

N° 145

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 10 décembre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Georges OTHILY portant création, à Cayenne, d'une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France,

Par M. Georges OTHILY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Andre Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :
Sénat : 95 (1990-1991).

Justice.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I. LE CONTEXTE HISTORIQUE : L'ÉVOLUTION DE LA JURIDICTION D'APPEL EN GUYANE | 4 |
| II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI | 8 |
| Article unique | 11 |

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi tend à créer à Cayenne une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France. Elle prévoit aussi de doter cette chambre des moyens nécessaires à son fonctionnement.

Après avoir rappelé le contexte historique de l'évolution de la juridiction d'appel en Guyane, votre rapporteur examinera l'économie même de la proposition de loi.

I. LE CONTEXTE HISTORIQUE : L'ÉVOLUTION DE LA JURIDICTION D'APPEL EN GUYANE

La situation de la justice d'appel en Guyane appelle deux commentaires préalables :

- la Guyane est trop éloignée des autres parties du territoire français pour qu'il soit possible de faire juger en appel les affaires guyanaises ailleurs que dans ce département ;

- les moyens mis en oeuvre pour faire juger les affaires guyanaises en Guyane doivent varier en fonction des besoins locaux.

Ces deux idées expliquent l'histoire de la juridiction d'appel en Guyane :

De 1703 à 1947, la cour d'appel a été créée trois fois puis supprimée.

Le 14 août 1703, une cour d'appel est créée pour la première fois ; elle sera supprimée en 1790 puis rétablie le 24 décembre 1828. Maintenu par décret impérial le 16 août 1854, elle est remplacée le 20 février 1886 par un «tribunal supérieur d'appel» puis réinstallée, le 16 décembre 1896 en tant que «cour d'appel». Elle sera enfin supprimée par le décret du 25 août 1947. Elle n'a pas été rétablie depuis.

Le décret de 1947 a créé, à la place de la cour, une «chambre détachée» dépendant administrativement de la cour d'appel de Fort-de-France.

En 1958, dans le cadre de la réforme de l'organisation judiciaire française, cette chambre détachée fut supprimée.

Le décret du 2 février 1962 a recréé cette chambre qui représentait trois postes budgétaires de magistrats d'appel à Cayenne. Ils ne furent pratiquement jamais pourvus.

En fait, des compositions «foraines» se déplaçaient plus ou moins régulièrement de Fort-de-France, complétées par un juge du tribunal de grande instance de Cayenne délégué ponctuellement «à la cour».

Le décret du 20 septembre 1982, modifiant l'article R.922-1 du code de l'organisation judiciaire, a de fait supprimé la

chambre détachée à Cayenne et crée localement un poste unique de magistrat d'appel, celui de «conseiller résident», avec un greffe propre.

Aux termes de l'article R. 922 1 du code de l'organisation judiciaire, «En toutes matières, la cour d'appel de Fort de France tient audience à Cayenne pour connaître des décisions rendues par les juridictions de première instance du département de la Guyane». Un conseiller de la cour d'appel de Fort de France réside à Cayenne...

Selon l'article R. 922 3 du code de l'organisation judiciaire, «La cour d'appel de Fort de France est pourvue d'un secrétariat greffe à Cayenne».

Depuis quelques années, le contentieux en appel a connu une incontestable progression. La création du poste de conseiller résident a constitué d'ailleurs une réponse à cette situation nouvelle.

| Années | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 (au 30 juin seulement) |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------------|
| Décisions rendues | 173 | 244 | 290 | 278 | 390 | 367 | 353 | 188 |

Des études statistiques ont montré que le rééquilibrage du travail effectif entre les magistrats de la cour dans l'ensemble du ressort (Martinique et Guyane) exigerait le redéploiement d'au moins un magistrat de la Martinique vers la Guyane.

Avec la création du poste de conseiller résident, des magistrats de Fort de France se rendent en Guyane plusieurs fois par mois à Cayenne, pour constituer la formation du jugement collégiale à trois.

Jusqu'au 1er octobre 1988, deux conseillers venaient chaque mois en Guyane pour des missions de 8 jours. D'autres devaient également venir à Cayenne pour tenir les sessions d'assises trimestrielles.

