

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Michel Laso,
président des tribunaux administratifs de la Martinique et
de Saint-Pierre-et-Miquelon..... 2
- Présences en réunion..... 8

Mardi

7 octobre 2025

Séance de 20 heures 30

Compte rendu n° 38

SESSION 2025-2026

**Présidence de
M. Frantz Gumbs,
Président de la commission**



La séance est ouverte à vingt heures trente-cinq.

M. le président Frantz Gumbs. Nous avons souhaité consacrer hier une après-midi d'auditions au territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, que nous poursuivons ce soir en recevant M. Jean-Michel Laso, président depuis deux ans des tribunaux administratifs de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes entendues par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Jean-Michel Laso prête serment.)

M. Jean-Michel Laso, président des tribunaux administratifs de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Je suis président des tribunaux administratifs de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon depuis un peu plus de deux ans. C'est l'histoire qui a réuni ces deux territoires très différents dans une même juridiction. Pendant longtemps, Fort-de-France a été le siège d'un tribunal administratif regroupant la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon. À partir des années 2010, tous ces territoires ont obtenu des tribunaux administratifs autonomes, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon. Nous continuons donc à gérer les contentieux administratifs de ce dernier en dépit de son éloignement. Cette particularité nous oblige, lorsque nous nous y rendons, à transiter par le Canada car il n'existe pas de vol direct pour Saint-Pierre – nous prenons un vol le lundi, nous tenons une audience le mercredi et nous rentrons le jeudi par le même chemin.

Ces deux tribunaux ne sont pas comparables, le volume d'activité de la Martinique s'élevant à quelque 850 dossiers – en augmentation chaque année de 5 % à 7 % – contre une vingtaine de requêtes par an à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne compte que 5 000 habitants. Cela ne justifie donc pas que nous nous y rendions plus souvent. Nous voulons tout de même tenir une audience à Saint-Pierre-et-Miquelon une fois par an afin de juger les dossiers les plus « anciens », c'est-à-dire ceux qui ont deux ans d'ancienneté. En revanche, en Martinique, nous tenons des audiences tous les mois. Ce sont les cinq mêmes magistrats – le chef de juridiction, un rapporteur public et trois rapporteurs – qui gèrent les contentieux administratifs de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Nous sommes fictivement organisés en deux chambres, l'une gérant les dossiers de la Martinique et l'autre les dossiers de Saint-Pierre-et-Miquelon, de manière à bien les distinguer.

Nous ne disposons d'aucun agent de greffe à Saint-Pierre-et-Miquelon puisque nous tenons nos audiences au tribunal de première instance, chez nos collègues judiciaires. Notre relais sur place est une agente de préfecture, qui relève donc d'une administration différente. De ce fait, elle n'a pas accès à nos applications métiers : nous ne pouvons communiquer avec elle que par mail, alors que les requêtes sont toutes numérisées. Les particuliers doivent en effet les déposer sur Télérecours citoyens et les avocats sur Télérecours. L'agente de la préfecture n'a aucun accès à ces applications et les requêtes arrivent au tribunal administratif de la Martinique.

Outre les cinq magistrats, le tribunal administratif, désormais installé à Schœlcher et non plus à Fort-de-France, est composé de huit agents de greffe : une greffière en chef, deux greffiers et des agents de catégorie C – une agente d'accueil, deux agents d'exécution et une personne s'occupant à la fois du secrétariat, du budget et de la comptabilité. Cette toute petite

équipe doit gérer environ 850 requêtes annuelles. Ayant pour principe d'équilibrer les entrées et les sorties, nous essayons de juger autant de requêtes que nous en recevons, afin de ne pas accumuler trop de retard dans l'instruction des dossiers. Le délai moyen de jugement en Martinique, de l'ordre de six mois, est très bon par rapport à celui des tribunaux de Guadeloupe et de Guyane, et reste inférieur au délai moyen des tribunaux administratifs hexagonaux.

