

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

AUDIENCE SOLENNELLE 2 FEVRIER 2018

DISCOURS DE MME SYLVIE FAVIER PRESIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

.....
Cette audience solennelle est la première organisée au Tribunal administratif de Melun, et je vous remercie du fond du cœur d'être présents pour y assister.

Comme nous sommes, en tant que praticiens du droit administratif, des spécialistes du bilan coûts / avantages, je vous dirais qu'organiser une première audience solennelle présente des avantages et, en même temps, des inconvénients.

Au titre des avantages, le fait d'avoir beaucoup de choses à vous dire.

Au titre des inconvénients : le fait d'avoir beaucoup trop de choses à vous dire, et je vous prie par avance de bien vouloir excuser les omissions ou raccourcis excessifs que cette situation peut générer.

Le Tribunal administratif de Melun a 21 ans.

En d'autres temps, pas si lointains, on aurait dit qu'il a ainsi atteint l'âge de la majorité.

Je dirais plutôt qu'il a atteint l'âge de la maturité.

Il a gardé son champ de compétence territoriale initial, et couvre le contentieux des territoires du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne, mais a beaucoup grandi depuis sa naissance.

A 21 ans, on a déjà une histoire, et je laisserai le soin à mes collègues, Antoine Jarrige, président de la deuxième chambre, Dominique Lalande, rapporteur public de la troisième chambre, et Servane Bruston, rapporteure publique de la deuxième chambre, de vous parler de cette histoire, de vous raconter cette histoire, notamment jurisprudentielle.

A 21 ans, on a surtout, je l'espère, des convictions et des projets. De cela, je voudrais vous entretenir.

Le Tribunal administratif de Melun, c'est environ 10 000 requêtes enregistrées par an, plus certaines années, et moins certaines autres, dont 2017. En 2017, le Tribunal a été saisi d'environ 9800 requêtes.

Je vous épargnerai le détail des chiffres, que vous trouverez dans la plaquette qui vous a été distribuée, et résumerai brièvement – très brièvement – l'activité contentieuse, en vous disant que dans ces 9800 entrées, on trouve :

- en tête, le contentieux des étrangers, avec 37% des dossiers enregistrés,
- en deuxième position, 19% de contentieux social,
- et dans le peloton, 9 % de contentieux fiscal,

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

- 8% de contentieux de la fonction publique,
- 7% de contentieux relatif aux mesures de police
- et 5% d'urbanisme.

Les 15 % restants sont qualifiés de « divers »

Depuis plusieurs années, le nombre de décisions rendues a toujours permis de couvrir les entrées, avec 2 pics à 109 % en 2014 et 2017. Est-ce le fruit du hasard ? Ce sont les années au cours desquelles les effectifs du Tribunal ont été les plus élevés.

Grâce à l'investissement de chacun, magistrats, et agents de greffe, nous pouvons vous présenter aujourd'hui une situation contentieuse, qui, sans être parfaite, car elle reste précaire, est relativement saine.

Notre délai prévisible de jugement est de 8 mois et 20 jours, ce qui signifie que nous avons entre 8 et 9 mois de stock.

Mais le stock ne s'écoule pas de façon linéaire, le traitement de certains dossiers prend plus de temps que d'autres, et notre délai moyen de jugement est donc supérieur au délai prévisible, à 10 mois et 20 jours.

Il est plus élevé encore si l'on exclut les affaires réglées en urgence et que l'on parle des affaires dites ordinaires.

Hors urgences, notre délai moyen de jugement est de 1 an et 9 mois. Il est en augmentation par rapport à 2016, mais je signale qu'un délai moyen qui s'allonge n'est pas nécessairement un signe de vieillissement du stock. Cet allongement peut traduire au contraire un effort pour juger les dossiers anciens et donc conduire au rajeunissement.

Ce qui importe, c'est donc que le stock de dossiers anciens diminue, et c'est le cas à Melun, car nous nous sommes attelés depuis quelques mois, avec courage et détermination, mais surtout avec succès, à la prévention du vieillissement du stock.

