**Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête
« sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux
besoins des justiciables ultramarins » (n° 1050)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Davy Rimane
28 mai 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 10 mars 2025, plusieurs députés, dont votre Rapporteur, membres de divers groupes politiques ⁽¹⁾, ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « *sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins* ».

Cette initiative se fonde sur un constat indéniable et partagé par de nombreux acteurs institutionnels ⁽²⁾ : celui d'un service public de la justice dans les outre-mer en grande difficulté.

Pour un certain nombre, ces difficultés sont partagées sur l'ensemble du territoire national. Néanmoins, en raison de certaines réalités des territoires ultramarins, ces problématiques apparaissent particulièrement accentuées dans les outre-mer, à tel point qu'elles entravent gravement le fonctionnement normal de la justice dans ces territoires.

Ces dysfonctionnements ont notamment été mis en évidence par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans un avis du 22 juin 2017. Ils ont également, quoique trop brièvement, été évoqués dans un rapport plus récent du comité des États généraux de la justice, qui souligne « *l'état de grande fragilité* » de la justice ultramarine.

Ainsi, comme le déplore Maître Patrick Lingibé « *si la justice est en grande difficulté dans l'hexagone, elle est parfois dans un état de coma avancé en Outre-mer* » ⁽³⁾.

L'état de la justice ultramarine est en effet, et de longue date, préoccupant. L'effectivité des droits les plus élémentaires pour le justiciable, tels que l'accès au droit et l'accès au juge, n'y est pas garantie, alors même qu'ils sont indispensables à l'exercice d'une justice de qualité et sont au fondement du lien de confiance entre le citoyen et son juge.

(1) À savoir des députés membres des groupes Gauche démocratique et républicaine, Écologiste et social, Socialistes et apparentés, Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, et La France insoumise.

(2) Comme il le sera mis en évidence dans le présent rapport.

(3) « Une justice ultramarine en état de grande fragilité : que faire après le rapport Sauvé ? », Patrick Lingibé, *Actu-juridiques*, publication en trois parties du 24 au 26 janvier 2023.

Malgré le caractère objectif de ce constat, étayé par les rapports précédemment évoqués et mis en évidence par des travaux encore plus récents ⁽¹⁾, les enjeux particuliers auxquels la justice en outre-mer est confrontée sont encore insuffisamment pris en compte dans le déploiement des politiques publiques affectant le service public de la justice.

En particulier, faute d'étude approfondie menée dans chaque territoire, de nature à mettre en évidence les particularités locales et les difficultés concrètes qui y sont éprouvées, les initiatives éparses, dont l'efficacité est trop peu souvent évaluée, peinent à s'inscrire au sein d'une stratégie globale au profit des justiciables ultramarins.

Pour sauver la justice de ces territoires, il est urgent que la représentation nationale mène ce travail d'ampleur et se dote des moyens pour évaluer l'action qui y est menée en faveur du service public de la justice dans les outre-mer.

En conséquence, la présente proposition de résolution tend à la création d'une commission d'enquête consacrée à l'évaluation des dysfonctionnements de la justice dans les outre-mer et chargée de formuler des propositions pour y apporter, enfin, des réponses adaptées à la réalité de ces territoires et aux besoins de ses justiciables.

(1) Notamment les rapports évoqués infra : rapport d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer [n° 774](#), par MM. Philippe Gosselin et Davy Rimane, fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 15 janvier 2025 ; rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien [n° 264](#), par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 23 janvier 2025.

En application de l'article 140 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête fait l'objet d'un examen par la commission permanente compétente, laquelle est chargée :

– de s'assurer de la recevabilité juridique de la proposition de résolution : cet examen sur la forme permet de vérifier que les conditions requises pour la création d'une commission d'enquête, détaillées ci-après, sont remplies ;

– et de se prononcer sur l'opportunité de la proposition : toutefois, lorsque la proposition résulte de la mise en œuvre du « droit de tirage » prévu au deuxième alinéa de l'article 141 du RAN, elle est dispensée d'examen sur l'opportunité.

