

Allocution de Mme Sylvie FAVIER, présidente du Tribunal administratif de Melun

.....

Vous honorez, par votre présence à nos côtés, l'audience solennelle qui se tient aujourd'hui au Tribunal administratif de Melun et je vous en remercie sincèrement, toute l'équipe du Tribunal vous en remercie.

A peine la saison des audiences solennelles des tribunaux judiciaires vient-elle de s'achever que notre Tribunal administratif vous invite à la sienne.

J'ai entendu dire ici et là que cette tradition pouvait être perçue comme correspondant à une époque révolue, à un passé désuet qui n'a plus lieu d'être. Mais j'ai entendu dire aussi qu'il fallait dépasser cette idée et vivre cette audience comme s'inscrivant dans la modernité. Sans renier l'importance des traditions, je m'inscris pleinement dans cette seconde vision.

La modernité, ce n'est pas seulement l'utilisation des nouvelles technologies, c'est surtout se tourner vers l'avenir, avoir des projets d'avenir communs avec nos partenaires, nos justiciables, et les professionnels de la justice et du droit qui participent pleinement au fonctionnement de la juridiction.

L'avenir, ce n'est pas travailler en vase clos en tant que magistrats sur nos dossiers au rythme de nos audiences, c'est nous ouvrir, aller vers les autres pour mieux donner un sens à ce que nous faisons et mieux satisfaire les attentes envers la justice.

En ce sens, organiser une audience solennelle, c'est accueillir nos partenaires, les remercier de l'attachement qu'ils nous portent, leur rendre compte, et créer une occasion supplémentaire d'échanges avec eux.

*

* *

Je parlerai donc de projets d'avenir, et c'est pour cela que j'ai souhaité que l'on mette aujourd'hui l'accent sur le thème de la médiation.

Je suis convaincue que ce mode alternatif de règlement des différends est, pour la juridiction administrative, une piste encore insuffisamment exploitée, et très prometteuse.

*

* *

Je ne voudrais toutefois pas limiter l'activité du Tribunal à la seule médiation, ce n'en est qu'un faible aspect numériquement parlant, et je vais donc me livrer à l'exercice plus traditionnel de présentation de l'activité juridictionnelle en 2019.

Vous avez dans la plaquette qui vous a été remise les chiffres qui retracent les grandes lignes de cette activité en 2018 et 2019. A gauche, les entrées, à droite, les sorties.

1^{er} signe de modernité ou d'innovation ? Les graphiques qui vous sont présentés ont banni les camemberts pour les remplacer par des histogrammes. Cette présentation nous a paru plus synthétique et plus parlante que les présentations habituelles. Et oserais-je vous dire qu'au pays du Brie, nous n'avons pas eu tant de mal que cela à renoncer aux camemberts ?

*

* *

Le 1^{er} graphique montre un chiffre record pour les requêtes nouvelles en 2019, avec 11 235 entrées.

Toutes les matières dont nous sommes habituellement saisis augmentent, à l'exception d'une seule, la fonction publique, qui diminue, j'en reparlerai plus tard.

Les deux augmentations les plus sensibles sont le contentieux des étrangers, et les contentieux sociaux.

Pour ces derniers, l'augmentation résulte essentiellement de la prise en charge par les tribunaux administratifs de nouveaux contentieux, auparavant traités par d'autres juridictions, comme notamment celui de l'aide médicale d'Etat.

Au sein des contentieux sociaux, le droit au logement opposable conserve une place prédominante et croissante, ce qui n'est, hélas, qu'une des traductions de la situation de mal logement en Ile de France.

Mais, sur le plan du contentieux, c'est la place du contentieux des étrangers qui est la plus frappante.

4726 requêtes en 2019, contre 4543 en 2018, soit 42% de nos entrées. L'augmentation est moindre que dans d'autres Tribunaux, mais elle est néanmoins sensible.

Et ce, d'autant plus que la structure de ces requêtes évolue.

En leur sein, 2469, donc plus de 52% d'entre elles, portent sur de l'éloignement urgent.

