



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE

Mesdames et Messieurs, chers invités,

Toute la communauté de travail du tribunal administratif, greffiers, juristes et magistrats, est honorée et heureuse de vous recevoir dans notre tribunal pour reprendre le fil des audiences solennelles, interrompu l'an dernier.

L'audience solennelle, même si elle ne constitue pas une obligation pour les tribunaux administratifs comme c'est le cas pour nos collègues judiciaires, est un moment important dans la vie de la juridiction, moment où la justice se montre, fait le bilan d'une année de labeur, dit ses fiertés et ses difficultés, parle aux justiciables et à la société. C'est pourquoi, Mme la greffière en chef et moi-même avons fait le choix, en en déplaçant la date initialement prévue en plein regain pandémique, de tenir cette audience malgré tout, même si c'est dans un format plus réduit qu'en 2020.

Je me propose de dresser un bref état des lieux de notre tribunal, du travail accompli depuis le début de la crise sanitaire, des perspectives qui sont les nôtres, enfin de ce que l'on peut dire de l'Etat de droit en période d'état d'urgence.

Puis je céderai la parole à l'un de nos rapporteurs publics, Dayann Hégésippe, qui évoquera les vingt années d'activité du tribunal dans les murs de la rue Schoelcher, puisque c'est en 2002 que fut inauguré l'actuel tribunal... Seront également retracées les dix années de notre tribunal de plein exercice : c'est en effet en 2012 que le tribunal administratif de la Guyane a été formellement créé par division de l'ancien tribunal administratif de Fort-de-France qui regroupait Martinique, Guadeloupe, Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce qui

nous permettra de rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui nous ont précédé.

A la suite interviendra Simonia Camara-Carmel, notre collègue du greffe, qui présentera le site internet du tribunal, outil vivant d'information et de communication du tribunal.

Enfin viendra votre tour, Madame le bâtonnier, que je salue très chaleureusement, et à travers vous toutes vos consœurs, tous vos confrères, auxiliaires essentiels pour l'œuvre de justice.

Rapidement, je dirai que le tribunal après le marasme de 2020 a presque retrouvé son niveau d'activité de 2019. 1700 requêtes ont été enregistrées en 2021 contre 1850 en 2019. Et nous avons sorti 1620 décisions soit mieux que les 1570 de 2019. Le contentieux des étrangers constitue toujours la part prépondérante des entrées, soit 2/3 de celles-ci. Les référés au nombre de 530 constituent 30 % des entrées. Et parmi ces référés, 240 sont des référés suspension et 170 des référés mesures utiles. Je reviendrai sur ces derniers chiffres un peu plus tard.

Le travail accompli a donc été dense et prenant. Je veux ici remercier l'ensemble des collègues, fonctionnaires de greffe, aides à la décision et magistrats, pour l'effort accompli et les résultats obtenus durant ces deux années extraordinairement difficiles et stressantes. C'est votre engagement constant qui a permis au tribunal, dans ce contexte hors du commun, d'assumer cette charge de travail en dépit de notre sous-effectif, sous-effectif dont notre gestionnaire admet l'existence mais qu'il ne se donne pas les moyens de résorber...

A cet égard, je ne dirai pas que la juridiction administrative est en état de souffrance comme l'est la juridiction judiciaire, ce dont a témoigné de façon particulièrement dramatique la tribune des 3000 magistrats et greffiers, devenue 6000 et plus, faisant part d'une désespérance collective, d'une perte de sens du métier, de l'épuisement ressenti à force de vouloir, malgré tout, pallier le manque de moyens de

l'institution judiciaire. Nous n'en sommes certes pas là, et pourtant il y a des signaux qui devraient inquiéter : la charge de travail va croissant sans que les créations de postes soient à l'avenant, des collègues de plus en plus nombreux travaillent en soirée ou le week-end pour éviter d'être submergés et garantir la qualité de leur travail. Pour allier rapidité de la justice et qualité des décisions rendues, nous devrions ici être 7 magistrats et au moins 8 agents de greffe.

Dans ce contexte, le tribunal attend beaucoup du groupe de travail mis en place par le Vice-président du Conseil d'Etat à la demande conjointe de mon collègue de Guadeloupe et de moi-même pour réfléchir à comment améliorer l'attractivité des tribunaux d'outre-mer et en particulier du tribunal de la Guyane. Pour dire les choses, depuis 2017, aucun magistrat déjà en poste n'a demandé à venir ici et seuls de jeunes magistrats issus du centre de formation, comment le dire pudiquement, ont été convaincus qu'ils devaient faire le choix de ce tribunal. Tous, et je veux saluer publiquement leur travail, sont de remarquables et engagés magistrats mais il n'est pas bon qu'une telle situation perdure. Il faut que des magistrats expérimentés viennent en Guyane et pour cela il faut que soit mis en place un système différencié facilitant leur venue, à l'instar de ce qui a été mis en place par la Chancellerie pour Mayotte, Saint-Laurent du Maroni et maintenant pour le tribunal judiciaire de Cayenne. Des pistes ont été proposées allant en ce sens, et j'espère très fermement que le Conseil d'Etat comprendra l'absolue nécessité d'avancer sur ce sujet.

