

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. Olivier Jacob, préfet, directeur général des outre-mer du ministère des Outre-mer, et Mme Karine Delamarche, directrice générale adjointe 2
- Présences en réunion..... 15

Mercredi
9 juillet 2025
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

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



La séance est ouverte à onze heures vingt.

M. le président Frantz Gumbs. Nous entendons désormais la direction générale des outre-mer, rattachée au ministère des outre-mer, qui conçoit et coordonne l'action de l'État dans les outre-mer. Experte des particularités de ces territoires, la direction propose notamment des adaptations des politiques publiques nationales. Ses représentants nous éclaireront sur la réalité de ces adaptations en matière d'accès au droit et à la justice.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle est 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. Olivier Jacob et Mme Karine Delamarche prêtent successivement serment.)

M. Olivier Jacob, préfet, directeur général des outre-mer du ministère des Outre-mer. Notre administration, la direction générale des outre-mer (DGOM), concourt à l'accès au service public de la justice dans les outre-mer avec d'autres administrations qui relèvent d'un ministère différent, celui de la justice. Bien sûr, nous interagissons avec elles.

Par ailleurs, du fait de l'indépendance de la justice, notre direction générale a sans doute un pouvoir de coordination et d'influence moindre en matière d'organisation des services judiciaires que dans d'autres domaines, par exemple administratifs.

À la lumière des questions que vous m'avez transmises, je souhaite rappeler les difficultés d'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, qui sont peut-être plus marquées que sur le territoire hexagonal – même si c'est sans doute une évidence pour les députés ici présents.

Les territoires ultramarins cumulent des contraintes géographiques, sociales et institutionnelles qui leur sont spécifiques et compliquent l'exercice effectif des droits par ceux de nos concitoyens qui y vivent. Bien sûr, il y a l'éloignement, parfois l'insularité, voire la double insularité, l'enclavement – songeons aux communes de l'intérieur, en Guyane –, la faiblesse des réseaux de transport, l'éparpillement de la population, comme en Polynésie française. Tout ceci limite l'accessibilité physique aux services judiciaires.

À ces difficultés géographiques s'ajoute une fracture numérique persistante. L'une des voies pour combler les difficultés d'accès au droit est celle de la dématérialisation et de la numérisation des services, or dans les outre-mer, les taux d'illectronisme sont relativement élevés. Cela reflète un taux local de pauvreté plus élevé que dans l'Hexagone et la plus grande proportion de populations allophones dans certains outre-mer. Ces généralités ne doivent pas masquer que notre direction générale est très attachée à un traitement singulier de chacun des territoires – la réalité de Saint-Martin n'est pas celle de Saint-Barthélemy ; celle de la Guadeloupe n'est pas celle de la Martinique et ainsi de suite.

S’y ajoute la question des zones blanches. Nous avons encore des progrès à faire en matière d’équipements numériques des outre-mer, que ce soit pour la fibre ou pour la téléphonie mobile, singulièrement pour la 5G.

Les caractéristiques démographiques et sociales de ces territoires accentuent la vulnérabilité d’une partie des publics du service public de la justice. Cela étant, les évolutions démographiques peuvent être très différentes d’un territoire ultramarin à l’autre. En Martinique, en Guadeloupe, mais aussi, dans une moindre mesure, à Saint-Martin, la population vieillit. Les services publics de la justice doivent s’y adapter. Dans des territoires comme Mayotte et la Guyane, au contraire, la population est extrêmement jeune et la croissance démographique est forte. Nous reviendrons sur les services instaurés pour pallier ces contraintes – les maisons France Services et les dispositifs de justice mobile ou d’« aller vers ».

À la lumière des bilans dressés par les préfetures dans la perspective de cette audition, nous constatons que ces dispositifs restent hétérogènes, fréquemment insuffisants au regard des besoins. Nous pourrions préciser les choses territoire par territoire, à partir des remarques qui nous ont été remontées sur la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

L’action principale que nous menons en lien avec le ministère de la justice concernant l’accès au droit et à la justice porte sur les projets de loi et de règlement préparés par ce ministère. L’un de nos principaux axes d’action est de promouvoir le « réflexe outre-mer » – même si je sais que M. le rapporteur n’aime pas cette expression, qui sous-entend qu’une stimulation extérieure est nécessaire pour que les outre-mer soient évoqués, alors que cela devrait être spontané. Je constate toutefois que les administrations n’ont pas naturellement le réflexe de penser aux outre-mer. Nous travaillons à diffuser ce réflexe, afin que les administrations, notamment celles du ministère de la justice, quand elles envisagent des réformes, nous contactent au bon moment pour travailler à l’adaptation des textes aux réalités et aux spécificités – je sais que ce mot fait également débat – des outre-mer par rapport à l’Hexagone. Ce n’est pas que les outre-mer seraient intrinsèquement spécifiques. Simplement, du point de vue d’une administration très centralisée, comme l’est l’administration française, ils présentent des spécificités par rapport à l’Hexagone. Nous nous appuyons beaucoup sur la circulaire du 10 juillet 2024 relative à la coordination de l’action du gouvernement dans les outre-mer, qui a été signée par le premier ministre et qui incite l’ensemble des administrations, lorsqu’elles envisagent des textes, à contacter la direction générale des outre-mer au bon moment, pour que nous les adaptions ensemble. Au sein de notre direction générale, une sous-direction entière est dévolue aux affaires juridiques et institutionnelles.

