



Jeudi 2 février 2023

RENTREE SOLENNELLE

Intervention de M. Laurent MARTIN

Président du tribunal administratif de la Guyane

Discours¹

L'audience solennelle est un moment important dans la vie de la juridiction, moment où la justice parle aux justiciables et à la société, où le service public de la juridiction administrative fait le bilan d'une année de labeur, dit ses fiertés et ses difficultés, évoque les constats qu'elle peut et doit faire à la place qui est la sienne.

Après un état des lieux du travail accompli en 2022, j'évoquerai les points forts de l'année écoulée, les leçons à en tirer et les perspectives qui seront les nôtres pour 2023.

Quelques chiffres d'abord : après le marasme de 2020 et la reprise vigoureuse de 2021, 2022 a été une année de nette confirmation à la hausse avec un niveau d'activité supérieur au dernier maximum que nous avons connu en 2019. C'est ainsi que 1900 requêtes ont été enregistrées en 2022 contre 1850 en 2019. Et nous avons sorti 1800 décisions, soit beaucoup mieux que jamais.

Autre motif de satisfaction, et même de pardonnable vanité, ce tribunal est hors Mayotte le premier des outre-mer par le nombre d'entrées, devant celui de la Réunion (1680), celui de la Guadeloupe (1600), et très largement devant celui de la Martinique (750). Et s'agissant des tribunaux de l'Hexagone, nous précédon Limoges et Bastia... Et tout ceci, pour donner quelques éléments de comparaison, avec moins de magistrats et moins d'agents de greffe que dans les tribunaux que je viens de citer.

Le contentieux des étrangers, avec 2/3 des entrées, constitue toujours la part prépondérante du contentieux que le tribunal est amené à traiter. Mais le contentieux général augmente en nombre et a, enfin, dépassé la barre des 600 requêtes, ce qui paraît plus conforme à un territoire en développement démographique et économique. Mais il n'empêche que la question de l'accès au droit est toujours prégnante, j'y reviendrai...

¹ Discours prononcé après les salutations formulées dans l'ordre protocolaire.



Les quelques 750 référés enregistrés constituent désormais 40 % des entrées. Et parmi ces référés, 235 sont des référés suspension et surtout 390 des référés mesures utiles, pour l'essentiel des référés qui tendent à enjoindre au préfet de fixer un rendez-vous aux étrangers en demande de régularisation de leur situation. Je reviendrai également sur ces chiffres tout à l'heure.

Le travail accompli a ainsi été dense et fructueux. Soyez remerciés chers collègues, fonctionnaires de greffe, juristes, vacataires et magistrats, pour l'effort accompli et les résultats obtenus. Et vous particulièrement Mme la greffière en chef. Merci pour votre engagement, votre sens du service public et du travail en équipe, votre volonté constante d'innover, votre état d'esprit toujours positif qui ont permis au tribunal d'atteindre les objectifs fixés par notre gestionnaire, en dépit de notre sous-effectif, sous-effectif dont le Conseil d'Etat admet l'existence mais qu'il ne résorbe qu'avec une exaspérante lenteur...

Pour continuer sur une autre déception que le Conseil d'Etat me donne à commenter, j'évoquerai les suites que notre gestionnaire n'a toujours pas données au rapport sur l'attractivité des juridictions d'outre-mer remis en avril 2022 au vice-président du Conseil d'Etat, rapport qui a fait le constat de difficultés propres à deux territoires, la Guadeloupe et la Guyane.

L'an dernier, à la même époque, j'avais fait part de mes espoirs et en particulier que soit mis en place un système favorisant la venue de magistrats et facilitant leur retour, à l'instar de ce qui a été mis en place par la Chancellerie pour Mayotte, Saint-Laurent du Maroni et pour le tribunal judiciaire de Cayenne. Des pistes avaient été proposées allant en ce sens, et j'indiquais alors espérer que le conseil d'Etat agisse en sortant enfin de son prisme jacobin. Hélas, à part un projet de circulaire communiqué en octobre, confondant de platitudes et qui m'a conduit à faire part au secrétariat général de mon mécontentement, il n'en est toujours rien alors que la période des mutations approche...

