

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'organisation des justices de paix à compétence ordinaire en Polynésie française,

Par M. Lucien DE MONTIGNY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a un double objet : dans la forme il se propose d'éliminer les contradictions que des modifications successives ont fait naître dans le décret du 21 novembre 1933 portant réorganisation judiciaire, fixant les règles de procédure en Océanie, et plus précisément en Polynésie. Cette harmonisation entraîne, sur le fond, une modification des conditions dans lesquelles sont exercées les fonctions de juge de paix en Polynésie.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3° législ.) : 94, 142 et in-8° 11.

Sénat : 236 (1966-1967).

Le problème principal :

l'exercice des fonctions de juge de paix en Polynésie.

L'organisation judiciaire en Polynésie française est déterminée par le décret du 21 novembre 1933. La réforme de 1958 ne s'appliquant pas aux Territoires d'Outre-Mer, cette organisation reste en conséquence empreinte d'un fort particularisme.

Elle comprend un tribunal supérieur d'appel composé à l'origine d'un Président, de deux juges et d'un Procureur de la République. Depuis le décret du 21 janvier 1964, ce tribunal se compose d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Procureur de la République et de deux juges suppléants.

Elle comprend également un tribunal de première instance, composé en vertu du décret du 21 janvier 1964, d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Procureur et d'un Substitut, enfin, de trois juges. Elle comporte en outre un tribunal mixte de commerce qui se compose du Président du tribunal de première instance, de deux assesseurs titulaires et quatre assesseurs suppléants.

Tous ces tribunaux ont leur siège à Papeete.

L'organisation judiciaire comporte en outre, en vertu du décret du 21 novembre 1933, d'une part, des justices de paix à compétence ordinaire, d'autre part, une justice de paix à compétence étendue. Les fonctions de juges de paix à compétence ordinaire sont, d'après l'article 4 du décret, remplies différemment suivant les archipels. Dans ceux de Touamotou, des Marquises et des Gambiers, elles sont assumées par l'administrateur ou le fonctionnaire qui le supplée, alors qu'à Tahiti et à Mooréa, elles incombent à un magistrat désigné par la juridiction d'appel, sur la proposition du chef du service judiciaire, au début de chaque année judiciaire.

Aux îles Sous-le-Vent, a été établie une justice de paix à compétence étendue siégeant à Raiatea. Sa compétence est la même que le tribunal de première instance de Papeete tant en matière civile que correctionnelle et de simple police.

Cette organisation de la justice en Polynésie a fait l'objet, sur plusieurs points, de modifications, dont certaines ont provoqué des contradictions telles qu'une harmonisation s'est révélée indispensable. Il convient tout d'abord de mentionner la réforme opérée par

le décret n° 61-78 du 20 janvier 1961 portant règlement d'administration publique relatif à l'application aux magistrats de l'ancien cadre de la France d'Outre-Mer de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article premier de ce dernier décret établit que « les magistrats dont le statut est fixé par le décret du 22 août 1928, modifié notamment par le décret n° 57-1285 du 19 décembre 1957, font partie, à compter du 1^{er} mars 1959, du corps judiciaire créé par l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée ».

Ainsi la justice rendue en Polynésie est, depuis 1961, confiée au même cadre de magistrats qu'en France métropolitaine.

Une deuxième modification a été opérée par le décret du 19 décembre 1957 modifiant le décret du 22 août 1928 sur le fonctionnement de la justice outre-mer. Ce texte a remplacé les justices de paix à compétence étendue par des sections détachées des tribunaux de première instance (art. 3 et 7 du décret). La justice de paix à compétence étendue de Raïatea a en conséquence été remplacée par une section détachée du tribunal de première instance de Papeete, section à laquelle a été affecté l'un des trois juges du tribunal.