La direction générale entretient par ailleurs des liens étroits avec les services du ministère de la justice, plus particulièrement la direction de l’action civile et la direction des affaires criminelles. Nous travaillons sur des textes visant à résoudre des questions pratiques locales. Par exemple, nous avons travaillé récemment sur le transfert de la gestion du registre du commerce et des sociétés à la Polynésie française. C’était un vieux dossier qui restait en suspens : il manquait les textes nécessaires pour acter le transfert de la compétence du registre du commerce, ce qui posait énormément de problèmes aux entreprises polynésiennes – l’absence d’un tel registre empêche le suivi des sociétés. Nous avons réglé le problème récemment, en permettant la remise en marche de ce service public qui dysfonctionnait depuis de nombreuses années.

De même, nous avons élaboré avec les services du ministère de la justice un projet de décret révisant le barème des saisies de salaire à Wallis-et-Futuna, qui est actuellement examiné par le Conseil d'État.

Nous travaillons également beaucoup avec le ministère de la justice sur un sujet d'un intérêt essentiel dans les outre-mer, celui du foncier et de la régularisation foncière, qui touche au droit de propriété. Certains textes ont été pris de longue date ; d'autres plus récemment, notamment pour faciliter les règlements successoraux. Au-delà des textes législatifs et réglementaires, nous travaillons beaucoup avec le ministère de la justice à la création de groupements d'intérêt public, qui œuvrent dans le domaine foncier, notamment en matière de titrement, pour réduire l'incertitude foncière. Nous travaillons à une agence foncière à Saint-Martin ; une commission d'urgence foncière a été établie à Mayotte. Nous reviendrons sans doute devant la représentation nationale à l'automne, car Marc Vizy, ancien préfet, bien connu des territoires ultramarins, m'a remis récemment un rapport sur le désordre foncier en Martinique. Il y formule des recommandations que la direction générale des outre-mer doit s'approprier, pour sortir des situations d'indivision et de titrement litigieuses.

Ainsi, outre le « réflexe ultramarin », nous travaillons avec le ministère de la justice sur des textes précis et sur l'accès au foncier et la résorption des désordres fonciers dans les outre-mer.

M. le président Frantz Gumbs. Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont devenus en 2007 des collectivités d'outre-mer – avant cela, elles étaient des communes de la Guadeloupe. Très récemment, une préfecture de plein exercice y a été créée. Cela va dans le sens de l'histoire. Peut-être des mesures seront-elles également prises concernant l'éducation nationale et les ARS (agences régionales de santé), entre autres grands services déconcentrés de l'État actuellement logés à Basse-Terre et qui ont compétence sur les îles de Guadeloupe et sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Votre avis a-t-il été sollicité concernant la création d'un tribunal judiciaire pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui serait autonome par rapport au tribunal judiciaire de Basse-Terre ?

M. Olivier Jacob. Actuellement, les habitants de Saint-Martin et Saint-Barthélemy accèdent au service public de la justice à travers quatre points justice installés sur ces îles, où sont organisées des permanences hebdomadaires. En 2024, pas loin de 780 justiciables se sont présentés devant ces points justice. Ces dispositifs permettent d'assurer la prise en charge locale des demandes d'information juridique – ailleurs, ils prendraient la forme d'une maison de la justice et du droit. Ils permettent d'orienter les usagers notamment en matière de droit de la famille, de droit du travail, de droit des successions et de droit des étrangers.

Selon la préfecture, il faudrait davantage communiquer sur ces points justice, qui ne sont pas forcément bien connus de la population, améliorer leur visibilité et développer les permanences des délégués du Défenseur des droits.

La question des infrastructures judiciaires à Saint-Martin et Saint-Barthélemy se pose. Même si un tribunal de proximité est accessible par bateau et par avion depuis ces deux îles, elles ne disposent pas de leur propre tribunal judiciaire. La situation évolue. Le ministère de la justice a constaté que le ministère de l'intérieur avait adapté l'organisation administrative en créant une préfecture de plein exercice. Cela a de multiples conséquences sur les services « civils », qui auparavant dépendaient de la Guadeloupe. Pour reprendre votre expression, c'est le sens de l'histoire. J'en ai discuté avec la secrétaire générale du ministère de la justice. Certes, la création d'une préfecture de plein exercice correspond à une initiative prise par le seul

ministre de l'intérieur et des outre-mer – c'était alors M. Darmanin –, mais toute l'adaptation qui s'en est suivie, avec notamment la création d'un commandement de gendarmerie de plein exercice, pousse dans ce sens.

Je suis pour ma part favorable à la création d'un tribunal judiciaire sur place. Cela permettrait notamment au préfet de pouvoir s'appuyer sur un procureur de la République comme interlocuteur de proximité.

Toutefois, même s'il y avait un tribunal judiciaire, il y a un problème d'administration pénitentiaire à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Comme dans d'autres territoires peu peuplés et éloignés, tels que Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon ou les îles Marquises, en Polynésie française, il y a très peu de geôles à Saint-Martin – il doit y avoir seulement deux places. Le préfet m'indiquait que fréquemment, en cas de détention préventive ou d'incarcération définitive, il fallait transférer les détenus vers la Guadeloupe voisine.