Un autre sujet mérite d'être évoqué, celui du juge-administrateur que nous exerçons à notre corps défendant et qui participe d'une charge de travail excessive compte tenu de nos ressources : j'ai particulièrement en tête les 170 référés mesures utiles formés en 2021 par des étrangers voulant régulariser leur situation qui ne peuvent obtenir de rendez-vous en ligne compte tenu de l'engorgement de la plate-forme dématérialisée de la préfecture, j'ai également en tête les refus de guichet dont nous avons à connaître en grand nombre désormais, refus trop souvent formalisés par l'agent de guichet pour des motifs de fond, ce qui n'est pas admissible et pose la question de l'exercice effectif du droit à régularisation.

Je n'oublie pas, sujet sur lequel j'ai attiré en vain l'attention des préfets successifs et du Conseil d'Etat, les plus de 220 référés suspension formés en 2021 par des étrangers touchés par des obligations de quitter le territoire dont on sait qu'elles ne sont pas exécutées avant l'audience au fond alors que pourtant la loi le permet, conséquence d'un droit dérogatoire tournant à vide depuis des années, non évalué et facteur de coûts financiers et humains pour l'administration et la justice.

Enfin, je n'oublie pas plus les demandes d'exécutions trop nombreuses qui traduisent, dans le fond, et c'est inquiétant dans un Etat de droit, le respect relatif que les administrations ont pour les décisions de justice.

Les deux années passées auront été riches de quelques décisions qui auront marqué la vie du territoire et auront été commentées par les médias, les différentes autorités et les parties intéressées, hélas, là aussi, de façon pas toujours sereine et respectueuse de la décision de justice.

Je pense notamment, en matière de libertés publiques à l'ordonnance du 27 mai 2020 par laquelle la chambre des référés a suspendu partiellement un arrêté Covid en ce qu'il s'appliquait indifféremment à tout le territoire, je pense également à l'ordonnance du juge des référés du 25 octobre 2021 suspendant la mesure de fermeture des restaurants, débits de boissons et commerces ambulants dans les communes classées en zone orange, je pense enfin à ces jugements des 28 octobre et 16 décembre 2021 sanctionnant l'absence d'alternative à la plate-forme numérique mise en place pour les étrangers demandeurs de titres de séjour. Sur cette question importante pour le droit des gens, le tribunal de la Guyane est le premier de tous les tribunaux administratifs à s'être prononcé. C'est le premier mars prochain que l'alternative attendue devra avoir été mise en place par les services de la préfecture.

A cet engagement fort du tribunal sur une question fondamentale pour le droit des gens, fait écho, et je vous y renvoie, le dernier rapport de la défenseure des droits, tout frais daté du 15 février dernier, consacré à la dématérialisation des services publics et relevant pour les étrangers, « *des dysfonctionnements systémiques et de graves atteintes aux droits* ».

En matière de contentieux de l'environnement, autre domaine essentiel pour le présent et le futur de la Guyane, j'évoquerai un jugement de la toute fin de l'année 2020 par lequel le tribunal a annulé une décision du ministre de l'économie refusant implicitement de prolonger la concession minière « Montagne d'Or » et a enjoint à l'Etat de prolonger cette concession et d'en fixer la durée, jugement confirmé ensuite par notre juge d'appel. Il y a eu également, bien sûr, l'ordonnance du juge des référés du 27 juillet 2021 suspendant l'autorisation environnementale pour l'exploitation de la centrale d'EDF-PEI du Larivot avec l'épilogue que l'on connaît. Et enfin ce jugement du 30 septembre 2021 déclarant caduc un arrêté de 2015 du préfet de la Guyane autorisant la société Auplata à exploiter une installation de traitement de minerai aurifère sur le site de Dieu Merci à Saint-Elie. Jugement dont il a été fait appel.

Ainsi, contrairement à ce que certains pensent ou ont pu penser, le juge administratif a démontré que dans la tension entre développement et protection de l'environnement, il prenait des décisions faisant droit indifféremment à la puissance publique, aux opérateurs économiques et aux associations de défense de l'environnement. Et il me semble utile de le rappeler, dans une société régie par l'indépendance des pouvoirs, le juge intervient en dernier ressort, se détermine en droit et en fait et, élément sur lequel j'insiste, se tient à distance de tout parti-pris. Pour le formuler autrement, le juge apprécie les litiges en toute indépendance, a toujours à l'esprit l'intérêt général, évalue la portée de ses décisions et se garde bien évidemment de ses convictions personnelles.

La justice administrative, on le comprend après ce que je viens de dire des questions des libertés publiques et environnementales, est plus qu'un service public. Elle joue un rôle central dans les équilibres économiques et sociaux, dans la prise en compte des droits des personnes, des droits des générations futures et pour le respect de l'Etat de droit. Une position qui, en tant que telle, peut susciter des attentes multiples, parfois contraires et également légitimes et qui appellent de la juridiction une capacité à expliquer et à communiquer et des justiciables, grands ou petits, une forme de retenue nécessaire, indispensable, essentielle quand justice a été rendue puisque la justice est notre bien commun.

