

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition, ouverte à la presse, de M. Pascal Prache, directeur des services judiciaires, et Mme Aurélie Grenot-Devedjian, cheffe du pôle de l'évaluation et de la prospective, référente outre-mer de la direction des services judiciaires 2
- Présences en réunion..... 16

Mercredi
9 juillet 2025
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 10

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

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



La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.

M. le président Frantz Gumbs. Comme vous le savez, notre commission d'enquête a pour objet d'évaluer la mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice dans les territoires ultramarins et d'identifier précisément les obstacles qui y subsistent pour assurer l'égal accès de tous nos concitoyens au droit et à la justice.

Il nous a paru pertinent d'entendre rapidement les représentants du ministère de la justice, notamment la direction des services judiciaires. Celle-ci gère l'organisation et le fonctionnement des tribunaux et cours de l'ordre judiciaire. Elle est compétente en matière de recrutement, de formation, d'emploi des magistrats et des greffiers, ainsi que de répartition des crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement des juridictions.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale.

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

(M. Pascal Prache et Mme Aurélie Grenot-Devedjian prêtent successivement serment.)

M. Pascal Prache, directeur des services judiciaires. Nous vous remercions pour ce temps d'échange qui nous donne l'occasion de faire le point sur la nécessité de veiller à la qualité de la justice dans nos outre-mer. Cette contrainte forte, qui pèse sur l'ensemble des acteurs, est aussi un objectif auquel nous sommes particulièrement attachés.

Les outre-mer connaissent des situations diverses ; tous ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés, en termes d'attractivité notamment. Ils ne posent pas non plus à l'institution les mêmes défis en matière d'adaptation : les problématiques de délinquance, par exemple, divergent selon les territoires. Certains ressorts judiciaires, enfin, ont récemment subi des phénomènes météorologiques destructeurs qui ont eu des répercussions sur l'accès à la justice et sur la capacité de celle-ci à répondre aux attentes de nos concitoyens – je pense ici à Mayotte.

Pour notre direction, et pour l'institution tout entière, répondre à ces attentes est une priorité. Nous devons pour cela décliner les décisions de la représentation nationale et du pouvoir exécutif, y compris sur le plan budgétaire. Nous pourrions revenir sur les résultats que nous obtenons, ainsi que sur la perception de l'efficacité de la justice ; cette question, qui concerne aussi l'Hexagone, se pose de façon différente selon les ressorts ultramarins.

L'un des sujets de préoccupation majeurs de votre commission concerne la gestion des ressources humaines et la capacité de l'institution à déployer des moyens qui soient à la hauteur des attentes. La désignation d'un référent outre-mer de la direction, en la personne d'Aurélie Grenot-Devedjian, témoigne de ce que nous nous efforçons de construire progressivement. Au sein des sous-directions de la direction des services judiciaires, que j'ai rejointe en octobre 2024, des référents sont chargés du suivi des situations ultramarines par thématique. Il m'a néanmoins semblé important de nommer de surcroît un référent outre-mer. Celui-ci devra accroître l'efficacité et la transversalité au sein de la direction, mais aussi – c'est le plus important – nouer un lien plus étroit avec les juridictions, au plus près du terrain. Nous avons

en effet besoin de remontées d'information sur les dysfonctionnements et les manques pour améliorer nos réponses. Mme Grenot-Devedjian, qui a été fortement mobilisée sur Mayotte et sur la Guyane, montera en compétences, dans le cadre de ses attributions, sur l'ensemble de nos outre-mer. Elle pourra s'appuyer en septembre, je l'espère, sur de nouveaux soutiens.

Notre organisation doit s'articuler avec celle des autres services du ministère de la justice ; la recherche de l'efficacité implique d'éviter les fonctionnements en silo et de faciliter le partage des informations. Notre objectif est d'être efficaces avec les moyens qui nous sont donnés.

La gestion des situations ultramarines doit s'inscrire dans le temps long mais aussi répondre dans l'urgence à des situations de crise telles que celles nous en avons connues récemment avec les troubles à Nouméa l'an dernier, ou le cyclone Chido à Mayotte.

Je ne suis pas là pour expliquer que tout est parfait : nous savons bien que ce n'est pas le cas. L'objectif est de progresser ensemble en utilisant les leviers à notre disposition dans un contexte de ressources contraintes. Notre stratégie se déploie de manière coordonnée au sein du ministère de la justice grâce à l'action du référent outre-mer au sein du secrétariat général, mais aussi dans un cadre interministériel.

Mme Aurélie Grenot-Devedjian, cheffe du pôle de l'évaluation et de la prospective, référente outre-mer de la direction des services judiciaires. Je voudrais d'abord préciser que je ne suis référente pour l'ensemble de l'outre-mer que depuis juin dernier. Cette mission nouvelle s'est greffée à ma mission initiale après que j'ai assuré le suivi du plan Mayotte, puis elle a été élargie dans un premier temps à la Guyane. L'objectif est de lui donner plus d'envergure et de l'élargir à la totalité des outre-mer d'ici la fin de l'année 2025, en profitant de l'expertise du pôle de l'évaluation et de la prospective, que je dirige. Celui-ci présente en effet l'avantage d'être à proximité immédiate du directeur, d'agir de manière transversale et de mener des évaluations pluridisciplinaires des besoins à la hauteur des territoires.

M. le président Frantz Gumbs. J'aimerais vous poser une question précise avant que vous ne continuiez votre présentation.

D'aucuns, au sein des services judiciaires locaux et du ministère des outre-mer, nous ont indiqué qu'il existait un projet visant à créer deux tribunaux, l'un pour la Guadeloupe, l'autre pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy – deux îles sur lesquelles le tribunal judiciaire de Guadeloupe a aujourd'hui compétence. Une telle réorganisation irait dans le sens de l'histoire : après avoir été communes de la Guadeloupe, ces îles sont devenues des collectivités autonomes en 2007. En outre, la préfecture déléguée de Saint-Martin et Saint-Barthélemy est devenue récemment une préfecture de plein exercice. Confirmez-vous les informations que nous avons reçues ?