Certes, il est facile pour moi d'indiquer que la création d'un nouveau tribunal judiciaire va dans le sens de l'histoire, car les moyens humains et matériels nécessaires relèvent du ministère de la justice et non de celui des outre-mer.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous avons échangé dans différentes situations et vous connaissez ma position. Votre propos liminaire résume bien la situation globale : la DGOM bénéficie d'une vision à 360 degrés sur tous les territoires. Nos concitoyens des outre-mer rencontrent des difficultés pour accéder à la justice, pour des raisons infondées. Leurs droits fondamentaux sont foulés aux pieds.

Vous évoquez l'éloignement de ces territoires, leur insularité dans certains cas, et différents facteurs sociaux, économiques et culturels, notamment la part des allophones, pour expliquer que la situation y est plus complexe que dans l'Hexagone. Mais l'appartenance des territoires dits d'outre-mer à la République française ne date pas d'aujourd'hui ! C'est là que le bât blesse.

En tant que directeur général de la DGOM, ne pensez-vous pas que c'est ce regard éloigné, qui place nos territoires en périphérie de la République, qui est le mal profond ?

Ce qui se produit chez nous ne se produirait pas dans l'Hexagone. En Guyane, le ministère de l'intérieur, de connivence avec le ministère de la justice, a refusé d'allouer des moyens supplémentaires à la lutte contre le narcotrafic. Par défaut de moyens et pour éviter d'emboliser le système, il a donc été décidé que la lutte contre les mules – qui transportent de la cocaïne – reposerait sur le droit administratif. Certains de nos concitoyens se voient donc interdire de monter dans un aéronef, à partir de simples suppositions. La possession de drogue n'est pas forcément prouvée et pourtant, on les empêche de se déplacer !

Autre exemple, évoqué lors de l'audition du CNB (Conseil national des barreaux), certains dossiers judiciaires sont transférés de la Guyane vers Fort-de-France. De même, certains justiciables résidant en Nouvelle-Calédonie sont envoyés à Paris. Nos concitoyens concernés perdent alors accès à leur famille et parfois à leur avocat, s'il est resté en outre-mer, ce qui crée des frais supplémentaires, sachant que nos territoires sont ceux où le taux de pauvreté est le plus élevé de la République française.

Comment organiser un accès équitable au droit et à la justice au sein de la République française lorsque le fonctionnement est différencié pour les territoires ultramarins ? N'est-ce pas le fond du problème ? Si nous continuons, au nom de la différence de ces territoires – je préfère ce mot à celui de spécificité –, à y adopter une approche plus complexe, ne s'empêche-t-on pas de changer la situation ? Avec cette approche, ne nous condamnons-nous pas à répéter les mêmes constats pour les vingt, trente ou cinquante prochaines années ?

M. Olivier Jacob. Pour tenter de répondre à la vaste question que vous ouvrez, le service public de la justice nous place au cœur des missions régaliennes de l'État. Même dans les régions les plus autonomes, celles où le transfert de compétences est le plus avancé, comme la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française, cette compétence demeure celle de l'État.

Indéniablement, les outre-mer font face à des handicaps structurels, tels que l'éloignement, l'isolement, parfois la double insularité. Nous pouvons essayer de les compenser par des politiques de continuité territoriale, mais il est difficile de lutter contre ces éléments structurels.

En revanche, la République doit œuvrer sur les handicaps économiques et sociaux, pour permettre le rattrapage dans ces domaines. Au long cours, dans les départements d'outre-mer, notamment la Guadeloupe et la Martinique – les collectivités d'outre-mer, telles que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, doivent être mises à part, du fait de leur statut – nous constatons un rattrapage économique par rapport à l'Hexagone. Certes, il n'est peut-être pas assez rapide, de votre point de vue.

Surtout, dans deux territoires, un investissement beaucoup plus important est nécessaire, du fait de la démographie et, sans doute, d'un retard d'investissement : la Guyane et Mayotte. L'État a été rattrapé par la croissance démographique de ces territoires. Comme vous le savez, il y a trente ans, la Guyane ne comptait que 30 000 habitants ; dans les années 1970, quand Mayotte a décidé de rester française, elle comptait entre 15 000 et 20 000 habitants. Depuis, la population a fortement crû. On peut s'en féliciter, car le taux d'accroissement naturel local reflète un accès facilité au service public de la santé. En tout cas, le rattrapage reste à faire pour ces deux territoires.

Le rattrapage commence pour le service public de la justice. Des investissements massifs sont prévus en Guyane. J'étais en déplacement dans ce département il y a quelques semaines. Le garde des sceaux a annoncé il y a maintenant deux mois la création d'une cité judiciaire et pénitentiaire aux portes de Saint-Laurent-du-Maroni ; les travaux seront lancés incessamment. À Cayenne, le terrain pour accueillir le nouveau tribunal judiciaire a été identifié et les crédits pour le construire sont prévus dans la loi de programmation de la justice. Des investissements notables ont ainsi lieu en Guyane.