Un autre sujet est souvent ignoré, celui des besoins de justice qui ne sont pas exprimés. C'est la question de l'accès au droit déficient en Guyane, c'est la question des non-recours, évidente mais négligée par une institution submergée par les flux, c'est la question de la difficulté d'accès à la justice, toutes questions qui décrivent un service public défaillant, un Etat de droit perfectible... Et à cet égard je citerai ce que déclarait Jacques Toubon, ancien défenseur des droits, à propos du problème majeur que constituent les « non-recours » : *« Cela mine la cohésion sociale entre ceux dont les droits sont respectés sans qu'ils ne fassent rien, ceux dont les droits sont respectés parce qu'ils ont les ressources suffisantes pour engager les démarches nécessaires, et ceux pour lesquels ils ne sont pas respectés, car ils n'en ont pas connaissance ou n'ont pas les capacités pour se défendre ».*

Reste pour finir un champ de réflexion qu'il me semble bon d'aborder : l'Etat de droit en période d'état d'urgence.

Depuis la fin de l'année 2015, la France a été majoritairement en état d'urgence. Etat d'urgence terroriste d'abord de 2015 à 2017, état d'urgence sanitaire ensuite depuis 2020.

Pour rappel, l'état d'urgence terroriste a eu pour effet des milliers de mesures restreignant les libertés sous forme d'interdictions de manifestation, de contrôles d'identité, de fichages des personnes, de

perquisitions administratives, d'assignations à résidence, de fermeture de lieux de culte. L'état d'urgence sanitaire a, pour sa part, généré des mesures jamais vues en temps de paix : couvre-feu, confinement de la population, restrictions drastiques mises à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion, à la liberté du travail, à la liberté d'entreprendre, le gouvernement légiférant par voie d'ordonnances.

Si en Guyane l'état d'urgence décidé après les attentats du 13 novembre 2015 n'a eu que peu de conséquences, il n'en a pas été de même pour l'état d'urgence sanitaire imposé à compter de mars 2020 dont elle a largement et lourdement subi les effets, y compris à contre temps.

On le sait, les mesures prises en état d'urgence sont soumises à une exigence de proportionnalité : ces mesures doivent être strictement proportionnées au risque et prendre fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Dans son étude annuelle 2021 sévèrement intitulée « *états d'urgence : la démocratie sous contrainte* », le Conseil d'Etat a reconnu que l'état d'urgence avait instauré un « *nouvel étalonnage de la balance* » entre liberté et sécurité et on l'a compris au bénéfice de la sécurité. L'expérience vécue concrètement par chacun d'entre nous dit ceci que l'Etat de droit s'est en quelque sorte retiré derrière l'état d'urgence dont il n'a été que l'apparence mise en avant pour cacher une réalité d'exception. Plus, on peut penser que l'état d'urgence, un peu comme le virus qu'il est censé combattre, a favorisé la dissémination de la logique de l'exception dans l'ensemble de l'ordre juridique. Ce qui rendra hasardeux, compliqué, le retour au monde d'avant. L'état d'urgence pourrait donc ne pas être une parenthèse : niché au cœur même de l'Etat de droit, il le subvertirait de l'intérieur. En creux, c'est ce que dit le Conseil d'Etat dans son étude, comme un rappel à la raison à destination du pouvoir d'Etat : le recours à l'état d'urgence ne doit être qu'une ultime solution, réservée aux crises aiguës et soudaines, il doit être exceptionnel, encadré et temporaire.

Dans les faits, le contrôle de proportionnalité du juge sur les décisions Covid est resté très timide. Cela tient en grande partie au verticalisme jurisprudentiel, les juges des référés de première instance s'en étant

tenu trop souvent, de façon mécanique, à la balance définie par le Conseil d'Etat. Autre verticalisme ayant contraint fortement le contrôle du juge, celui des décisions administratives prises en conseil de défense sanitaire et déclinées ensuite localement sans marge de manœuvre laissée aux préfets. Enfin en Guyane, à quelques exceptions près, les référés liberté Covid, qu'ils soient le fait d'avocats, de citoyens, d'associations, de syndicats, de groupes militants ont trop souvent manqué de rigueur juridique quand ils ne visaient pas à côté, volontairement ou non.

Tout ceci interroge et ne laisse pas d'inquiéter quand on sait que nous attendent ou ceux qui viendront après nous, à l'horizon 2050 – 2100, des situations majeures de crise climatique et environnementale.

C'est dans le contexte de sortie de la pandémie que j'ai proposé à l'université de Guyane de tenir notre prochain colloque commun, en novembre 2022, sur ce thème de l'état d'urgence en Guyane où seraient évoquées les questions de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence, du mode de prise de décisions, du rôle des juges, des effets sanitaires, économiques et sociaux de l'état d'urgence pour le territoire.

C'est sur cette perspective stimulante que je vous cède la parole, M. le rapporteur public. En vous remerciant, chers invités, pour votre attention.