

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Thani MOHAMED SOILIHI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromédi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. L'ÉVOLUTION DU BUDGET EN FAVEUR DES OUTRE-MER.....	8
A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSTANT POUR LES OUTRE-MER.....	8
1. Des crédits budgétaires globalement stables pour la mission Outre-mer.....	8
2. Un effort budgétaire constant en faveur du rattrapage des outre-mer.....	10
B. LA SANCTUARISATION DE LA DOTATION GLOBALE D'AUTONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	12
II. L'INSTITUTION JUDICIAIRE EN OUTRE-MER : UN SERVICE RÉGALIEN, DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES.....	13
A. L'ÉVOLUTION CONSTANTE DE L'ORGANISATION ET DE LA CARTE JUDICIAIRES.....	13
1. Une organisation atypique et différenciée des juridictions de premier degré.....	14
a) Les juridictions pénales relevant essentiellement du droit commun.....	14
b) Des juridictions civiles de proximité.....	16
(1) Deux modèles de juridictions civiles.....	16
(2) Des organisations dictées par le besoin de proximité.....	18
c) Des juridictions spécialisées davantage échevinées.....	20
2. Une organisation judiciaire plus classique en appel.....	20
B. DES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES DANS LA GESTION DES JURIDICTIONS.....	21
1. L'éloignement des juridictions ultramarines.....	22
a) Des magistrats isolés et des auxiliaires de justice inexistants à Saint-Pierre-et- Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.....	22
b) Un remboursement des frais au titre de l'aide juridictionnelle déconnecté de la réalité géographique.....	25
2. Un environnement juridique et culturel distinct.....	26
a) Un droit local particulier.....	26
b) Le traitement des affaires coutumières.....	27
c) Un contexte local différent.....	28
3. Une gestion délicate des ressources humaines.....	29
4. Des contraintes locales fortes sur les bâtiments et les équipements.....	32
5. Un besoin de proximité et de réactivité pour la gestion des registres du commerce et des sociétés dans les Antilles.....	34
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi¹, les crédits de la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2017.

Le rapporteur pour avis a présenté l'évolution des crédits budgétaires de la mission, en soulignant leur stabilisation autour de 2 milliards d'euros depuis 2011, soit la moitié de la dépense fiscale et le dixième de l'effort financier total de l'État en faveur des outre-mer.

Examinant plus spécifiquement les moyens de la justice outre-mer, il a fait état de l'attractivité variable des postes ouverts outre-mer aux magistrats, greffiers et fonctionnaires de la justice, en soulignant la contrainte particulière aux magistrats résultant de la règle dégagée par le Conseil supérieur de la magistrature, selon laquelle « outre-mer sur outre-mer ne vaut », qui interdit des affectations successives dans les juridictions ultramarines. Il a cependant relevé que le Conseil supérieur de la magistrature s'interrogeait désormais sur des aménagements voire le maintien de cette règle contestable dans son principe.

Le rapporteur pour avis a également noté qu'en matière immobilière et d'équipements, les juridictions ultramarines devaient faire face à des contraintes particulières (conditions climatiques, éloignement, etc.) qui, en raison d'une approche standardisée de la chancellerie, pouvaient aboutir à des surcoûts de fonctionnement pour leur maintenance et leur entretien.

Enfin, il a souligné les spécificités de l'organisation judiciaire ou procédurales applicables dans les outre-mer, contrôlées par le Conseil constitutionnel, regrettant, malgré leur intérêt, qu'elles soient insuffisamment abordées dans la réflexion autour de réformes de la justice en métropole. Il a relevé le manque d'approche globale qui pouvait exister dans le traitement de la justice outre-mer.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2017 constitue le dernier budget de la législature. Selon la priorité affichée par le Gouvernement depuis 2012 et conformément au souhait du Président de la République, il maintient l'effort budgétaire en faveur des outre-mer.

Ce soutien financier de l'État en faveur des populations d'outre-mer prend en compte les difficultés, pour ne pas dire les handicaps, dont souffrent les collectivités ultramarines en matière économique et sociale. L'examen prochain par le Sénat du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, envoyé à votre commission, sera l'occasion d'apporter des correctifs structurels à cette situation. Les mesures d'alignement sur la métropole en matière sociale ainsi que les adaptations fiscales devraient permettre de contribuer à l'objectif de convergence du niveau de vie de nos compatriotes ultramarins avec celui de la métropole. Reste que ces mesures devront impérativement être financées à l'occasion du prochain budget, sous peine de susciter de graves désillusions.

Cette année, votre rapporteur pour avis a souhaité s'intéresser, dans le cadre de son avis budgétaire, aux moyens de la justice outre-mer, en centrant son étude sur les juridictions de l'ordre judiciaire, après s'être penché l'année dernière sur la sécurité outre-mer. Cet intérêt fait directement écho aux travaux de la mission d'information pluraliste sur le redressement de la justice créée par votre commission en son sein en juillet dernier.

Votre rapporteur pour avis a souhaité que les outre-mer ne soient pas exclus de cette réflexion. Dans ce cadre, il lui a paru utile de souligner les difficultés propres auxquelles l'autorité judiciaire est confrontée dans l'exercice de sa mission outre-mer. Il a pu s'appuyer sur les éléments précis et complets qui lui ont été transmis par la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature et que sont venus compléter les contributions écrites adressées, à sa demande, par plusieurs chefs de cour. Qu'ils en soient, tous, à nouveau remerciés.

Tel n'est malheureusement pas le cas pour les réponses au questionnaire budgétaires adressé aux services de la ministre des outre-mer. En 2014, votre rapporteur pour avis budgétaire avait pu saluer la qualité globale des réponses obtenues de la direction générale des outre-mer, d'autant qu'elles lui avaient été adressées dans les délais impartis. Cette année, comme l'an dernier, il ne peut que déplorer l'envoi, parfois plusieurs semaines après le délai imparti, des réponses aux questions qu'il avait adressées. Or, la date du 10 octobre que fixe l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour la réception de ces réponses n'est pas indicative mais s'impose au Gouvernement de manière à assurer l'information de la représentation nationale et un examen approfondi du budget qui lui est soumis. A ces retards s'ajoute une qualité inégale des réponses apportées, d'autant plus regrettable que votre rapporteur pour avis s'était attaché à réduire l'ampleur du questionnaire. Ce constat est partagé par les autres rapporteurs en charge de l'examen de la mission *Outre-mer*. Il illustre plus généralement la difficulté pour la seule direction générale des outre-mer de conduire les politiques publiques outre-mer sans l'appui effectif des autres ministères dont le concours reste indispensable.

I. L'ÉVOLUTION DU BUDGET EN FAVEUR DES OUTRE-MER

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSTANT POUR LES OUTRE-MER

1. Des crédits budgétaires globalement stables pour la mission *Outre-mer*

La mission *Outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations budgétaires allouées par l'État aux territoires ultramarins et gérées par le ministère des outre-mer. Ses crédits se répartissent entre deux programmes :

- le programme 138 *Emploi outre-mer*, regroupant au sein de trois actions les crédits destinés aux aides aux entreprises propres aux outre-mer ainsi que ceux relatifs aux divers dispositifs spécifiques aux outre-mer d'aide à la formation professionnelle ;

- le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, qui décline, au sein de huit actions, les crédits destinés au financement des dispositifs propres aux outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, accès au financement bancaire) ainsi que les crédits affectés au soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

L'ensemble des crédits de la mission est récapitulé dans le tableau suivant :

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement (en milliards d'euros)			Crédits de paiement (en milliards d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées en 2017	FDC et ADP attendus en 2017	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées en 2017	FDC et ADP attendus en 2017
138	Emploi outre-mer	1,360	1,288	0,016	1,360	1,291	0,016
01	Soutien aux entreprises	1,111	1,038		1,110	1,041	
02	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	0,246	0,247	0,016	0,246	0,247	0,016
03	Pilotage des politiques des outre-mer	0,002	0,002		0,002	0,002	
123	Conditions de vie outre-mer	0,717	0,848	0,00015	0,701	0,787	0,00015
01	Logement	0,247	0,247		0,234	0,233	
02	Aménagement du territoire	0,143	0,144	0,00015	0,175	0,164	0,00015
03	Continuité territoriale	0,042	0,042		0,043	0,042	
04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	0,020	0,027		0,020	0,019	
06	Collectivités territoriales	0,199	0,300		0,188	0,281	
07	Insertion économique et coopération régionales	0,001	0,001		0,001	0,001	
08	Fonds exceptionnel d'investissement	0,040	0,040		0,027	0,035	
09	Appui à l'accès aux financements bancaires	0,025	0,047		0,012	0,013	

Source : commission des lois du Sénat à partir de l'annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Outre-mer »

La mission *Outre-mer* a connu jusqu'en 2010 une augmentation significative de ses crédits. Depuis 2011, leur montant avoisine les 2 milliards d'euros, ce que le projet de loi de finances pour 2017 confirme.

Par rapport à 2016, les crédits de paiement (CP) de la mission connaissent une stabilité, avec 2,078 milliards d'euros inscrits pour 2017, contre 2,061 milliards d'euros en 2016. Les autorisations d'engagement (AE)

connaissent une évolution comparable, avec 2,136 milliards d'euros en 2017, contre 2,079 milliards d'euros en 2016.