Seront dès lors successivement abordées les questions de la recevabilité et de l'opportunité de la présente proposition de résolution.

I. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION SEMBLE SATISFAIRE AUX CONDITIONS DE RECEVABILITÉ JURIDIQUE

Les conditions de recevabilité juridique d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont prévues au I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ⁽¹⁾.

Pour être recevables sur le plan juridique, ces propositions doivent remplir trois conditions, définies par les articles 137 à 139 du RAN et détaillées ci-après :

– premièrement, l'objet de l'enquête doit être déterminé avec précision ;

– deuxièmement, la réitération d'une commission d'enquête est exclue pendant au moins un an à compter du terme des travaux de la précédente mission ou commission d'enquête ;

– troisièmement, la commission d'enquête ne peut porter sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires en cours.

A. LA PRÉCISION DES FAITS DONNANT LIEU À ENQUÊTE

Aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, une commission d'enquête est formée « *pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ».

(1) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

L'article 137 du RAN prévoit ainsi, au titre de l'examen des conditions de recevabilité juridique d'une proposition de résolution, que celle-ci doit « *déterminer avec précision [...] les faits qui donnent lieu à enquête* »⁽¹⁾.

En l'espèce, l'article unique de la présente proposition de résolution tend à créer une commission d'enquête « *chargée d'étudier les dysfonctionnements, par le biais des angles précités, rendant difficile l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins, et entretenant une crise de confiance envers les institutions judiciaires* ».

L'exposé des motifs de la proposition de résolution détaille avec précision les principaux axes des travaux de la commission d'enquête, qui sont reproduits ci-dessous.

(1) Ou, le cas échéant, « les services ou entreprises publics, si la commission d'enquête porte sur la gestion de services publics ou d'entreprises nationales ».

Le détail des axes de travaux de la commission d'enquête tel qu'il figure dans l'exposé des motifs (extraits)

I. La mise en œuvre effective d'un accès à la justice pour tous en outre-mer [...]

Cette commission d'enquête aura pour but de mettre en lumière les freins structurels à l'appropriation effective par les justiciables ultramarins de leurs droits, par le biais de trois angles spécifiques :

- L'angle de l'articulation entre règles coutumières et règles de droit commun :

[...]

Il reviendra à la commission d'enquête de déterminer l'ancrage de la coutume dans le règlement des conflits et dans quelle mesure la sécurisation de sa juridicité bénéficierait aux populations locales dans le cadre de la reconnaissance et de la défense de leurs droits.

- L'angle de la tradition orale et du multilinguisme :

[...]

[I]l reviendra à la commission d'enquête de se pencher sur la réelle prise en compte des publics allophones de nationalité française dans le processus judiciaire.

- L'angle de l'éloignement géographique du juge :

[...] La commission d'enquête sera notamment chargée de mettre au jour les principaux écueils affectant l'effectivité de ces audiences et les besoins réels des juridictions en la matière.

II - Le fonctionnement intrinsèquement défaillant de la justice outre-mer : établir un état des lieux transversal des moyens matériels, humains et financiers de l'organisation judiciaire

Afin de s'assurer d'une prise en compte accrue des contextes locaux, la commission d'enquête abordera le fonctionnement de la justice dans les outre-mer sous les angles suivants :

- L'angle de la dématérialisation croissante :

[...]

La dynamique de dématérialisation croissante qui est à l'œuvre, notamment dans le domaine de la justice, porte en elle le risque d'affecter le mode de production de la vérité judiciaire et de contribuer à instaurer un contradictoire au rabais.

- L'angle de l'attractivité des juridictions ultramarines :

Il reviendra à la commission d'enquête d'identifier l'impact réel de [l']expérimentation [des de brigades de soutien à Cayenne et à Mamoudzou visant à renforcer ces juridictions] et ses éventuels écueils.

[...]

Cette commission d'enquête se penchera sur l'impact de l'absence de formation adaptée des personnels judiciaires sur la continuité du service public, sur le bon fonctionnement des juridictions et sur la confiance du justiciable en l'institution judiciaire. Elle aura notamment à étudier la déclinaison dans ces territoires des obligations des magistrats en matière de mobilité.