M. Pascal Prache. C'est un sujet sur lequel nous travaillons, mais sur lequel aucun arbitrage n'a été rendu pour l'heure ; un choix politique doit être fait. On constate effectivement une montée en puissance des besoins à Saint-Martin, qui se traduira à la rentrée par l'arrivée d'un nouveau juge de l'application des peines (JAP) au sein de l'actuelle juridiction de proximité.

Cette perspective nécessitera bien sûr des ajustements. La création éventuelle d'une juridiction de plein exercice à Saint-Martin se traduira forcément par un redécoupage de l'activité avec le tribunal de Basse-Terre, sur lequel il faut que nous travaillions. Il me semble,

de mémoire, que l'on évalue à 40 % la part du contentieux qui serait ainsi transférée à Saint-Martin. L'impact en matière de ressources humaines devra être examiné avec l'ensemble des agents et des magistrats concernés.

Cette piste est très sérieuse pour toutes les raisons que vous avez évoquées, ainsi qu'au regard des spécificités de l'établissement pénitentiaire local, mais je ne peux pas vous en dire plus tant que l'arbitrage n'a pas été rendu.

Le renforcement des effectifs outre-mer est une priorité – ce qui ne signifie pas qu'il est simple, ni que nous y parvenons systématiquement. Nous utilisons à cet effet plusieurs leviers – magistrats placés, brigades et délégations.

D'après la circulaire de localisation des emplois, qui détermine l'effectif théorique envisagé, les taux de vacance des ressorts ultramarins à la rentrée prochaine devraient être nuls ou négatifs – ce qui signifie que des magistrats devraient être en surnombre. Cette situation résulte de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOPJ) 2023-2027, qui se traduit par une augmentation globale des effectifs à hauteur de 1 500 magistrats et de 1 800 greffiers. Mécaniquement, en tenant compte des départs en retraite et des entrées dans le corps, il en ressort un solde positif net d'environ 250 personnes cette année, qui nous offre une plus grande marge de manœuvre.

Comme vous le savez, un certain nombre de postes outre-mer ont en outre été offerts aux auditeurs de justice de la promotion qui prendra ses fonctions en septembre – y compris à Mayotte, l'une des juridictions dont l'attractivité est la plus faible, avec la Guyane. L'ensemble de ces leviers nous permettra d'avoir des taux de vacance nuls ou négatifs dans les juridictions ultramarines.

Un autre sujet réside dans l'adéquation de l'effectif théorique, fixé par la circulaire précitée, avec les besoins. Comme vous pourrez le constater dans les documents que nous vous transmettrons, nous prévoyons des créations de postes dans les outre-mer d'ici à la fin de la trajectoire de la LOPJ. J'appelle néanmoins votre attention sur le fait que la période de formation à l'école décale l'arrivée effective en juridiction. Ainsi, les derniers effets de la LOPJ ne seront observés qu'en 2028, voire en 2029 – si les niveaux de recrutement prévus sont maintenus dans les projets de loi de finances (PLF) à venir.

Nous souhaitons donner la priorité aux outre-mer sur le plan des ressources humaines sans négliger le reste du territoire ; c'est la ligne de crête à tenir. À cet égard, il nous semble important d'indiquer que le taux d'exécution de la trajectoire de la LOPJ en matière d'effectifs de magistrats est plus élevé dans les outre-mer : il s'élève à 36 % à Saint-Denis de La Réunion, à 50 % à Papeete et à Nouméa, à 43 % à Fort-de-France, à 67 % à Cayenne et à 38 % à Basse-Terre, contre 29 % au niveau national. Cela signifie que l'avancement du déploiement de la LOPJ dans les juridictions ultramarines est systématiquement supérieur à celui que connaissent les juridictions hexagonales.

Nous savons que nous devons être particulièrement vigilants aux affectations, ne serait-ce que d'un point de vue quantitatif : dans les ressorts les plus lointains, les transferts et le recours à des magistrats placés sont moins évidents, rendant plus complexe le traitement des difficultés ponctuelles. Or notre objectif est justement d'éviter que les structures ne se retrouvent en difficulté.

Les effectifs sont donc à la hausse et le taux de vacance se réduit ; c'est aussi le cas dans l'Hexagone, mais nous apportons une vigilance particulière aux outre-mer. Quant au taux d'exécution de la LOPJ, j'ai montré qu'il était plus élevé dans ces territoires. Il me semble important de le souligner car, lors d'un déplacement en Guyane il y a deux mois, j'ai perçu chez mes interlocuteurs le sentiment que les situations ultramarines étaient considérées de façon distanciée par l'administration centrale. J'ai fait le même constat à Mayotte en début d'année, où ce sentiment était d'autant plus marqué que le contexte était dégradé par le cyclone Chido. Or cela ne correspond pas à la réalité. Je ne prétends pas que nous réussissions à atteindre tous les objectifs que nous nous fixons, mais je répète que nous sommes très attentifs à ces situations. Nous savons qu'il existe des zones de fragilité qui nécessitent que les juridictions soient armées.

S'agissant du turnover, il est très différencié selon les juridictions : faible à Papeete, limité à La Réunion et à Nouméa, mais plus significatif en Guyane et à Mayotte, où nous savons que l'attractivité est un sujet. Cela rejoint la question de la durée maximale des fonctions outre-mer : il faut trouver le point d'équilibre favorisant l'attractivité et la fidélisation – pour éviter une rotation trop importante – tout en évitant les inconvénients d'un séjour trop long. Les problématiques sont similaires dans certaines juridictions de l'Hexagone, qui souffrent du même déficit d'attractivité.

Il convient de noter une différence significative entre les magistrats et les greffiers : les taux de rotation de ces derniers sont très faibles aux Antilles par exemple – en particulier à Basse-Terre, l'un des ressorts les plus attractifs pour eux. À Cayenne, ce taux est deux fois plus élevé, ce qui démontre une nouvelle fois un manque d'attractivité.

Comment rééquilibrer la situation, et quels leviers utilisons-nous ?

Je ne m'étendrai pas sur les leviers d'attractivité interministériels, notamment indemnitaires. Les magistrats peuvent aussi bénéficier d'une accélération de carrière grâce aux bonifications d'ancienneté.