Enfin, deux autres modifications ont affecté plus particulièrement les justices de paix à compétence ordinaire. La première résulte du décret du 8 juin 1956 qui a profondément modifié le décret du 21 novembre 1933. L'article premier de ce décret pose, à l'issue de cette modification, un principe général suivant lequel « sur proposition du chef du service judiciaire et du président du tribunal supérieur d'appel, des fonctionnaires du cadre général ou local ayant une pratique judiciaire suffisante et résidant au siège des justices de paix sont délégués, par arrêté du Gouverneur, dans les fonctions de juge de paix ». Ce faisant, le décret de 1956 introduisait une contradiction entre l'article premier du décret de 1933 et l'article 4 qui distinguait, dans des conditions que l'on a exposées plus haut, entre les archipels, pour l'exercice des fonctions de juge de paix.

L'objet principal du projet de loi est de procéder entre ces deux articles à une harmonisation indispensable. Cette harmonisation pose un problème de fond : la détermination des conditions dans lesquelles les fonctions de juge de paix doivent être exercées. Ce problème est compliqué par le fait que les archipels polynésiens

occupent dans l'océan Pacifique une surface de 2 millions de kilomètres carrés et se composent d'une centaine d'îles dont la majorité est minuscule. Ces îles sont séparées par d'énormes distances alors qu'aucune liaison régulière n'existe entre elles et que les conditions de voyage (en goélette) sont particulièrement pénibles et anachroniques.

Pour rendre la justice dans ce semis d'îlots, les juridictions polynésiennes ne disposent, sans tenir compte des congés administratifs et des maladies, que d'un nombre dérisoire de magistrats : les cinq magistrats disponibles du tribunal de première instance et les deux magistrats suppléants du tribunal supérieur d'appel. Ceux-ci peuvent en effet être affectés au service de la justice de paix en vertu de l'alinéa 3 de l'article 2 du décret du 22 août 1928, ainsi conçu : « les juges suppléants sont affectés par leur décret de nomination dans le ressort d'une juridiction d'appel déterminée. Ils sont répartis selon les besoins du service, entre les juridictions du ressort par ordonnance du président de la juridiction d'appel après avis du chef du parquet d'appel ».

Ainsi il apparaît à l'évidence que ces quelques magistrats (sept en tout) sont dans l'incapacité d'assumer les tâches qui leur sont dévolues. Ainsi, ils sont astreints à faire des tournées foraines dont la durée atteint souvent presque deux mois. Les palliatifs jusqu'à maintenant utilisés : suspension de la présence permanente d'un magistrat à Raiatea, réduction des tournées foraines, sont très préjudiciables aux intérêts des justiciables qui restent jusqu'à deux ans sans avoir la visite d'un juge, voient leurs procès demeurer en sommeil et la prescription atteindre les infractions.

L'acuité de cette situation s'est accrue récemment du fait de l'implantation des centres d'expérimentation et de l'essor démographique qui marque la Polynésie française.

La solution proposée par le projet de loi.

Ainsi s'explique la solution choisie par le Gouvernement : si les magistrats exercent en principe les fonctions de juges de paix, ils peuvent être suppléés par des fonctionnaires. Il est certain que, faute de pouvoir affecter à chaque île un magistrat dont la présence permanente serait, vu le nombre réduit des affaires, injustifiable, et entraînerait l'envoi en Polynésie d'une centaine de magistrats supplémentaires, donner à un fonctionnaire qui se trouve constamment sur place la possibilité de suppléer le magistrat est la seule solution effi-

cace pour assurer une présence judiciaire permanente indispensable en raison de la compétence à la fois civile, pénale et criminelle des justices de paix.

Cette organisation de la suppléance des magistrats a fait l'objet de discussions abondantes à l'Assemblée Nationale, tant lors de son examen par la Commission des Lois qu'en séance publique.

Deux objections principales y ont été présentées : un fonctionnaire n'a pas la compétence suffisante pour assurer de telles fonctions ; en outre, les garanties que les justiciables sont en droit d'attendre d'une magistrature indépendante ne sont pas assurées.