- L'angle des frais de déplacement des avocats :

[...]

Des conditions matérielles dégradées pouvant porter atteinte à l'effectivité de la défense, au principe contradictoire et à l'équité, il reviendra à la commission d'enquête d'établir si la mise en place d'un tel dispositif ne ferait pas obstacle au respect des garanties fondamentales inhérentes au droit du requérant à un recours effectif, notamment au regard de la fracture numérique toujours très présente dans certains territoires dits d'outre-mer et d'une alimentation en électricité parfois fluctuante.

[...] Cette commission d'enquête aura pour but de formuler des propositions intégrant les contraintes et particularités de chacun des territoires ultramarins pour réconcilier les citoyens-justiciables ultramarins avec la République dont l'un des principes vise à leur assurer une égalité réelle en matière d'accès au Droit et à la Justice.

- L'angle de la confiance dans la justice :

[...] Force est constaté qu'il prévaut auprès des justiciables ultramarins, au mieux, le sentiment d'une justice mal rendue, au pire celui d'un déni de justice.

[...]

En renvoyant, dans son intitulé, à ces différents « angles » de travail, l'article unique détermine avec suffisamment de précision le périmètre de la commission d'enquête.

L'exposé des motifs permet, s'il l'était nécessaire, de lever toute ambiguïté sur l'objet de l'enquête, en **détaillant les « dysfonctionnements » de la justice dans les outre-mer** auxquels il est fait référence et en les étayant par des exemples précis.

En s'appuyant notamment sur l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) du 22 juin 2017 sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte ⁽¹⁾, l'exposé des motifs met en évidence les difficultés rencontrées par le service public de la justice dans ces territoires ultramarins, en particulier dans les domaines suivants :

– Un accès à la connaissance du droit défectueux :

Comme il l'est développé dans l'exposé des motifs « *dans les territoires dits d'outre-mer, les difficultés à accéder à la connaissance du droit et de l'institution judiciaire sont multiples et entraînent mécaniquement, ainsi que cela a été mentionné précédemment, un recours au juge plus rare que dans l'hexagone* ».

Ces difficultés sont également relevées par la CNCDH qui met en exergue les entraves à la connaissance du droit et de la justice dans les outre-mer liées tant

(1) « Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte », CNCDH, 22 juin 2017, [JOFR](#) du 6 juillet 2017.

aux spécificités historique, géographique, culturelle et linguistique de ces territoires qu'à l'insuffisance du maillage territorial des structures d'accès au droit ⁽¹⁾.

– Des obstacles dans l'accès à la justice :

L'exposé des motifs relève le recours accru aux « audiences foraines » pour palier l'éloignement géographique des tribunaux, en soulignant les difficultés résultant de cette organisation précaire de la justice.

L'avis de la CNCDH met également en évidence l'éloignement des structures judiciaires, l'inégale répartition des juridictions, et les écueils dans l'organisation de ces « audiences foraines » tenues en dehors des tribunaux ⁽²⁾.

– De mauvaises conditions matérielles d'accueil des justiciables et des professionnels du droit :

Ces difficultés, mises en exergue dans l'avis de la CNCDH ⁽³⁾, se traduisent par des moyens immobiliers insuffisants ou inadaptés, mais aussi par un recours accru à la visioconférence, relevé également dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution.

– L'insuffisance des moyens humains, nécessitant d'adapter la politique de ressources humaines en faveur du personnel judiciaire :

Comme il l'est détaillé dans l'exposé des motifs, mais également relevé par la CNCDH ⁽⁴⁾, les juridictions ultra-marines souffrent d'un manque d'attractivité qui entraîne une pénurie de candidats pour certains postes.

– Des défaillances dans l'aide juridictionnelle :

La CNCDH ⁽⁵⁾ a relevé la difficulté pour le justiciable de bénéficier de l'aide juridictionnelle et pointe, à l'instar des développements dans l'exposé des motifs, les frais conséquents engagés par les avocats dans les outre-mer en raison des particularités géographiques de ces territoires.

