi les conseillers et premiers conseillers : Mmes Jorda-Lecroq et Simon, nommées, par la voie de l'avancement, dans les fonctions de présidentes-asseesseures à la cour administrative d'appel de Marseille et M. Point, notre premier référent communication, qui, au titre de la mobilité statutaire, a rejoint la Chambre régionale des comptes de Provence Alpes Côte d'Azur. Je leur souhaite toute la réussite possible dans leurs nouvelles fonctions. Enfin, M. Sadoun, a été muté à sa demande au tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

Ces départs ont été plus que compensés par la mutation de M. Gonneau, depuis la cour administrative d'appel de Marseille, le retour de mobilité statutaire de Mme Balussou et par l'arrivée de pas moins de 7 magistrats nouvellement nommés, Mme Durand-Ciabrin, magistrat judiciaire en détachement, Mmes Simeray, Sautier et Conte et MM. Henry, Khat et Moine, après les 7 déjà nommés en 2017, apportant ainsi un profond renouvellement de la composition des formations de jugement.

Les greffes ont également connu mouvements, affectations nouvelles ou redistributions internes : renforcement du greffe des urgences, création du nouveau greffe de la 9<sup>ème</sup> chambre, développement de l'aide à la décision. Tous ont pris à bras le corps la nécessité de continuer d'œuvrer pour la qualité du service rendu au justiciable, dans un contexte budgétaire contraint, sans réelle perspective d'augmentation d'effectifs, par la voie des seules mutualisations et restructurations internes, de l'harmonisation des pratiques et de la rationalisation des tâches.

L'article R.226-1 du code de justice administrative a consacré leur mission en ces termes : « *Sous l'autorité du chef de juridiction ou du président de chambre, le greffier est chargé du bon déroulement de la procédure juridictionnelle pour les dossiers qui lui sont confiés. Il encadre les agents de greffe chargés de le seconder. Il assiste le magistrat chargé de l'instruction dans la conduite de celle-ci. A cette fin, il peut proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers. Il est chargé de la mise en œuvre et du suivi des mesures retenues par le magistrat et peut signer à cette fin les courriers en informant les parties.* » : je

remercie collectivement tous les greffiers ici présents pour leur implication dans cette mission et pour la part qu'ils prennent à l'effectivité de l'acte de juger.

Dans le message de vœux qu'il adressait aux magistrats et agents des greffes des juridictions administratives, M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'Etat, déclarait : *« Derrière la rigueur des procédures et la solennité des principes invoqués dans les affaires qui nous sont soumises, se trouvent en effet des attentes concrètes auxquelles nous devons répondre. Cela suppose de trouver le réglage adéquat entre des intérêts parfois divergents, d'apaiser les tensions et de réduire les fractures pour contribuer à la cohésion et à la paix sociales. Par son action continue et volontaire, la juridiction administrative œuvre inlassablement au service de nos concitoyens et aujourd'hui, plus que jamais, elle doit continuer à jouer son rôle de garant de l'intérêt général et de gardien des libertés fondamentales. »*. Et, soulignant la nécessité de *« rester des juges rigoureux sur le plan des principes, tout en étant conscients des effets concrets de nos décisions. »*, il ajoutait que *« Mieux juger suppose que nous soyons conscients des contraintes de l'administration et que nous comprenions son fonctionnement et son organisation. »* et que *« Construire et reconstruire notre légitimité implique également que nous poursuivions la modernisation de nos outils et de nos procédures. »*.

C'est très exactement ce à quoi le tribunal s'est attaché tout au long de cette année judiciaire 2018 et c'est très exactement ce qu'il entend poursuivre en 2019.

- Mesurer les effets concrets de ses décisions, d'abord :

Dans tous les importants contentieux dont elle a eu à connaître au cours de l'année 2018, la juridiction a été conduite à des solutions juridiquement rigoureuses mais toujours raisonnables et exécutoires, prenant en considération l'intérêt des justiciables, tout comme les contraintes de l'administration, avec un souci permanent de préserver l'exercice de l'autorité administrative dans l'intérêt général et de garantir les droits et libertés.