Il est vrai que l'on pourrait, plutôt que de faire venir d'ailleurs des magistrats, compter sur les propres forces du territoire. Cela aurait beaucoup d'avantages et du sens, de jeunes magistrats guyanais en phase intime avec l'histoire du pays, ses réalités et sa singularité comme disait Aimé Césaire à propos de la Martinique, mais reste la question de la formation et de la qualité de cette formation. Une première étape devra consister à mettre en place à horizon proche, le plus proche possible j'y insiste, un master de droit public... L'Université y travaille je crois, cela me semble indispensable et constructeur d'avenir.

Point également important, plus qu'important même, essentiel, évoqué d'année en année, c'est la problématique en Guyane de l'accès au droit, avec des droits ignorés des gens, avec des non-

recours alors qu'il y aurait matière, avec des besoins de justice qui ne sont pas exprimés, et conséquence de tout cela, un accès que je crois inégal à la justice administrative en Guyane.

J'en donnerai deux exemples : l'Ouest guyanais, en gros l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni, c'est un tiers de la population du territoire mais moins de 10% des requêtes enregistrées au tribunal. Qui peut penser qu'un taux si faible n'est pas à mettre en relation avec la méconnaissance que les habitants ont de leurs droits et de la possibilité de les faire respecter ?

Autre exemple encore plus parlant peut-être et médiatisé celui-là, le litige opposant le village de Prospérité à l'Etat et à la société développant le projet de centrale électrique de l'Ouest guyanais. Sans ignorer bien sûr le contexte spécifique du conflit, j'ai le sentiment que si l'association du village Prospérité, mieux éclairée, mieux instruite des choses, mieux au fait de ses droits, avait en son temps - et pas trop tard comme elle a cru pouvoir le faire- contesté l'autorisation environnementale délivrée par le préfet en novembre 2019 et fait alors valoir tous les moyens de droit à l'encontre de ce projet, le travail de justice alors rendu, même défavorable à la communauté, aurait participé à l'apaisement et à l'acceptation. Car une décision de justice, ce n'est pas seulement une décision qui dit le droit mais aussi un acte qui s'inscrit avec une forte légitimité dans le débat social et contribue ainsi à pacifier les tensions.

C'est donc bien en ce sens qu'il faut agir en Guyane, la connaissance du fonctionnement de la justice et le niveau d'accès au droit étant des garants de la paix civile dans une société démocratique. Et pour citer Victor Hugo, « [*la liberté commence où l'ignorance finit*](#) ».

Pour améliorer l'accès au droit des habitants du territoire guyanais, je ne vois pour y parvenir qu'une réelle prise de conscience et une plus grande implication des acteurs : l'Etat, les collectivités territoriales et en particulier la CTG, les juridictions, l'éducation nationale, le barreau.

Il faut des moyens budgétaires plus importants et ciblés ; un système éducatif plus concret, plus explicite dans la formation des futurs citoyens au fait de leurs droits et devoirs ; des tribunaux plus tournés vers l'extérieur, expliquant ce qu'ils sont et à quoi ils servent ; un système d'aide juridictionnelle mieux connu ; des avocats toujours engagés, s'installant aussi à Saint-Laurent-du-Maroni et enfin un centre départemental d'accès au droit (CDAD) renforcé, capable d'intervenir sur l'ensemble du territoire guyanais.... C'est un travail, ce sera un travail de longue haleine donc. Mais il est essentiel d'avoir en permanence à l'esprit cette question de l'accès au droit et à la justice. Faute d'avancer sérieusement sur ce sujet, c'est la cohésion sociale qui en est affectée avec d'un côté ceux qui ont la connaissance et les moyens et de l'autre côté, les autres... Pour reprendre la citation d'Hugo, que veut dire « liberté » pour ceux qui n'ont qu'une connaissance vague de leurs droits et des moyens pour les faire valoir ?