Pour répondre à la question récurrente de l'accompagnement à la prise de fonctions, nous avons choisi de nous appuyer sur un prestataire privé qui facilite les démarches liées à la recherche d'un logement, au déménagement et à la scolarisation des enfants. Nous sommes vigilants à la qualité de son intervention : nous en avons discuté avec les chefs de cour et de juridiction ainsi qu'avec nos collègues de Mayotte, où l'absence d'offre immobilière complique grandement la situation. Si le niveau d'efficacité du dispositif est fluctuant, celui-ci nous paraît néanmoins essentiel.

Nous essayons par ailleurs de muscler la communication en interne pour casser ce déficit d'attractivité. Lorsque nous nous rendons dans les ressorts ultramarins, nous constatons que nos collègues, greffiers ou magistrats, sont ravis d'être là. Ils mettent en évidence les richesses du territoire et les vrais facteurs d'attractivité. Cela ne fait pas disparaître les difficultés, mais il est très important de communiquer sur ce sujet.

Nous mettons un guide à disposition des collègues qui partent en outre-mer. Nous avons créé une page regroupant l'ensemble des informations concernant l'outre-mer sur le site intranet de la direction des services judiciaires. L'objectif est de renforcer la communication sans passer par les cheminements habituels, afin de diffuser directement aux agents des informations sur ce que nous faisons et sur les points de blocage que nous rencontrons. Il s'agit de tenir un discours de réalité et de vérité.

Les contrats de mobilité ne sont pas la panacée mais ils font partie des différents leviers auxquels nous avons recours pour lutter contre le déficit d'attractivité de certains ressorts, comme en Guyane et à Mayotte. Il est proposé aux agents acceptant d'y être affectés d'être prioritaires pour leur poste suivant, sous réserve du respect de certaines conditions, à l'issue d'une durée minimale – deux ans à Mayotte, trois ans à Cayenne. Nous travaillons sur ce sujet en fonction des demandes qui remontent du terrain. Il faut en effet bien réfléchir à ce que l'on fait : une durée minimale trop courte ne donne pas le temps de s'intégrer dans le territoire, ce qui peut poser des problèmes. Mais quand un ressort souffre d'un déficit d'attractivité, il faut bien trouver des solutions. Nous reviendrons ultérieurement sur les brigades, qui donnent de bons résultats en la matière.

Les contrats de mobilité figurent désormais dans le statut de la magistrature. À l'origine, ils étaient le fruit d'un accord entre la direction des services judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Cela conduisait les collègues à faire certains choix avant de partir à Cayenne ou à Mayotte, discutés en amont avec la direction des services judiciaires. Nous nous engageons à ce que, à l'issue de la durée minimale, ils puissent rejoindre le poste souhaité, après avoir vérifié en amont qu'il n'y avait pas d'effet d'aubaine trop important. Cela nous paraissait cohérent de donner de la lisibilité.

J'appelle votre attention sur une spécificité de l'institution judiciaire : nous sommes chargés de la gestion des ressources humaines mais nous ne sommes pas seuls décideurs puisque certains mouvements relèvent de la compétence du seul Conseil supérieur de la magistrature, par exemple aux postes de chef de juridiction, comme président et premier président. Pour l'ensemble des autres mouvements, le ministère de la justice établit des propositions de mouvements qui sont transmises au Conseil supérieur de la magistrature, lequel rend un avis. Quand il s'agit de magistrats du siège, l'avis doit être conforme : nous ne pouvons pas nous en exonérer ; s'il n'y a pas d'avis conforme, le mouvement ne se fait pas. Concernant les magistrats du parquet, un avis simple suffit mais, en réalité, il n'y a pas de « passé outre » : depuis plusieurs années, le ministère de la justice suit l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Il y a quelques mois, le Conseil supérieur de la magistrature a émis des avis défavorables sur le retour de collègues ayant bénéficié de ces contrats de mobilité. Cela a suscité de l'émoi localement puisqu'un engagement avait été pris. Nous avons pu en rediscuter avec le Conseil supérieur de la magistrature à l'occasion d'une réunion qui s'est tenue il y a quelques semaines sur la question des outre-mer. Nous sommes parvenus à une position commune qui a permis de valider d'autres mouvements concernant les mêmes collègues. Le problème a donc été réglé en bonne intelligence. Le levier des contrats de mobilité nous permet d'avoir une position dynamique.

Un autre levier consiste à valoriser le parcours outre-mer dans le déroulement de la carrière. D'après nos statistiques, 28 % des chefs de cour, sur l'ensemble de l'institution, ont connu un passage en outre-mer. Nous valorisons systématiquement l'affectation outre-mer parce que nous considérons qu'elle démontre des capacités d'adaptation significatives. Cela permet d'envoyer un message aux collègues qui pourraient être intéressés par un tel mouvement.

Concernant les brigades et les délégations, l'objectif est d'être pragmatique et opérationnel en cas de crise ou de difficultés liées à des vacances de postes, qui nécessitent de projeter des effectifs de manière limitée dans le temps au profit d'une juridiction ultramarine. Deux dispositifs existent, l'un statutaire et l'autre résultant d'un accord avec le Conseil supérieur de la magistrature.

Le dispositif statutaire est la délégation, désormais inscrite dans la loi. Les chefs de cours d'appel ultramarines confrontés à une crise demandent à leurs homologues de la cour d'appel de Paris ou d'Aix-en-Provence – seules ces deux cours d'appel peuvent être actionnées – de leur déléguer des magistrats pour une durée réduite allant jusqu'à trois mois. L'avantage de ce dispositif est sa grande réactivité, puisque le mouvement ne nécessite pas de passage devant le Conseil supérieur de la magistrature. Il résulte en effet d'un accord entre les deux chefs de cour, la direction des services judiciaires ne faisant qu'émettre un avis. Cela permet de projeter des effectifs dans les semaines qui suivent la demande, à la condition toutefois que les cours d'appel de départ soient en mesure de les fournir – d'où l'intérêt de la discussion entre les chefs de cour.