Pour Mayotte, la stratégie quinquennale pour la reconstruction et la refondation devrait être validée demain en comité interministériel des outre-mer (Ciom), sous la présidence du premier ministre. Vous en avez débattu récemment à l'Assemblée nationale, notamment dans le cadre de la discussion du rapport annexé à l'article 1^{er} du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte. Des objectifs d'augmentation des capacités du tribunal judiciaire et de construction d'un deuxième centre de détention à Mayotte seront ainsi donnés au ministère de justice. Les choix sont désormais entre les mains de ce ministère, les orientations ayant déjà été fixées dans le projet de loi de programmation et dans la stratégie quinquennale. C'est vrai, un effort de rattrapage plus important doit être fourni pour Mayotte et la Guyane.

Cet effort doit concerner l'ensemble des services publics de base. En 2023, un rapport de la Défenseure des droits insistait sur la défiance qui peut s'instaurer entre les outre-mer et l'État central. Il est parfois difficile pour nos compatriotes ultramarins d'accéder aux services publics de base : la justice, qui nous occupe aujourd'hui, mais aussi l'accès à l'eau, l'assainissement, le logement, la retraite, les hôpitaux, etc.

La DGOM pilote elle-même certaines politiques publiques comme le logement social et le plan Eau DOM, mais les autres relèvent d'administrations différentes, auxquelles nous devons rappeler d'investir dans les territoires ultramarins.

En matière de service public de la justice, j'ai évoqué la Guyane et Mayotte, mais la construction d'un nouveau centre pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie avait été annoncée par Éric Dupond-Moretti lorsqu'il était garde des sceaux. Le transfert dans l'Hexagone de prisonniers calédoniens en détention préventive, que vous avez évoqué, résulte d'une capacité pénitentiaire insuffisante en Nouvelle-Calédonie. Le Camp Est n'offre pas des conditions de détention acceptables, d'autant qu'une partie de ses cellules a été incendiée lors des émeutes de mai 2024.

Outre la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte, j'aurais pu parler des investissements importants effectués en Martinique et en Guadeloupe. Le ministère de la justice a fait un effort de rattrapage en matière d'accès au droit et à la justice.

M. Davy Rimane, rapporteur. Vous mettez en exergue la politique de rattrapage, mais par rapport à quoi ce rattrapage est-il mesuré ? Cette notion me semble trop vague. Pour ma part, je parlerais plutôt d'une politique d'aménagement ou de développement des territoires.

Je voudrais vous donner des exemples concrets de traitement différencié.

La plupart des détenus issus de Nouvelle-Calédonie emprisonnés dans l'Hexagone ont été libérés, mais ils n'ont pas les moyens d'acheter un billet d'avion pour Nouméa : ils errent dans les rues sans pouvoir rentrer chez eux. C'est pourtant l'État qui a décidé de les transférer à des milliers de kilomètres de chez eux ! Ce traitement différencié est intrinsèque à l'organisation du pouvoir régalién. Nous parlons d'accès au droit et à la justice, mais les droits de ces personnes sont bafoués ! Est-ce une réponse acceptable de la part de la République ?

Mayotte et la Guyane enregistrent de forts flux migratoires. Pourtant, aucun CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) n'y a été installé. En tant que parlementaire, j'ai demandé au ministre pourquoi cette obligation n'était pas respectée : je n'ai pas obtenu de réponse.

Nous, ultramarins, n'avons pas droit à des services publics qui devraient pourtant être accessibles sur n'importe quel territoire de la République. C'est pour ça que je parle d'un fonctionnement intrinsèque de la République vis-à-vis de nos territoires. Or si un individu lambda n'a pas accès à la justice, voit ses droits foulés aux pieds et se retrouve confronté à une injustice criante, son comportement risque d'être différent de celui des autres justiciables.

La DGOM a une vision à 360 degrés sur les territoires d'outre-mer et travaille avec différents ministères : à travers elle, l'État ne pourrait-il pas revoir son fonctionnement intrinsèque, afin de garantir un plein accès au droit et à une justice digne de ce nom dans les territoires d'outre-mer ?

Certains territoires ultramarins font face à d'importants problèmes d'attractivité : non seulement ils ne disposent pas de plages aux eaux turquoise, mais leur aménagement est si insuffisant que nos compatriotes hexagonaux n'ont pas envie d'y travailler.

L'accès au logement est un élément clé de l'aménagement du territoire. À Saint-Laurent-du-Maroni, 450 logements devront sortir de terre d'ici à 2029 pour loger ceux qui travailleront à la cité judiciaire. Malgré les Plom 1, 2 et 3 (plan Logement outre-mer), ce problème n'est toujours pas réglé.

Compte tenu de votre poste et de votre expérience, que pensez-vous de cette situation ? Que faudrait-il faire pour garantir aux citoyens ultramarins un accès digne de ce nom au droit et à la justice ?

M. Olivier Jacob. Je suppose que vous auditionnerez des représentants du ministère de la justice ; ils vous exposeront sa politique d'investissement, en particulier ce que prévoit la loi d'orientation et de programmation de la justice. En matière d'investissements lourds et de construction de bâtiments dans les outre-mer, des engagements ont déjà été pris et des chantiers lancés, en Guyane – j'en ai parlé –, mais aussi en Martinique ou en Guadeloupe.

La question de l'attractivité de ces territoires, que vous avez évoquée, est centrale. Les solutions pécuniaires – primes ou sur-rémunération – ne permettent plus d'attirer des fonctionnaires ou des magistrats dans un territoire.