Pour sa part, la juridiction administrative guyanaise y travaille à la mesure de ses moyens : en 2022, ce tribunal a tenu une audience foraine à Saint-Laurent-du-Maroni dans les locaux du tribunal judiciaire, que les chefs de juridiction soient encore remerciés d’avoir bien voulu mettre à notre disposition le palais de justice de Saint-Laurent-du-Maroni ; il a organisé des rencontres avec des associations et des communautés, je pense en particulier à cette passionnante et si vivante rencontre-débat à l’invitation de l’association franco-dominicaine de Guyane, à une autre rencontre avec les capitaines et les habitants du village Saramaka de Kourou ; un des magistrats du tribunal était de la pirogue du droit organisée par le centre départemental d’accès au droit sur le Maroni en octobre dernier ; le tribunal a co-organisé le 3 octobre avec l’Université une Nuit du droit consacrée à la révision constitutionnelle de 1962 et à la vigoureuse et prémonitoire opposition exprimée alors par Gaston Monnerville ; toujours avec l’Université, partenaire majeur du tribunal, nous avons organisé en novembre une journée d’étude sur le bilan à tirer de l’état d’urgence sanitaire en Guyane, riche débat auquel ont participé le préfet, la DG de l’ARS, le président du TJ, un maître des requêtes du conseil d’Etat, Mme le bâtonnier et des représentants de la société civile... Les actes de ce colloque seront publiés prochainement.

Travailler à améliorer l’accès au droit et à la Justice, c’est également communiquer... Le tribunal le fait via son site internet, il le fait à chaque fois qu’un jugement mérite d’être porté à la connaissance du plus grand nombre. Et il est bien sûr à la disposition des médias pour expliquer ce qu’il est et ce qu’il fait...

Un autre point mérite attention, dont le tribunal est témoin : la sous-administration du territoire, sous-administration qui affecte le service public dans son ensemble.

J’en donnerai deux exemples : d’abord, l’explosion du nombre de référés dits « mesures utiles » destinés à enjoindre au préfet de fixer des rendez-vous pour les étrangers voulant régulariser leur situation ; à la même place l’an dernier je citais le chiffre de 170 de ces référés formés en 2021 ; nous sommes passés à 390 en 2022, l’explication étant que la préfecture ne dispose pas des moyens humains nécessaires pour assumer les obligations qui sont les siennes. A cet égard je rappelle que tout étranger en situation irrégulière sur le territoire dispose d’un droit à examen de sa situation et que c’est au service public de mettre à disposition de ces personnes une organisation suffisamment étoffée et compétente pour traiter et instruire leurs demandes dans un délai raisonnable.

Second exemple intéressant l’ensemble des administrations, l’augmentation préoccupante du nombre de demandes d’exécution de jugements du tribunal par les bénéficiaires de ces décisions. En 2022, une cinquantaine de demandes d’exécution ont été enregistrées, 80 affaires ont été réglées dont 20 par décisions juridictionnelles. Ces demandes d’exécutions trop

nombreuses traduisent pour une part le respect relatif que les administrations ont pour les décisions de justice, ce qui est inquiétant dans un Etat de droit, mais plus certainement encore le manque de moyens dédiés au suivi des décisions rendues par le juge administratif.