Cette légère augmentation de 0,8 % pour les CP et 2,1 % pour les AE s'effectue cependant au prix d'une modification du périmètre de la mission. À périmètre constant, les crédits de la mission baissent de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP.

2. Un effort budgétaire constant en faveur du rattrapage des outre-mer

L'action budgétaire de l'État en faveur de nos compatriotes ultramarins ne se réduit pas aux crédits de la mission *Outre-mer*. En effet, la plupart des crédits budgétaires intéressant les outre-mer relève des autres missions budgétaires en fonction des politiques publiques mises en œuvre. L'effort financier de l'État en faveur des outre-mer est ainsi porté par 85 programmes relevant de 26 missions, auxquels s'ajoute le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Cet éclatement budgétaire a des conséquences dans la conduite des politiques publiques auxquelles les crédits budgétaires correspondent dans les territoires ultramarins. Chaque ministre demeure compétent pour son département ministériel, le ministère des outre-mer n'ayant pas vocation à compléter les interventions financières des autres ministères sur son propre budget. Comme le rappelait à votre rapporteur pour avis l'adjoint au directeur général des outre-mer lors de son audition, les compléments ponctuels du ministère des outre-mer n'interviennent que sur des dépenses d'investissement et non de fonctionnement.

L'évolution de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités ultramarines ne se limite donc pas à celle des crédits budgétaires contenus dans la mission *Outre-mer*. Il résulte plus généralement des 26 autres missions budgétaires qui consacrent des crédits à destination des territoires ultramarins ainsi que des prélèvements sur recettes et de la dépense fiscale. Cette dernière devrait, en 2017, s'élever à 4,1 milliards d'euros, soit le double des crédits inscrits dans la mission *Outre-mer*.

Le montant cumulé des AE consacré aux territoires ultramarins s'élève donc à 16,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017. En CP, il s'établit à 16,4 milliards d'euros. Là encore, la hausse de 4,96 % en AE par rapport à 2016 s'explique par l'intégration de dépenses relevant de la création de deux nouveaux programmes budgétaires (programme 345 *Service public de l'énergie* et programme 764 *Soutien à la transition énergétique*).

Au total, en intégrant les dépenses fiscales, l'effort financier de l'État devrait s'élever à 20,7 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP

en 2017, contre 18,4 milliards d'euros en AE et 18,6 milliard d'euros en CP en 2016.

Le montant du soutien financier de l'État, comme son évolution, connaissent des variations sensibles selon les collectivités, comme le retrace le tableau suivant. Ces évolutions dépendent logiquement, compte tenu de la dispersion des crédits budgétaires au sein de plusieurs missions, de décisions de différents responsables de programmes qui n'agissent pas nécessairement de manière coordonnée. Ainsi, une décision budgétaire qui peut présenter une cohérence au niveau de la politique générale menée par un ministère peut, en fonction d'autres décisions prises parallèlement par les autres ministères pour la même collectivité, s'avérer problématique pour ce territoire.

**Répartition des crédits du projet de loi de finances pour 2017
selon les collectivités ultra-marines**

Par territoire	Autorisations d'engagement (en euros)			Évolution	
	2015	2016	2017	2016/2015	2017/2016
Guadeloupe	2 357 067 214	2 728 108 368	2 717 434 183	15,7 %	- 0,4 %
Guyane	1 676 721 940	1 849 901 504	1 977 514 204	10,3 %	6,9 %
Martinique	2 168 833 486	2 420 897 805	2 559 042 744	11,6 %	5,7 %
Saint-Martin	54 790 891	65 271 164	66 962 044	19,1 %	2,6 %
Saint-Barthélemy	2 507 190	2 457 682	2 475 818	- 2,0 %	0,7 %
Total Antilles Guyane	6 259 920 721	7 066 636 523	7 323 428 992	12,9 %	3,6 %
La Réunion	4 525 477 450	4 937 468 864	5 128 489 253	9,1 %	3,9 %
Mayotte	849 534 583	923 521 892	1 038 752 080	8,7 %	12,5 %
Nouvelle-Calédonie	1 237 441 856	1 196 254 963	1 280 965 566	- 3,3 %	7,1 %
Polynésie Française	1 291 708 821	1 235 680 776	1 356 433 777	- 4,3 %	9,8 %
Wallis-et-Futuna	140 782 060	110 192 827	126 907 185	- 21,7 %	15,2 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	80 149 839	111 822 642	121 372 185	39,5 %	8,5 %
TAAF	21 978 147	26 028 379	21 717 062	18,4 %	- 16,6 %
Non réparti	166 695 102	173 012 001	181 345 188	3,8 %	4,8 %
Total	14 573 688 579	15 780 618 868	16 579 411 288	8,3 %	5,1 %

*Source : document de politique transversale « Outre-mer »,
projet de loi de finances pour 2017*

B. LA SANCTUARISATION DE LA DOTATION GLOBALE D'AUTONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Dans le cadre de ce budget, le Gouvernement a proposé d'acter l'engagement de « sanctuariser » la dotation globale d'autonomie (DGA) pris par le chef de l'État le 22 février 2016 lors de sa visite en Polynésie française. Cette mesure revient à fixer le montant de la DGA sur celui de 2011 et à le pérenniser pour les années à venir. Le Gouvernement souhaite ainsi renforcer le soutien financier de l'État en faveur de la reconversion de l'économie polynésienne.

Cette disposition est hautement symbolique car la DGA constitue la traduction budgétaire de la « dette nucléaire » de la Nation envers la Polynésie française, cette dernière percevant ainsi une compensation pour « l'après nucléaire ». En effet, la fin des essais nucléaires et la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique ont engendré une perte de ressources financières notable pour les collectivités polynésiennes.

Afin de compenser cette diminution, un fonds de reconversion de la Polynésie française (FREPF) a été mis en place avant d'être transformé, en 2002, en une dotation globale de développement économique (DGDE). La DGDE a été refondue par l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 qui lui a substitué trois dotations. La plus importante de ces dotations est la DGA qui reste libre d'emploi, comme l'essentiel de la DGDE, pour la Polynésie française.

À compter de 2012, le montant de la DGA a été indexé partiellement sur le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ce qui a conduit à des baisses en 2015 et en 2016, mais dans des proportions moindres que la DGF. En 2015, ce mécanisme d'indexation a été abandonné au profit d'une inscription directe du montant à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales.

L'article 58 du projet de loi de finances pour 2017 modifie donc le second alinéa de cet article afin de porter le montant de la dotation globale d'autonomie (DGA) de 80 547 668 € à 90 552 000 € à compter de l'année prochaine.

II. L'INSTITUTION JUDICIAIRE EN OUTRE-MER : UN SERVICE RÉGALIEN, DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES

L'organisation de la justice est une compétence régaliennne qui relève de l'État dans l'ensemble des collectivités ultramarines. À ce titre, les articles 73 et 74 de la Constitution interdisent d'en transférer ou d'en déléguer, même partiellement, la compétence à une collectivité territoriale située outre-mer.

L'examen des moyens consacrés à la justice outre-mer conduit à constater, à titre liminaire, que l'institution judiciaire est confrontée aux mêmes problématiques qu'en métropole. Ainsi, les insuffisances budgétaires conduisent à des retards de paiement dans les frais de justice qui altèrent la crédibilité de l'institution. Elle fait cependant face à des difficultés spécifiques qui tiennent aux caractéristiques propres de ces collectivités que ces difficultés soient singulières ou partagées par plusieurs d'entre elles. Sur ce point, votre rapporteur pour avis fait sienne l'affirmation du Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport d'activité pour l'année 2015 : *« Si la gestion de certains territoires en métropole peut à certains égards soulever les mêmes questions que les juridictions d'outre-mer, il demeure des spécificités géographiques humaines et physiques, mais aussi culturelles, propres à l'outre-mer. Pour autant, [...] l'outre-mer ne présente pas davantage d'unité au plan des problématiques judiciaires ».*

A. L'ÉVOLUTION CONSTANTE DE L'ORGANISATION ET DE LA CARTE JUDICIAIRES

En application de l'article L. 411-1 du code de l'organisation judiciaire, *« il y a, pour toute la République, une Cour de cassation »*, ce qui emporte sa compétence pour les pourvois formés contre les décisions des juridictions judiciaires situées outre-mer. Cependant, pour les deux autres degrés de juridiction, l'organisation judiciaire connaît des adaptations locales, particulièrement marquées pour celles du premier degré.

De manière générale, il existe deux modèles : l'un applicable aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution - les départements et régions d'outre-mer - avec une organisation proche de celle de la métropole et l'autre propre aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution auxquelles il convient de rattacher la Nouvelle-Calédonie où il existe un tribunal de première instance aux compétences étendues.

Enfin, les Terres australes et antarctiques françaises sont rattachées, de manière générale, aux juridictions ayant leur siège à Saint-Denis de La Réunion en application de l'article R. 541-1 du code de l'organisation judiciaire.