Mme Karine Delamarche et moi avons récemment participé à un colloque du Conseil national des barreaux (CNB), au cours duquel le ministère de la justice a fait part de ses difficultés à attirer des magistrats dans les territoires qui en ont le plus besoin : Mayotte, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Une première solution consiste à affecter les magistrats pour des périodes courtes, de six à douze mois.

À la DGOM, nous avons élaboré une charte de l'attractivité pour cinq territoires : Mayotte, la Guyane, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy – où les logements sont particulièrement chers. En la signant, les ministères s'engagent à accompagner les fonctionnaires et les magistrats non seulement lorsqu'ils prennent un poste outre-mer, mais aussi à leur retour.

Cette charte comprend six engagements portant sur un accompagnement concret du fonctionnaire et de sa famille, notamment de ses enfants. C'est en offrant ce « paquet » que l'on parviendra à attirer davantage de fonctionnaires dans les territoires considérés comme difficiles, mais aussi en leur accordant à leur retour des droits exorbitants. La priorité légale d'affectation en fait partie : lorsqu'un fonctionnaire a exercé dans un territoire pendant un temps donné, il est libre de choisir le lieu de son affectation à son retour dans l'Hexagone. En raison de leur statut, les magistrats obéissent à des règles différentes.

Cette charte a été signée par la totalité des ministères, y compris celui de la justice. Cependant, cela reste du droit mou, qui n'entraîne aucune obligation.

Il y a quelques semaines, j'ai été auditionné par la mission d'information sénatoriale intitulée « Faciliter l'accès aux services publics : restaurer le lien de confiance entre les administrations et les administrés », en présence de Micheline Jacques, présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Le périmètre de cette mission est plus large que le vôtre : il a été question du développement du réseau France Services, de l'amélioration de la démarche d'« aller vers » et du renforcement de l'accessibilité numérique – téléphonie mobile et fibre.

En ce domaine, certains projets sont déjà en cours : le projet Tintamarre à Saint-Martin, que nous avons du mal à mener à son terme, et le déploiement de la 5G en Guyane, où le groupe TDF va déployer un réseau mobile complet, qui contribuera à éradiquer les dernières zones blanches. Nous veillons aussi à la fiabilité des câbles sous-marins numériques qui relient les outre-mer à l'Hexagone, assurant leur souveraineté pleine et entière.

Voilà les différents sujets auxquels nous travaillons. Certains, comme le déploiement du réseau France Services dans les communes de l'intérieur de la Guyane, sont plus compliqués que d'autres.

M. Elie Califer (SOC). Monsieur le directeur, vous avez fait étalage de votre connaissance des territoires d'outre-mer. Vous vous êtes en particulier focalisé sur Saint-Martin, la Guyane et Mayotte.

Cette commission d'enquête suscite un fort intérêt, parce qu'indéniablement, certaines choses ne fonctionnent pas dans les territoires d'outre-mer. D'où viennent ces dysfonctionnements ? Quels en sont les effets, notamment sur la société et la quiétude de ces territoires ?

Dans un débat public, j'aurais utilisé un vocabulaire populaire que chacun comprend, mais nous participons à une commission d'enquête et je serai plus policé. La Guadeloupe est française depuis 1635 ; c'est un département depuis 1946. Pourtant, nous en sommes toujours au rattrapage ! Vous avez soulevé un nouveau problème : voilà que les fonctionnaires ne veulent plus venir dans les territoires d'outre-mer !

Il faut lancer une politique d'attractivité dans tous les domaines, pas uniquement celui de la justice : pour trouver un directeur d'hôpital, il faut pouvoir lui faire des propositions intéressantes. Mais il faut élaborer une charte, se prémunir des contestations de la chambre régionale des comptes concernant l'utilisation de l'argent public.

J'ai été président de la fondation hospitalière guadeloupéenne : la situation est catastrophique. Il n'est pas évident de faire venir des médecins à Marie-Galante ! Dès que l'on mobilise des moyens financiers, on est épinglé par la chambre régionale qui demande des explications.

Voilà une première recommandation, mais vous connaissez cette situation, monsieur le directeur général : vous êtes le porte-parole de ces territoires, dont vous communiquez les besoins aux différents ministères – notamment celui de la justice.

Le foncier est un autre problème, mais mon collègue Jean-Philippe Nilor en parlera mieux que moi.

Comment voulez-vous que ces territoires trouvent un peu de sérénité si aucun de ces problèmes n'est réglé ? Ceux qui essaient de faire quelque chose sont arrêtés. Pourtant, ils ne fomentent pas des émeutes ou des révoltes et l'on ne peut rester indolent quand un pays se morfond et s'étirole !

Personne ne trouve de solution pour lutter contre la catastrophe qu'est la vie chère. Les élus de ces territoires font au mieux pour résoudre ce problème, en particulier concernant les billets d'avion, mais ils ne trouvent pas de solution et servent seulement de pare-feu. Même en tenant compte du principe de libre entreprise, comment accepter qu'un billet entre Paris et la Guadeloupe ou la Martinique soit beaucoup plus cher qu'un billet entre Paris et la Floride ? Le fioul coûterait-il moins cher pour aller en Floride qu'en Guadeloupe ?