Sur la compétence des fonctionnaires suppléants, le Rapporteur, M. Krieg, a fait valoir qu'avant 1958 les suppléants des juges de paix en métropole étaient choisis « sans avoir à justifier d'aucun grade universitaire » et que les décisions rendues par eux avaient été d'une qualité égale à celle des magistrats de métier.

D'autre part, il est exagéré de dire que les garanties des justiciables sont ignorées puisque les décisions des juges de paix, qu'ils soient magistrats ou fonctionnaires, sont susceptibles d'annulation (art. 187 et 193 du décret de 1933) et les plus importantes d'entre elles, d'appel. En outre, la désignation des fonctionnaires est faite sur la proposition des deux autorités judiciaires que sont le Président du tribunal supérieur d'appel et le Procureur de la République.

L'Assemblée Nationale s'est finalement ralliée à la thèse gouvernementale en raison de sa nécessité pratique impérative compte tenu de la configuration géographique de l'archipel.

Votre Commission comme l'Assemblée Nationale a été consciente de cette nécessité. Elle a cependant été très vivement émue par le nombre dérisoire des magistrats disponibles et demande instamment au Gouvernement de procéder dans les délais les plus rapides à une augmentation substantielle de leur effectif.

D'autre part, si elle se rend compte que cette augmentation laisserait, de toute façon, subsister la nécessité de prévoir une suppléance, elle s'est toutefois demandé pourquoi celle-ci était confiée à des fonctionnaires et non aux membres des professions libérales résidant dans les îles, et particulièrement aux officiers ministériels et aux auxiliaires de justice. Elle souhaiterait avoir sur ce point des précisions sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à ne pas faire appel à eux en priorité.

Sous réserve de ces deux catégories de préoccupations, la Commission a adopté le principe de la règle proposée, constatant, au reste, qu'il constitue une amélioration du système actuel posé à l'article 1^{er} du décret de 1933.

Mais une question de forme se posait également à elle, due aux modifications que l'Assemblée Nationale a introduites dans le texte déposé par le Gouvernement. Celui-ci énonçait explicitement les conditions dans lesquelles les magistrats peuvent être suppléés, au motif qu'elles ont trait à la composition des juridictions intéressées et à la procédure pénale, mais se contentait, pour les autres dispositions entraînant la modification des articles contradictoires du décret du 21 novembre 1933, à prévoir un décret.

L'Assemblée Nationale n'a pas accepté cette façon de voir. La modification du décret de 1933 lui a paru être, non du domaine réglementaire, mais du domaine législatif, pour deux raisons ; la première est que la matière des articles premier et 4 de ce décret entre dans les limites du domaine de la loi définies par l'article 34 de la Constitution ; la seconde est que le décret de 1933 est un exemple de « décret colonial » et qu'à ce titre il ne rentre pas dans le domaine réglementaire par le jeu du parallélisme des formes, comme un décret ordinaire. Au surplus, la compétence des juges de paix s'étendant aux matières répressives, le caractère législatif des dispositions s'y rapportant ne peut être contesté. C'est pourquoi elle a adopté des amendements dont l'objet est de réintroduire dans la loi les modifications du décret de 1933 que le projet initial réservait au règlement. Votre Commission partage entièrement cette façon de voir et a adopté les amendements apportés par l'Assemblée Nationale.

La représentation du ministère public et la nomination du greffier.

Le projet de loi règle une autre lacune du décret de 1933 beaucoup moins grave que la première, concernant la représentation du ministère public auprès des justices de paix et la nomination des greffiers.

Le troisième alinéa de l'article 4 prévoit en effet que le greffier, qui remplit en même temps les fonctions de notaire, et l'officier du ministère public, qui assiste le juge de paix dans les cas où sa présence est requise, sont nommés dans les conditions de l'article 31, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que ceux de la justice de paix à compétence étendue de Raiatea.