Le dispositif des brigades n'est pas inscrit dans la loi : il résulte d'un accord avec le Conseil supérieur de la magistrature. Nous suivons les règles de nomination classiques en soumettant à ce dernier, pour avis, un projet de mouvement – c'est ce que l'on appelle une transparence. Le collègue ne part en brigade que pour une durée de six mois, l'objectif étant de traiter une difficulté – vacance de poste, problématique de stock – à moyen terme, contrairement à la délégation qui vise à parer à une situation d'urgence.

Ces deux dispositifs nous paraissent performants parce que nous avons constaté un effet de bord très positif : des collègues partis en brigade avec la perspective de découvrir le ressort ont ensuite demandé leur maintien *in situ*. C'est un point positif parce qu'ils rejoignent ainsi un ressort en connaissance de cause.

La limitation dans le temps des fonctions exercées en outre-mer est difficile, car elle se heurte aux contraintes juridiques du statut de la magistrature. Il existe cependant des durées d'exercice maximales dans certaines fonctions. Ainsi, on ne peut pas être juge d'instruction plus de dix ans, ni chef de juridiction plus de sept ans : après cette période, on est déchargé de ses fonctions, quel que soit l'endroit où l'on se trouve. Il n'existe néanmoins aucun dispositif géographique de ce type, pour quiconque.

Il importe d'éviter une présence trop longue dans un ressort. La mobilité géographique est un point d'attention pour la direction des services judiciaires, comme pour le Conseil supérieur de la magistrature, dans les projets de mouvement, et pas seulement en outre-mer. Si la mobilité géographique est valorisée, l'exercice est néanmoins complexe car certains collègues peuvent, pour des raisons personnelles, ne pas être en mesure d'effectuer une mobilité géographique trop importante. Il faut donc en permanence trouver la ligne de crête, en évitant l'écueil de la durée trop courte d'exercice, qui serait déstabilisante pour les juridictions et nuirait à la connaissance que l'on peut avoir du ressort et à la capacité de servir l'institution et les justiciables. L'inspection des services judiciaires a déjà souligné que ce sujet constituait une piste d'interrogations.

M. le président Frantz Gumbs. Les préfets, les commandants de gendarmerie, les recteurs, les chefs d'établissements scolaires de second degré doivent changer de poste au-delà d'une certaine durée. Existe-t-il une règle similaire pour les chefs de cour ?

M. Pascal Prache. Pour l'ensemble des chefs de juridiction – chefs de cours ou chefs de juridiction de première instance –, la règle est de sept ans. Les collègues bénéficient d'une double nomination : lorsqu'ils sont chefs de cour, ils sont en même temps nommés à la Cour de cassation. À l'expiration du délai, s'ils n'ont pas obtenu une nouvelle affectation, ils sont automatiquement rattachés à la Cour de cassation ou à l'inspection. Pour les chefs de juridiction, c'est différent : à l'expiration du délai de sept ans, ils sont rattachés à la cour d'appel dont ils dépendent. Ainsi, le procureur de Basse-Terre, au bout de sept ans, sera rattaché à la cour d'appel comme substitut général.

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Notre commission d'enquête aborde la question du fonctionnement de la justice dans les outre-mer sous plusieurs angles, dont celui de la confiance dans la justice. La direction des services judiciaires est responsable de l'organisation et du bon fonctionnement des cours et des tribunaux de l'ordre judiciaire. Vous avez dû entendre parler de l'affaire David Vital, qui porte sur des soupçons de corruption active et passive et de trafic d'influence actif et passif. Deux hauts magistrats, Alain Chateauneuf et Bruno Karl, sont impliqués et une enquête préliminaire a été ouverte à leur encontre en décembre 2024. Elle vise à déterminer s'ils ont commis des actes contraires à la déontologie judiciaire tels que la communication d'informations sensibles à David Vital. Depuis, le premier a été nommé à la cour d'appel de Dijon et le second président de la cour d'appel de Nouméa.

Aujourd'hui, en juillet 2025, nous constatons l'immobilisme et le silence du ministère de la justice. Je rappelle que logiquement, la marche à suivre consiste à informer rapidement le Conseil de la magistrature, à initier une procédure disciplinaire, à assurer une enquête interne rigoureuse, à prendre si nécessaire des mesures conservatoires et à communiquer de façon claire et transparente sur les étapes de la procédure.

Comment expliquez-vous qu'au bout de six mois, rien n'ait été fait ? Comment justifiez-vous ce non-respect de l'une de vos missions premières, qui est de veiller à l'intégrité du système judiciaire ? Comment justifiez-vous ce dysfonctionnement sur fond de soupçons de corruption de deux magistrats à La Réunion ?

M. Pascal Prache. La direction des services judiciaires est très attentive au suivi de l'ensemble des situations susceptibles de relever du disciplinaire. Elle se livre à une analyse des éléments de fond qui résultent de l'enquête afin de déterminer s'il y a eu des manquements. Cette analyse est ensuite communiquée au Conseil supérieur de la magistrature. J'aurais bien du mal à entrer dans le détail du cas que vous citez car il faudrait pour cela que nous soyons destinataires de ces éléments de fond. Or, sauf erreur, l'enquête est toujours en cours. Pour ces raisons, je ne peux pas vous en dire plus aujourd'hui.

J'insiste toutefois sur un point : dans des ressorts de taille réduite, la mise en cause d'un magistrat prend des proportions très significatives et appelle une réponse la plus rapide possible. C'est ce que nous essayons de faire, dans le respect des règles du code de procédure pénale.

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Je souhaite comprendre comment ces deux magistrats ont pu être nommés à Dijon et à Nouméa sans qu'aucune mesure conservatoire ait été prise et pourquoi il a fallu autant de temps pour qu'une enquête soit ouverte. Cela abîme la confiance dans la justice – particulièrement dans les outre-mer, où l'on est très loin de Paris – en donnant l'impression que ces magistrats peuvent faire n'importe quoi puisqu'ils sont laissés en roue libre.