Ces éléments créent une tension qui provoque une ambiance de révolte permanente. Heureusement, en tant qu'élus, nous parvenons à calmer les choses.

La DGOM bénéficie d'une vision à 360 degrés, ce qui lui permet de faire progresser certains dossiers. Mais quelle justice peut être rendue par des magistrats travaillant dans des Algeco qui rendent l'âme ? Les avocats eux-mêmes sont parfois tentés de manifester pour faire avancer les dossiers, pour que les jugements soient rendus ! C'est à se demander si nous sommes entendus ! Pourtant, en 2023, la Défenseure des droits avait publié un rapport à ce sujet. Avant même d'envisager de régler ces problèmes, en avez-vous seulement connaissance ?

Que pensez-vous de la situation suivante : pendant des années, nous avons demandé à différentes autorités d'assurer la sécurité de nos territoires, qui étaient poreux à toute la délinquance issue de la Caraïbe. De façon un peu condescendante, on nous répondait qu'on n'allait pas déployer des gendarmes sur chaque kilomètre de côte. Désormais, des conteneurs de drogue traversent nos territoires ; certains y restent, alimentant les trafics et la criminalité. Que pensez-vous de la création d'un pôle anti-criminalité dans les tribunaux de Guadeloupe et de Martinique, pour lutter contre la délinquance ?

M. Olivier Jacob. Les trois départements des Amériques ainsi que Saint-Martin présentent la spécificité d'avoir des taux de délinquance nettement plus élevés qu'au niveau national, y compris dans les territoires les plus criminogènes de l'Hexagone. Les statistiques en matière d'homicides, de tentatives d'homicides et de vols à main armée en témoignent : indéniablement, ces territoires sont très violents. Les solutions relèvent du ministère de l'intérieur.

Demain se tiendra une réunion du Ciom, dont une partie sera consacrée à la lutte contre le narcotrafic. M. François-Noël Buffet, ministre délégué auprès de M. Bruno Retailleau, présentera les efforts prévus par le ministère de l'intérieur, à la lumière de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, récemment votée.

Le ministère des outre-mer et celui de l'intérieur ont bien identifié le problème ; des rapports parlementaires ont été récemment publiés sur le sujet. Le gouvernement a pleinement conscience que le narcotrafic déstabilise ces territoires, qui ne sont plus uniquement des lieux de transit de la drogue. Si ce trafic emprunte les voies aériennes, les mules passant notamment par l'aéroport Felix-Eboué de Cayenne, nous sommes particulièrement préoccupés par l'utilisation du transport maritime, en particulier à la faveur des importants investissements prévus en Martinique et en Guadeloupe pour créer des plateformes portuaires.

Le problème n'est pas balayé d'un revers de main, il est bien identifié. Le ministère de l'intérieur apportera des réponses demain, en matière de renforcement du contrôle du trafic aérien et des contrôles dans les zones portuaires. L'objectif consiste à appliquer un niveau de protection équivalent à celui qui est appliqué à Rotterdam, au Havre ou à Marseille.

Enfin, rappelons que les décisions prises par le préfet de la Guyane sont soumises au contrôle du juge administratif ; il y a très peu de recours contre les refus d'embarquement. Ces arrêtés s'appuient sur des faisceaux d'indices concernant les personnes qui embarquent dans les avions au départ de Cayenne.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous avons reçu des représentants de syndicats de magistrats administratifs et de la juridiction administrative, qui nous ont expliqué que nombre de nos concitoyens méconnaissent le droit administratif.

Je le constate en Guyane : lorsqu'ils reçoivent un arrêté les empêchant de prendre l'avion, ils n'ont pas le réflexe d'appeler un avocat, non seulement parce qu'ils n'en ont pas, mais aussi parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers – au moins 1 500 euros – d'engager une telle démarche. J'ai accompagné certains d'entre eux au tribunal, pour contester ces arrêtés ; ils ont gagné à chaque fois et l'État a été condamné à leur verser des indemnités.

Ces personnes n'ont pas accès à la justice pour des raisons financières, mais aussi par méconnaissance du droit.

Quant aux faisceaux d'indices dont vous parlez, il s'agit d'une liste dressée par l'Ofac (Office anti-cybercriminalité) et transmise aux autorités, comportant trois couleurs : rouge, jaune orangé et vert. Des personnes se retrouvent sur la liste rouge en raison d'un lien de parenté avec une personne condamnée, ou simplement parce que leur nom est proche, et non parce que des soupçons pèseraient sur leurs actes eux-mêmes.

Au prétexte de lutter contre le narcotrafic, on foule aux pieds les droits fondamentaux de concitoyens qui se trouvent à 8 000 kilomètres de l'Hexagone. Le trafic de drogue sévit aussi dans l'Hexagone, mais je n'ai jamais vu de dispositions administratives exorbitantes de cette nature à Marseille, à Nîmes ou ailleurs ! C'est de cela dont je parle, monsieur Jacob : des pouvoirs exorbitants sont octroyés aux autorités dans les outre-mer, sans commune mesure avec ceux qui sont accordés dans l'Hexagone.