1. Une organisation atypique et différenciée des juridictions de premier degré

Les juridictions de premier degré ayant leur siège outre-mer présentent plusieurs spécificités, au demeurant variables selon les collectivités.

a) Les juridictions pénales relevant essentiellement du droit commun

Les juridictions pénales statuant outre-mer sont pour l'essentiel identiques à leurs homologues métropolitaines. À Saint-Pierre-et-Miquelon cependant, le jugement des affaires criminelles relève toujours d'un tribunal criminel qui se réunit sous l'autorité du président du tribunal supérieur d'appel, assisté de ses deux assesseurs et du jury composé, en premier ressort, de quatre jurés, et en appel de six jurés.

Les spécificités d'organisation juridictionnelle en matière pénale ont été réduites à Mayotte. À la suite de la départementalisation de Mayotte, une cour d'assises et une cour d'assises des mineurs ont remplacé, en 2011, respectivement la cour criminelle et la cour criminelle des mineurs. De même, un pôle de l'instruction et un tribunal de l'application des peines ont été créés à Mamoudzou.

Ce rapprochement vers le droit commun n'a cependant pas mis fin à des particularités procédurales sur lesquelles le Conseil constitutionnel exerce son contrôle. Ainsi, par sa décision du 3 juin 2016¹, il a censuré partiellement les règles applicables à la composition des jurys des cours d'assises à Mayotte en veillant au respect du principe d'égalité devant la loi des justiciables. Sur le principe, il a admis, malgré la garantie pour les droits qu'elle constitue, que la procédure pénale puisse connaître des adaptations ponctuelles dans les collectivités ultramarines, au prix toutefois d'un examen approfondi de leur compatibilité avec le principe d'égalité. À cet égard, il a censuré des exclusions du droit commun, sans lien ou contradictoires avec la différence de situation à Mayotte avancée pour justifier la différence de traitement par la loi.

Sa décision ne ferme pas la possibilité pour le législateur de réinstaurer à Mayotte certaines mesures d'exclusion du droit commun en veillant néanmoins à mieux les fonder sur la différence de situation qui les justifierait. Le commentaire aux cahiers de la décision précitée relève ainsi : « *On ne peut exclure que le législateur ne souhaite pas maintenir une situation dans laquelle la cour d'assises de premier ressort et la cour d'assises d'appel comprendraient le même nombre d'assesseurs-jurés, ou bien encore qu'il souhaite exclure certaines règles d'incompatibilité ou d'incapacité qui seraient par trop inadéquates à la situation de l'île.* »

¹ Conseil constitutionnel, 3 juin 2016, n° 2016-544 QPC

Les règles spécifiques aux cours d'assises à Mayotte à la suite de la décision du 3 juin 2016 du Conseil constitutionnel

Le titre II du livre VI du code de procédure pénale fixe des règles spéciales à Mayotte. Plus particulièrement, les articles 877, 885 et 886 du même code dérogeaient à plusieurs règles procédurales pour les cours d'assises mahoraises, en première instance comme en appel.

Saisie par une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement ces adaptations au droit commun par sa décision du 3 juin 2016, au regard des ruptures au principe d'égalité.

Préalablement, le juge constitutionnel a indiqué expressément que, même en matière de procédure pénale, les caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer – ici, le fait qu'une proportion importante de la population mahoraise ne remplit pas les conditions d'âge, de nationalité et de connaissance de la langue et de l'écriture françaises exigées pour exercer les fonctions d'assesseur-juré – pouvaient justifier des adaptations aux lois et règlements applicables sur le reste du territoire national.

Le Conseil constitutionnel a ainsi validé le fait que les jurés soient, à Mayotte, sélectionnés par tirage au sort non à partir des listes électorales mais d'une liste restreinte de citoyens établie par le préfet et le président du tribunal de grande instance, à partir de propositions du procureur de la République ou des maires. De même, il a admis que le nombre des jurés soit réduit par rapport aux mêmes juridictions sur l'ensemble du territoire national.

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a censuré l'exclusion à Mayotte des règles de droit commun qui n'avaient pas de lien avec la différence de situation qui pouvait justifier la différence de traitement. Il en a ainsi été d'exclusions en matière d'incapacité, d'incompatibilité et de récusation des jurés qui lui ont paru excessivement générales, même si, dans le détail, certaines pouvaient être justifiées. Il a suivi le même raisonnement pour censurer partiellement les règles relatives au nombre de jurés et de majorité applicables à la cour d'assises de Mayotte. La combinaison de ces règles aboutissait à ce qu'en première instance, la majorité requise, compte tenu du nombre de jurés, soit plus dure à réunir pour prononcer une condamnation. Ainsi, à la suite de la décision rendue le 3 juin dernier, la composition et la majorité requise sont identiques, pour la cour d'assises, en première instance comme en appel : trois magistrats et six jurés siègent et statuent à la majorité des deux tiers, soit six membres, comme pour le reste du territoire national. Ainsi, la dérogation mahoraise ne porte que sur la composition et la majorité requise pour la cour d'assises statuant en appel.

Enfin, le Conseil constitutionnel a censuré l'exclusion de l'incrimination frappant un juré qui ne comparait pas ou se retire avant l'expiration de ses fonctions, qui était paradoxale au regard de la situation particulière de Mayotte qui aurait plutôt plaidé en faveur de l'application de cette incrimination dès lors que le « vivier » de jurés est encore plus réduit qu'ailleurs.

La censure constitutionnelle a conduit à l'application immédiate à Mayotte de plusieurs règles issues du droit commun, suscitant des difficultés d'application. Les chefs de cour de Saint-Denis de La Réunion ont souligné à votre rapporteur pour avis que les nouvelles restrictions à la composition du jury, complétées par la nouvelle possibilité de récusation des jurés, présentent « *un risque majeur de blocage des sessions à venir* ». Ils concluaient qu'« *une prise en compte législative qui présenterait un évident caractère d'urgence apparaît de nature à remédier à la difficulté et à éviter la paralysie de la Cour d'assises* ».

Votre rapporteur pour avis relève que les dispositions du titre III du livre VI du code de procédure pénale applicables aux juridictions pénales à Saint-Pierre-et-Miquelon sont susceptibles, notamment s'agissant des règles de majorité, de soulever des difficultés constitutionnelles similaires qui devraient également appeler une intervention du législateur.

b) Des juridictions civiles de proximité

(1) Deux modèles de juridictions civiles

Les cinq collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution – départements et régions d'outre-mer – disposent d'un tribunal de grande instance sur le modèle de la métropole, avec au moins une juridiction par collectivité.

Par extension, les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui, avant leur création en 2007, relevaient du département de la Guadeloupe sont encore incluses dans le ressort du tribunal de grande instance de Basse-Terre.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a habilité le Gouvernement à procéder par ordonnance à fusionner les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux du contentieux de l'incapacité afin de les intégrer dans un pôle social du tribunal de grande instance. Au cours des débats parlementaires, le Gouvernement n'a pas envisagé de faire exception pour les juridictions ultramarines. Ainsi, ces deux juridictions, dont la mise en place à Mayotte était prévue par l'article 10 de l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte, ne devraient pas voir le jour.

Les autres collectivités ultramarines (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) connaissent, pour des raisons historiques, une juridiction généraliste : le tribunal de première instance.

Outre ses attributions pénales, le tribunal de première instance exerce les compétences qui sont dévolues en métropole au tribunal d'instance, au juge de proximité et au tribunal de grande instance. À Saint-Pierre-et-Miquelon, il statue même en matière commerciale et pour les litiges

relatifs aux contrats de travail, faute de juridictions spécialisées. Cette organisation suppose une grande polyvalence, particulièrement lorsque les décisions sont prises, comme en matière civile et commerciale dans ces collectivités, à juge unique.

En Polynésie française, il est prévu d'instaurer un tribunal foncier compétent pour les litiges civils en matière foncière. Cette formation particulière, émanation du tribunal de première instance, a été instaurée dès 2004 mais n'a vu sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement fixées qu'en 2016. Faute de la parution du décret d'application, son installation n'a pas encore lieu et achoppe sur la présence d'un commissaire de gouvernement de la Polynésie française qui soulève des difficultés constitutionnelles.

La création du tribunal foncier de la Polynésie française

L'article 17 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française a instauré « à Papeete un tribunal foncier compétent pour les litiges relatifs aux actions réelles immobilières et aux actions relatives à l'indivision ou au partage portant sur des droits réels immobiliers ». Les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du tribunal foncier ainsi qu'au statut des assesseurs ont été renvoyées à une ordonnance pour laquelle le Gouvernement a été habilité mais qui n'a jamais été publiée.

L'article 23 de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation du droit des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a pourvu à ces règles. L'article L. 552-9-1 du code de l'organisation judiciaire institue un tribunal foncier qui est une formation du tribunal de première instance. Il est présidé par un magistrat et comprend deux assesseurs. Ces assesseurs titulaires et suppléants sont choisis, pour une durée de trois ans renouvelable, parmi les personnes de nationalité française, âgées de plus de vingt-trois ans, jouissant des droits civiques, civils et de famille et présentant des garanties de compétence et d'impartialité.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur pour avis que ce tribunal disposera de locaux propres après des travaux dont le démarrage est prévu au dernier trimestre 2016. Son installation effective est également conditionnée à la publication d'un décret d'application. En outre, un groupe de travail dont la présidence a été confiée à M. Jean-Paul Pastorel, professeur de droit public en Polynésie française, a démarré ses travaux, notamment sur les conditions de désignation et les attributions du commissaire du gouvernement près le tribunal foncier.