Je voudrais à cet instant remercier tous les membres de notre communauté juridictionnelle, présidents, magistrats, agents du greffe, et techniciens, pour les efforts qu'ils ont accepté d'entreprendre et surtout de poursuivre dans cette lutte presque sans fin contre le vieillissement des dossiers, tout en continuant à juger rapidement ceux de ces dossiers qui présentent un caractère urgent.

Puisque j'en suis aux remerciements, je tiens à remercier ici tout particulièrement Catherine Magri, greffière en chef du Tribunal depuis sa création, qui abandonne ses fonctions dans un mois. Catherine Magri a su mettre en place, puis accompagner l'évolution de l'organisation du Tribunal, d'un Tribunal toujours plus grand, plus beau, mais surtout d'un tribunal chargé d'une tradition d'accueil et de solidarité.

Catherine Magri a su gérer travaux, ressources humaines, budget et organisation. Elle s'est montrée toujours réactive, dans un contexte où les urgences ne manquent pas. Merci Catherine, j'ai pris le risque de vous faire rougir, et c'est sans regret, ni remords que je provoque ce rougissement, vous le valez bien !

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

Je parlais des urgences, et, en la matière, le tribunal administratif de Melun peut se targuer d'une certaine expérience.

Par exemple, en 2017, nous avons jugé en urgence près de 1.100 dossiers de procédures d'éloignement de ressortissants étrangers dites procédures 72 heures. Je préfère ne pas imaginer ce qu'il en aurait été si le contentieux d'un des deux centres de rétention du Mesnil Amelot n'avait pas été transféré au Tribunal administratif de Montreuil depuis le 1^{er} janvier 2017.

Puisque j'essaie de n'omettre personne dans mes remerciements, je remercie particulièrement nos collègues du Tribunal administratif de Montreuil et leur présidente, ici présente, d'avoir accepté cette nouvelle répartition des compétences, si longtemps espérée par les magistrats Melunais, si longtemps attendue, et enfin réalisée depuis le 1^{er} janvier 2017. Nous l'avons rêvé, et nous l'avons fait !

J'ai parlé dossiers, je souhaite aussi parler des femmes et des hommes qui composent le Tribunal.

Le Tribunal est composé de 42 magistrats, dont 12 présidents, ou plutôt 5 présidentes et sept présidents. Il comprend 30 conseillers et premiers conseillers, avec une répartition des femmes et des hommes inversée par rapport à l'échelon présidentiel soit 17 femmes et 13 hommes.

Le greffe est composé de 58 agents, très majoritairement féminins.

Enfin le Tribunal comprend 10 chambres : 9 chambres collégiales et une chambre des référés.

Le greffe est organisé en 10 greffes de chambre, un par chambre, dont le greffe des urgences pour la chambre des référés, un greffe droit au logement opposable spécialisé, et d'autres services de greffe centralisés, avec particulièrement le greffe central, qui procède à l'enregistrement et à l'orientation des requêtes entrantes, le greffe des expertises, et le service de l'exécution.

Parallèlement, certains de nos agents sont affectés à des tâches qui ne sont pas de greffe, mais sont tout aussi importantes, l'accueil, la documentation, la sécurité des installations, la gestion des ressources humaines et le budget du tribunal, le suivi des enquêtes publiques..... Je n'oublie pas la régie, très sollicitée car la régie prend notamment en charge les dépenses d'interprétariat, de droit pour les dossiers étrangers urgents, qui s'élèvent à près de 85 000 euros par an.

Voilà pour l'état des lieux, mais je souhaitais surtout vous parler de nos engagements.

Nos engagements et donc nos projets sont liés à l'idée que nous nous faisons de la justice et de la qualité qui doit s'y attacher.