M. le président Frantz Gumbs. J'observe que votre relais à Saint-Pierre-et-Miquelon est un agent de la préfecture, donc de l'État. Or l'exécutif se veut habituellement très indépendant de la justice. Cela vous pose-t-il des problèmes ?

M. Jean-Michel Laso. Là encore, c'est le fruit de l'histoire. Cette personne n'est pas très associée à notre fonctionnement : elle diffuse l'information du tribunal administratif et nous fait remonter l'information venant du territoire. Elle fait en quelque sorte office de boîte aux lettres. Le Conseil d'État et le ministère de l'intérieur ont conclu des conventions nationales pour des mises à disposition à temps très partiel d'agents qui consacrent 5 à 10 % de leur temps de travail à la juridiction administrative. J'entends donc votre interrogation mais nous n'avons pas d'autre personnel sur place.

J'ai entamé des discussions avec mes collègues de l'ordre judiciaire pour mieux cadrer ce fonctionnement. Nous nous rendons chez eux une fois par an en dehors de toute convention, alors qu'ils ne disposent que d'une seule salle d'audience et d'un seul système de visioaudience. J'ai soumis au Conseil d'État mon souhait d'aller plus loin en prévoyant qu'un greffier du tribunal judiciaire exerce les tâches actuellement accomplies par l'agent de préfecture. Cela étant, là encore, les applications métiers ne sont pas les mêmes.

M. le président Frantz Gumbs. Est-ce votre choix de n'effectuer qu'un seul déplacement annuel à Saint-Pierre-et-Miquelon ? Cela vous semble-t-il suffisant ?

M. Jean-Michel Laso. Je souhaite m'y rendre une fois par an mais, je vous le dis honnêtement, avec un volume d'activité d'une vingtaine de dossiers, un espacement de deux ans ou de dix-huit mois pourrait aussi se concevoir. Un déplacement mobilise en effet trois magistrats sur quasiment une semaine. En l'absence de liaison aérienne directe, nous devons transiter par Montréal ou par Halifax, où nous devons attendre vingt-quatre heures le vol d'Air Saint-Pierre, et il en va de même au retour. Or nous passons au maximum quarante-huit heures sur place – le jour de l'audience et la veille.

Pendant l'épidémie de covid, les liaisons aériennes ayant totalement cessé, il s'est passé deux ans ou deux ans et demi sans audience. En revanche, nous avons pu faire une audience en procédure d'urgence : nous avons eu recours à la visioaudience – nous étions installés dans la salle de la bibliothèque du tribunal tandis que le requérant se trouvait dans le tribunal judiciaire de Saint-Pierre.

M. le président Frantz Gumbs. J'en viens à l'attractivité de votre juridiction en matière de ressources humaines. Vos effectifs de magistrats et de greffiers sont-ils au complet ou rencontrez-vous des difficultés pour recruter ? Est-ce qu'il y a de l'absentéisme ?

M. Jean-Michel Laso. Il faut distinguer entre les agents et les magistrats. Beaucoup d'agents du ministère de l'intérieur et d'autres administrations souhaitent revenir dans les territoires ultramarins. La situation est différente pour les magistrats. Par le passé, nombre de postes étaient pourvus par des « issus de concours », c'est-à-dire des magistrats dont c'était la première affectation – à leur demande ou bien parce qu'ils n'avaient pas le choix. Je précise

que la Guadeloupe et la Guyane sont confrontées aux mêmes problématiques ; ce n'est pas une spécificité de la Martinique.

Depuis deux ans, les magistrats expérimentés ont la possibilité d'effectuer leur mobilité – nécessaire pour accéder au grade supérieur – non pas à l'extérieur du corps, comme cela est habituellement le cas, mais en prenant un poste dans les territoires ultramarins pour une durée de trois ans. J'ai donc accueilli, en septembre, un collègue premier conseiller avec treize ans d'ancienneté, qui vient par choix accomplir sa mobilité en Martinique. Cela permet de sécuriser les affectations et évite que celles-ci soient contraintes. Cette possibilité, assez récente, faisait partie des pistes de réforme élaborées par un groupe de travail du Conseil d'État.

M. le président Frantz Gumbs. Vos effectifs sont donc presque toujours au complet.

M. Jean-Michel Laso. Les effectifs sont au complet, à ceci près que l'un de mes collègues est parti au mois de février. Aucune arrivée n'étant possible à cette période, nous avons donc fonctionné avec quatre magistrats au lieu de cinq de février à août.

M. le président Frantz Gumbs. Chacun des territoires a ses particularités, tant culturelles, linguistiques, économiques que géographiques. Avez-vous repéré des différences significatives dans l'exercice de votre activité entre la Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon ?

M. Jean-Michel Laso. Oui, en effet. Saint-Pierre-et-Miquelon est un archipel de deux îles ; il ne compte que 5 000 habitants et ne génère qu'une vingtaine de dossiers contentieux, essentiellement en matière de marchés publics et de fonction publique, qui sont assez lourds.

En vertu du code général des collectivités territoriales et du code de justice administrative, le président de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a par ailleurs le droit de saisir le tribunal administratif de demandes d'avis sur l'application dans le territoire de tel texte ou de telle disposition – cette possibilité n'est pas prévue en Martinique.

L'activité à Saint-Pierre-et-Miquelon est donc assez limitée.

En Martinique, ce sont les contentieux de la fonction publique qui dominent : ils représentent à peu près un tiers de mon activité, ce qui est très important par rapport à la moyenne nationale. C'est assez classique dans un territoire insulaire, véritable caisse de résonance où les agents publics sont bien informés et où les syndicats jouent leur rôle. Autre particularité, le contentieux des étrangers en Martinique est très faible – de l'ordre de 7 % – alors qu'il représente 60 à 70 % de l'activité du tribunal de la Guyane et 40 % de celui de la Guadeloupe.

J'ai également très peu de contentieux en matière sociale. C'est pour moi un sujet d'étonnement. Des pans entiers de l'activité sociale – APL (aide personnalisée au logement), RSA (revenu de solidarité active) – relèvent en effet de la compétence de la juridiction administrative. Au tribunal administratif de Marseille, où j'étais précédemment affecté, les contentieux sociaux représentent à peu près 30 % de l'activité. Cela s'explique par le fait que le territoire marseillais est assez pauvre mais c'est le cas également de la Martinique, qui compte des poches de très grande pauvreté ; or les contentieux sociaux ne représentent que 4 à 5 % de l'activité du tribunal.

M. le président Frantz Gumbs. Cela tient peut-être au fait que les Martiniquais ne savent pas qu'ils peuvent s'adresser au tribunal administratif pour résoudre ces difficultés. Ne pourrait-il s'agir d'une forme de non-recours ?

M. Jean-Michel Laso. Je n'ai pas la réponse. J'ai interrogé différents interlocuteurs, y compris des personnalités politiques. Cela tient soit à un manque d'information, soit à une certaine réserve de la population, qui ne veut pas montrer qu'elle est pauvre et qu'elle est obligée de réclamer. C'est en tout cas ce que l'on m'a affirmé : n'étant pas originaire du territoire, j'écoute tout ce que l'on me dit et je ne fais que rapporter ici ce que j'ai entendu.

M. Davy Rimane, rapporteur. Considérez-vous que l'implantation du tribunal en Martinique rend l'accès à la justice plus difficile pour les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon ? Ou bien la situation vous semble-t-elle satisfaisante ?

M. Jean-Michel Laso. De façon globale, 60 % à 70 % des saisines se font maintenant par voie numérique. Nous sommes la plupart du temps saisis par des institutionnels – centre hospitalier de Saint-Pierre-et-Miquelon, préfecture, collectivités territoriales... – et par l'intermédiaire d'avocats. Or il n'y a plus d'avocat en exercice à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les requêtes de ces territoires émanent d'avocats inscrits dans des barreaux de l'Hexagone.