Par contentieux de l'éloignement urgent, j'entends les décisions concernant les ressortissants étrangers retenus au centre de rétention du Mesnil Amelot, ou assignés à résidence, ou demandeurs d'asile faisant l'objet de décisions de transferts vers d'autres Etats de l'Union, ainsi que les décisions portant obligation de quitter le territoire français dites OQTF 6 semaines, créées par la loi du 7 mars 2016.

Ces recours visent des décisions préfectorales dans le cadre desquelles le délai de recours est réduit et sur lesquelles nous devons statuer en urgence, sans collégialité ni éclairage d'un rapporteur public, caractéristiques qui étaient pourtant, dans un temps pas si

lointain, la marque de fabrique de la juridiction administrative et la garantie de son indépendance.

Autant de jugements dont les effets pratiques incertains nous font souvent douter de notre propre utilité.

Ce sentiment est encore plus prégnant si l'on aborde la question des procédures de référé.

En 2019, 611 affaires relevant du contentieux des étrangers ont pris la forme de requêtes en référé sur un total de 1187 référés urgents.

Parmi celles-ci, une mention particulière pour les référés que nous appelons « mesures utiles », c'est-à-dire les procédures où nous ordonnons à l'administration d'agir, 75 procédures en 2019 répertoriées en « droit des étrangers », qui portent principalement sur des demandes de rendez-vous en préfecture, qu'il s'agisse de déposer une demande d'asile ou une demande de titre de séjour.

Dans plus de la moitié de ces cas, nous rendons une ordonnance de non-lieu car le recours libère subitement une place dans le planning, mais il aura fallu pour cela obliger le demandeur à présenter une requête, éventuellement assortie d'une aide juridictionnelle, et il nous aura fallu enregistrer cette requête, la communiquer à la préfecture, voire organiser une audience, puis, dans tous les cas, rendre une ordonnance juridictionnelle et la notifier. Imaginez le coût global de ces 75 procédures !

Je le dis clairement, et avec une certaine colère, ce rôle qu'on nous fait ainsi jouer ne correspond pas aux missions d'un juge !

Quels que soient les motifs pour lesquels les rendez-vous ne sont pas donnés avant que nous ne soyons saisis, cela n'est pas admissible.

J'ajoute enfin que nous enregistrons désormais des requêtes indemnitaires, présentées par certains de ceux qui estiment qu'ils ont subi un retard anormal à voir leur situation prise en compte. L'Etat, comme nous, nous retrouvons ainsi dans un engrenage coûteux et sans doute évitable.

J'en reviens à mes chiffres : si l'on additionne les chiffres de l'éloignement urgent et des référés dans le domaine du contentieux des étrangers, on arrive à 3080 requêtes, ce qui représente plus du quart de nos entrées totales, et presque les 2/3 de nos affaires de contentieux des étrangers.

Je tire de ces considérations chiffrées l'idée que le risque de submersion existe, voire, est déjà réalisé, pour les administrations comme pour nous qui devons y consacrer la majeure partie de notre temps, au détriment de tout le reste.

Une réorganisation tant des procédures devant l'administration que des procédures contentieuses est donc impérative en matière de droit des étrangers.

J'espère sur ce point que nous serons entendus.

Un groupe de travail constitué par le Conseil d'Etat sur demande de Matignon est chargé de faire des propositions en la matière. Sans vouloir dévoiler un secret, les pistes de simplification des procédures contentieuses envisagées au sein de ce groupe de travail sont intéressantes, mais nécessitent pour la plupart d'entre elles des modifications législatives, dont j'espère la prise en compte par le législateur lorsque le Conseil d'Etat aura présenté ses propositions. Elles nécessitent également une évolution dans les procédures administratives et leurs modalités de mise en œuvre.

*

* *

J'en ai terminé avec les affaires enregistrées au Tribunal en 2019, et j'en passe donc aux affaires traitées.

Les affaires enregistrées sont en hausse, je l'ai dit, mais les affaires traitées sont en baisse sensible et nous n'avons pas pu, en 2019, pour la première fois depuis longtemps, traiter autant de dossiers que nous en avons reçu, loin s'en faut.

Cette situation résulte principalement de nos difficultés d'effectifs, récurrentes s'agissant des magistrats à défaut de remplacement des départs en cours d'année ou de compensation des absences.

Elles sont plus nouvelles s'agissant des agents de greffe et des aides à la décision, en raison d'un gel des emplois, intervenu à peine avions nous récupéré un nombre suffisant de magistrats pour être en état de juger.

L'infériorité du nombre d'affaires traitées résulte aussi de priorités que j'ai souhaité établir dès la mi 2017, et qui visaient essentiellement à traiter dans l'année :

- bien sûr, les procédures d'urgence,
- ensuite, les contentieux sociaux,
- et dans le même temps, les dossiers les plus anciens, de façon à tenter d'endiguer le vieillissement de notre stock.

Traiter les dossiers les plus anciens, cela signifie souvent traiter les dossiers les plus difficiles et cela conduit parfois à en traiter moins.

Ces choix n'avaient rien d'idéal, mais ils étaient nécessaires, et je tiens à remercier tout particulièrement et sincèrement toute l'équipe du Tribunal qui a bien voulu les mettre en œuvre.

A ce propos, je tiens à remercier tout particulièrement M. Maurice Declercq, premier vice-président du Tribunal, qui a été aux commandes pendant toute la période pendant laquelle j'ai moi-même été absente.

Pour cette année 2019, et malgré les difficultés des neuf premiers mois, notre Tribunal administratif n'a pas à rougir de ses résultats. Grâce à l'effort et à l'engagement de chacun, le cap a pu être tenu. Un Tribunal, c'est une équipe, une communauté, des magistrats, un greffe animé par une greffière en chef, des agents techniques et des agents d'aide à la décision.

Tous ont contribué, par leur investissement sans faille et leur attachement à la cause de la justice, à faire en sorte que les intérêts des justiciables puissent être préservés.

*

* *

J'abandonne ici ce rapide tableau de la situation passée, pour en revenir au projet d'avenir qui me tient sans doute le plus à cœur, celui du développement de la médiation.

La médiation présente à mes yeux 3 avantages :

- **Elle règle plus durablement les litiges**, car avec elle, on recherche les raisons plus profondes du litige, qui se résument rarement à la seule question du respect des normes juridiques. En soignant les racines, on peut espérer guérir le mal, et le guérir durablement.

- **Deuxième avantage : la médiation offre une image de la justice apaisée et équilibrée.**

Hélas, trois fois hélas, la justice administrative offre parfois l'image de privilégier les intérêts de l'administration.

Pourquoi cette image ? Parce qu'il est vrai que les administrations prennent le plus souvent des décisions légales, et heureusement ! ce qui nous conduit souvent à rejeter les requêtes. Mais ces décisions administratives, comme le sont nos jugements ensuite, sont alors incomprises.

Ainsi, en apportant une solution purement juridictionnelle, toujours manichéenne dans le contentieux de l'excès de pouvoir, et perçue comme étant rendue en faveur de l'administration, on peut créer cette image de déséquilibre entre les deux plateaux de la balance, qui serait la négation de cette indépendance que nous revendiquons.

Favoriser la recherche d'une solution expliquée et consentie de part et d'autre, par la voie de la médiation, offre à mon sens une image plus équilibrée, de l'intervention du juge.

- **Enfin, et c'est cela le 3^{ème} avantage que j'attribue à la médiation,**

J'ai la conviction qu'elle peut aussi prévenir la naissance de certains contentieux.

J'en donnerai une illustration, qui, sans être totalement probante à elle-seule, me semble néanmoins révélatrice et voudrais saluer à ce propos la présence parmi nous du président du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne.

J'ai dit précédemment que le contentieux de la fonction publique avait diminué en 2019 et que c'était le seul de nos contentieux qui avait connu une telle tendance.

Cette diminution est de 20%, mais elle n'est pas uniforme.

Le domaine où ce contentieux diminue beaucoup plus nettement est celui des agents publics territoriaux dans le département du Val-de-Marne, où la réduction est de 33% entre 2018 et 2019, à comparer, donc, aux 20% plus globaux¹.

Or, dans le Val-de-Marne, a été mise en place dans le domaine de la fonction publique territoriale, une procédure de médiation préalable obligatoire, confiée au centre de gestion de la petite couronne, et à laquelle de nombreuses collectivités ont adhéré par convention.

Pour l'instant, le nombre de saisines n'est pas très élevé, 32 en 2019. Seulement 9 médiations ont été effectivement engagées par le centre de gestion pour le Val-de-Marne. 7 ont donné lieu à un accord et 2 sont en cours.

Et pourtant, on peut légitimement se poser la question de savoir si la diminution très sensible du nombre de requêtes présentées par les agents territoriaux en poste dans le Val-de-Marne n'est que le fruit du hasard.

Ou alors, y voir, dans une certaine mesure au moins, le fruit d'un effet préventif de l'institution d'une possibilité de médiation, qui véhiculerait l'idée que le conflit est évitable, que la discussion est possible et qu'il existe d'autres voies de règlement des difficultés.

L'avenir nous dira si une telle tendance se confirme. Pour l'instant le recul n'est pas suffisant, mais la coïncidence est néanmoins troublante et peut, à tout le moins s'expliquer par le nombre important de collectivités du Val-de-Marne qui ont volontairement adhéré au dispositif et ont ainsi accepté d'entrer dans une ère nouvelle.

*

* *

J'ai cité ici un exemple de médiation qui se pratique sans intervention du Tribunal.

La médiation à l'initiative du juge existe également et a été intégrée au code de justice administrative par la loi du 18 novembre 2016.

Au tribunal administratif de Melun, nous en sommes encore à une « politique des petits pas », avec 19 médiations engagées en 2019. Mais nous sommes désormais résolument engagés dans une politique plus volontariste avec pour le seul mois de janvier 2020 13 nouvelles affaires dans le cadre desquelles les parties ont accepté le principe de la médiation que nous leur avons proposée. Et à ce rythme, l'année 2020 est beaucoup plus prometteuse !

Il faut dire que nous avons mis une « équipe de choc » sur le sujet et que l'attribution de moyens dédiés, à défaut malheureusement de moyens supplémentaires, dans ce domaine comme dans d'autres, a été la clef de la réussite.

Cette équipe dédiée est chargée d'aider à la détection des dossiers susceptibles d'être proposés à la médiation, de solliciter les parties, de leur proposer un médiateur et de suivre les médiations acceptées.

Cette équipe est également chargée de développer les partenariats, car pour développer la médiation il faut encore convaincre.

Les partenariats se mettent désormais en place. Nous avons passé des conventions en 2018 avec l'ensemble des barreaux et, en Seine-et-Marne, avec les deux associations de médiateurs que sont l'association des médiateurs indépendants d'Ile-de-France (AMIDIF) et médiations 77. Il nous faut maintenant mettre en œuvre ces conventions et solliciter ces

associations pour qu'elles participent à l'information sur la médiation, dans le cadre de réunions, d'audiences ou de permanences.

Les partenariats se mettent également en place avec la chambre nationale des praticiens de la médiation (CNPM), dont vous entendrez plus tard la représentante, et avec le médiateur des entreprises du ministère des finances qui accepte de prendre en charge les médiations en matière de marchés publics que nous lui confions.

*

* *

Vous le voyez, le chantier est encore vaste, mais nous l'avons engagé et nous le poursuivrons avec patience et détermination.

*

* *

Dans le même sens des chantiers engagés, je voudrais citer ici une action nouvelle et unique en France, je crois, qui débute en Seine-et-Marne et qui n'aurait pu exister sans votre soutien, Madame la préfète.

C'est à ce stade que je voulais vous remercier tout particulièrement pour la qualité des relations que nous avons pu créer sur ce point comme sur d'autres.

Vous allez quitter la Seine-et-Marne d'ici quelques jours, mais la dynamique est créée, votre secrétaire général nous y a bien aidé, votre équipe est sensibilisée et nous nous efforcerons de mettre en œuvre cette action dont nous avons rêvé.

Cette action, c'est apporter une pointe de médiation dans les litiges relevant du contentieux des étrangers, plus précisément dans le contentieux des refus de titres de séjour.

Jusqu'ici, l'idée générale était qu'il s'agissait d'un domaine dit de police dans lequel aucune négociation n'était possible : l'Etat décide, le juge tranche, mais entre les deux il n'y aurait rien.

C'est oublier qu'à une époque pas si lointaine, il existait des possibilités de recours gracieux, qui présentaient un intérêt tant qu'elles suspendaient les délais de recours, ce qui n'est plus le cas maintenant.

C'est oublier aussi que ces dossiers ne concernent pas autant qu'on veut parfois le dire l'ordre public, mais ont une dimension humaine qu'il ne faut pas négliger.

C'est oublier enfin que les textes eux-mêmes introduisent une marge d'appréciation, offerte au préfet, sous le contrôle du juge, marge d'appréciation qui ouvre la voie à l'échange de points de vue.

J'ai donc écrit début décembre 2019 à Mme la Préfète pour lui proposer une expérimentation de médiation dans le domaine du contentieux des étrangers et j'ai reçu une réponse positive rapidement.

Encore merci, Madame la préfète.

Depuis, nous avons rencontré les services de la préfecture et avons conjointement décidé d'une expérimentation de 6 mois portant sur les points suivants :

- 1^{er} point : Seront concernés les dossiers de refus de titre de séjour ou de bénéfice du regroupement familial dans lesquels il apparaîtrait qu'une appréciation différente de celle portée par les services de l'Etat était possible ET légale,
- 2^{ème} point : L'accord des parties sur la médiation sera recueilli dans les conditions de droit commun et sera, bien entendu, placé sous le régime de la liberté des parties et de la confidentialité des échanges,
- 3^{ème} point : La médiation sera assurée par le président de la chambre médiation du tribunal, et elle sera d'une durée de trois mois.

J'ai bien conscience que pour ne pas être chronophage et rester supportable par des services et un tribunal déjà surchargés, cette activité de médiation ne pourra pas porter sur un grand nombre de dossiers.

Mais je compte sur elle pour le symbole qu'elle représente et pour l'esprit qu'elle permettra d'insuffler, fondé sur le dialogue, l'échange apaisé et la compréhension mutuelle.

Comme je vous l'ai indiqué, Monsieur le Préfet du Val-de-Marne, dès que les conditions en seront réunies, notamment dès que vous pourrez enfin bénéficier de la collaboration de votre nouvelle secrétaire générale, je me tournerai vers vous pour tenter une expérience analogue dans votre département.

Voici en quelques mots résumés ce beau projet, qui s'ajoute à bien d'autres, et qui m'autorise ainsi à conclure sur une note d'espoir plutôt que porter une appréciation pessimiste sur une situation parfois morose.

La justice ne se rend pas dans la morosité et la tension, elle doit être vecteur de confiance et d'espoir.

Autre note d'espoir, je salue ici l'arrivée en juillet et septembre 2019 de 18 nouveaux magistrats, dont trois présidents, ce qui nous a permis d'être 48 en septembre 2019, et d'être encore 46 aujourd'hui.

Un dernier mot, encore, pour vous remercier encore d'être là, attentifs et bienveillants, et je cède sans tarder la parole à l'une de nos rapporteurs publics, Mme Sophie Edert, pour un point de notre jurisprudence intitulé « incursions du juge administratif dans la vie des entreprises ».

ⁱⁱ évolution sur 3 ans des entrées « agents publics » (agents de l'Etat, hospitaliers, et territoriaux)

	FCT PUB ETAT	FCT PUB HOSP	FCT PUB TERRIT	Dont FPT Val-de-Marne
2017	235	130	274	152
2018	279	172	334	189
2019	240 (+ 2% / à 2017)	123 (-5% / à 2017)	265 (-3% / à 2017)	126 (-17% / à 2017)