Le tribunal intègre effectivement un commissaire du gouvernement de la Polynésie française, censé faire bénéficier la juridiction de son expertise en matière foncière. Lors de l'examen en nouvelle lecture de cette disposition, votre rapporteur pour avis, alors rapporteur de ce texte, avait déjà fait part de ses réserves à l'égard de cette singularité. D'une part, son rôle paraît concurrent avec celui des assesseurs. D'autre part, sa présence, pour des litiges d'ordre privé, n'est pas sans poser des questions au regard du droit à procès équitable. Enfin, il ne disposerait pas du statut de magistrat, ni d'autres garanties pour assurer son impartialité et son indépendance, ce qui pourrait constituer une « incompétence négative » du législateur au regard de la protection constitutionnelle du droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Cette unification des contentieux civils, commerciaux ou sociaux n'est pas sans rappeler les réflexions qui ont eu lieu à l'occasion de la préparation et de l'examen de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, sur la fusion en métropole des juridictions spécialisées de première instance au profit d'une juridiction unique disposant de plusieurs formations internes spécialisées.

Toutefois, l'exemple ultramarin est malheureusement peu sollicité pour apprécier la pertinence des projets de réforme régulièrement avancés sur ce sujet. Il est assez significatif qu'alors que notre collègue Yves Détraigne et notre ancienne collègue Virginie Klès avaient signalé cette particularité dans leur rapport d'information d'octobre 2013 sur la justice de première instance¹, l'étude d'impact du projet de loi précité n'y fasse, à aucun moment, référence pour retirer quelque enseignement, si ce n'est pour s'enquérir de l'application outre-mer de ce texte.

(2) Des organisations dictées par le besoin de proximité

L'organisation des juridictions civiles – tribunaux de grande instance et tribunaux de première instance – a été adaptée au regard des contraintes géographiques de plusieurs collectivités ultramarines.

Par exemple, les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin relèvent du ressort du tribunal de grande instance de Basse-Terre en Guadeloupe, distant respectivement de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin de 230 et 250 kilomètres et dont elle est séparée par plusieurs îles étrangères (Montserrat, Antigua et Barbuda, Saint Kitts, Nevis, Saint-Eustache). Toutefois, cette situation de double insularité est compensée partiellement par le fait que chacune de ces deux collectivités dispose sur son territoire d'un tribunal d'instance. Lors de son déplacement aux Antilles en mai 2015,

¹ Rapport d'information n° 54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, au nom de la commission des lois, Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance, déposé le 9 octobre 2013. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html>

le Président de la République a annoncé la création d'une chambre détachée à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

En Guyane, territoire de 83 846 kilomètres carrés, représentant 15 % de la superficie de la France métropolitaine, le tribunal de grande instance de Cayenne compte désormais une chambre détachée à Saint-Laurent du Maroni. Créée par décret du 24 juillet 2013, la chambre détachée est installée depuis le 1^{er} septembre 2013. Au 1^{er} septembre 2016, un vice-président du tribunal de grande instance de Cayenne est chargé de la présider, un juge y est affecté. Les fonctions du parquet y sont assurées par délégation de l'un des vice-procureurs localisés à Cayenne.

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en raison de l'éloignement géographique de certains archipels, il existe des sections détachées du tribunal de première instance. Constituée d'un seul juge, la section assure la quasi-totalité des fonctions du tribunal de première instance. En outre, le juge peut tenir des audiences foraines, c'est-à-dire en dehors du palais de justice.

Les chambres détachées et les sections détachées ne forment pas une juridiction distincte du tribunal auxquelles elles se rattachent mais contribuent à rapprocher l'institution judiciaire des populations éloignées du siège du tribunal dans des proportions inconnues en métropole.

Suivant la même logique, dans les îles Wallis et Futuna, distantes entre elles de 240 kilomètres et reliées uniquement par une liaison aérienne, le tribunal de première instance peut tenir des audiences foraines en tout lieu de la collectivité pour les matières civiles et pénales, à l'exclusion des affaires criminelles.

Cette organisation déconcentrée a essaimé puisque le territoire métropolitain compte depuis 2014, à la suite de la réforme de la carte judiciaire, quatre chambres détachées de tribunal de grande instance à Dole, Guingamp, Marmande et Millau, afin de compenser la suppression de juridictions. Cependant, si elle sert de substitut fonctionnel à la juridiction à laquelle elle est rattachée, elle ne peut remplacer l'implantation sur place d'une juridiction de plein exercice. Votre rapporteur pour avis relève ainsi qu'en même temps que plusieurs raisons étaient avancées pour installer une cour d'appel à Cayenne en lieu et place d'une chambre détachée, une simple chambre détachée était installée à Mamoudzou plutôt qu'une cour d'appel. Mayotte est désormais la seule collectivité relevant de l'article 73 de la Constitution qui ne constitue pas à elle seule le ressort d'une cour d'appel. Cette singularité est préjudiciable à la prise en compte des spécificités mahoraises dans l'approche juridictionnelle, ne serait-ce qu'à travers la définition de la politique pénale qui relève du parquet général.

c) Des juridictions spécialisées davantage échevinées

Les juridictions ultramarines spécialisées présentent une particularité relative à leur composition. En effet, à la différence des juridictions commerciales métropolitaines, elles comptent en leur sein un magistrat professionnel, le président du tribunal de grande instance, qui préside la formation de jugement.

Les tribunaux mixtes de commerce existent ainsi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion ainsi que, depuis 2011, à Mayotte. Ils sont également présents en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'échevinage existe également pour les tribunaux du travail présents en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie¹. Le contentieux prud'homal est ainsi traité par une juridiction composée d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs employeurs et de deux assesseurs salariés. Un tribunal du travail existe également à Mayotte où sa disparition au profit d'un conseil des prud'hommes, initialement prévu au plus tard le 31 décembre 2015, a été reportée, en raison de la réforme de la désignation des conseillers prud'homaux et du report conséquent du prochain renouvellement général des conseils des prud'hommes, au plus tard au 31 décembre 2017².

Si la création des juridictions de droit commun s'inscrit dans le processus de départementalisation, votre rapporteur pour avis ne peut manquer de relever que cette convergence vers le droit métropolitain aboutit à l'abandon de particularités juridictionnelles - l'échevinage au sein du tribunal du travail - auxquelles pourtant on prête des avantages. À cet égard, le report du délai de création du conseil des prud'hommes à Mayotte pourrait être l'occasion de réévaluer l'équilibre entre la « normalisation » des juridictions mahoraises, souhaitable dans son principe, et la prise en compte de spécificités locales et donc de particularités judiciaires, admises par la jurisprudence constitutionnelle.

2. Une organisation judiciaire plus classique en appel

L'organisation judiciaire des juridictions d'appel correspond à celle en vigueur en métropole, à la seule exception de Saint-Pierre-et-Miquelon. Certains contentieux spécialisés sont cependant, comme en métropole, affectés à des cours d'appel métropolitaines pour des affaires ayant eu lieu outre-mer.

¹ Le tribunal du travail de Nouméa est compétent pour les îles Wallis et Futuna.

² Sur le plan réglementaire, le report de la création du tribunal du travail et l'absence de création d'un tribunal des affaires sociales et d'un tribunal du contentieux de l'incapacité a été acté par le décret n° 2016-1398 du 18 octobre 2016 modifiant le décret n° 2011-338 du 29 mars 2011 portant modification de l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

Ainsi, six cours d'appel existent hors de la métropole :

- trois pour les collectivités ultramarines de l'océan Atlantique (Cayenne, Basse-Terre, Fort-de-France) ;
- une pour celles de l'océan Indien (Saint-Denis de La Réunion) ;
- deux pour celles de l'océan Pacifique (Nouméa et Papeete).

Chaque collectivité relevant de l'article 73 de la Constitution dispose ainsi d'une cour d'appel sur son territoire, à l'exception de Mayotte.

La carte judiciaire des cours d'appel a connu des modifications, d'autant plus notables que l'organisation métropolitaine des cours d'appel en métropole n'a guère évolué.

Ainsi, la cour d'appel de Cayenne a été créée par le décret du 14 décembre 2011 et installée le 1^{er} janvier 2012. De même, en lieu et place d'un tribunal supérieur d'appel, une chambre détachée de la cour d'appel est en fonction, depuis le 1^{er} avril 2011, à Mayotte.

Pour les autres collectivités ultramarines, seules la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont le siège d'une cour d'appel. Les affaires jugées en première instance dans les îles Wallis et Futuna sont portées devant la cour d'appel de Nouméa. De même, les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent du ressort de la cour d'appel de Fort-de-France.