Les **précisions apportées par l'exposé des motifs** de la présente proposition de résolution sont ainsi de nature à éclairer l'objet de l'enquête, ce qui permet de remplir la première condition de recevabilité.

Au demeurant, l'emploi du terme « dysfonctionnement » au sein de l'article 1^{er} n'est pas inédit et ne peut être considéré comme ambigu. L'on se référera, par exemple, à l'objet de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes

(1) Ibid., en particulier pages 12 à 29.

(2) Ibid., pages 38 à 42.

(3) Ibid., pages 53 à 57.

(4) Ibid., pages 58 à 60.

(5) Ibid., pages 49 à 51.

des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, créée par une proposition de résolution adoptée par la commission des Lois ⁽¹⁾.

B. L'ABSENCE DE TRAVAUX D'ENQUÊTE PORTANT SUR LE MÊME OBJET ET DATANT DE MOINS D'UN AN

Conformément au cinquième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, une commission d'enquête ne peut être reconstituée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de sa mission.

Ainsi, l'article 138 du RAN prévoit l'irrecevabilité de la proposition de résolution « *tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 [du RAN] ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou l'autre* ».

L'article 145-1 du RAN vise l'hypothèse dans laquelle les prérogatives d'une commission d'enquête ont été conférées à une commission permanente ou spéciale pour une mission déterminée, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

Il n'est donc pas relatif aux missions d'information constituées par ces commissions, dès lors qu'elles n'ont pas demandé à bénéficier de telles prérogatives.

En l'espèce, seuls les récents travaux de la mission d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale ⁽²⁾ sont susceptibles d'être rapprochés de l'objet de la commission d'enquête dont il est proposé la création.

S'il convient de souligner que le périmètre de ces travaux dépassait largement celui des difficultés d'accès au droit et à la justice rencontrées dans les outre-mer, le rapport rendu par cette mission d'information le 15 janvier 2025 aborde néanmoins ces problématiques ⁽³⁾.

Les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur l'action de l'État outre-mer peuvent également être rapprochés de l'objet de présente proposition de création d'une commission d'enquête. Le rapport d'information met ainsi en

(1) Proposition de résolution de MM. Jean-Louis Debré et Philippe Houillon tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, n° 2722, déposée le 5 décembre 2005.

(2) Rapport d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer n° 774, par MM. Philippe Gosselin et Davy Rimane, fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 15 janvier 2025.

(3) Notamment les importantes difficultés d'accès au droit (voir les pages 319 à 321 du rapport précité) et à la justice (voir les pages 104 à 105 et 213 à 215) dans ces territoires.

évidence un service public de la justice « à la peine » dans les outre-mer ⁽¹⁾ en relevant un accès au droit et à la justice inégal ⁽²⁾.

Ces exemples de travaux récents mettent en exergue l'intérêt de se pencher plus précisément sur les enjeux attachés au fonctionnement de la justice dans les outre-mer, comme il le sera détaillé plus loin dans le cadre de l'examen de l'opportunité de la présente proposition de résolution ⁽³⁾.

Toutefois, l'objet des travaux menés dans ce cadre dépasse largement l'étude des défaillances du système judiciaire dans les territoires ultramarins, si bien qu'ils ne font qu'effleurer ce sujet sans l'approfondir ni permettre d'en rechercher les causes et d'y apporter des réponses adaptées.

Par ailleurs, et comme il l'a déjà été souligné, l'existence de travaux similaires ne fait pas obstacle, juridiquement, à la création de la commission d'enquête ici proposée. En effet, l'existence de missions d'informations antérieures dont le périmètre des travaux recoupe, pour partie, l'objet de la commission d'enquête envisagée ne constitue pas une cause d'irrecevabilité au titre de l'article 138 du RAN, qui ne vise que les missions d'information dans le cadre desquelles il est fait usage des prérogatives conférées en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

La prise en compte de l'existence de ces missions d'information relève, tout au plus, de l'appréciation de l'opportunité de la proposition de résolution, qu'elle ne remet pas en cause comme il le sera établi plus loin (*cf. infra*, II, B), mais ne saurait remettre en question sa recevabilité.