M. Pascal Prache. Je n'entrerai pas dans le détail de cette affaire, sur laquelle nous disposons de peu d'éléments. Je me permets d'insister sur le fait que les mesures qui peuvent être prises en matière disciplinaire ou pré-disciplinaire doivent reposer sur des faits précis. Quant aux nominations que vous évoquez, elles sont à la main du Conseil supérieur de la magistrature pour les postes de premier président – je ne cherche pas à me défaire mais simplement à rappeler que cette affaire soulève la question du stade d'avancement de l'enquête et sur ce qui motiverait une saisine du Conseil supérieur de la magistrature dans le respect des règles. La déontologie constitue l'ossature, la colonne vertébrale de l'institution judiciaire. Nous devons donc y être particulièrement attentifs, *a fortiori* dans des ressorts où de tels faits sont plus observés qu'ailleurs.

M. Giovanni William (SOC). Un rapport de l'inspection générale de la justice fait état de détournements de fonds au conseil départemental d'accès au droit de la Martinique. La présidente du tribunal judiciaire de Fort-de-France mise en cause dans cette affaire a été mutée. On n'en sait pas beaucoup plus et j'aimerais savoir si vous pouvez nous fournir des informations sur ce sujet qui nourrit la défiance à l'égard de la justice.

Vous êtes chargés du fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire. La connaissance de la culture ultramarine tient-elle une place importante dans les mouvements qui sont proposés ? Nous avons une histoire, une langue, une culture, et la pratique est d'adapter les décisions judiciaires pour en tenir compte. Les magistrats nommés dans nos territoires sont-ils au fait de nos coutumes, de nos pratiques et des adaptations qu'elles impliquent ? Existe-t-il une formation spécifique ? Vous avez parlé d'un guide : celui-ci a-t-il été élaboré avec des personnes référentes dans les ressorts des tribunaux concernés ?

Tenez-vous des statistiques sur les décisions judiciaires qui sont prises dans nos territoires, par exemple sur le taux de placement en détention provisoire, afin d'établir des comparaisons entre les différents ressorts ?

Vous êtes, madame, la référente outre-mer : s'agit-il d'une nouveauté ou bien existait-il déjà un ou une référente outre-mer ?

Enfin, à la cour d'appel de Fort-de-France, au XIX^e siècle, le parquet n'était pas rehaussé : il se trouvait au même niveau que la défense. Pour quelles raisons les chefs de cour ont-ils décidé, en 2025, de le rehausser alors que la coutume, la tradition, l'histoire du tribunal judiciaire et de la cour d'appel voulaient qu'il soit placé à la même hauteur que la défense ? Cette décision a-t-elle été mûrement réfléchi ? S'agit-il d'une volonté de casser notre histoire, sachant qu'une précédente garde des sceaux s'était montrée favorable au maintien du placement équivalent de la défense et du parquet dans le nouveau tribunal judiciaire de Fort-de-France ? Je sais que je m'adresse à un ancien parquetier : c'est donc à dessein que je pose cette question.

M. Pascal Prache. Sur la première question, je n'entre pas dans le détail car les procédures sont en cours. Toutefois, ce sujet n'est pas perdu de vue.

La question de la connaissance de la réalité et des pratiques du ressort est essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. Cela vaut pour tous les ressorts, en Hexagone comme ailleurs, mais c'est particulièrement vrai dans les territoires ultramarins. Nous essayons de travailler cette dimension parce que c'est un point sur lequel nous devons être vigilants ; nous pouvons d'ailleurs encore progresser.

Pour les auditeurs de justice qui partent en outre-mer, nous consacrons une période dans la formation initiale à cette perspective, afin qu'ils s'imprègnent des situations qu'ils seront amenés à rencontrer. De plus, ils peuvent désormais effectuer un stage juridictionnel en outre-mer, ce qui n'était pas le cas précédemment.

Nous avons par ailleurs une formation continue de qualité, qui s'adresse aux magistrats souhaitant une mutation en outre-mer. Elle est animée par Éric Corbaux, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, qui était en poste aux Antilles. Celui-ci fait intervenir des collègues d'outre-mer, de façon à partager leur expérience. La remontée d'informations par celles et ceux qui se trouvent sur place est essentielle pour permettre de véritables échanges, allant au-delà de la présentation théorique. L'une des pistes sur lesquelles nous travaillons vise à rendre cette formation continue obligatoire pour celles et ceux qui

veulent partir en outre-mer. Nous considérons que la formation est le levier le plus idoine. Quel que soit le ressort que l'on rejoint, la culture locale constitue une richesse. C'est pourquoi nous valorisons les parcours des collègues qui sont passés outre-mer car ils ont ainsi apporté la preuve de leur capacité d'adaptation.

Tels sont quelques-uns des leviers que nous pouvons actionner. Je n'en ai pas épuisé la liste : d'autres sont envisageables, comme l'utilisation de la vidéo, que nous pouvons développer sur le site internet de la direction. Je pense toutefois que l'angle d'attaque le plus performant reste le partage d'expériences.

Concernant votre question sur les statistiques pénales, je suis bien incapable de vous répondre car je ne dispose pas de ces éléments. C'est une question que vous pourriez poser à la direction des affaires criminelles et des grâces. En revanche, nous sommes vigilants sur le niveau global de la délinquance. Cela renvoie encore une fois à la question des moyens.

Dans la magistrature, il existe trois grades : le deuxième, le premier et le « hors hiérarchie », qui est le grade le plus élevé. Nous avons fait en sorte que les postes de chef de cour de Cayenne soient hors hiérarchie, alors que l'activité globale de la juridiction ne le justifiait pas, afin de tenir compte de la montée en puissance de son activité pénale, beaucoup plus significative que son activité civile.

Enfin, la question du rehaussement de l'estrade dans la salle d'audience est à la main des chefs de cour ; je ne sais pas s'ils ont déjà communiqué à ce propos. L'administration centrale n'a pris aucune décision, ni dans un sens ni dans l'autre. C'est un sujet compliqué, qui avait été tranché en 2015 par la ministre de la justice dans le sens que vous avez évoqué. Je ne suis pas en mesure de vous en dire plus, cette question relevant de la responsabilité des chefs de cour.

M. le président Frantz Gumbs. Vous avez indiqué qu'il était nécessaire que les magistrats qui ont vocation à y servir connaissent la réalité des outre-mer. Cette question n'est pas sans lien avec l'image du système judiciaire dans ces territoires : il y est perçu comme non neutre et non indépendant de l'exécutif, et l'on a parfois l'impression d'une connivence entre les magistrats et le préfet. Quelle est la proportion de magistrats ultramarins exerçant dans l'Hexagone et dans les outre-mer ?

M. Pascal Prache. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de magistrats ultramarins ; ce type d'information n'est pas accessible pour des raisons légales et le lieu de naissance n'est pas suffisant pour déterminer l'origine d'une personne.

Nous constatons que certains de nos collègues nés en outre-mer ont des contraintes de mobilité géographique qu'il nous faut prendre en considération dans la gestion des ressources humaines. Il faut trouver une ligne de crête entre la mobilité prônée par le ministère de la justice et par le Conseil supérieur de la magistrature et la prise en compte des attaches personnelles de ces magistrats qui sont obligés de quitter leur famille proche ; dans l'Hexagone, la question se poserait de manière tout à fait différente. Elle donne régulièrement lieu à des discussions avec les intéressés, en interne et avec le CSM.

Par ailleurs, dans la perspective de valoriser le recrutement de collègues nés en outre-mer, nous envisageons la création d'une classe Prépa Talents pour le concours de l'École nationale de la magistrature (ENM) en Guadeloupe ; si elle fonctionne, nous pourrions envisager d'autres sites.

La confiance des justiciables dans la justice n'est pas un problème propre aux ressorts ultramarins ; il y a beaucoup de communication à faire pour ouvrir la justice vers l'extérieur et tordre le cou à la perception que vous évoquez. C'est pourquoi nous appuyons les initiatives qui se font jour, comme à Basse-Terre, où un comité des usagers a été installé pour prendre le pouls des personnes qui se rendent dans la juridiction et associer des volontaires à une réflexion sur l'amélioration des services ; nous trouvons excellente l'idée de ce dispositif qui est bien plus poussé qu'un simple questionnaire de satisfaction. La juridiction de Basse-Terre a également entrepris de mettre en ligne les décisions les plus importantes prises en matière civile pour faire connaître son action.

Il existe par ailleurs des conseils de juridiction, qui servent de fenêtre de communication avec les élus locaux ; c'est un espace de dialogue où la juridiction présente sa structuration et ses projets et où les élus font remonter les points d'alerte, les difficultés et les pistes d'amélioration qui leur semblent pertinentes. Ils sont plutôt axés sur la justice pénale et ont vocation à être déclinés dans toutes les juridictions. Le garde des sceaux vient de prendre une circulaire créant des conseils locaux de politique civile (CLPC) où seront abordées les questions de justice civile, qui se rapprochent davantage du quotidien de nos concitoyens.

Mme Aurélie Grenot-Devedjian. L'initiative de la cour d'appel de Basse-Terre en faveur d'une gouvernance orientée vers la cité, dénommée Open Justice, est très innovante. Cette politique judiciaire régionale a pour but de renforcer la proximité et de comprendre les attentes locales, qui ne sont pas les mêmes que dans l'Hexagone. Une réflexion est en cours pour la dupliquer en fonction de ses résultats, et un questionnaire est en cours de finalisation en vue de l'installation du comité des usagers en septembre prochain. Cette initiative s'accompagne d'une politique de communication ambitieuse qui passe par la publication des décisions civiles d'importance majeure, suivant les recommandations de la Cour de cassation et de l'inspection générale de la justice, afin de restaurer le lien de confiance avec la justice. Je précise que la qualité de ce lien dépend aussi des autres acteurs qui concourent à l'œuvre de justice – avocats, notaires, huissiers et interprètes.

Avant mon arrivée, le référent outre-mer du ministère avait le statut de chargé de mission auprès du directeur des services judiciaires. Elle se greffe à présent sur le fonctionnement du pôle de l'évaluation et de la prospective, qui présente l'avantage de la pluridisciplinarité et de la transversalité, et elle constituerait un point d'entrée pour les acteurs de terrain sans préjudice des contacts directs entre les services et les acteurs locaux. Cette restructuration s'inscrit dans le prolongement de deux plans ministériels d'envergure, relatifs l'un à la reconstruction des services judiciaires à Mayotte et l'autre à la chaîne de soutien à l'installation de la cité judiciaire de Saint-Laurent-du-Maroni.

M. Pascal Prache. Nous savons déjà que le palais de justice de Saint-Laurent-du-Maroni sera confronté à un problème d'attractivité majeur. Nous avons créé un groupe de travail dédié, avec les organisations syndicales de Cayenne, pour identifier des leviers d'attractivité. L'objectif est de dupliquer ces groupes de travail dans chaque territoire d'outre-mer pour répondre aux problématiques spécifiques de chacun d'entre eux.

M. le président Frantz Gumbs. Des initiatives adaptées aux territoires ont été prises ici ou là pour remédier à l'inégal accès à la justice, comme le Justibus en Martinique et la Pirogue du droit en Guyane, mais elles n'ont pas été pérennisées. Est-ce parce qu'elles dépendaient trop fortement de la personnalité qui les avait lancées ou parce qu'elles n'étaient pas intéressantes pour le système ?

M. Pascal Prache. Cette question relève de la compétence du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

M. Elie Califer (SOC). Si nous avons souhaité une commission d'enquête sur le fonctionnement de la justice en outre-mer, c'est que nous sentons en notre for intérieur – et en regardant nos pays vivre et respirer – qu'il y a des soucis. Quelle évaluation faites-vous de l'évolution de la situation de la justice, et plus précisément de la magistrature, dans les territoires d'outre-mer, et singulièrement en Guadeloupe ?

Puisque vous n'êtes pas en mesure de nous fournir des statistiques comparées sur la performance des juridictions d'outre-mer, je vous interrogerai sur les ressources humaines disponibles. Si j'ai bien compris, d'ici à 2029, vous aurez 200 personnes supplémentaires à votre disposition. Quelle proportion de ces effectifs sera attribuée aux outre-mer ? Bénéficieront-ils d'une priorité, vu l'importance de l'activité judiciaire dans ces territoires ?

Enfin, la lenteur de la justice chez nous, supposée ou réelle, n'aurait-elle pas pour effet de pousser certains à se faire justice eux-mêmes ?

Mme Aurélie Grenot-Devedjian. Les besoins des territoires ultra-marins ont été évalués à l'occasion de deux études d'importance. La première, en cours de finalisation, portait sur l'incidence du vieillissement de la population sur les besoins des territoires, et l'on sait que ce phénomène est particulièrement prononcé en outre-mer.

La seconde étude portait sur la répartition équitable des effectifs supplémentaires prévus par la LOPJ : 1 500 magistrats, 1 800 greffiers, 1 100 attachés de justice. Nous avons travaillé à l'élaboration d'une méthodologie innovante en cherchant à objectiver les besoins à l'échelon régional pour déterminer à quel pourcentage de l'enveloppe budgétaire chaque cour d'appel pouvait prétendre à l'horizon 2027.

D'emblée, nous nous sommes demandé comment restituer les singularités des territoires ultramarins en les faisant bénéficier de notre robustesse statistique sans gommer leurs spécificités. Une autre difficulté tenait au caractère parcellaire des données dans les outre-mer par rapport à l'Hexagone. Nous avons donc construit un modèle distinct pour l'outre-mer avec un panel de données ajusté : par exemple, nous n'avons pas retenu la densité de la population, qui aurait pénalisé des territoires peu denses où les besoins sont forts, et nous avons privilégié le taux de chômage faute d'autres indicateurs socio-économiques. Finalement, un arbitrage politique a décidé d'attribuer aux outre-mer 5 % des effectifs supplémentaires.

Cette méthode innovante déterminait uniquement les créations de poste ; y ont été ajoutées les vacances de poste dont chaque cour d'appel justifiait au 1^{er} janvier 2023. Ainsi, la cour d'appel de Cayenne s'est vu allouer 19 magistrats à l'horizon 2027 : 10 correspondant aux vacances de poste sur le ressort, 9 au titre des créations de poste. Enfin, parce que la démarche statistique ne permettait pas de prédire les futures politiques prioritaires du gouvernement, nous avons mis en réserve 10 % des effectifs pour abonder les juridictions interrégionales spécialisées (Jirs).

M. Pascal Prache. Pour dissiper tout malentendu, je n'étais pas en mesure de vous répondre en détail concernant les indicateurs de politique pénale et le nombre de détentions provisoires – il faudrait interroger la direction des affaires criminelles et des grâces –, mais nous disposons évidemment de statistiques sur la performance des juridictions ultramarines et le nombre d'affaires traitées au civil et au pénal, que nous pourrions vous transmettre. Ces

remontées statistiques sont en partie automatisées ; nous en faisons ensuite une analyse que nous envoyons aux cours d'appel avant les dialogues de gestion, qui se tiennent entre octobre et novembre et durant lesquels nous discutons de leurs besoins. Pour vous dire à quel point nous avançons dans la professionnalisation du raisonnement, nous avons bâti il y a quelques mois une carte des territoires qui fait apparaître en couleur les besoins, la performance et l'efficacité de chacun d'entre eux.

Le développement de la délinquance aux Antilles est pour nous un vrai sujet de préoccupation car il est lié, notamment, au trafic de stupéfiants ; des inquiétudes similaires se font jour concernant l'océan Indien, sans même parler du reste de l'Hexagone. La réponse à ce problème passe par le renforcement des juridictions interrégionales spécialisées. Sur les 1 500 postes de magistrats prévus par la LOPJ, 1 350 postes ont été localisés en 2023 sur la base des travaux, des arbitrages politiques de l'époque et des remontées faites par les chefs de cour d'appel, et 150 ont été mis en réserve. L'arbitrage rendu à ce jour par le garde des sceaux a orienté 95 magistrats de cette réserve vers la lutte contre la criminalité organisée pour armer le futur parquet national anti-criminalité organisée (Pnaco), mais aussi les Jirs, et il est évident que la question de la Jirs de Fort-de-France se posera.

M. Joseph Rivière (RN). L'accès au droit est encore un parcours du combattant à La Réunion. Quels leviers pourraient faciliter la justice de proximité ?

Par ailleurs, j'entends souvent les magistrats des cours d'appel et les syndicats se plaindre d'un manque de moyens dans les services judiciaires. Comment serait-il possible d'améliorer la situation ?

M. Pascal Prache. Votre première question relève de la compétence du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

La situation de la cour d'appel de Saint-Denis est atypique car celle-ci traite à la fois des problèmes de La Réunion et de ceux de Mayotte. Or Mayotte souffre de problèmes très lourds que le cyclone a amplifiés : une question immobilière majeure, un déficit d'attractivité très significatif et des conditions d'exercice compliquées, tant du point de vue de l'accès à l'eau que du logement. La Réunion a aussi des problèmes, y compris sur le plan immobilier, mais sa situation est sans commune mesure avec celle de Mayotte.

Comme l'ensemble des services de l'État et les collectivités territoriales, nous devons répartir de la manière la plus juste possible des ressources contraintes. Un des leviers d'action possibles est le renforcement des effectifs de magistrats et de greffiers placés, qui sont rattachés à la cour d'appel mais peuvent être envoyés dans les juridictions du ressort en fonction des besoins. Nous allons renforcer les effectifs de « placés » à La Réunion pour tenir compte des difficultés mahoraises, tout en gardant en tête que ces difficultés ne doivent pas empêcher la cour d'appel de Saint-Denis de traiter des problèmes de La Réunion. Je précise néanmoins que le déficit d'attractivité à La Réunion est faible, comme à Papeete et à Nouméa ; ce n'est pas le cas à Mayotte.

De manière générale, nous tenons compte des points d'alerte qui nous sont remontés par les chefs de cour et par les organisations syndicales. Lors de la crise mahoraise, nous étions en lien direct avec les organisations syndicales afin de multiplier les canaux de remontée d'informations et d'accompagner au mieux nos collègues sur place, magistrats, greffiers et contractuels. La cellule de sécurité FIP5 s'est réunie tous les jours pour retrouver la trace de ceux dont nous n'avions pas de nouvelles après le passage du cyclone.