Enfin, l'archipel Saint-Pierre-et-Miquelon se démarque avec une juridiction *ad hoc*. Le tribunal supérieur d'appel y exerce les attributions d'une cour d'appel avec une composition spécifique : il compte un magistrat comme président mais des assesseurs citoyens. En outre, le ministère public est assuré par le même magistrat que celui de la juridiction de premier degré.

B. DES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES DANS LA GESTION DES JURIDICTIONS

La situation géographique des collectivités ultramarines, réparties sur trois océans, soulève inévitablement des difficultés d'application des règles décidées en métropole. Me Patrick Lingibé, membre du conseil national des barreaux, a regretté auprès de votre rapporteur pour avis l'approche standardisée de la chancellerie pour répondre aux problématiques propres aux outre-mer. Il a illustré les contraintes particulières auxquelles sont confrontés les acteurs du monde judiciaire en prenant l'exemple récent de fixer au niveau national un examen d'accès à la profession d'avocat qui nécessitera, sur le modèle des concours de la fonction publique, des centres d'examen auprès de plusieurs collectivités ultramarines à des horaires décalés pour respecter l'égalité entre les candidats.

Dans l'exercice de sa mission, l'institution judiciaire doit faire face à des caractéristiques spécifiques aux populations et territoires ultramarins qui varient d'ailleurs d'une collectivité à l'autre, rendant toute approche globale depuis la métropole relativement vaine.

La réflexion sur l'évolution des juridictions judiciaires ne peut méconnaître le contexte local au sein duquel elles agissent. À cet égard, les projections sur l'organisation du service de la justice doivent intégrer l'évolution démographique galopante que connaissent la Guyane et Mayotte et qui fait sentir ses conséquences sur l'ensemble des services publics.

1. L'éloignement des juridictions ultramarines

Les juridictions ultramarines se caractérisent par leur éloignement de la métropole. Cet éloignement n'est pas seulement géographique mais se traduit aussi par des contextes institutionnels et sociaux différents de ceux dans lesquels évoluent les magistrats, les fonctionnaires, les auxiliaires de justice et les justiciables.

a) Des magistrats isolés et des auxiliaires de justice inexistantes à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna

L'éloignement et l'activité judiciaire réduite aboutissent à des situations relativement extrêmes d'isolement des magistrats qu'illustrent les cas de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis et Futuna. Les missions d'information dépêchées sur place par votre commission ont toujours relevé la singularité de cette situation.

En 2011, nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat relevaient qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, « *le président du tribunal effectue le traitement des dossiers civils et commerciaux et exerce les fonctions de juge des enfants, de juge des tutelles, de juge de proximité et de juge de l'exécution. Le juge d'instruction est par ailleurs juge aux affaires familiales, juge correctionnel et de police et juge de l'application des peines* »¹.

De même, nos collègues Sophie Joissains et Jean-Pierre Sueur soulignaient, en 2014, à propos des îles Wallis et Futuna que « *le tribunal de première instance est composé de deux magistrats : un magistrat du siège qui statue à juge unique et une fonctionnaire territoriale qui fait fonction de magistrat du Parquet sans disposer des garanties attachées au statut de la magistrature. Le président du tribunal assure l'ensemble des fonctions juridictionnelles, juge d'instruction comme juge d'application des peines, juge aux affaires familiales*

¹ Rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, au nom de la commission des lois, Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage, déposé le 15 février 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-308-notice.html>

comme juge de l'exécution, sans parler des contentieux spécialisés. »¹ La présence de cet unique magistrat du siège a d'ailleurs conduit à une censure constitutionnelle le 1^{er} avril 2016 de la composition de la formation de jugement du tribunal correctionnel compétent pour les faits commis dans les îles Wallis et Futuna au motif de la présence d'une minorité de juges professionnels en méconnaissance du principe d'indépendance des juridictions judiciaires².

Les règles spécifiques au tribunal correctionnel des îles Wallis et Futuna après la décision du 1^{er} avril 2016 du Conseil constitutionnel

Dans les îles Wallis et Futuna, le tribunal correctionnel statue, comme en métropole, à juge unique ou en formation collégiale. L'article 836 du code de procédure pénale prévoyait que le tribunal correctionnel « *statuant en formation collégiale est composé d'un magistrat du siège et de deux assesseurs, dans les conditions prévues au code de l'organisation judiciaire* ». Selon l'article L. 532-8 du code de l'organisation judiciaire, la formation collégiale comprend un magistrat du siège et des « *assesseurs choisis, pour une durée de deux ans, parmi les personnes de nationalité française, âgées de plus de vingt-trois ans, jouissant des droits civiques, civils et de famille et présentant des garanties de compétence et d'impartialité* ». Cette composition tient compte de la présence sur place d'un seul magistrat du siège depuis le remplacement, en 1983, de la section détachée du tribunal de première instance de Nouméa par un tribunal de première instance propre à cette collectivité.

La jurisprudence constante du Conseil constitutionnel fondée sur l'article 66 de la Constitution autorise la présence de magistrats non professionnels au sein d'une juridiction susceptible de prononcer une peine privative de liberté, comme le tribunal correctionnel, mais exige qu'ils présentent des garanties d'indépendance et de capacité et qu'ils demeurent minoritaires par rapport aux magistrats dans la composition de la formation de droit commun.

En l'espèce, le juge constitutionnel a constaté qu'aucune disposition législative ne garantissait que cette formation de jugement comprît une majorité de juges professionnels et a dès lors censuré cette disposition particulière, sans se prononcer, à ce stade, sur les garanties d'indépendance et de capacité de ces assesseurs.

Pour tirer les conséquences de cette censure, le Conseil constitutionnel a précisé que le tribunal correctionnel des îles Wallis et Futuna devrait statuer selon le droit commun. Le ministère de la justice a ainsi indiqué à votre rapporteur pour avis que cette décision avait entraîné l'affectation en surnombre d'un magistrat au sein de la cour d'appel de Nouméa pour compléter l'effectif des magistrats.

¹ Rapport d'information n° 103 (2014-2015) de Mme Sophie Joissains et M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, Les îles Wallis et Futuna : assurer le développement dans le respect des spécificités locales, déposé le 19 novembre 2014. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-103-notice.html>

² Conseil constitutionnel, 1^{er} avril 2016, n° 2016-532 QPC.

L'article 112 de la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a prévu, à l'initiative du Sénat, à l'article 836 du code de procédure pénale que, dans les îles Wallis et Futuna, « *l'un ou deux des juges assesseurs du tribunal correctionnel peuvent être des juges du tribunal de première instance de Nouméa reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle, afin de participer aux débats et au délibéré* ». Cette solution permet de répondre à la double exigence formulée par le Conseil constitutionnel.

Il n'est pas à exclure que cette censure constitutionnelle présente également des implications sur la composition du tribunal supérieur d'appel dont la composition, en application des articles L. 512-2 et L. 513-6 du code de l'organisation judiciaire, est identique à la précédente composition de la formation collégiale du tribunal correctionnel des îles Wallis et Futuna.

Les deux territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis et Futuna présentent une autre particularité commune : l'absence d'officier ministériel ou d'auxiliaire de justice. Outre le nombre limité de magistrats et de fonctionnaires du service de la justice, les acteurs du monde judiciaire sont également rares, pour ne pas dire inexistantes.

Ainsi, à Saint-Pierre-et-Miquelon, les fonctions notariales sont assurées par le chef du greffe du tribunal supérieur d'appel et les fonctions d'avocat peuvent être assurées par des personnes agréées. Aucun avocat n'est présent sur place mais, comme le relevaient nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat en 2001, « *les avocats du barreau de Paris plaident à Saint-Pierre-et-Miquelon depuis la capitale, au moyen de la visioconférence* ». Les îles Wallis et Futuna ne comptent localement aucune profession judiciaire : ni avocat, ni huissier, ni notaire, si bien que la compagnie de gendarmerie locale assure les fonctions de « fonctionnaire-huissier » et que des personnes agréées par le président du tribunal de première instance peuvent faire office d'avocat, même s'ils ne disposent pas de formation juridique préalable. Ces « citoyens défenseurs » ne constituent pour votre rapporteur pour avis qu'un expédient qui n'est pas sans soulever des difficultés de principe lorsqu'il s'agit de « plaider » des affaires criminelles.

La situation géographique de ces territoires pose la question de l'égalité de nos compatriotes devant la justice sous un angle renouvelé, notamment en termes financiers. Sans évoquer la difficulté de recourir à un avocat à Wallis-et-Futuna pour les affaires jugées sur place, votre rapporteur pour avis reprend le constat de nos collègues Sophie Joissains et Jean-Pierre Sueur qui relevaient, en 2014, que « *l'appel prend une dimension particulière à Wallis-et-Futuna puisqu'il est portée devant une cour d'appel située à plusieurs milliers de kilomètres, ce qui représente, selon une estimation des magistrats [...], un coût de plusieurs milliers d'euros, ne serait-ce qu'en frais d'avocats* ».

b) Un remboursement des frais au titre de l'aide juridictionnelle déconnecté de la réalité géographique

Le dispositif d'aide juridictionnelle de droit commun - loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique - s'applique ainsi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un dispositif spécifique d'aide juridictionnelle en matière pénale est applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna avec l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna et par le décret n° 93-1425 du 31 décembre 1993 relatif à l'aide juridictionnelle en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

L'aide juridictionnelle est donc un droit ouvert à nos concitoyens ultramarins dans des conditions équivalentes à la métropole. Ce droit revêt cependant un relief particulier au regard des particularités géographiques de certaines collectivités concernées qui exposent les avocats requis à des frais sans commune mesure avec leurs confrères exerçant en métropole.