Dès lors, le deuxième critère de recevabilité juridique de la présente proposition de résolution apparaît, lui aussi, satisfait.

C. L'ABSENCE DE POURSUITES JUDICIAIRES EN COURS

Le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée interdit la création d'une commission d'enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires et impose la fin des travaux d'une commission d'enquête si les faits sur lesquels elle porte font l'objet, après sa création, d'une information judiciaire.

Pour vérifier la satisfaction de cette condition, l'article 139 du RAN prévoit la notification, par le Président de l'Assemblée nationale, au garde des Sceaux, ministre de la Justice, du dépôt de toute proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête. Le cas échéant, le garde des Sceaux doit faire connaître

(1) Rapport d'information de MM. Philippe Bas et Victorin Lurel sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien, 23 janvier 2025, notamment pages 52 à 61.

(2) Ibid., voir notamment les pages 117 à 120.

(3) Voir le B du II du présent rapport.

l'existence de poursuites judiciaires en cours sur les faits qui font l'objet de la commission d'enquête.

Interrogé par la Présidente de l'Assemblée en application de cet article 139, M. Gérald Darmanin, garde des Sceaux, a indiqué dans un courrier du 5 mai 2025 que le périmètre de la commission d'enquête dont la création est demandée « *[n']apparaît pas susceptible de recouvrir des procédures diligentées à la suite de la commission d'infractions pénales* ».

Il en résulte que la création de la commission d'enquête demandée ne porte pas sur des faits susceptibles de donner lieu à des poursuites judiciaires. Dès lors, le troisième critère de recevabilité de la présente proposition de résolution est satisfait.

En conclusion, à l'issue de cette analyse, il apparaît que la création de la commission d'enquête envisagée est juridiquement recevable.

II. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARAÎT MANIFESTE

En application du premier alinéa de l'article 140 du RAN, au-delà de l'examen de la recevabilité juridique, la commission des Lois doit se prononcer sur l'opportunité de la présente proposition de résolution, cette dernière n'ayant pas été déposée dans le cadre d'un « droit de tirage ».

En l'espèce, la présente proposition de résolution apparaît manifestement opportune.

A. DES PRÉOCCUPATIONS LÉGITIMES SUR « L'ÉTAT DE GRANDE FRAGILITÉ » DE LA JUSTICE EN OUTRE-MER

Rendu par le comité des États généraux de la justice, présidé par M. Jean-Marc Sauvé, le rapport « *Rendre justice aux citoyens* » consacre des développements spécifiques sur « *l'état de grande fragilité* » de la justice ultramarine ⁽¹⁾.

Les difficultés auxquelles le service public de la justice est confronté se trouvent exacerbées dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, en raison des particularités inhérentes à ces territoires.

Ainsi que le rapport le met en évidence, ces territoires présentent « *des caractéristiques qui les distinguent [de l'hexagone] et pèsent sur l'activité des juridictions* » ⁽²⁾. Ces particularités tiennent notamment à leur positionnement

(1) « *Rendre justice aux citoyens* », [rapport](#) du comité des États généraux de la justice (octobre 2021 – avril 2022), pages 65 à 67.

(2) Ibid., page 65.

géographique, ainsi qu'à la situation démographique et socio-économique de ces territoires ⁽¹⁾.

C'est ainsi que dès 2017, la CNCDH rendait un avis préoccupant sur la situation de la justice ultramarine. Depuis lors, et à en croire le rapport rendu par le comité des États généraux de la justice, ainsi que les deux récents rapports d'information précédemment évoqués, ayant eux aussi abordé ce sujet à l'occasion de leurs travaux ⁽²⁾, l'état de la justice dans les outre-mer ne semble guère s'être amélioré.