Depuis la mise en application de la loi du 30 décembre 1987, qui a réduit de moitié le délai dans lequel la chambre d'accusation doit statuer en matière de détention (15 jours.

au lieu d'un mois précédemment), un conseiller vient, en outre, tous les 15 jours pour permettre à la chambre d'accusation, complétée alors par un juge délégué du tribunal de grande instance de Cayenne, de statuer dans le temps légalement imparti.

Pour sa part, le parquet général prend en compte l'importance accrue des procédures guyanaises en envoyant lui aussi régulièrement un magistrat du parquet de Fort de France qui reste habituellement quelques jours en Guyane.

Ces réponses transitoires doivent aujourd'hui faire place à une véritable restructuration institutionnelle.

Les inconvénients du système actuel sont reconnus.

La nomination d'un deuxième magistrat d'appel à Cayenne permettrait, tout à la fois :

de répondre à l'augmentation réelle et durable des contentieux ;

- de renforcer une collegialité de qualité;

- de réduire le nombre des magistrats effectuant les «navettes» aériennes bi-mensuelles entre la Martinique et la Guyane ; ces navettes étant sources d'un surcroît de frais de fonctionnement et d'une perte importante de temps de travail.

Par ailleurs, il apparaît de plus en plus que le rattachement judiciaire de la Guyane à la cour d'appel de Fort-de-France, loin d'aider à mieux appréhender les problèmes, constitue, en raison de la distance (1 600 km), tout à la fois un écran qui «brouille» l'analyse de la situation et un «intermédiaire» qui gêne la gestion quotidienne. Le seul remède approprié serait la création d'une juridiction structurellement autonome, totalement indépendante de Fort de France.

La Guyane est actuellement dotée d'un tribunal de grande instance et d'un tribunal d'instance mais souffre depuis de nombreuses années d'un déficit global en ce qui concerne le nombre de ses magistrats. En effet, alors que le contentieux a connu, là comme en métropole ou dans les autres départements d'outre-mer, une progression continue, l'effectif du corps judiciaire est demeuré le même depuis 1947 : en l'occurrence, sept magistrats de l'ordre judiciaire

Votre rapporteur ne souhaite pas établir de comparaison entre la Guyane et les autres départements d'outre mer. Qu'il soit

permis néanmoins de relever que le département qu'il représente se trouve dans une situation particulièrement difficile.

Il est à noter que le tribunal de grande instance de Cayenne a connu en 1989 une augmentation de 25 % des affaires traitées par rapport à 1988 (739 affaires contre 583).

Dans un premier temps, il vous est proposé de rétablir la chambre détachée créée en 1947.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter devant la Haute Assemblée tend donc à remédier à la situation précédemment décrite en dotant le département de la Guyane d'une juridiction d'appel digne de ce nom.

Sur le plan des textes, il est à noter que le décret du 25 août 1947 relatif à l'organisation judiciaire des départements d'outre-mer, déterminait, dans son article 2, le siège, le ressort et la composition des cours d'appel de ces départements. Ce texte renvoyait à un tableau annexé qui mentionnait explicitement, pour le ressort de la Guyane, «une chambre détachée à Cayenne». Depuis 1966, cette mention a disparu des tableaux annexés aux règlements pris en la matière.

Ainsi, le tableau 1 annexé aux décrets n° 78-329 et n° 78-330 du 16 mars 1978 ne fait plus mention de la «chambre détachée de Cayenne».

Le texte (décret du 20 septembre 1982) qui a récemment modifié le décret du 2 février 1962 relatif à l'organisation judiciaire ne fait pas non plus mention de la chambre détachée de Cayenne dans le tableau auquel il renvoie.

Le code de l'organisation judiciaire comporte, dans sa partie législative, au livre IX un titre II qui porte dispositions particulières aux départements d'outre-mer.

Ce titre II est composé de quatre chapitres : le chapitre premier prévoit les dispositions applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et le chapitre IV les dispositions applicables dans le département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le premier article du chapitre premier, l'article L. 921-1, dispose que les textes législatifs relatifs à l'organisation judiciaire en France métropolitaine sont applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sous réserve des prescriptions du présent article et des articles suivants.

Il est ajouté que les modalités d'application à ces départements des dispositions concernant le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, seront fixées par des décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets pourront, conformément à l'article 17 de

l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958, apporter à ces dispositions les adaptations jugées nécessaires.

Les sections 2, 3 et 4 du chapitre premier prévoient un certain nombre de dispositions particulières relatives au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance, au tribunal mixte de commerce ainsi qu'aux juridictions pénales dans les quatre départements d'outre-mer concernés.