À titre d'illustration, un avocat peut être conduit à exposer, outre des frais de transport conséquents, des frais d'hébergement et de restauration incontournables pour se rendre depuis le chef-lieu, qui concentre l'essentiel de la profession, vers une chambre ou une section détachée ou de Nouméa à Wallis. Me Patrick Lingibé a relevé auprès de votre rapporteur pour avis le coût important des frais engagés par un avocat nouméen commis d'office pour se rendre durant quatre jours à un procès criminel tenu à Wallis. Il indiquait que le conseil de l'ordre de Nouméa avait même consenti en 2007, dans l'intérêt des justiciables défendus, à faire l'avance de tels frais avec une enveloppe de 2 200 euros par avocat.

Or, ces frais ne sont pas couverts par l'aide juridictionnelle. En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, ouvrent droit à remboursement par l'État des frais de déplacement des avocats prêtant leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en matière pénale pour les audiences foraines ou les audiences des sections détachées.

Pour les déplacements inférieurs à 1 000 kilomètres, la prise en charge des frais de transport par voie aérienne ou maritime est effectuée sur la base du tarif de la classe la plus économique tandis que, pour les déplacements supérieurs à 1 000 kilomètres, est prévue une allocation forfaitaire correspondant à 1,5 fois le coût d'un transport entre le siège de la juridiction dont dépend l'avocat et la section détachée ou le lieu de l'audience foraine.

Ce dispositif est dans les faits très peu utilisé, selon le ministère de la justice, puisqu'ont été réglés au titre des frais de transport en Nouvelle-Calédonie 3 034,18 € pour l'année 2014 et 2 234,19 € pour l'année 2015. Aucun règlement n'est intervenu en Polynésie française sur la même période, la caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) de ce territoire n'ayant pas formulé de demande en ce sens.

Cette situation peut s'expliquer par le caractère partiel de ce remboursement sur le plan géographique, en excluant certaines collectivités comme la Guyane, et le champ réduit des procédures concernées, n'intégrant pas, par exemple, la défense assurée par un avocat en garde à vue.

2. Un environnement juridique et culturel distinct

a) Un droit local particulier

Une différence fondamentale porte sur le droit applicable localement, à commencer par la catégorie constitutionnelle à laquelle appartient la collectivité concernée.

Si les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution connaissent le principe d'identité législative, elles restent régies ponctuellement par des dispositions dérogatoires, Mayotte constituant, à cet égard, un exemple emblématique pour lequel le processus de départementalisation, mené à bon rythme, entraîne des évolutions sociales profondes et parfois sous-évaluées.

Les collectivités de l'article 74 de la Constitution pour partie (Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et la Nouvelle-Calédonie sont, quant à elles, soumises au principe, assorti d'exceptions, de spécialité législative qui reste, à l'inverse, résiduel à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et absent de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette diversité institutionnelle, qui traduit des aspirations légitimement différentes, n'en constitue pas moins un facteur indéniable de complexité juridique que votre rapporteur pour avis avait évoqué lors d'un précédent avis. Il avait alors souligné que les éventuelles carences législatives ou réglementaires accroissent le risque d'insécurité juridique et d'obsolescence du droit pour les justiciables.

Pour mémoire, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, les modifications législatives ou réglementaires n'y sont, en principe, applicables que par une mention expresse ou s'il est établi qu'une telle modification relève de la catégorie des « lois de souveraineté ». Ce principe a une influence décisive sur l'état du droit applicable et requiert une connaissance fine de ces règles par les magistrats et les auxiliaires de justice. De même, l'État restant compétent en vertu des articles 74 et 77 de la Constitution et sous les seules réserves que ces articles prévoient, en matière pénale pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, les peines

d'emprisonnement voire d'amendes édictées par les autorités locales n'y sont applicables qu'après, selon les cas, homologation ou approbation ratifiée par le Parlement des décisions locales. L'observation de ces procédures complexes conditionne l'effectivité des sanctions pénales qui peuvent être prononcées par les juridictions pénales.

Mayotte, pourtant régie désormais par le principe d'identité législative, demeure soumise à un droit particulier qui, en vertu du principe selon lequel les règles spéciales dérogent aux règles générales, reste largement applicable. Il s'agit d'une complexité juridique supplémentaire imposée à un magistrat lors de son affectation.

b) Le traitement des affaires coutumières

Hérité de la IV^{ème} République, l'article 75 de la Constitution précise toujours que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun [...] conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Dans plusieurs collectivités, des citoyens sont encore régis par un statut coutumier : en Guyane, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

En Guyane et à Mayotte, les justiciables régis par ce statut, comme les litiges relatifs aux terres coutumières, relèvent des juridictions civiles de droit commun. Cette particularité requiert, là encore, des magistrats des connaissances complémentaires par rapport à leurs collègues.

À l'inverse, les litiges coutumiers en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna sont renvoyés à des formations ou des juridictions spécialisées. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, le plaideur de statut coutumier peut voir son litige examiné par une juridiction présidée par un magistrat mais composée d'assesseurs coutumiers, sauf à ce que les parties renoncent expressément à la présence des assesseurs. En revanche, la présence d'une seule partie ne relevant pas du statut coutumier a pour effet d'attirer l'affaire devant une formation de droit commun.

Aux îles Wallis et Futuna, le législateur a choisi, en 1961, d'instituer une juridiction de droit local compétente pour trancher les litiges entre citoyens régis par le statut de droit local portant, d'une part, sur l'application de ce statut et, d'autre part, sur les biens détenus suivant la coutume. L'appel est ouvert devant une chambre d'annulation près la cour d'appel de Nouméa pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi. Toutefois, sur demande conjointe des parties, ces instances peuvent être portées devant la juridiction de droit commun, auquel cas il est fait application des usages et coutumes les régissant. Si un arrêté de l'administrateur supérieur du 20 septembre 1978 a organisé cette juridiction de droit local, elle n'a jamais été constituée, faute de consensus local.

Dans leur rapport d'information, nos collègues Sophie Joissains et Jean-Pierre Sueur rapportaient en 2014 que, dans les faits, l'absence de cette

juridiction conduisait à porter ces litiges, soit devant la justice civile aboutissant ainsi, par exemple, à des divorces « civils » de mariages « coutumiers », soit à s'en remettre, faute de solution à l'amiable, aux autorités coutumières constituées en tribunaux et relevant en dernier ressort du roi.

c) Un contexte local différent

La fonction judiciaire s'exerce outre-mer dans un environnement social et économique différent de la métropole, ce qui n'est pas sans influencer sur la perception de l'institution. Dans certains territoires, l'autorité judiciaire doit ainsi composer avec les autorités coutumières qui, dans les faits, détiennent un magistère moral suffisant pour imposer des règlements extrajudiciaires des litiges. À cet égard, le transfert aux juridictions de droit commun de prérogatives antérieurement dévolues à la justice cadiale a souligné l'ampleur des anciennes tâches, même non juridictionnelles, des cadis. L'évaluation en termes de ressources humaines des besoins en magistrats subséquents à ce transfert de missions a ainsi pu être minorée.

Les particularités locales ont des répercussions sur les types de contentieux prédominants dans l'activité judiciaire ultramarine ainsi que sur la nature de ces contentieux.

Ainsi, l'activité pénale de certaines juridictions ultramarines est particulièrement forte. En témoigne le fait, par exemple, que la Guyane enregistre, après la région d'Île-de-France, le nombre le plus élevé des atteintes aux biens et des atteintes volontaires à l'intégrité physique.

S'agissant des homicides, les ressorts des tribunaux de grande instance de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ont connu en 2014 des taux d'homicides plus élevés que ceux des juridictions de Marseille ou de Bobigny, pourtant en tête des statistiques métropolitaines, avec des populations au sein du ressort trois à quatre fois inférieures.

Tribunal de grande instance		Nombre d'homicides en 2014	Population du ressort
1	Cayenne	26	250 000
2	Marseille	23	1 048 421
3	Bobigny	23	1 515 000
4	Basse-Terre	22	403 355
5	Fort-de-France	22	394 176

Source : INSHEJ-ONDRP

Au regard de ces éléments, la cour d'assises de la Guyane est proche de la saturation avec un pic d'activité en 2016 afin de permettre de résorber le stock d'affaires. Cette tendance n'est pas appelée à évoluer à la baisse,

compte tenu des 36 homicides déjà constatés sur les dix premiers mois de cette année.

Une situation similaire existe à Mayotte au regard de la forte pression migratoire dont l'île est l'objet, notamment en provenance de l'île proche d'Anjouan dépendant de l'union des Comores. La moitié des reconduites à la frontière au niveau national sont ainsi effectuées sur l'île.