Un cas parmi d'autres me semble exemplaire : le tribunal a annulé le 12 décembre 2019 deux décisions du ministre de l'économie refusant à la compagnie minière Espérance l'extension et la prolongation d'une concession minière sur le territoire des communes d'Apatou et de Grand-Santi. Les jugements donnaient six mois au ministre pour procéder au réexamen des demandes. Faute d'exécution, la Cie CME a exposé fin juin 2021 des demandes tendant à obtenir l'exécution des jugements. Le tribunal a demandé des explications au ministre : de silences en réponses dilatoires, de réponses dilatoires en annonce de réunions de la commission des mines, finalement repoussées, nous en sommes arrivés au mois de janvier 2023. J'ai finalement fait ouvrir une procédure juridictionnelle aux fins d'exécution qui conduira à la fixation d'une astreinte si l'Etat n'agit pas enfin... Je pourrais citer d'autres exemples aussi édifiants si je ne craignais d'être trop long...

Mais quoiqu'il en soit, faut-il rappeler que l'exécution des décisions de justice n'est pas une option mais une obligation, tout un chacun disposant toujours des voies de suspension, d'appel ou de cassation. J'insiste sur ce point : que ce soit pour défaut de moyens ou par mauvaise volonté, une administration d'Etat, une collectivité territoriale, un hôpital public qui n'exécute pas une décision de justice méconnaît les droits des personnes, participe au travail de sape de l'Etat de droit et conduit à encourager la défiance envers les institutions de la République...

Je n'oublie pas, sujet sur lequel j'ai attiré en vain l'attention des préfets successifs et du Conseil d'Etat et que je crois avoir évoqué à l'occasion de chacune des rentrées solennelles, la question du droit dérogatoire en Guyane de la police des étrangers. Dans l'Hexagone ou en Martinique par exemple, le recours d'un étranger contre une obligation de quitter le territoire français (OQTF) prise à son encontre a un effet suspensif dans l'attente de la décision rendue par le tribunal administratif. Ce n'est pas le cas en Guyane, puisqu'un tel recours ne prive pas le préfet de la possibilité de faire exécuter la mesure avant même la décision du juge. Pour pallier le risque d'une exécution de la mesure d'éloignement, les personnes intéressées ont la possibilité de doubler leur recours au fond d'un référé suspension. En 2022, le greffe du tribunal a ainsi enregistré 235 référés suspension formés par des étrangers touchés par des obligations de quitter le territoire. Pourtant, pourtant, et c'est encore un exemple de sous-administration et de moyens insuffisants pour mettre en œuvre une politique publique, on sait que ces obligations de quitter le territoire ne sont pas exécutées avant l'audience au fond alors que pourtant, encore une fois, la loi le permet.

Pour dire assez crûment les choses, ces référés suspension présentent donc un caractère largement artificiel. On a là l'exemple d'un dispositif facteur de coûts financiers et humains pour l'administration et la justice, tournant à vide depuis des années, non évalué alors que l'évaluation des politiques publiques constitue une obligation. A été annoncée la venue prochaine en Guyane du directeur général des étrangers en France, j'espère avoir l'occasion de lui faire part du point de vue du tribunal à ce propos...

Pour finir sur ce sujet, on pourrait utilement s'inspirer du système utilisé par le Parlement britannique des « *review clauses* » « clauses de réexamen », qui permettent de mesurer les effets d'une réforme, voire, en dernier recours, des « clauses guillotine », qui permettent de supprimer des normes si elles ne sont pas évaluées ou si elles sont jugées inefficaces. Je propose donc au moins le réexamen sinon la mise en œuvre de la clause guillotine pour les OQTF en Guyane...

Reste un dernier point par lequel je clôturerai ce tour d'horizon. Celui des libertés publiques. On s'en souvient, l'état d'urgence sanitaire a eu pour effet de restreindre un temps ces libertés publiques, particulièrement en Guyane soumise à de longs mois de couvre-feu et de confinement. Des restrictions sévères à la liberté d'aller et venir ont été imposées à ses habitants, tant pour sortir du territoire que pour y accéder mais également à l'intérieur même du territoire. Des contraintes fortes ont été mises à la liberté d'être ensemble et de se réunir. Enfin, la liberté d'entreprendre a été limitée quand elle n'était pas suspendue. Tout ceci avec des conséquences négatives pour l'économie du territoire, l'emploi, l'éducation, la santé, en particulier pour les populations déjà précarisées et celles vivant à l'intérieur du territoire. Mais aussi, et c'est plus insidieux, une accoutumance à ces restrictions, à ces contraintes...