Je suis le premier à vouloir lutter contre le trafic de drogue, mais j'estime que pour être efficace, il faut utiliser des moyens adaptés plutôt que de produire des chiffres. Sur 10 000 personnes arrêtées en une année, combien étaient véritablement liées au narcotrafic ? Nous n'avons pas la réponse.

M. Jean-Philippe Nilor (LFI-NFP). Je me demande à quel point vous êtes capable de remettre en question l'approche que vous adoptez à l'égard de nos peuples et de nos territoires. Vous êtes à la tête de la direction générale des outre-mer, mais que signifie ce terme ? Pour ma part, je ne suis pas « outre-mer » : je réfute cette qualification. Quand je suis à Fort-de-France, l'outre-mer, c'est Paris ! Je ne peux pas me définir par rapport à un centre qui n'est pas moi-même. C'est là que le bât blesse, et tout le reste en découle.

Vous parlez de handicaps structurels, mais cette approche qui a prévalu pendant des décennies n'a jamais porté ses fruits, sinon pour laisser entendre que les Martiniquais, les Guadeloupéens et autres insulaires sont condamnés au handicap à la naissance. L'insularité est pourtant une force exceptionnelle, extraordinaire ! Quant à l'enclavement, il protège parfois des vices de la société moderne et permet de créer un havre de paix en développant une autre forme de pensée et de culture. La théorie du handicap structurel est surannée ; malheureusement, elle conditionne encore les actions et les politiques publiques, qui prônent le « rattrapage » et la « convergence ». Vers quoi faudrait-il donc converger ? Pour nos territoires, l'idéal est-il de ressembler à Paris ? Dois-je rêver que mes enfants soient de parfaits petits Européens occidentaux ? Plutôt que de devenir des photocopies, je préfère qu'ils soient des originaux, avec leur culture.

Vous parlez d'allophonie, mais êtes-vous prêt à considérer que les allophones, ce sont les magistrats qui arrivent dans nos territoires sans en maîtriser la langue ? Je ne leur demande pas d'être parfaitement créolophones quand ils prennent leurs fonctions en Martinique, mais au moins de posséder les bases de la culture et de l'histoire, et de comprendre quelques rudiments de créole. Sinon, ils passeront à côté de leur mission. Ce sont eux, les handicapés, pas le peuple

qui vit sur place, qui peut avoir du mal à se faire comprendre dans la langue officielle ou être impressionné d'employer la langue des blancs. Nombre de magistrats sont allophones à leur arrivée ; s'ils avaient l'humilité de le reconnaître, ils en viendraient à faire un excellent travail.

Par ailleurs – pardon si ma question est un peu corsée –, qu'est-ce qui me garantit que le « réflexe outre-mer » est une bonne chose ? Il y a de bons réflexes, mais il y en a aussi de mauvais, qui aggravent la situation. Si la DGOM se convainc toute seule de ce qui est bon pour nous, le « réflexe outre-mer » est une mauvaise solution. Et si, par réflexe, la DGOM défend les intérêts d'une minorité, de lobbys, de puissants, en quoi est-ce favorable pour mon territoire ?

Enfin, j'ai hâte de prendre connaissance du travail de Marc Vizy sur les questions foncières en Martinique. Son rapport pourrait-il nous être remis ? Au-delà de la sortie de l'indivision, il faut aborder la question des vols de terres organisés et de l'application à géométrie variable du droit de propriété, qui est un droit constitutionnel. Une prédation foncière inédite s'exerce en particulier en Martinique.

M. Olivier Jacob. Vous comprendrez qu'en tant que haut fonctionnaire, je n'entre pas dans des considérations politiques. Je peux en revanche affirmer que la DGOM a à cœur de partager avec les autres administrations les particularités et les spécificités des outre-mer, même si vous n'aimez pas ce qualificatif.

Vous posez la question de la répartition des compétences entre l'État central et les collectivités locales. J'en ai devisé avec M. Rimane il y a quelques semaines lors du colloque du Conseil national des barreaux consacré à l'élaboration de la norme, sujet très politique. Il existe des possibilités d'évolutions institutionnelles. Le sujet est notamment débattu en Guyane, où le ministre des outre-mer s'est rendu récemment ; une réunion devrait se tenir prochainement à Paris pour discuter d'évolutions dans le cadre des articles 73 et 74 de la Constitution.

À la DGOM, nous regrettons que les possibilités offertes par l'article 73 ne soient pas suffisamment exploitées. Parallèlement aux adaptations auxquelles peuvent procéder les administrations centrales, avec le risque de méconnaître les réalités du territoire, les possibilités d'habilitation méritent d'être explorées par les collectivités relevant de l'article 73. Je vous vois réagir : je sais que la procédure est complexe, et nous devons sans doute la simplifier. En fonction du choix effectué par les populations locales, l'article 74 permet plus de choses en matière normative. En revanche, à moins d'aller vers une évolution institutionnelle que je qualifierais de radicale – l'indépendance –, la justice reste une compétence régaliennne qui n'a pas vocation à être transférée à l'échelon local. Nous devons donc travailler sur les dispositifs que j'ai décrits, mais aussi sensibiliser les magistrats. Une à deux fois par an, tous les juges et greffiers qui partent vers les outre-mer sont réunis en salle Félix Éboué, à la DGOM, pour une séance de sensibilisation aux réalités de ces territoires.