L'évolution du contentieux des reconduites à la frontière récemment décidée par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a conduit à des difficultés d'application à Mayotte. Le juge des libertés et de la détention s'est vu confier l'entier contrôle de la rétention, y compris celui de la régularité des décisions de placement qui relevait auparavant du juge administratif. En outre, sa saisine est possible à l'expiration des premières 48 heures de la rétention et non plus au terme d'un délai de cinq jours.

Ces adaptations de la procédure contentieuse applicable aux décisions portant obligation de quitter le territoire français et à la rétention administrative à compter du 1^{er} novembre 2016 vont avoir pour effet d'accroître, sur le plan du nombre et de son champ, la saisine de ce magistrat du siège. Pour votre rapporteur pour avis, les conséquences sur l'activité judiciaire en outre-mer et particulièrement à Mayotte ou en Guyane d'un tel choix n'ont pas été suffisamment évaluées en amont et auraient dû appeler à tout le moins un report de leur entrée en vigueur afin de s'assurer de l'adéquation du nombre de magistrats affectés localement avec l'exercice de ces nouvelles attributions.

3. Une gestion délicate des ressources humaines

Les affectations des magistrats et des fonctionnaires du ministère de la justice n'échappent pas outre-mer aux règles de droit commun. Les difficultés que rencontre le ministère de la justice dans les affectations des magistrats et des fonctionnaires au sein des juridictions ultramarines ne se distinguent pas des problématiques générales de la fonction publique d'État dans ces collectivités : attrait variable des postes offerts, forte rotation des personnels, faible mobilité des agents originaires des collectivités concernées, etc. La gestion des ressources humaines présente cependant une spécificité pour un magistrat du siège qui, en raison de l'inamovibilité qui lui est garantie par l'article 64 de la Constitution, ne « *peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* » selon l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Le bon fonctionnement des juridictions ultramarines repose sur la possibilité de disposer de façon durable et certaine de magistrats, greffiers et fonctionnaires en nombre suffisant. Or, les emplois offerts présentent un attrait variable pour les candidats, particulièrement les magistrats, y compris parfois au sein du ressort d'une même cour d'appel. Le procureur général

près la cour d'appel de Cayenne indiquait à votre rapporteur pour avis que le « *manque d'attractivité* » de la Guyane engendre un « *taux de rotation des fonctionnaires [...] excessif* », conduisant à ce que « *les postes vacants sont souvent difficiles à pourvoir et les remplacements tardent* », au prix d'une dégradation du fonctionnement de la juridiction. Les chefs de juridiction de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion ont souligné le contraste saisissant qui existe au sein du ressort : si « *les juridictions situées dans les départements de La Réunion sont attractives, particulièrement dans le sud de l'île* » au point que la faible mobilité des magistrats conduit à être particulièrement vigilant sur leur impartialité, « *le déficit d'attractivité des juridictions de Mayotte, lié aux conditions de vie et de travail difficiles ainsi qu'à l'insécurité croissante, génère des vacances de postes ainsi que la crainte des agents de voir leur mutation « bloquée » faute de pouvoir être remplacés* ». Le montant des rémunérations pratiquées outre-mer peut avoir une incidence sur l'attractivité de certaines affectations : le cabinet du ministre de la justice a ainsi relevé que la suppression d'une prime, en 2002, dans les Antilles françaises, a amoindri les candidatures aux postes à pourvoir dans cette région.

S'ajoute à ces contraintes, les « *arrivées décalées* » des agents qui disposent d'un temps supplémentaire pour rejoindre leur affectation ou y renoncent ultérieurement, bloquant ainsi le poste pendant plusieurs mois. Parallèlement, les « *départs décalés* », par liquidation de ses congés bonifiés, ou de son compte épargne temps, peuvent expliquer un temps particulièrement long entre le départ effectif du fonctionnaire ou du magistrat et la vacance de son poste permettant son remplacement.

Le constat est connu de la chancellerie. Les représentants du garde des sceaux ont souligné que le dialogue de gestion entre le ministère et les juridictions ultramarines était le même qu'en métropole, sans processus spécifique mais avec conscience des difficultés particulières. Plusieurs mesures de gestion ont été mises en place pour y faire face.

Au sein de la direction des services judiciaires, des équipes, en proportion plus nombreuses en comparaison de la métropole, sont dédiées aux ressources humaines des juridictions ultramarines. S'il existe des besoins outre-mer, les représentants du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur pour avis que les taux de vacances de postes les plus élevés restaient en métropole. Ainsi, si sur 371 emplois de magistrat, 370 sont pourvus outre-mer, le taux de vacances est, à l'inverse, de 5,86 % sur le reste du territoire national, soit 5,21 % pour les magistrats du siège et 7,73 % pour leurs collègues du parquet.

Votre rapporteur pour avis relève toutefois que cette situation dissimule des disparités entre ressorts de cour d'appel, comme le montre le tableau suivant.

Ressorts de cour d'appel	Nombre de magistrats du siège		Nombre de magistrats du parquet		Total de l'effectif des magistrats		Taux de vacances		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif Réel	Siège	Parquet	globaux
Basse-Terre	58	57	19	19	77	76	1,72%	0,00	1,29%
Fort-de-France	43	44	18	16	61	60	-2,35 %	11,11%	1,63%
Cayenne ¹	25	28	13	13	38	41	-12,00%	0,00	-2,63%
Saint-Denis de La Réunion	81	82	27	26	108	108	-1,23%	3,70%	0,00%
Nouméa	28	28	13	11	41	39	0,00%	15,38%	4,87%
Papeete	30	31	11	12	41	43	-3,33%	-9,09%	-4,88%
Saint-Pierre-et-Miquelon	3	3	1	1	4	4	0,00%	0,00%	0,00%

Les chiffres en négatif tiennent compte du surnombre d'effectifs réels par rapport à la localisation.

En outre, aucune arrivée de concours complémentaire n'est prévue pour l'outre-mer.

Source : ministère de la justice

Par ailleurs, l'effectif réel signifie qu'un magistrat est nommé sur l'emploi ouvert mais n'indique pas si ce magistrat est en congé maladie ou en congé maternité, suspendu pour des motifs disciplinaires, bénéficiant d'un temps partiel, etc. Cette notion d'effectif réel doit donc être nuancée pour connaître l'effectif qui exerce réellement au sein de la juridiction. Ces observations peuvent être étendues aux greffiers et fonctionnaires.

La direction des services judiciaires a développé depuis plusieurs années des dispositifs d'information afin de développer l'attractivité de ces destinations, notamment à l'attention des auditeurs de justice lors de leur formation à l'école nationale de la magistrature.

Dans cet esprit, il a été renoué, depuis 2007, avec la nomination d'auditeurs de justice en outre-mer en raison de la pénurie de candidats sur certains postes aux Antilles, en Guyane et à Mayotte. À ce jour, 77 auditeurs, dont 11 au 1^{er} septembre 2016, ont pris ainsi leur premier poste en outre-mer à la sortie de l'école nationale de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature est également sensible à la situation particulière des juridictions ultramarines puisque, dans son rapport d'activité pour l'année 2015, il indiquait que « le Conseil prend soin d'examiner en urgence les mouvements de départ ou de retour vers les juridictions d'outre-mer afin de permettre aux magistrats concernés d'organiser au mieux les conditions de leur déménagement ».

La gestion des ressources humaines reste néanmoins limitée par la règle, développée par le Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'il est appelé à proposer une nomination ou émettre un avis sur une proposition du garde des sceaux, selon laquelle deux affectations dans des juridictions

¹ Les deux surnombres à Saint-Laurent du Maroni existent du fait de la non-localisation des emplois de premier président et de juge.

ultramarines ne peuvent se succéder directement. Cette règle prétorienne est généralement résumée par l'adage « *oultre-mer sur oultre-mer ne vaut* ».

Or, cette règle peut limiter les effets de la politique volontariste en matière de ressources humaines engagée par le ministère pour pourvoir les postes en outre-mer. Il serait ainsi judicieux qu'au sein du ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, un magistrat puisse successivement occuper un emploi à Mayotte et à La Réunion, de manière à compenser une destination moins attractive par la possibilité de rejoindre une affectation plus convoitée.

La contribution écrite adressée par le Conseil supérieur de la magistrature à votre rapporteur pour avis marque une ouverture bienvenue à la nécessité de réfléchir à l'évolution de cette règle. Il a d'ailleurs créé un groupe de travail dédié à la gestion des ressources humaines en outre-mer.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2015, il avait ouvert la voie à cette évolution : « *Pour expressive qu'elle soit, la formulation d'une règle générale de gestion des ressources humaines sous la forme de l'adage « oultre-mer sur oultre-mer ne vaut », peut nécessiter des assouplissements que le Conseil a commencé d'envisager notamment pour ce qui concerne la prohibition d'avancement sur place* ». Il a confirmé cette volonté à votre rapporteur pour avis en précisant que ce principe pourrait connaître des dérogations fondées sur des considérations tirées d'une bonne administration de la justice ou de la situation familiale ou personnelle du magistrat intéressé. Un assouplissement est d'autant plus souhaitable que deux affectations successives dans deux collectivités ultramarines différentes peuvent s'avérer, compte tenu de la distance entre elles, plus contraignantes qu'entre deux départements métropolitains. Il s'agit, enfin, de ne pas exagérer la crainte d'un « nomadisme » dans les affectations ultramarines que pourraient rechercher des magistrats, des greffiers ou des fonctionnaires.