On en citera les 3 exemples que sont :

1) les importants jugements, motivés, détaillés, techniquement documentés rendus l'été dernier, par le tribunal statuant en plein contentieux, dans le litige environnemental à fort enjeu économique et social, opposant l'Etat et la société Altéo à de nombreuses associations socioprofessionnelles et de protection de l'environnement

2) ou encore les différentes décisions prises par le tribunal, statuant en excès de pouvoir, en ce qui concerne l'installation des crèches de Noël dans les bâtiments publics, décisions qui, juxtaposées et mises en perspective avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, constituent une sorte de « mode d'emploi » à l'usage des collectivités,

3) ou, enfin, les injonctions prononcées par les juges des référés en matière d'hébergement d'urgence des mineurs étrangers isolés, en réponse non seulement aux besoins exprimés par les intéressés, souvent de très jeunes gens, en proie à une grande solitude et exposés aux rigueurs hivernales, mais surtout à l'impérieuse nécessité d'obtenir de l'administration qu'elle exécute effectivement les décisions prises par l'autorité judiciaire, tout en s'efforçant, notamment par la modulation des délais impartis ou des astreintes prescrites, de prendre en considération les contraintes matérielles invoquées par l'administration.

La juridiction administrative de première instance, notamment le juge des référés, souvent projeté au cœur même de l'actualité des conflits suscités par l'action publique, manifeste à travers ces exemples, son souci d'être, dans le contrôle de la légalité, un régulateur plus qu'un censeur, un guide plus qu'un obstacle.

Et je ne puis, dans cette optique, qu'encourager les administrations, lorsqu'elles éprouvent des difficultés à exécuter les décisions de justice, à faire usage des demandes d'éclaircissement que leur offre, depuis 2015, l'article R.921-1 du code de justice administrative.

S'adapter et mieux connaître l'administration, ensuite :

La simplification à l'extrême de la procédure de saisine de la juridiction pour désignation d'expert dans le cadre des procédures de péril qui se sont multipliées après la tragédie de la rue d'Aubagne, en novembre dernier, en a été un exemple, puisque toutes celles dont l'urgence était la plus immédiate et signalée, ont été, sous réserve de leur régularisation ultérieure selon la procédure normalement écrite, menées verbalement par téléphone ou même par sms, avec la ville de Marseille mais également avec d'autres communes, notamment Roquevaire.

S'ouvrir aux administrations, aux justiciables, aux auxiliaires et collaborateurs de la justice, mieux les connaître, en être connu puis reconnu, a été une autre ambition du tribunal.

Il faut souligner ici l'avancée déterminante opérée grâce à la Mission interministérielle contentieux et veille juridique de la préfecture, dont je remercie les responsables, M. Fenech et son adjointe Mme Sola, à travers la journée d'échanges qu'elle a organisée au printemps dernier et qui fut à l'origine d'un dialogue fructueux notamment avec les services chargés de la gestion des contentieux sociaux : la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône et, à travers elle, le département, les services extérieurs de l'Etat - direction de la cohésion sociale et maintenant la Maison départementale des personnes handicapées.

De ces échanges sont issus le lissage de la gestion des dossiers de liquidation des astreintes prononcées dans le contentieux du droit au logement opposable (DALO), l'élaboration de calendriers d'enrôlement maîtrisé dans les contentieux du revenu de solidarité active (RSA) et de l'aide personnalisée au logement (APL) qui ont permis de réduire considérablement le nombre des renvois sur audience, l'anticipation efficace et réussie du transfert au tribunal des compétences résultant de la dissolution au 1er janvier 2019, des commissions départementales d'aide sociale, anticipation qu'il faudra d'ailleurs rapidement réitérer avec les juridictions judiciaires en vue du transfert, en novembre prochain, du contentieux du tribunal des pensions militaires d'invalidité.

Je ne puis que former le vœu que ces échanges et ce dialogue se pérennisent dans l'intérêt même de nos justiciables, personnes privées ou administrations.

Ouverture également par l'approfondissement de notre collaboration à divers programmes de formation :

1) des experts de justice d'abord, avec la compagnie près la cour administrative d'appel et sa section près le tribunal administratif de Marseille, pour laquelle des sessions sont régulièrement organisées, la dernière en date portant sur les procédures de péril et de péril

imminent. Les experts ont pu, par ailleurs, assister à des audiences au cours desquelles certaines des affaires appelées comportaient l'exploitation d'un rapport d'expertise et, à l'issue de l'audience, échanger avec les magistrats.

2) des commissaires enquêteurs ensuite, avec la compagnie des commissaires enquêteurs de Provence Alpes et la concrétisation effective en 2018 du tutorat dans les enquêtes publiques, explicitement validé par les services de l'Etat en raison de l'élaboration d'un cadre garantissant la totale sécurité juridique de l'enquête publique menée en tutorat.

Ouverture aussi à l'accueil des étudiants et de leurs enseignants, lors d'audiences réelles ou fictives, avec les Masters II de droit public des affaires et contrats publics du Pr Lombard, à l'initiative de Me Benjamin Valette ou de droit et pratique des contentieux publics, à l'initiative conjointe du Pr Le Bot, de Me Benjamin Hachem et de notre collègue Jérôme Mahmoudi, rapporteur public de la 2ème chambre (voir notre site internet) ainsi que par le biais d'une offre de stages diversifiés depuis les classes de 3ème des collèges, jusqu'aux master II et PPI avocats.

Ouverture enthousiaste encore aux initiatives d'échanges prises par d'autres institutions telles la Chambre régionale des comptes ou les armées et je renouvelle ici mes remerciements au général Houssay de nous avoir associés à la dernière rencontre Armée/ Justice tout comme je forme des vœux pour l'intensification de nos échanges, autant des hommes que des idées, avec la juridiction financière.

Ouverture enfin par le développement de notre communication externe et notamment la publication de la première lettre de jurisprudence, élaborée avec la collaboration de la web revue de droit public « FilDP », dont vous pourrez prendre connaissance en consultant notre site internet.

Restait la consolidation de notre légitimité par la poursuite de la modernisation de nos outils et de notre procédure.

Pour ce qui est de la modernisation des outils, ceux d'entre vous qui nous lisent régulièrement auront constaté que le souhait de rendre nos décisions plus lisibles et plus accessibles est aujourd'hui réalisé avec l'achèvement, dès la rentrée de septembre 2018, du processus de généralisation de la rédaction de nos jugements en style direct.

La dématérialisation des échanges de procédure est également aboutie avec le déploiement de l'application Télérecours-Citoyens qui permet désormais à la juridiction de communiquer par voie dématérialisée avec l'ensemble de ses justiciables.

Et moderniser nos procédures, c'est, et ce sera, avancer encore dans la pratique des nouveaux modes de résolution des différends et de la médiation. Je me réjouis de la signature en mars 2018 avec les bâtonniers Maillet et Rayne, qui y ont beaucoup œuvré, de la convention relative à la médiation passée avec les deux barreaux de Marseille et d'Aix-en-Provence et de son extension au barreau des Hautes-Alpes, le 21 janvier dernier, sous l'impulsion enthousiaste et déterminante du bâtonnier Lecoyer, que je remercie à nouveau d'avoir organisé à Gap le riche débat qui a précédé la cérémonie de signature. Il est alors peut-être permis de rêver qu'en 2019, la même convention soit passée avec le barreau des Alpes-de-Haute-Provence et avec celui de ce haut lieu historique de la médiation familiale qu'est Tarascon. La démarche choisie par le tribunal de prendre volontairement appui sur ses

auxiliaires les plus proches que sont les avocats, afin de développer la médiation, où, c'est ma conviction profonde, leur mission de conseil aux parties tient une place centrale et déterminante, serait ainsi couronnée de succès. Il incombera alors à la juridiction, et j'ai, pour cela, entière confiance en son référent médiation, M. Philippe Harang, vice-président, à développer et élargir encore son offre de médiations.

Les chantiers de 2019 sont, vous le voyez, largement ouverts pour le tribunal administratif de Marseille et parmi eux, d'ailleurs, celui qui, au sens propre et très concrètement, le conduira hors de ses murs de la rue Breteuil vers le quartier de la Joliette : son acte fondateur a été officiellement signé le 30 novembre 2018, on s'active déjà sur place et rien ne permet de douter que notre juridiction ne puisse vous convier à une rencontre inaugurale à l'échéance prévue de 2021.

\*\*\*

Mais l'heure est maintenant venue, après que je vous aurai remerciés de votre si attentive patience, de nous élever vers ces quelques réflexions sur la puissance publique que nous sommes impatients de connaître : M. le professeur Mazères, la parole est à vous.

Marseille, le 8 février 2019.

Dominique Bonmati  
Présidente du tribunal administratif de Marseille