Nous sommes soucieux de la qualité juridique de nos décisions, et ce d'autant plus que la plupart de nos décisions sont définitives. Peu d'entre elles sont frappées d'appel : 13,9 % en 2017, alors que ce pourcentage s'élève à plus de 22% en moyenne nationale, et sur ces

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

13,9 %, près de 80% sont confirmées. C'est dire que sur environ 100 décisions susceptibles d'appel rendues par le Tribunal, 97 sont des décisions apportant une solution définitive, soit parce qu'elles n'ont pas été portées devant la Cour administrative d'appel, soit parce qu'elles ont été confirmées.

Il est donc particulièrement important que nos décisions soient fiables.

Mais la qualité, c'est aussi bien autre chose si l'on se place du point de vue de nos justiciables, qu'ils soient administrés ou administrations.

La justice est partie intégrante de la société, elle est une condition indispensable au bon fonctionnement du pacte républicain et des services publics, et pour cela il faut qu'elle soit reconnue comme telle, et qu'elle réponde aux attentes des personnes privées ou publiques qui en sont les usagers.

Sans doute, avons-nous vécu trop longtemps avec l'idée que devant nous il n'y avait que des dossiers, que des actes administratifs dont nous devons apprécier la légalité.

Sans doute, la multiplication des contentieux mettant en cause les personnes et l'influence croissante de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'Homme nous ont-elles fait comprendre, et c'est une bonne chose, que nos jugements s'adressaient surtout à des personnes.

Pour la plupart d'entre elles la cause qu'elles défendent devant nous est une cause importante sur le plan personnel. Leur cause.

Les administrations, quant à elles, prennent une multitude de décisions, et pour elles le contentieux est rarement un choix, c'est plutôt une charge.

Pour tous, le recours au contentieux est le plus souvent une situation subie, plus que voulue.

Alors, que pouvons-nous faire pour tenter de satisfaire nos justiciables ?

La liste des critères pourrait être longue, tant est complexe la notion d'intérêt des justiciables, mais j'en citerai trois qui me paraissent déterminants.

Pour être de qualité, la justice doit s'efforcer :

- d'être rendue dans un délai raisonnable,
- d'être accessible,
- et d'être effective.

1) *Le jugement doit intervenir dans un délai raisonnable.*

Bien juger, ce n'est pas toujours juger dans l'urgence, mais c'est en tout cas garantir au justiciable un « délai raisonnable » de réponse à sa demande, tout en laissant le temps nécessaire au débat contradictoire.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

Nous avons, bien entendu, nos procédures de référés d'urgence, qui représentent à Melun un peu plus de 700 décisions par an.

Nous avons également les urgences concernant le contentieux des étrangers, notamment les procédures dites 72 heures, qui, ajoutées aux référés urgents, et à d'autres procédures particulières, portent à plus de 20% notre activité relevant de « la première urgence ».

Ce chiffre ne serait rien si nous n'avions pas d'autres affaires à délai contraint : procédures d'éloignement des ressortissants étrangers que nous devons juger à 15 jours pour les transferts des demandeurs d'asile, 6 semaines ou 3 mois pour les autres mesures d'éloignement, 2 mois pour le droit au logement opposable, 3 mois pour les plans de sauvegarde de l'emploi, bientôt peut être 10 mois pour certaines affaires d'urbanisme, Cela représente près de la moitié de nos affaires, avec une tendance de plus en plus nette du législateur à imposer des délais au juge administratif, qui ne peut les respecter qu'au détriment des autres dossiers, qu'au détriment des autres justiciables qui, eux, répondent à la catégorie des affaires dite ordinaires.

C'est pourquoi je me permets d'insister sur l'effet d'éviction que crée la multiplication des délais contraints, et me permets également de signaler qu'il nous faudra parfois faire des choix entre le respect de certains de ces délais et la prise en compte des attentes d'autres justiciables, pour lesquels un délai d'un an est déjà trop long et pour lesquels un délai excédant un an devient insupportable.

Plus précisément, nous portons une attention particulière au jugement rapide des dossiers relevant des contentieux sociaux, du contentieux de l'urbanisme, et nous nous efforcerons, à l'avenir, de faire en sorte qu'aucun justiciable n'attende plus de deux ans le jugement de son affaire, délai ramené à un an pour l'urbanisme, et à 6 mois pour les contentieux sociaux.

Le délai raisonnable devient ainsi le délai adapté aux situations.

Le travail de fond a déjà été engagé en ce sens, et les magistrats de Melun, largement épaulés par le greffe, ont fait preuve d'une conscience professionnelle extrême pour parvenir à cet objectif.

A l'aune de la célérité, je voudrais aussi m'adresser aux experts ici présents. Vous avez certainement remarqué notre tendance à vous fixer des missions plus limitées que celles que nous demandent les parties, et surtout à vous presser de rendre vos rapports.

Vous avez parfois pu penser qu'il s'agissait seulement pour nous de répondre à une pression statistique. Permettez moi ici de vous confirmer qu'il n'en est rien, que les demandes d'accélération que nous vous adressons visent essentiellement à permettre aux parties à un litige d'obtenir une solution plus rapide, et par là même plus satisfaisante. Je sais que vous m'avez comprise sur ce point.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

2) le deuxième gage de qualité de la justice est son accessibilité, accessibilité entendue au sens de l'accès au juge.

Il devient de plus en plus aisé de saisir la juridiction administrative, et l'application télérecours que beaucoup nous envient a facilité la saisine mais aussi les échanges entre les parties.

A l'heure qu'il est, l'usage de télérecours est réservé aux avocats et aux organismes publics. L'année 2018 devrait être celle de l'ouverture d'un portail « Citoyens » qui permettra à tous les justiciables, même non représentés par un avocat, d'accéder aux téléprocédures.

Deux Tribunaux ont été volontaires pour participer à l'expérimentation de télérecours citoyens, et Melun en fait partie. Ce sera chose faite en mai 2018. Un « kiosque télérecours » sera placé à proximité de l'accueil du Tribunal, où les requérants pourront trouver une aide pour numériser leurs documents et recevoir les explications nécessaires à la bonne compréhension des procédures.

Le Télérecours citoyens ne constitue pas notre seul projet en matière d'accessibilité à la justice et je citerai ici 5 autres domaines ou projets qui me paraissent œuvrer en ce sens.

Ce ne sont, certes pas, de grands projets, mais parfois les petites actions font mieux que les grands principes.

- tout d'abord, nous avons renforcé le bureau d'aide juridictionnelle.

Depuis 2015, le Tribunal administratif a pris en charge la gestion de la section administrative du bureau d'aide juridictionnelle, ce qu'il n'était pas tenu de faire, et y a affecté 2 agents. 4 magistrats président alternativement les commissions qui se tiennent mensuellement. Nous n'avons plus aucun retard, alors que les demandes sont en augmentation constante. En 2017, plus de 2000 demandes d'aide juridictionnelle ont été traitées.

Cela a permis aux plus démunis des justiciables d'obtenir dès leur premier contact avec le Tribunal les renseignements dont ils pouvaient avoir besoin. Cela leur a permis surtout de bénéficier rapidement des services d'un avocat, professionnel du droit.

Cette prise en charge a été réalisée en collaboration avec nos homologues judiciaires, et plus particulièrement le Tribunal de Grande instance de Melun. Je salue ici la présence de sa présidente. Je salue également la présence du président du Tribunal de grande instance de Meaux. Chers tous deux, je sais qu'auprès de vous, je peux trouver une convergence d'idées et une ouverture d'esprit qui me sont précieuses à tout moment.

Je salue enfin le travail accompli au sein de notre Tribunal par l'une des vice-présidentes du Tribunal administratif de Melun, désormais vice-présidente du Tribunal administratif de Strasbourg, que je ne nomme pas pour ne pas faire rougir une seconde personne, mais qui nous fait le plaisir d'être ici aujourd'hui et sans laquelle nous ne serions peut-être pas arrivés à ce à quoi nous sommes parvenus.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

- Dans le même sens de la facilitation de l'accès au droit, nous accueillons dans nos locaux une consultation gratuite d'avocats.