Peu de requêtes sont déposées par des particuliers ; elles le sont alors soit par courrier – et transmises par l'agente de préfecture – soit grâce à l'application Télérecours citoyens.

Connaissant ce territoire depuis un peu moins de trois ans, il ne me semble pas que l'absence d'agent propre à la juridiction administrative constitue un frein à notre saisine.

M. Davy Rimane, rapporteur. Estimez-vous avoir les moyens de répondre aux requêtes des deux territoires dont vous avez la charge ?

M. Jean-Michel Laso. Nous menons en ce moment l'exercice qu'est la conférence de gestion, c'est-à-dire la préparation de notre budget pour 2026.

Je suis très content, car j'ai obtenu le maintien des effectifs de magistrats, alors qu'un de nos postes était menacé – et que d'autres tribunaux administratifs, comme Lyon ou Strasbourg, voient leur activité augmenter de façon bien plus importante. J'aurais souhaité profiter du départ prochain à la retraite d'un agent de catégorie B pour renforcer le nombre des agents de greffe, qui sont de catégorie C, à qui nous demandons une certaine polyvalence, mais cela n'a pas été jugé possible.

M. Davy Rimane, rapporteur. Quel est le délai entre le dépôt d'une requête et le jugement ?

M. Jean-Michel Laso. En moyenne, six mois et environ quinze ou vingt jours.

M. Davy Rimane, rapporteur. Est-ce bon, par rapport aux autres territoires ultramarins ?

M. Jean-Michel Laso. C'est excellent !

En Guadeloupe, ce délai est de huit à neuf mois, de mémoire, et d'environ dix mois en Guyane et à La Réunion. Les tribunaux administratifs de Nouméa et de Tahiti ont des délais similaires aux nôtres.

M. le président Frantz Gumbs. Pour remédier à un possible problème de non-recours à Saint-Pierre-et-Miquelon – et en particulier à Miquelon, l'autre île, dont les habitants doivent

souvent se déplacer à Saint-Pierre alors que la météo ne le permet pas toujours –, ne faudrait-il pas mieux informer les justiciables de leurs droits ?

M. Jean-Michel Laso. Je confirme que la commune de Miquelon-Langlade est très isolée. Il y a eu une importante enquête publique au sujet de la relocalisation du village. J'ai désigné le commissaire enquêteur et je souhaitais rencontrer le maire. Cela n'a pas été possible : pendant les quarante-huit heures où nous étions sur place, l'avion qui permet de relier Saint-Pierre à Miquelon n'a pas pu décoller, et le déplacement en navette maritime aurait pris la journée entière. Nous nous sommes donc rabattus sur une visioconférence, organisée depuis la préfecture. Nous avons pu discuter de cette façon.

Les relations avec cette commune sont donc plus compliquées, mais pas impossibles.

M. le président Frantz Gumbs. La distance, la culture, la langue, la pauvreté : tout cela rend plus difficile l'accès des citoyens à leurs droits. Au-delà du cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon, n'est-il pas utile d'aller vers les justiciables ? Est-ce quelque chose que vous faites, ou que vous envisagez de faire ?

M. Jean-Michel Laso. Nous nous y efforçons.

Mes interlocuteurs avocats trouvent notre site internet très utile ; il est bien actualisé, on y trouve toutes nos audiences, ainsi que les décisions les plus intéressantes. Les gens peuvent s'en saisir pour nous poser des questions.

À l'occasion de notre audience solennelle de rentrée, j'ai été interviewé par *France Antilles*, qui nous a consacré une page entière ; la journaliste a bien voulu reprendre l'adresse de notre site internet dans son article.

Nous ne sommes pas situés dans le centre de Fort-de-France, mais à côté de la caisse d'allocations familiales et de France Travail. L'accueil au tribunal est tout à fait ouvert ; le public peut venir s'informer, nous pouvons aiguiller les gens vers la bonne instance – leur indiquer qui s'occupe des problèmes de pension alimentaire, par exemple.