M. Jean-Philippe Nilor (LFI-NFP). Le sous-effectif chronique en Martinique fait que, de l'aveu du premier président de la cour d'appel de Fort-de-France, aucun secteur ne fonctionne. Cela pose de multiples problèmes : des délais de traitement très longs – plus de deux ans pour traiter les dossiers des mineurs criminels –, une surpopulation carcérale récurrente et des problèmes flagrants de réinsertion des détenus, au point que la prison de Ducos est plus un centre de formation des caïds qu'un espace propice à la réinsertion. D'après les analystes, les réformes sont insuffisantes.

Un problème demeure par-dessus tout, celui de la proximité – pour ne pas dire de la promiscuité – entre certains magistrats et les gros détenteurs du pouvoir économique. Il n'est pas rare que des magistrats soient logés chez les békés, dans leurs lieux emblématiques de résidence ; cela crée des liens humains qui peuvent se transformer en liens d'amitié et de solidarité lors des arbitrages rendus par les magistrats. Or c'est là que le bât blesse. La justice est rendue par des non-originares, tandis que les justiciables sont souvent des originaires – et il ne s'agit pas d'une question de couleur de peau. Cela choque d'autant plus que lorsqu'un arbitrage est rendu entre un descendant de colon et un non-descendant de colon, dans 99 % des cas, la balance de la justice penche du côté du plus fort. Cela creuse le déficit de confiance dans la justice, particulièrement en Martinique, mais peut-être aussi dans d'autres territoires. Les décisions de justice relatives au droit de propriété illustrent le fait que ce droit constitutionnel est sanctuarisé pour certains et pas pour d'autres. Le sentiment d'une justice à deux vitesses est en train de croître.

Il est urgent d'agir pour réparer les suspicions de collusion entre les gros propriétaires capitalistes descendants de colons et les magistrats fraîchement nommés. Pour vous donner une illustration, tous les magistrats vont voir à leur arrivée le préfet et le premier des békés, M. Bernard Hayot ; c'est quasiment un passage obligé. Pourquoi ? Certaines pratiques demeurent et entament l'image de la justice.

M. Pascal Prache. Nous sommes vigilants sur le comblement des vacances de postes en outre-mer car nous savons ces juridictions fragiles, mais j'entends malheureusement la même plainte de la part de juridictions hexagonales qui se disent en grande souffrance. Nous sommes au milieu du gué : tous les magistrats prévus par la LOPJ ne sont pas encore arrivés en raison de la durée de la formation, mais nos projections pour septembre 2025, qui intègrent les sorties d'école, prévoient que l'effectif théorique sera atteint ou dépassé. Nous nous sommes efforcés d'attribuer ces ressources de la manière la plus équilibrée et la plus juste possible en tenant compte des spécificités des outre-mer. Il est néanmoins possible qu'elles soient jugées insuffisantes.

Notre objectif commun est de faire en sorte que les juridictions fonctionnent avec des effectifs adaptés aux besoins. En période de ressources contraintes, il y a des arbitrages à faire et nous aurons besoin du soutien de la représentation nationale lors des choix budgétaires.

La question de la surpopulation carcérale et de la réinsertion des détenus relève de la direction de l'administration pénitentiaire. Nous constatons qu'elle a un impact sur les effectifs de magistrats chargés du sujet.

Enfin, quand j'ai dit que la déontologie était la colonne vertébrale de la magistrature, ce n'était pas une figure de style. La déontologie s'acquiert à l'école, puis mûrit et se déploie dans les fonctions exercées. C'est le travail du chef de juridiction que d'échanger avec les nouveaux collègues et de rappeler, au besoin, des points de déontologie essentiels. La loi prévoit qu'à chaque prise de fonctions, le magistrat doit remplir une déclaration d'intérêts qui donne

lieu à un entretien déontologique avec le chef de juridiction ; ces éléments sont ensuite transmis à la direction des services judiciaires, qui en assure la confidentialité et la conservation. Les documents restent par la suite accessibles aux missions d'inspection et au Conseil supérieur de la magistrature. La réponse est toujours de s'arc-bouter sur la déontologie, *a fortiori* dans ces territoires aux problématiques diverses.

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). Quels sont les critères de recrutement du référent outre-mer au secrétariat général ? Doit-il avoir une connaissance ou une expérience des outre-mer ?

M. Pascal Prache. Je ne peux pas vous répondre. Ce n'est pas nous qui avons géré son recrutement.

M. le président Frantz Gumbz. Je vous remercie pour ce tour d'horizon complet de vos attributions. Si nous avons d'autres questions, nous n'hésiterions pas à vous les transmettre ou à vous réinviter. De votre côté, outre les réponses au questionnaire, vous êtes libres de nous envoyer toutes les informations que vous jugeriez utiles à notre connaissance de l'inégal accès au droit dans les outre-mer. Vous avez raison de préciser que chacun de ces territoires a ses particularités, même s'il y a sans doute un socle commun lié à la distance, à l'isolement, à l'insularité – sauf en Guyane – ou encore à la culture que nous cherchons à établir afin de déterminer des voies de progression vers un égal accès à la justice.

M. Pascal Prache. Quand je disais en introduction que la gestion des situations en outre-mer était une priorité de la direction des services judiciaires, ce n'était pas une simple formule. Cela correspond très exactement à ce que nous faisons : que ce soit par l'identification des besoins, le déploiement des effectifs, la capacité d'innovation avec des dispositifs qui n'existaient pas il y a dix ans comme les délégations et les brigades, nous essayons de répondre collectivement aux défis ultramarins. Nous sommes mobilisés au quotidien, même si nous avons conscience qu'il reste du chemin à parcourir.

La séance s'achève à onze heures vingt.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Elie Califer, M. Sébastien Chenu, M. Frantz Gumbs, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Sandrine Nosbé, M. Joseph Rivière, Mme Nicole Sanquer, M. Jiovanny William

Excusé. – M. Philippe Gosselin