En effet, ces différents travaux mettent en exergue les difficultés saillantes qui traversent ces territoires et qui singularisent la situation de la justice ultramarine.

– En premier lieu, il existe de grandes difficultés d'accès au droit dans les outre-mer.

La CNCDH met en exergue dans son avis les « nombreuses difficultés limit[ant] l'effectivité de [l'accès au droit] pour tous dans les outre-mer » en identifiant certaines des causes pouvant expliquer ces entraves, et notamment celles liées à l'histoire, la géographie et la langue, ainsi que celles liées au maillage territorial disparate et insuffisant des structures d'accès au droit ⁽³⁾.

Dans un article datant de janvier 2023 ⁽⁴⁾, Maître Patrick Lingibé cite également une étude datant de 2021 révélant que 58 % des justiciables ultramarins affirment qu'il est difficile de faire valoir leurs droits, contre 37 % de l'ensemble des Français ⁽⁵⁾.

Le rapport rendu par le comité des États généraux de la justice relève, lui aussi, la **précarité de l'accès au droit dans les outre-mer**, bien souvent accentuée par un contexte de pauvreté et de fracture numérique « *largement supérieures à ce qui est observé sur le territoire européen de la France* » ⁽⁶⁾.

(1) Ainsi, à titre d'exemple, selon le [rapport](#) du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 10 octobre 2023 intitulé « Dix préconisations pour le pouvoir d'achat en outre-mer », 900 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté dans les outre-mer (page 22).

(2) Rapport d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer [n° 774](#), par MM. Philippe Gosselin et Davy Rimane, fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 15 janvier 2025 ; Rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien [n° 264](#), par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 23 janvier 2025.

(3) « Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte », CNCDH, 22 juin 2017, [JOFR](#) du 6 juillet 2017, pages 12 à 29

(4) « Une justice ultramarine en état de grande fragilité : que faire après le rapport Sauvé ? », Patrick Lingibé, *Actu-juridiques*, publication en trois parties du 24 au 26 janvier 2023.

(5) Étude également évoquée en page 117 du rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien [n° 264](#), par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 23 janvier 2025.

(6) « Rendre justice aux citoyens », [rapport](#) du comité des États généraux de la justice (octobre 2021 – avril 2022), page 66.

Les récents rapports d'information des délégations parlementaires aux outre-mer précédemment mentionnés dressent un constat identique : celui d'un accès au droit inégal et confrontés à des difficultés particulières liées notamment à « *un état du droit difficilement lisible* »⁽¹⁾, « *l'éloignement [,] l'insularité, [...] l'illettrisme (qui va du double au quadruple par rapport au niveau hexagonal)* »⁽²⁾, un accès problématique à l'avocat ou à l'aide juridictionnelle⁽³⁾.

– En deuxième lieu, l'accès à la justice est particulièrement complexe dans les outre-mer.

Le recours au juge est plus rare qu'en hexagone, la CNCDH ayant mis en évidence les **obstacles à l'accès à la justice**, résultant notamment de la défaillance de l'aide juridictionnelle et d'une organisation judiciaire parfois inadaptée aux territoires⁽⁴⁾.

Ces difficultés sont également mises en exergue dans les rapports d'information des délégations parlementaires aux outre-mer susmentionnées.

Il y est souligné « *l'éloignement de la justice [qui] nourrit également le sentiment d'abandon face à l'explosion de l'insécurité quotidienne* ». La dispersion des tribunaux sur plusieurs sites ou dans des locaux banalisés parfois inadaptés ou insuffisamment sécurisés contribue également à abîmer « *l'image et l'incarnation de la justice dans les outre-mer* »⁽⁵⁾.

À titre d'exemple, à Mayotte, le conseil départemental sollicite la création d'une cour d'appel judiciaire de plein exercice à Mamoudzou ou encore la construction d'une cité judiciaire⁽⁶⁾. En Guadeloupe, il est souligné le manque d'efficacité des tribunaux et un maillage territorial inadapté. À Saint-Martin, il faudrait également créer un véritable tribunal judiciaire au lieu de l'actuel tribunal de proximité⁽⁷⁾.