Tous les vendredis après midi, depuis un an, le barreau de Melun assure, sur rendez-vous, une consultation en droit des étrangers. Cette permanence s'est peu à peu développée et connaît aujourd'hui un franc succès. Les rendez-vous doivent désormais être pris plus de 15 jours à l'avance.

Depuis octobre 2017, un dispositif analogue a été mis en place en ce qui concerne le droit au logement opposable. Les consultations n'ont lieu qu'une fois par mois, le lundi après-midi. Elles ne sont pas encore très fréquentées mais ont le mérite d'exister et il ne fait pas de doute qu'elles sont utiles et seront appelées à prendre de l'ampleur.

J'adresse ici des remerciements chaleureux au barreau de Melun pour l'attachement qu'il marque ainsi à l'accès au droit.

Je soulignerai aussi bien sûr la qualité des échanges avec les autres barreaux du ressort, le barreau du Val-de-Marne, les barreaux de Meaux et de Fontainebleau, avec lesquels les contacts ont toujours été constructifs.

- Je poursuis en ce qui concerne l'accès à la justice avec un autre projet, mené lui aussi en collaboration avec le Tribunal de Grande instance, grâce au soutien de la commune de Melun. Il s'agit de créer un relais d'accès au droit, commun aux deux ordres de juridiction, situé dans des locaux municipaux, et auprès duquel les administrés pourront trouver les premiers renseignements qui leur permettront de s'engager, s'ils l'estiment nécessaire, dans un éventuel recours à la justice ou, j'en reparlerai plus tard, dans la voie de la médiation. Un relais d'accès au droit, cela existe déjà auprès des juridictions judiciaires, c'est nouveau dans l'ordre administratif, et un relais commun aux deux ordres de juridiction, c'est encore plus nouveau. Sa création démontre notre volonté affirmée de rendre la justice, dans son ensemble, plus accessible.

M. le Maire, merci de nous y aider, mais nous connaissons, bien sûr, votre sensibilité aux questions de justice.

- Pour aider les justiciables, et c'est ici le 4^{ème} volet de notre démarche pour améliorer l'accès à la justice, nous avons mis au point des formulaires de saisine du Tribunal que pourront utiliser nos requérants les plus vulnérables, demandeurs en matière de contentieux sociaux.

Ces formulaires sont, nous l'espérons, clairs et faciles d'utilisation. Ils sont d'ores et déjà disponibles sur le site internet du Tribunal, et à l'accueil du Tribunal. Nous souhaitons les diffuser plus largement, auprès des travailleurs sociaux notamment, mais aussi auprès des points d'accès aux droits, et, évidemment auprès de notre futur relais d'accès au droit.

- enfin, toujours dans le sens de l'accessibilité, nous allons nous efforcer de rendre nos décisions plus lisibles en les rédigeant dans un style plus simple, plus clair, plus explicite, et donc plus compréhensible pour nos justiciables. Nous avons déjà simplifié les visas de nos décisions. Nous concentrons aujourd'hui nos efforts sur la rédaction de leurs motifs.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

Même si la mise en œuvre de la nouvelle rédaction nous imposera dans un premier temps un effort supplémentaire, elle nous semble tellement aller dans le sens de l'intérêt des justiciables que nous sommes prêts à l'assumer. Nous avons amorcé depuis peu la mise en œuvre de cette nouvelle forme de rédaction et nous efforcerons de la généraliser, à Melun, en septembre prochain.

Ainsi, nous rendrons nos décisions plus lisibles, et par là même, plus effectives.

3- L'effectivité de nos décisions est, en effet, le troisième critère de qualité que je souhaitais mettre en avant.

Quel sens aurait la justice si ses décisions n'étaient pas appliquées ?

Pour qu'elles le soient, il faut, d'une part, que la solution qu'elles apportent soit suffisamment claire pour que les parties sachent quelles conséquences en tirer.

Il faut également, nous l'avons déjà vu, qu'elles interviennent à une date où elles présentent une utilité.

Il faut, enfin, que le juge exerce tous les pouvoirs dont il est investi lorsque l'administration tarde à exécuter les décisions de justice.