M. Elie Califer (SOC). Quel est le contenu de ces sensibilisations ?

M. Olivier Jacob. Il s'agit de décrire les réalités historiques, géographiques, sociales et institutionnelles de ces territoires. Nous avons également réalisé des capsules vidéo dans lesquelles des fonctionnaires, magistrats, médecins ou professeurs qui exercent en Guyane délivrent un discours positif sur leur expérience – c'est possible, monsieur le rapporteur ! Ils disent à quel point ils sont tombés amoureux du lieu où ils ont servi, brisant les *a priori* et les caricatures. Nous ferons de même pour Mayotte, autre territoire dans lequel nous avons du mal à attirer des fonctionnaires.

S'agissant de l'emploi de la langue locale, je me dois de répondre que le français est la langue de la République. Il nous a été suggéré, depuis la Martinique, que des interprètes en langue créole soient présents lors des audiences quand le justiciable ne maîtrise pas le français. Nous devons sans doute y travailler. Je doute que nous parvenions à avoir des magistrats qui connaissent ne serait-ce que les rudiments du créole, et je ne voudrais pas multiplier les contraintes au recrutement – il est déjà suffisamment difficile d'en attirer en Guyane et à Mayotte. Pour avoir servi en Polynésie française, j'estime qu'il est essentiel que les magistrats et les fonctionnaires aient un minimum de curiosité à l'égard de l'endroit qu'ils rejoignent. Je leur conseille toujours de connaître son histoire, sa géographie, sa société, sa langue ; c'est nécessaire pour bien servir un territoire. Ce conseil vaut où que l'on parte servir dans l'Hexagone.

Vous m'excuserez ce trait d'humour, mais l'éloignement vous a en quelque sorte protégés de l'œuvre unificatrice de l'État central. Ma famille vient des Flandres françaises. Ma mère, qui est née au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avait l'interdiction de parler flamand dans la cour d'école. Ce que vous vivez, d'autres populations l'ont vécu dans l'Hexagone.

M. Jean-Philippe Nilor (LFI-NFP). La question n'est pas là. Vous parlez d'éloignement, mais par rapport à quoi ? Je n'ai jamais été éloigné de moi-même, et c'est ce qui importe pour moi. Ma référence n'est pas systématiquement Paris. On m'a pourtant interdit de parler créole à l'école, on m'a appris que « nos » ancêtres les Gaulois avaient de longs cheveux et de longues moustaches... J'ai subi tout cela, mais on s'en sort ! On arrive à s'émanciper et à devenir un adulte intelligent, objectif et respectueux de tous.

Il faut renverser l'idée selon laquelle l'éloignement est un handicap structurel supplémentaire. Si je viens d'un territoire dont on me dit qu'il cumule les handicaps, j'en conclus que je suis moi-même en situation de handicap dès la naissance ; cela amoindrit ma capacité à m'émanciper et à me développer.

Les prétendus handicaps structurels n'ont pas lieu d'être le curseur des politiques publiques, car ce qui peut apparaître comme un handicap peut se révéler un avantage à condition d'être suffisamment ouvert d'esprit.

M. Davy Rimane, rapporteur. La cité judiciaire de Cayenne va commencer d'être construite, en même temps que celle de Saint-Laurent-du-Maroni, alors que le projet date de 2002. Les avocats et le barreau de Cayenne se sont battus sans relâche. Il aura fallu vingt-trois ans pour arriver au standard minimum requis pour la justice de la République.

L'objet de notre commission d'enquête est d'analyser les facteurs qui entravent l'accès au droit et d'identifier des solutions factuelles et pragmatiques. Elles auront des répercussions positives sur les territoires dans leur ensemble. Là où la justice fonctionne bien, là où les citoyens ont accès au droit, la société peut vivre correctement. Là où la justice dysfonctionne et devient maltraitante, la société est en grande difficulté – c'est le cas dans nos territoires. Le service public de la justice doit y être tout particulièrement au rendez-vous.

M. Jean-Philippe Nilor (LFI-NFP). Notre commission d'enquête pourra-t-elle bénéficier des éclairages de Marc Vizio ? Sinon, nous devons l'auditionner.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous demanderons que son rapport nous soit remis.

M. Olivier Jacob. La commission d'enquête a des pouvoirs exceptionnels et peut solliciter la communication du rapport. Ma seule hésitation tient au fait que nous n'avons pas encore eu le temps de l'étudier entièrement, puisqu'il a été remis au cabinet du ministre des outre-mer et à moi-même il y a à peine une semaine.

M. Davy Rimane, rapporteur. Nous pourrions l'étudier ensemble !

M. le président Frantz Gumbs. J'insiste sur un aspect important : les personnels des services judiciaires doivent comprendre les territoires et les publics auxquels ils s'adressent pour que ces derniers puissent, à leur tour, mieux comprendre le fonctionnement de la justice. Cela doit passer par de la formation initiale et continue, mais aussi par des informations diffusées par la DGOM. Pour avoir participé aux sessions de présentation destinées aux nouveaux fonctionnaires des préfectures ou de l'éducation nationale qui arrivent dans nos territoires, je peux témoigner qu'elles sont dispensées par des gens du cru, ce qui est un atout.

Nous vous remercions pour votre présentation et vos réponses.

La séance s'achève à douze heures quarante.

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