La section 1 du chapitre premier relatif à la cour d'appel de la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion ne comporte aucune disposition.

Il en est de même pour le chapitre suivant le chapitre II dont le titre est cependant : dispositions particulières au département de la Guyane.

Votre rapporteur juge ainsi opportun de profiter de ce « vide juridique » pour vous proposer d'insérer ici un dispositif tendant à rétablir à Cayenne une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France.

Aux termes de la proposition, cette chambre détachée serait dotée des moyens humains et juridiques lui permettant d'assurer l'essentiel des fonctions d'une véritable juridiction d'appel en Guyane.

Après l'article L. 921-11 du code de l'organisation judiciaire qui précise certaines règles relatives aux juridictions pénales dans les quatre départements d'outre-mer, il vous est donc demandé d'ajouter un nouvel article L. 922-1 dont l'objet est la création législative de la chambre détachée.

Après l'adoption de la présente proposition de loi l'existence de la chambre détachée à Cayenne de la cour d'appel de Fort-de-France sera consacrée par le législateur.

La réforme pose, d'abord, le principe de la création, à Cayenne, de cette chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France, en précisant les compétences qui lui sont dévolues. Elle précise, ensuite, la qualité, le nombre et les conditions de désignation des magistrats appelés à assurer le fonctionnement de cette chambre, tant en ce qui concerne les magistrats du siège qu'en ce qui concerne le parquet.

Le nouvel article L. 922-1 attribue aussi au président de la chambre détachée un certain nombre de pouvoirs spécifiques liés au caractère particulier de la chambre. La réforme prévoit, enfin, les

règles relatives au remplacement des magistrats du siège ou du parquet, en cas d'absence ou d'empêchement.

Sous réserve de certains amendements de forme, votre commission vous proposera d'adopter l'article unique de la proposition de loi.

Selon les dispositions de ce texte, une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France sera ainsi créée à Cayenne pour connaître des décisions rendues par les juridictions du premier degré du département de la Guyane.

Cette chambre exercera les compétences dévolues à la chambre d'accusation dans le domaine pénal.

Les fonctions judiciaires de la chambre détachée seront exercées par :

1) un président de chambre qui exercera de plein droit les fonctions de président de la chambre d'accusation ;

2) deux conseillers de la cour d'appel ;

3) un substitut général du procureur général.

La chambre détachée procédera au contrôle et à l'inspection des juridictions du département de la Guyane.

Le président de chambre et les deux conseillers seront désignés dans les formes exigées pour la nomination des magistrats du siège. Le substitut général représentant le parquet sera, quant à lui, désigné dans les formes exigées pour la nomination des membres du parquet.

En cas d'absence ou d'empêchement, les magistrats appelés à composer la chambre détachée seront remplacés pour le service des audiences par des magistrats du siège de la cour d'appel de Fort-de-France désignés, à cet effet, par ordonnance du premier président de la cour d'appel après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour.

En cas d'absence ou d'empêchement, le procureur général pourra déléguer le procureur de la République pour assurer les fonctions du ministère public près la chambre détachée.

Votre commission propose, ainsi, au Sénat le dispositif ci-après :

PROPOSITION DE LOI

tendant à la création d'une chambre détachée
de la Cour d'Appel de Fort-de-France à Cayenne

Article unique.

Il est inséré au chapitre II du titre II du livre IX du code de l'organisation judiciaire un article L. 922-1 ainsi rédigé :

Une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France est créée à Cayenne pour connaître en appel des décisions rendues par les juridictions du premier degré du département de la Guyane.

Elle exerce les compétences dévolues à la Chambre d'accusation.

Les fonctions judiciaires de la chambre détachée sont exercées par :

- 1° un président de chambre ;
- 2° deux conseillers de la cour d'appel ;
- 3° un substitut général du procureur général.

Le président de chambre et les deux conseillers sont désignés dans les formes exigées pour la nomination des magistrats du siège.

Le président de la chambre détachée exerce de plein droit les fonctions de président de la chambre d'accusation.

La chambre détachée procède, dans les conditions définies par voie réglementaire, au contrôle et à l'inspection des juridictions du département de la Guyane.

En cas d'absence ou d'empêchement, les magistrats appelés à composer la chambre détachée sont remplacés, pour le service des audiences, par des magistrats du siège de la cour d'appel de Fort-de-France désignés à cet effet par ordonnance du premier président de la cour d'appel, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour.