Désormais, le Tribunal s'est doté d'un service spécialisé, qui suit au jour le jour les demandes des justiciables lorsqu'ils estiment que l'administration n'a pas ou n'a qu'imparfaitement appliqué ses décisions. Nous leur répondons plus rapidement qu'avant et sommes désormais en mesure de cerner plus précisément les difficultés qui peuvent se poser. Nous organiserons des réunions régulières avec les administrations les plus concernées. Il s'agit de combattre l'idée que la justice administrative pourrait se montrer impuissante à obtenir que l'administration tienne compte de ses décisions.

Indépendamment des hypothèses où l'administration tarde à exécuter, je souhaiterais souligner ici, en présence des parlementaires qui nous ont fait l'honneur d'assister à cette audience solennelle, un domaine dans lequel l'ineffectivité de nos décisions confine à l'impuissance – et quand je dis « confine à l'impuissance », c'est un euphémisme - : il s'agit du droit au logement opposable et plus particulièrement du dalo injonction dans le cadre duquel nous enjoignons aux préfets de procéder au relogement de personnes non logées ou mal logées.

Certes, l'idée de cette injonction prononcée par un juge procède d'un sentiment tout à fait louable. Mais en pratique, compte tenu de la pénurie de logements sociaux en Ile de France, notre intervention revient à ordonner de reloger des personnes dans des logements qui n'existent pas ou ne sont pas disponibles.

Imaginez l'audience que nous tenons, au cours de laquelle nous accueillons les demandeurs de logement, auxquels nous devons expliquer que nous allons enjoindre au préfet de les loger mais que cela ne servira pas à grand-chose car il n'y a pas de logements.... Tout cela sous astreinte que l'Etat verse - ou ne verse pas- à un fonds géré par l'Etat et qui ne sert pas à la construction de logements mais à l'accompagnement de personnes qui ont obtenu un logement.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN

Certes, le ridicule ne tue pas, mais quand on pense au déploiement de moyens que nécessite la mise en œuvre de ces dispositions du code de la construction et de l'habitation, et qui nous conduisent à prendre des décisions nombreuses, urgentes, mais inefficaces, peut-être serait-il utile de réfléchir à d'autres dispositifs, plus efficaces, qui ne feraient pas intervenir un juge là où le juge n'apporte rien. Et cela, bien sûr, en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits légitimes des demandeurs de logement.

Enfin, il est un dernier point que je souhaiterais évoquer pour renforcer l'effectivité de nos décisions, et c'est paradoxalement de ne pas juger lorsque la solution juridictionnelle n'est pas la plus adaptée.

Je souhaite parler ici de la médiation. Elle consiste à sortir du raisonnement purement juridique et à offrir aux parties la possibilité, grâce à un médiateur, de trouver un accord qui sera plus satisfaisant qu'un jugement. Cela nous semble être une solution d'avenir et nous nous engageons résolument dans cette voie. Alors que la médiation n'a été instituée que depuis peu, nous avons déjà à notre actif une vingtaine de cas où grâce à elle, une solution a pu être trouvée, sans jugement.

Ne pas juger n'est pas une fin en soi. Mais contribuer à l'émergence d'une solution raisonnée et acceptable par tous, mettant fin à des relations conflictuelles, en est une. La médiation le permet, comme elle permet de faire mieux coïncider, ce qui n'est pas toujours le cas dans nos Tribunaux, Justice et équité.

Il est grand temps pour moi de conclure et pour le faire, je voudrais vous dire qu'à travers cette recherche de la qualité que je viens de tenter de vous décrire, c'est la fierté que nous ressentons à exercer nos missions qui transparaît. L'acte de juger est un acte noble, et je peux vous garantir que le sentiment commun à tous les magistrats qui composent le Tribunal, à tous les agents qui composent son greffe, est la fierté qu'ils éprouvent à apporter des réponses à la demande de justice.

Merci à eux de leur contribution, merci à vous d'être là, car votre présence est ressentie comme votre reconnaissance du travail accompli et de l'importance que vous attachez à notre institution.