S'agissant des fonctionnaires, plusieurs chefs de cour ont souligné le sous-dimensionnement des juridictions outre-mer, obligeant les magistrats à effectuer des tâches qui ne relèvent pas de leurs collègues affectés en métropole. Ils ont ainsi regretté l'impossibilité de recruter localement des agents de catégorie C.

4. Des contraintes locales fortes sur les bâtiments et les équipements

Les auditions et les contributions écrites ont conforté votre rapporteur pour avis dans l'idée que l'approche immobilière de la chancellerie restait calée sur celle connue en métropole.

Me Patrick Lingibé, ancien bâtonnier au barreau de Cayenne et membre du Conseil national des barreaux, indiquait au cours de son audition que lors des études immobilières, les facteurs propres aux outre-

mer, notamment les conditions climatiques qui mettent davantage à l'épreuve les immeubles, étaient sous-estimées. L'absence de prise en compte de ces facteurs à la conception entraîne alors des surcoûts de fonctionnement pour la maintenance et l'entretien des locaux. Fort de son expérience, il a estimé qu'un équipement conçu pour dix ans en métropole se traduit outre-mer par une durée réduite de moitié.

Les conditions climatiques, notamment le risque plus élevé de catastrophes naturelles, peuvent provoquer de lourds dommages aux biens immobiliers du ministère de la justice. En 2006, le cyclone Ernst a détruit l'intégralité du palais de justice de Mayotte, paralysant l'activité des juridictions pendant quelques mois.

Cette analyse a été confirmée par plusieurs chefs de juridiction dans les contributions qu'ils ont adressées à votre rapporteur pour avis. Les chefs de juridiction de la cour d'appel de Fort-de-France prenaient comme exemple les infiltrations d'eau à l'origine de fortes dégradations du palais de justice qui accueille le tribunal de grande instance et le conseil des prud'hommes alors que ce bâtiment a été mis en service en janvier 2002.

Outre-mer, le ministère de la justice a engagé d'importants travaux pour adapter les locaux aux services de la justice ou les redéployer sur des nouvelles implantations foncières. Ainsi, un nouveau bâtiment a été ouvert au public le 8 juillet 2016 à Mamoudzou afin de réunir les services des juridictions répartis antérieurement au sein de deux bâtiments séparés. Votre rapporteur pour avis approuve toutefois la préconisation des chefs de cour de Saint-Denis de La Réunion qui invitent à envisager la création d'une cité judiciaire, d'autant plus souhaitable que plusieurs implantations foncières éligibles existent. Il a été engagé, depuis septembre 2016, des travaux d'importance pour le palais de justice de Cayenne de manière à améliorer sa sécurité et l'accueil des justiciables, dans la perspective d'une livraison du nouveau bâtiment début 2018 pour un coût de 4,7 millions d'euros. D'autres projets, comme la réunion des multiples implantations des services judiciaires à Papeete, n'ont pas encore abouti, les projets successifs envisagés ayant été finalement abandonnés.

Les situations particulières des juridictions ultramarines, à commencer par leur éloignement de la métropole, ôtent également de sa pertinence à la politique définie nationalement en matière de marchés publics. Les chefs de juridiction de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion relevaient ainsi auprès de votre rapporteur pour avis que *« l'obligation de s'y conformer ne permet pas de participer à l'économie régionale alors que les coûts pratiqués localement, ou la qualité des prestations, pourraient être favorables [au] fonctionnement »* des juridictions. Ils citaient en exemple l'obligation de passer par le marché conclu avec l'UGAP pour équiper le palais de justice de Mamoudzou qui *« s'est révélée couteuse en temps, en moyens et en organisation puisque ce prestataire n'assurait pas le transport à Mayotte »*.

Les programmes immobiliers envisagés ou engagés supposent également de s'adapter à la croissance de l'activité judiciaire. En Guyane, alors que l'activité de la cour d'assises est tendanciellement à la hausse, elle ne dispose pas d'une salle d'audience propre. Le procureur général près la cour d'appel de Cayenne notait que les sessions de la cour d'assises se sont tenues en 2016 dans la salle des délibérations du conseil général mis gracieusement à disposition par la collectivité territoriale de la Guyane. Cependant, cette solution n'étant pas reconduite en 2017, cette juridiction se trouve dépourvue de salle d'audience pour tenir ses audiences l'an prochain.

5. Un besoin de proximité et de réactivité pour la gestion des registres du commerce et des sociétés dans les Antilles

L'inscription au registre du commerce et des sociétés confère aux sociétés la personnalité morale, et aux personnes physiques la présomption de la qualité de commerçant. Cette immatriculation se matérialise par la délivrance d'un extrait d'immatriculation, communément appelé « extrait K bis » qui atteste de l'existence de l'entreprise. Dans les départements d'outre-mer, ces registres sont tenus par les greffes publics des tribunaux de grande instance et non par les greffiers de tribunal de commerce, officiers publics et ministériels.

Le dysfonctionnement du registre du commerce et des sociétés dans les départements d'outre-mer est une question régulièrement débattue au Parlement. Le retard important, jusqu'à plusieurs mois, dans l'accomplissement des formalités (immatriculation de sociétés, inscription, dépôt d'actes et pièces exigé par les lois et règlements) et dans la communication des informations demandées par les entreprises ou les tiers au titre de la publicité légale (communication des « extraits K bis ») est gravement préjudiciable à la sécurité juridique et la vie des affaires. Par comparaison, ces formalités s'effectuent en métropole dans un délai réduit, pour ne pas dire en temps réel.

Le Parlement a souhaité apporter à cette situation singulière plusieurs remèdes qui n'ont jamais été réellement mis en œuvre. Tout d'abord, la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a introduit un article L. 123-6 dans le code de commerce qui prévoit la délégation facultative à la chambre de commerce et d'industrie de la « gestion matérielle » du registre dans les départements d'outre-mer ainsi que dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, tandis que le greffe demeure « *compétent pour le contrôle des actes et des extraits du registre ainsi que pour toute contestation entre l'assujetti et la chambre compétente* ».

L'article 60 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a complété cette disposition en

permettant la délégation, à titre expérimental pour trois ans, de la « gestion matérielle » du registre du commerce et des sociétés à la chambre de commerce et d'industrie dans certains départements d'outre-mer.

À ce jour, la convention nécessaire à la délégation ou à l'expérimentation n'a pas été conclue par le ministère de la justice. Au demeurant, le Sénat a marqué ses réserves sur l'expérimentation en relevant l'éventuel conflit d'intérêts qui naîtrait du fait de confier la gestion, même matérielle, d'un registre de publicité légale concernant des entreprises aux représentants de ces mêmes entreprises.

Votre rapporteur pour avis relève que l'article L. 732-3 du code de commerce prévoit, depuis mars 2011, que le greffe des tribunaux mixtes de commerce, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, est assuré par un membre de la profession de greffier de tribunal de commerce. Le décret n° 2012-439 du 30 mars 2012 a prévu que le greffe de chacun des sept tribunaux concernés serait tenu par un greffier de tribunal de commerce. Toutefois, sans qu'aucune explication n'ait été avancée, aucune procédure de recrutement de greffiers n'a été engagée pour pourvoir ces greffes.

Afin d'apporter une réponse ponctuelle à ces difficultés, sur la base du rapport confié à M. Morère sur le fonctionnement des tribunaux mixtes de commerce d'outre-mer, le ministère de la justice a mis en place un plan d'actions pour redresser la situation à moyen terme, soit 18 à 24 mois : actions de formations, renforts en effectifs (emplois pérennes ou vacataires), mise à niveau de l'équipement informatique pour favoriser la dématérialisation des échanges, renforcement du pilotage avec notamment la désignation de référents regroupés annuellement et mis en contact entre eux.

Cette action a abouti, selon le ministère de la justice, à la résorption des stocks au 1^{er} septembre 2016 pour l'ensemble des registres concernés, sous réserve d'un stock résiduel à Mayotte correspondant à des demandes déposées en 2014 au moment de la fermeture du service, et à une amélioration des délais de traitement notamment pour les demandes d'immatriculation.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *Outre-mer* dans le projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des outre-mer

M. Claude Girault, adjoint au directeur général des outre-mer

Mme Brigitte Augier de Moussac, adjointe au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

Ministère de la justice

M. Romuald Gilet, conseiller budgétaire

M. Samuel Laine, conseiller pour les services judiciaires

Mme Morgane Frétault, conseillère parlementaire

Conseil national des barreaux (conférence téléphonique)

M. Patrick Lingibe, avocat à Cayenne, membre du conseil national des barreaux

Mme Françoise Louis-Tréfour, directrice des relations institutionnelles

Contributions écrites

Conseil supérieur de la magistrature

MM. Gilles Rosati et **Bernard Rabatel**, premier président et procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France

M. Jean-Frédéric Lamouroux, procureur général près la cour d'appel de Cayenne

Mme Gracieuse Lacoste et **M. Claude Laplaud**, première présidente et procureur général près la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion