

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. Laurent Martin, ancien président du tribunal administratif de Guyane..... 2
- Présences en réunion..... 8

Jeudi
25 septembre 2025
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 28

SESSION 2024-2025

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



La séance est ouverte à dix-sept heures.

M. le président Frantz Gumbs. Nous entendons M. Laurent Martin, ancien président du tribunal administratif de Guyane. Vous y avez passé cinq années et je crois savoir que l'accès au droit a été l'une de vos principales préoccupations. J'ose espérer que la situation que nous avons découverte début septembre, lors de notre déplacement en Guyane, est meilleure que celle que vous connaissiez à votre départ en 2023, mais je n'en suis pas certain ; vous nous direz ce qu'il en est.

Je vous rappelle que 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 serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Laurent Martin prête serment.)

M. Laurent Martin, ancien président du tribunal administratif de Guyane. Je suis magistrat administratif depuis 1998. À ma sortie de l'École nationale d'administration, j'ai choisi d'intégrer le tribunal administratif de La Réunion. Après plusieurs affectations dans l'Hexagone, j'ai exercé une première fois en Guyane comme conseiller au tribunal administratif, puis une seconde fois comme président de cette juridiction, de 2018 à 2023. Je connais donc bien le territoire, pour y avoir séjourné neuf années au total.

Je réside désormais à Mayotte, où mon épouse – que vous avez auditionnée la semaine dernière – préside le tribunal judiciaire. En tant que magistrat honoraire, j'assure ponctuellement des permanences de référé au tribunal de Mayotte.

Lorsque j'ai pris mes fonctions de président du tribunal administratif de Guyane, j'ai mesuré plus nettement qu'au cours de mon premier séjour l'ampleur des difficultés d'accès au droit et à la justice rencontrées par une grande partie de la population.

L'accès au droit consiste pour chaque citoyen à pouvoir obtenir une information fiable sur ses droits et des conseils adaptés à sa situation, afin de pouvoir, le cas échéant, les faire valoir devant la justice. Cet accès au droit est un préalable indispensable à l'accès effectif à la justice, lequel repose sur deux conditions : la proximité d'un lieu de justice – or le tribunal administratif de Guyane se trouve à Cayenne, à 260 kilomètres de Saint-Laurent-du-Maroni par exemple – et la connaissance, notamment par les personnes les plus modestes, de la possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle pour saisir un juge avec l'assistance d'un avocat.

J'ai pu constater à quel point ces questions sont particulièrement complexes en Guyane, pour des raisons parfois méconnues. Le Conseil d'État lui-même n'a pas toujours une perception concrète des réalités locales propres aux territoires ultramarins. La situation sociale de la Guyane est spécifique : le taux de pauvreté et de chômage y est élevé, et la méconnaissance du fonctionnement de la justice est profonde. Même certains maires que j'ai rencontrés ignoraient l'existence des deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif. Ce déficit de culture juridique s'accompagne naturellement d'une méconnaissance des droits. Il devient alors difficile, pour beaucoup, d'exprimer précisément leur situation afin d'obtenir une orientation adéquate, par exemple auprès du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD). Cette méconnaissance complique également l'accès à un avocat ou à l'aide juridictionnelle, conditions pourtant nécessaires pour engager une procédure devant le juge – juge qui, je le rappelle, se trouve éloigné des villes de la vallée du Maroni, de l'intérieur du territoire ou même

de Kourou. Prendre la mesure de ces réalités est essentiel si l'on veut améliorer concrètement l'accès au droit et à la justice en Guyane.

Face à ces difficultés, les magistrats administratifs ont engagé un véritable travail de pédagogie. Ils ont multiplié les interventions dans les médias et participé à trois colloques organisés par l'université, portant respectivement sur le droit des étrangers, la question environnementale et le bilan de l'état d'urgence sanitaire – thématiques qui illustraient concrètement le rôle que peut jouer un tribunal administratif dans la vie quotidienne des habitants.

Nous avons également collaboré avec le conseil départemental de l'accès au droit dans le cadre des « pirogues du droit ». En mai 2019, pour la première fois, un magistrat administratif est allé à la rencontre des habitants dans différentes localités du Maroni afin d'expliquer la mission du tribunal administratif. Cette opération a depuis été renouvelée.

Ces initiatives ont produit des effets positifs, même s'ils demeurent fragiles. La question essentielle est celle de la continuité. Le tribunal administratif de Guyane est une petite structure, composée d'une quinzaine de membres, qui doivent assumer à la fois une charge juridictionnelle importante et des tâches de gestion. Chacun a néanmoins contribué à ces actions d'ouverture, et je tiens à remercier mes anciens collègues pour leur implication.

Il faut enfin souligner que les magistrats n'ont pas tous la même conception de l'accès au droit et à la justice. Certains adoptent une approche conservatrice, estimant que rendre la justice suffit en soi. Pour ma part, particulièrement dans le contexte guyanais que j'ai connu, je crois qu'il faut aller plus loin : la justice doit se rendre visible, expliquer ce qu'elle est et ce qu'elle fait, afin que les habitants des territoires ultramarins puissent mieux la comprendre et s'en saisir.

M. le président Frantz Gumbs. Vous indiquez que c'est lors de votre second séjour que vous avez véritablement pris la mesure des enjeux liés à l'accès au droit et à la justice. Cela soulève deux questions : d'une part, celle du temps nécessaire à un magistrat pour s'adapter aux réalités socio-culturelles du territoire où il exerce ; d'autre part, celle de la durée effective des affectations. Plusieurs témoignages font état d'un turnover important, laissant entendre que les séjours sont souvent trop courts. Partagez-vous ce constat ?

M. Laurent Martin. C'est véritablement à la tête d'un tribunal, avec les moyens disponibles, qu'on peut agir concrètement. Tout dépend de l'engagement du chef de juridiction : de sa volonté de comprendre le territoire, d'inciter ses collègues à s'y intéresser réellement, à ne pas se comporter en simples magistrats de passage, et à s'imprégner de l'histoire et de la culture locales, particulièrement riches en Guyane. Lorsque je suis revenu en poste, huit ans après mon premier séjour, fort des réflexions menées entre-temps, il m'a été plus aisé d'intégrer pleinement cette dimension dans ma fonction.

Entre 2018 et 2023, la durée moyenne des affectations des magistrats administratifs en Guyane était d'environ trois ans. J'ai tenté de faire comprendre au Conseil d'État – sans grand succès – que ces magistrats viennent de France européenne – à l'exception d'un magistrat antillais placé sous mon autorité – et ne sont pas guyanais. Il est donc compréhensible que beaucoup aspirent à repartir après quelques années. Certains choisissent de prolonger leur séjour, par attachement personnel ou pour diverses raisons, mais il n'existe pas en Guyane la stabilité que l'on peut observer dans l'Hexagone, où des magistrats demeurent parfois

durablement dans une juridiction proche de leur région d'origine, ancrant ainsi leur vie professionnelle et personnelle dans un même lieu.

Pour améliorer l'attractivité et assurer une forme de continuité, il est essentiel d'encourager la formation d'étudiants en droit issus du territoire. C'est, à mes yeux, un enjeu fondamental pour l'avenir.

En matière d'attractivité, j'ai rapidement constaté qu'il était très difficile de faire venir en Guyane des magistrats expérimentés. Le principal vivier de recrutement restait donc celui des jeunes lauréats du concours, essentiellement externe. J'ai ainsi accueilli de jeunes magistrats enthousiastes mais inexpérimentés, ce qui compliquait le fonctionnement quotidien du tribunal. Pour pallier cette difficulté, j'ai proposé au secrétariat général du Conseil d'État de s'inspirer du modèle en cours d'expérimentation dans l'ordre judiciaire : offrir aux magistrats expérimentés acceptant une affectation en Guyane ou en Guadeloupe la garantie d'obtenir, après deux ou trois ans, l'une des trois mutations de leur choix.

Avec mon homologue de Guadeloupe, nous avons soumis cette idée au groupe de travail créé par le vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre, à la fin de l'année 2021. La proposition a été retenue dans le rapport remis en avril 2022. Malheureusement, le secrétariat général du Conseil d'État n'a pas donné suite à la plupart des mesures susceptibles d'améliorer l'attractivité des juridictions administratives ultramarines, invoquant la nécessité d'études juridiques complémentaires. À ma connaissance, la situation n'a pas évolué depuis.

Cet épisode illustre bien la difficulté persistante qu'éprouve la juridiction administrative à s'adapter aux spécificités des territoires ultramarins, souvent perçus à travers un prisme jacobin qui les assimile trop rapidement à la réalité métropolitaine. C'est pourtant une approche inadaptée au regard des défis locaux, notamment en matière de recrutement.

J'ajoute que tous les magistrats que j'ai accueillis en Guyane – principalement de jeunes recrues, mais aussi deux magistrats expérimentés – ont été conquis par la réalité guyanaise et bien intégrés dans la communauté de travail du tribunal administratif. La « mauvaise réputation » de la Guyane n'est donc pas insurmontable ; encore faut-il disposer des leviers adéquats. De ce point de vue, la décision du Conseil d'État de ne pas appliquer les recommandations du groupe de travail, alors même que les besoins du terrain sont clairement identifiés, est décevante.

M. le président Frantz Gumbs. Une décision d'autant plus décevante que le dispositif que vous proposiez existe dans l'ordre judiciaire...

M. Laurent Martin. Tout à fait. La réponse consistant à invoquer la nécessité d'une étude juridique fine avant toute mise en œuvre de ce dispositif est pour le moins surprenante. Il fonctionne déjà dans l'ordre judiciaire, et je connais plusieurs magistrats qui en ont bénéficié et s'en sont déclarés pleinement satisfaits. Grâce à lui, le tribunal judiciaire de Cayenne a pu attirer des magistrats qui, sans cette garantie de mobilité, n'auraient jamais envisagé une affectation en Guyane.

Cette différence de traitement est troublante : sur ce point précis, le ministère de la justice s'est montré beaucoup plus attentif et innovant que le Conseil d'État.

M. le président Frantz Gumbs. Le Conseil d'État est une très vieille institution, qui fonctionne comme elle a toujours fonctionné.

M. Davy Rimane, rapporteur. En 2022, alors que vous exerciez en Guyane, le gouvernement a créé le dispositif dit du « 100 % contrôle » pour lutter contre le narcotrafic. Dans ce cadre, un arrêté permet d'empêcher certaines personnes de monter à bord d'un aéronef, sur la base d'un simple document administratif signé par le préfet. Plusieurs avocats ont dénoncé la fragilité juridique de ce pouvoir délégué au préfet, estimant qu'il ne repose pas sur une base légale suffisamment solide.

Le président actuel du tribunal administratif de Guyane n'a pas souhaité répondre à ma question sur ce point. Pour votre part, quel regard portez-vous sur ce dispositif, sachant que, sur la base d'allégations parfois non fondées, un individu peut être empêché d'embarquer sur décision préfectorale ? Pour contester, la personne doit saisir le tribunal administratif, alors même que la plupart des personnes concernées méconnaissent leurs droits, ignorent l'existence et le fonctionnement du tribunal, et n'ont pas les moyens de financer un référé-liberté, qui coûte environ 1 500 euros en honoraires d'avocat. Pour ma part, j'estime que l'application actuelle de ce dispositif foule aux pieds les droits fondamentaux des individus. Quel est votre avis ?

Deuxième question : depuis votre arrivée à Mayotte, quel regard portez-vous sur la situation de l'accès au droit et à la justice dans ce territoire ?

M. Laurent Martin. J'ai toujours été réservé sur le principe de ces arrêtés qui portent atteinte à la liberté d'aller et venir des individus. De plus, ils sont rédigés de façon abrupte, sans que les personnes puissent exposer les raisons pour lesquelles elles prenaient l'avion. Je n'en ai eu à connaître qu'une quinzaine en référé-liberté, sur des centaines d'arrêtés pris par le préfet : c'est bien le signe qu'il y a un problème de compréhension ou d'information qui empêche de nombreuses personnes qui ne savent pas qu'elles ont accès à l'aide juridictionnelle de porter l'affaire devant le juge – même s'il est probable que certaines d'entre elles transportaient réellement de la cocaïne.

Mayotte est encore plus touchée que la Guyane par l'extrême pauvreté : 80 % de la population y vit sous le seuil de pauvreté, l'immense majorité ne maîtrise pas la langue française et ignore comment fonctionne la justice de la République. Avant que le territoire ne devienne un département, il y a quatorze ans, la justice courante était la justice cadiale, enracinée dans la tradition ; les cadis assuraient le règlement des litiges de proximité ou entre les familles. Désormais, la justice de la République est la seule reconnue. Or l'investissement de l'État dans les outre-mer est déficient, aussi bien sur le plan matériel que sur celui des ressources humaines, et le nombre de magistrats judiciaires est insuffisant pour répondre aux besoins.

L'accès à la justice est encore plus problématique à Mayotte qu'en Guyane en raison de l'absence de magistrat administratif résident à Mayotte, un territoire qui compte pourtant 320 000 habitants ; il y a un greffe actif et compétent, mais les magistrats résident à Saint-Denis de La Réunion. On est loin de ce que l'on peut attendre de la justice de la République. Cette question a été posée par le groupe de travail. Dans mon souvenir, la réponse du secrétariat général du Conseil d'État a été de repousser à plus tard le projet de créer un tribunal administratif à Mayotte ou, à défaut, d'y installer des magistrats.

De surcroît, le cyclone Chido a ravagé de nombreux bâtiments privés et administratifs et ceux du tribunal judiciaire et du tribunal administratif sont quasiment restés dans l'état dans lequel ils étaient le soir du cyclone. La toiture a été arrachée sur la partie du bâtiment accueillant les magistrats quand ils venaient à Mayotte et elle n'a été bâchée qu'au bout de trois semaines. Je ne sais pas comment qualifier une telle absence de réactivité. Il aurait fallu réaliser des

travaux le plus vite possible pour rendre au lieu de justice un semblant de normalité. Quand ils viennent, les magistrats ne peuvent plus occuper leurs bureaux.

Enfin, il y a un motif d'irritation symbolique dans le fait que le ministre de la justice ne soit pas venu à Mayotte depuis Chido. Le Président de la République et le Premier ministre l'ont fait, ainsi que d'autres ministres, mais ils ne se sont pas rendus au tribunal. La justice a ainsi été ignorée par les autorités de l'État. Il était prévu que le vice-président du Conseil d'État se déplace au mois d'octobre à La Réunion et à Mayotte dans le cadre de sa visite traditionnelle des tribunaux et des cours administratives d'appel ; elle a été annulée, sans doute pour des raisons budgétaires. Il est profondément dommage que le représentant de cette institution ne vienne pas à Mayotte pour se rendre compte de la situation, même dix mois après le cyclone.

M. le président Frantz Gumbs. Je comprends votre frustration. C'est assez terrible.

Vous avez dit que tout est question de volonté de faire ou de ne pas faire. Ne pourrait-on pas baser la sélection des magistrats sur le profil des candidats, sur leurs capacités d'adaptation et sur leur appétence pour ces territoires ?

M. Laurent Martin. Les jeunes magistrats n'ont pas vraiment le choix. À l'issue de leur formation, on leur dit, en fonction de leur classement, qu'ils iront en Guyane ou en Guadeloupe – ce sont les deux seuls territoires ultramarins confrontés à de réelles difficultés d'attractivité. La Réunion et la Martinique n'ont pas ce problème, sans même parler de la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie – quoique les choses pourraient changer prochainement. Il serait faux de dire que rien n'a été fait pour leur faciliter les choses : depuis plusieurs années, les jeunes magistrats en formation ont la possibilité de contacter les magistrats et le président du tribunal de Cayenne pour que ces derniers leur expliquent l'intérêt de venir y travailler, et le Conseil d'État finance au mois de juin un séjour d'environ une semaine pour les magistrats nommés en Guyane afin qu'ils y soient accueillis par leurs futurs collègues et qu'ils puissent trouver un logement.

Pour ce qui est des présidents de juridiction, tout tient à leur personnalité et à la manière dont ils envisagent la fonction. Il n'y a pas de formation spécifique sur l'accès au droit pour les présidents de juridiction fraîchement nommés. C'est pourtant une question sociale fondamentale partout, pas seulement dans les outre-mer, car la part de la population qui ignore ses droits n'a pas la possibilité de les faire valoir si elle n'a pas les moyens de s'offrir un avocat. Une formation adaptée leur permettrait d'ouvrir une réflexion sur le sujet. Personnellement, je n'ai pas reçu de formation en arrivant en Guyane ; j'ai tout appris sur le terrain. Une formation bien faite, comme sait les faire le centre de formation des juridictions administratives, m'aurait donné les outils pour mieux collaborer avec le président du CDAD, qui est par ailleurs le président du tribunal judiciaire.

M. Davy Rimane, rapporteur. En plus d'encourager les vocations pour la magistrature chez les jeunes ultramarins, comment faire en sorte que nos concitoyens aient une meilleure connaissance de l'accès au droit et de l'aide juridictionnelle afin de ne pas être lésés et d'accéder plus facilement à la justice ?

M. Laurent Martin. Pour moi, on ne peut pas être totalement citoyen d'un territoire – j'entends par là les citoyens au sens strict, mais aussi tous les habitants qui ont des droits sans être citoyens – sans recevoir une formation civique. Comment faire valoir mes droits quand ils sont bafoués si je n'ai que des bribes de connaissance ? C'est pour moi le rôle de l'école, surtout au collège et au lycée, où le professeur d'histoire-géographie, qui est aussi chargé de

l’instruction civique, mais aussi d’autres professeurs, pourrait axer une partie de leur travail sur ces questions et emmener les élèves dans les tribunaux pour leur montrer comment le système fonctionne.

Les tribunaux doivent, eux aussi, faire ce travail vers la cité pour montrer ce qu’est un tribunal administratif ou judiciaire et à quoi il sert. Je suis moi-même intervenu de nombreuses fois à la radio en Guyane, de même que mon collègue Mahrez Abassi, le président du tribunal judiciaire ; ce sont des petites pierres qui, mises bout à bout, font connaître la justice. Il est nécessaire de savoir comment elle fonctionne pour y recourir si nécessaire en vue de se défendre et de faire valoir ses droits.

M. le président Frantz Gumbs. Nous apprécions votre liberté de ton. Elle nous donne une compréhension plus globale du système, car ceux qui sont aux affaires dans les tribunaux se doivent de respecter un cadre qui limite leur liberté d’expression.

Ayant moi-même travaillé un temps pour l’éducation nationale, je suis sensible à votre dernière réflexion sur le rôle des collèges et les lycées pour développer la connaissance des métiers du droit dans leur ensemble – magistrats mais aussi notaires, avocats ou encore huissiers.

Je vous remercie pour ces échanges.

La séance s’achève à dix-sept heures cinquante.

Membres présents ou excusés

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