– En dernier lieu, le bon fonctionnement des juridictions dans les outre-mer est entravé par d'importantes contraintes matérielles et humaines.

Dans son avis, la CNCDH qualifie même le **fonctionnement du service public de la justice dans les outre-mer de défectueux**, de nature à empêcher l'accès

(1) Rapport d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer n° 774, par MM. Philippe Gosselin et Davy Rimane, fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 15 janvier 2025, page 319.

(2) Rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien n° 264, par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 23 janvier 2025, page 53.

(3) Ibid., page 60.

(4) « Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte » de la CNCDH, précédemment cité, pages 38 à 52.

(5) Rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien n° 264, par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, précédemment cité, pages 117.

(6) Rapport d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer n° 774, par MM. Philippe Gosselin et Davy Rimane, fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, précédemment cité, page 104.

(7) Ibid., page 214.

à une véritable justice de qualité, et soulignant « *des conditions matérielles d'accueil des justiciables et des professionnels du droit souvent déplorables* »⁽¹⁾.

Le comité des États généraux de la justice a également mis en évidence des problématiques liées au taux d'absentéisme dans les services judiciaires ainsi qu'au taux de rotation particulièrement élevé des personnels⁽²⁾.

Aux difficultés de recrutement du personnel judiciaire mises en évidence, et tenant pour partie à des conditions matérielles d'accueil insuffisantes accentuant le manque d'attractivité pour les juridictions ultramarines⁽³⁾, s'ajoutent une insuffisance dans la formation des magistrats, notamment eu égard à l'absence d'enseignement sur les dimensions culturelles et les particularités sociales propres à certains territoires⁽⁴⁾.

Selon le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer, les juridictions ultramarines comptent 4,8 % des effectifs de magistrats pour traiter des affaires judiciaires, mais il est difficile de trouver des candidats pour certains territoires, à l'instar de la Guyane ou de Mayotte, tandis que dans d'autres, comme la Polynésie, la mobilité est insuffisante⁽⁵⁾.

La justice en outre-mer est ainsi confrontée à des enjeux particuliers, qui méritent un examen à part entière.

Comme le souligne un rapport de l'inspection générale de la justice « ***par leur ampleur et leurs spécificités, les enjeux ultra-marins nécessitent de bâtir un plan stratégique d'actions à la fois communes et propres à chaque territoire, ce qui suppose de développer pour ces territoires une fonction prospective jusqu'à présent peu investie par l'administration centrale*** »⁽⁶⁾.

Pourtant, à ce jour, un tel plan portant une vision stratégique globale pour la justice ultramarine n'a, semble-t-il, toujours pas été bâti.

La feuille de route pour les outre-mer présentée le 26 mars 2024 par le ministre de la justice constitue une avancée mais ne s'inscrit pas dans cette stratégie globale, qui seule permettrait de prendre en compte les spécificités de la justice ultramarine et d'y apporter des réponses adaptées.

(1) « *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte* » de la CNCDH, précédemment cité, pages 53 à 58.

(2) « *Rendre justice aux citoyens* », [rapport](#) du comité des États généraux de la justice, précédemment cité, page 66.

(3) Ibid.

(4) « *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte* » de la CNCDH, précédemment cité, page 59.

(5) *Rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien n° 264*, par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, précédemment cité, page 57.

(6) « *Mission d'appui relative à l'organisation de l'action du secrétariat général du ministère de la justice dans les outre-mer* », rapport de l'inspection générale de la justice (octobre 2020), cité dans le rapport du comité des États généraux de la justice précédemment mentionné, page 67.

Si elle a permis d'initier des actions utiles, à l'instar d'une augmentation des effectifs du service judiciaire, de la création dans certains territoires d'un conseil de l'accès au droit, ou de l'inauguration des brigades de soutien en renfort aux juridictions, ces initiatives n'ont fait l'objet d'aucune évaluation si bien que l'on peine à en saisir la portée réelle et l'efficacité sur le moyen comme le long terme.

Ainsi, force est de constater que la multiplication des rapports n'a pas permis d'inverser la tendance observée : les constats dressés sont partagés par la CNCDH, les États généraux de la justice, ainsi que les délégations parlementaires aux outre-mer et pointent des difficultés désormais connues ; les solutions qui y sont apportées restent éparses, manquent d'ambition et de vision globale.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de résolution prévoit la création d'une commission d'enquête spécifique, qui disposera des moyens permettant d'approfondir les enjeux soulevés par l'adaptation du service public de la justice aux territoires ultramarins.

B. LA NÉCESSITÉ DE DRESSER UN ÉTAT DES LIEUX PRÉCIS ET CIRCONSTANCIÉ POUR APPORTER DES REPONSES CONCRÈTES AUX DIFFICULTÉS DES JUSTICIABLES ULTRAMARINS

Comme il l'a été souligné, plusieurs travaux, y compris des missions d'information parlementaires, ont abordé les difficultés rencontrées par la justice dans les outre-mer.

Pour autant, l'existence de ces travaux antérieurs ne saurait remettre en cause la nécessité d'y consacrer une commission d'enquête spécifique, comme il l'est ici proposé.

En effet, seul l'avis de la CNCDH, qu'il conviendrait au demeurant d'actualiser, aborde en profondeur les problématiques spécifiques de la justice dans les outre-mer.

Les autres rapports évoqués ci-dessus ne consacrent que quelques pages à ce sujet qui, pourtant, est riche et complexe, comme le laisse présager la présentation qui a été faite de ses principaux enjeux.

Lors d'une audition devant la délégation sénatoriale aux outre-mer, il a par ailleurs été relevé que le rapport du comité des États généraux de la justice ne consacre que deux pages et demie aux territoires ultramarins sur un total de 250, sans qu'aucune piste concrète de solution n'y soit formulée, illustrant ainsi une prise en compte encore marginale de leurs spécificités ⁽¹⁾.

(1) Lors d'une audition du jeudi 8 février 2024, Maître Patrick Ligié relevait que « sur [l]es 250 pages [du rapport], 2 pages et demi sont réservées à l'outre-mer, sans solution ! », propos cités en page 52 du rapport d'information sur l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien [n° 264](#), par MM. Philippe Bas et Victorin Lurel, précédemment cité.

Ces travaux intéressants ont permis de mettre en évidence les difficultés propres à la justice ultramarine, mais ne s’y penchent qu’au détour d’un examen du paysage institutionnel en outre-mer trop large pour être véritablement porteur de solutions adaptées et approfondies.

En effet, leur sujet d’étude est plus vaste que l’objet de la commission d’enquête dont il est proposé la création. Or, **seule une commission d’enquête spécifique permettra de dresser un état des lieux précis de l’état de la justice** dans les départements, régions et collectivités d’outre-mer.

Un tel état des lieux est indispensable pour affiner ce constat global, en déterminant les difficultés propres à chacun de ces territoires, et évaluer l’efficacité des quelques initiatives mises en œuvre au profit de certains.

Les dysfonctionnements du service public de la justice dans les outre-mer sont patents, mais l’évaluation des réponses à y apporter nécessite une analyse fine. Comme le relève Maître Patrick Lingibé, « *l’outre-mer pluriel exige des solutions audacieuses et adaptées, souvent disruptives, pour répondre aux singularités et aux problématiques posées par la collectivité d’outre-mer concernée et son bassin de vie* »⁽¹⁾.

La commission d’enquête dont il est proposé la création permettra d’approfondir ce sujet en mettant en exergue les causes multifactorielles des difficultés rencontrées par la justice en outre-mer. Grâce aux prérogatives propres aux commissions d’enquête, ce travail parlementaire pourra être conduit avec toute la latitude permise, en y consacrant six mois de travail effectif, afin de proposer, enfin, des solutions concrètes aux difficultés éprouvées par les justiciables ultramarins.

(1) « Une justice ultramarine en état de grande fragilité : que faire après le rapport Sauvé ? », précédemment cité.