Mais vous avez raison, la pauvreté est une difficulté bien réelle.

J'ouvre le plus possible le tribunal sur la société civile. Nous avons notamment passé une convention avec l'université ; je m'y rends à chaque rentrée pour expliquer ce qu'est un tribunal administratif ; nous accueillons des stagiaires de licence et de master, et, une fois par an, une promotion de licence assiste à l'une de nos audiences, puis nous organisons une séance de questions et réponses. C'est certes un public particulier, mais c'est aussi mon rôle d'essayer de faire connaître le droit administratif, d'augmenter peut-être le nombre de publicistes en Martinique afin que le droit public soit mieux défendu, représenté, plaidé.

M. le président Frantz Gumbs. Le tout-numérique est censé faciliter l'accès au droit, mais le manque d'équipements adéquats et l'illectronisme peuvent au contraire le transformer en obstacle, d'où ma question.

Participez-vous par exemple aux actions du comité départemental de l'accès au droit (CDAD) ?

M. Jean-Michel Laso. Je n'en suis pas membre, mais nous sommes associés à ses initiatives, par exemple la Nuit du droit, qui s'est déroulée la semaine dernière, organisée par

le tribunal judiciaire, dont la présidente est aussi celle du CDAD. À cette occasion, des étudiants en droit ont présenté un procès civil et une audience administrative fictifs, en étroite concertation avec l'université des Antilles. Ensuite, nous avons eu une séance de questions et réponses. Une cinquantaine d'étudiants étaient présents.

C'est le CDAD qui dispose des moyens et des relais, notamment associatifs, pour organiser ce genre de manifestation.

M. le président Frantz Gumbs. Une question un peu délicate : le tribunal administratif que vous présidez donne-t-il satisfaction au public ? Ont-ils confiance en vous ?

Voyez-vous des marges d'amélioration ?

M. Jean-Michel Laso. Un premier critère pour en juger pourrait être le délai moyen de jugement : je l'ai dit tout à l'heure, il est bon. Un deuxième pourrait être le taux d'appel : il est très bas, de l'ordre de 15 %. Est-ce un signe de satisfaction ? Je n'en suis pas sûr, mais cela peut donner une indication.

Il y a certainement des marges d'amélioration, mais il sera difficile de descendre sous les six mois entre le dépôt de la requête et la réponse, en raison des délais imposés par l'instruction et le contradictoire.

On nous demande maintenant d'augmenter le nombre des médiations : un tiers, un médiateur, réunit les parties pour trouver une solution au contentieux soulevé, plus vite que ne le ferait un procès. L'objectif quantitatif est d'atteindre 1 % de notre activité. Cela ferait huit dossiers pour nous ; or nous en avons eu dix-neuf l'an dernier, avec un taux de réussite là aussi très bon de 80 %. C'est quelque chose qui nécessite un effort constant, car l'accord de toutes les parties est nécessaire pour qu'une médiation s'engage. Il y a là des marges de progression, mais nous atteindrons rapidement nos limites.

M. Davy Rimane, rapporteur. Vous semblerait-il utile de créer une cour administrative d'appel qui serait chargée des Antilles, de la Guyane, de toute la Caraïbe et de Saint-Pierre-et-Miquelon ?

M. Jean-Michel Laso. Je n'ai pas réfléchi à cette question.

Le tribunal administratif de la Martinique représente aujourd'hui 4 % de l'activité de la cour d'appel dont il dépend, celle de Bordeaux. Je ne suis pas sûr que, même en additionnant les recours de tous les territoires que vous avez cités, on atteigne un volume suffisant.

Mais c'est certainement une question qui mérite d'être expertisée.

M. le président Frantz Gumbs. Je vous remercie. N'hésitez pas à compléter vos réponses par écrit si cela vous paraît utile.

La séance s'achève à vingt-et-une heures vingt.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Frantz Gumbs, M. Davy Rimane