Le substitut général représentant le parquet est désigné dans les formes exigées pour la nomination des membres du parquet.

En cas d'absence ou d'empêchement, le procureur général peut déléguer, pour tenir les fonctions du ministère public près la chambre détachée, le procureur de la République.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur — | Texte de la proposition de loi -- | Conclusions de la commission — |
|---|--|---|
| <p>Code de l'organisation judiciaire.</p> <p>Livre IX</p> <p>Dispositions particulières</p> <p>.....</p> <p>Titre II</p> <p>Dispositions particulières aux départements d'outre-mer</p> <p>.....</p> <p>Chapitre II</p> <p>Dispositions particulières au département de la Guyane</p> <p>Néant</p> <p>.....</p> | <p>Article unique.</p> <p>Il est inséré au chapitre II du titre II du livre IX du code de l'organisation judiciaire un article L. 922-1 ainsi rédigé :</p> <p>.....</p> <p>" Une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France est créée à Cayenne pour connaître des décisions rendues par les juridictions de première instance du département de la Guyane.</p> | <p>Article unique.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>.....</p> <p>" Une...</p> <p>...pour connaître <i>en appel</i> des décisions... ...juridictions <i>du premier degré</i> du département de la Guyane.</p> |

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Code de l'organisation judiciaire.

Annexe

Tableau I

Siège et ressort des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.
Siège des tribunaux d'instance.

" Elle exerce les compétences dévolues à la Chambre d'accusation.

" Les fonctions judiciaires de la chambre détachée sont exercées par :

" 1° un président de chambre ;

" 2° deux conseillers de la cour d'appel ;

" 3° un substitut général du procureur général.

" Le président de chambre et les deux conseillers sont désignés dans les formes exigées par la nomination des magistrats du siège.

" Le président de chambre détachée exerce de plein droit les fonctions de président de la chambre d'accusation.

" Il procède sous l'autorité du premier président de cour d'appel de Fort-de-France, à l'inspection des juridictions du département de la Guyane.

"Alinéa sans modification.

"Alinéa sans modification.

"1° sans modification.

"2° sans modification.

"3° sans modification.

" Le . . .

pour la . . .

. . .siège.

. . .exigées

"Le président de la chambre détachée...

"La chambre détachée procède, dans les conditions définies par voie réglementaire, au contrôle et à l'inspection...
...Guyane.

Texte en vigueur

Départements d'outre-mer

1° Départements de la Guadeloupe, de la Martinique,
de la Guyane et de la Réunion

| SIEGE DES COURS D'APPEL | RESSORT DES COURS D'APPEL (départements) | SIEGE DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE compris dans le ressort des cours d'appel | SIEGE DES TRIBUNAUX D'INSTANCE compris dans le ressort des tribunaux de grande instance |
|-------------------------|--|--|---|
| Basse-terre | Guadeloupe | Basse-Terre | Basse-Terre Saint-Martin |
| | | Pointe-à-Pitre | Marie-Galante Pointe-à-Pitre |
| Fort-de-France | Martinique | Fort-de-France | Fort-de-France Le Lamentin |
| | Guyane | Cayenne | Cayenne |
| Saint-Denis | La Réunion | Saint-Denis | Saint-Benoit Saint-Denis Saint-Paul |
| | | Saint-Pierre | Saint-Pierre |

Texte de la proposition de loi

" En cas d'absence ou d'empêchement, les magistrats appelés à composer la chambre détachée sont remplacés, pour le service des audiences, par des magistrats du siège de la cour d'appel de Fort-de-France désignés à cet effet par ordonnance du premier président de la cour d'appel, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour.

" Le substitut général représentant le parquet est désigné dans les formes exigées pour la nomination du parquet.

" En cas d'absence ou d'empêchement, le procureur général peut déléguer, pour tenir les fonctions du ministère public près la chambre détachée, le procureur de la République.

" Le fonctionnement de la chambre détachée et des juridictions du premier degré du département de la Guyane dont elle connaît les appels, est assuré par le président de la chambre.

" Le fonctionnement du parquet est assuré par le substitut général. "

Conclusions de la commission

"Alinéa sans modification.

"Le...

...nomination *des membres* du parquet.

"Alinéa sans modification.

"Alinéa supprimé.

"Alinéa supprimé.