Pour sa part, le Conseil d'Etat a rappelé que le recours à l'état d'urgence et aux mesures d'exception ne devaient être qu'une ultime solution, réservée aux crises aiguës et soudaines, et qu'il devait être exceptionnel, encadré et temporaire. Les restrictions devant être strictement proportionnées au risque et prendre fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

A cet égard, il me semble opportun de dire que les mesures de contrôle des avions en partance de Félix Eboué, mesures destinées à lutter contre le trafic de cocaïne, sont certes légitimes dans leur principe. Mais, et c'est toujours la question des moyens mis en œuvre, ces mesures ne doivent pas mettre à mal la liberté d'aller et venir des voyageurs lambda, liberté qui faut-il le rappeler est une liberté fondamentale. Le tribunal a ainsi eu à connaître du cas d'un voyageur qui devait être soumis à audition par un officier de police judiciaire, mais ne l'a pas été faute de moyens humains suffisants et finalement n'a pas pu prendre l'avion. Ce cas n'est pas isolé, la presse s'est fait l'écho de quelques situations semblables.

J'attire donc l'attention sur l'organisation de ce dispositif en rappelant que les moyens mis en œuvre doivent être impérativement en rapport avec les fins poursuivies... Et qu'il faut bien évidemment s'interroger sur la durée du dispositif.

L'année qui vient de s'achever nous a rappelé que le monde est changeant, et pas toujours pour le mieux, et pourrait même basculer, créant autant de défis auxquels il faut faire face : la pandémie à peine surmontée qui a taillé dans la vie du monde, la guerre en Ukraine qui marque le retour en Europe du recours à la force contre toutes les règles du droit international, le changement climatique d'origine anthropique dont le concert des nations n'a pas encore pris la mesure, les crises sociale, économique et financière, les crises migratoires, la tentation du repli sur soi, la montée en puissance de populismes qui tous, par essence, ont en ligne de mire l'indépendance de la justice. Mais aussi tant de manifestations d'intelligence et de dialogue pour surmonter ces défis, d'actions pour conforter et étendre les droits des générations futures, des femmes, des minorités, des diversités... Bref, en somme, quelque chose de l'ordre de l'inextricable...

A cet instant, je citerai Edouard Glissant qui nous dit ceci dans son traité du Tout-Monde que nous devons nous efforcer « *d'apprendre à penser et à agir dans cet inextricable du monde, sans le réduire à nos propres pulsions, intérêts, individuels ou collectifs, et, surtout, à nos systèmes de pensée* ».

Dans cet inextricable, la justice et les lieux de justice comme celui-ci, même modeste, ont un rôle à jouer : continuer à dire le droit en toute indépendance bien sûr, travailler à être mieux connus, réfléchir à améliorer le fonctionnement du service public par un usage raisonné de l'intelligence artificielle tout en maintenant l'humain au cœur des décisions, assurer un égal accès à la justice pour l'ensemble des citoyens et des non-citoyens, garantir aux justiciables une justice de qualité, dans des délais raisonnables, ne pas oublier l'intérêt général tout en pensant cet intérêt général, un intérêt général qui n'est pas figé, qui évolue en fonction des désordres du monde, et en premier lieu celui que crée le changement climatique.

Notre feuille de route pour 2023 sera nécessairement dense au regard de tous ces défis, avec toujours la boussole du service public et de l'utilité sociale du travail de justice... Et avec toujours ce courage dont parlait Jaurès, celui de ne pas livrer sa volonté au hasard des impressions et des forces, de garder dans les lassitudes inévitables l'habitude du travail et de l'action et d'être, tout ensemble, et quel que soit le métier, un praticien et un philosophe.



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE

Remerciements.