Cet article 31 précisait bien à l'origine que le greffier et l'officier du ministère public près la justice de paix à compétence étendue de Raiatea devaient être nommés par le Gouverneur, chef du territoire ; mais il a été modifié par le décret du 26 mai 1945, qui a supprimé les dispositions intéressant le ministère public et prévu que le greffier de la juridiction considérée serait nommé par décret.

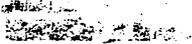
L'article 2 du projet de loi précise en conséquence les conditions dans lesquelles le ministère public peut être représenté auprès des justices de paix. L'Assemblée Nationale a approuvé le fond de cette disposition mais a jugé préférable de la réintroduire dans l'article 4 du décret du 21 novembre 1933, à la place même où elle figure actuellement.

En outre, elle a jugé qu'il était préférable de faire figurer dans la loi les conditions de nomination du greffier plutôt que de laisser leur détermination à un décret qui n'aurait plus d'autre raison d'être.

Votre Commission approuve entièrement ces modifications, comme les précédentes.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale figure dans le tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte actuellement en vigueur. | Texte du projet de loi. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par la Commission. |
|--|--|--|-------------------------------------|
| Art. 4 du décret du 21 novembre 1933. | Article premier. | Article premier. | Article premier. |
| En exécution du décret du 22 août 1928, les fonc- tions de juge de paix sont remplies par l'administra- teur ou le fonctionnaire qui le supplée dans les archi- pels des Touamotou, des Marquises et des Gambiers. | En Polynésie française, lorsque les besoins du ser- vice des justices de paix à compétence ordinaire le requièrent, des fonctionnai- res résidant au siège de ces juridictions peuvent être délégués dans les fonctions de juge de paix par arrêté du Gouverneur, chef du ter- ritoire, pris sur proposition du président du tribunal supérieur d'appel et du pro- cureur de la République près cette juridiction. | L'article 4 du décret du 21 novembre 1933 portant réorganisation judiciaire et fixant les règles de procé- dure en Océanie est rem- placé par les dispositions suivantes : | Conforme. |
| A Tahiti, à Mooréa, ces mêmes fonctions sont rem- plies par un magistrat dési- gné par la juridiction d'ap- pel sur la proposition du chef du service judiciaire au début de chaque année judiciaire. |  | « Art. 4. — Les audien- ces des justices de paix à compétence ordinaire insti- tuées par l'article premier sont assurées par des magis- trats en service dans le ressort du tribunal supé- rieur d'appel de Papeete, désignés par l'assemblée générale de cette juridi- ction sur proposition du pré- sident et du procureur de la République. | |
| Les juges de paix sont assistés d'un greffier qui remplit en même temps les fonctions de notaire et d'un officier du ministère public désigné dans les conditions de l'article 31. Ils sont nom- més dans les mêmes condi- tions que ceux de la justice de paix à compétence éten- due de Raïatea. | | « Toutefois, lorsque les besoins du service le requiè- rent, des fonctionnaires ré- sidant au siège des justices de paix peuvent être délè- gués dans les fonctions de juge de paix par arrêté du Gouverneur, chef du ter- ritoire, pris sur proposition du président du tribunal supérieur d'appel et du pro- cureur de la République près cette juridiction. | |
| L'article 31 du présent décret est applicable aux justices de paix à compé- tence ordinaire. | | « Les juges de paix sont assistés d'un greffier nom- mé par arrêté du Gouver- neur, chef du territoire. | |
| | | « Le ministère public peut être représenté auprès des justices de paix à com- pétence ordinaire. Le repré- sentant du ministère public auprès de ces juridictions peut être désigné parmi les | |

| Texte actuellement en vigueur. | Texte du projet de loi. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par la Commission. |
|-----------------------------------|-------------------------|---|-------------------------------------|
| | | fonctionnaires en service sur le territoire de la Polynésie française, par arrêté du Gouverneur, chef du territoire, pris sur proposition du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel. » | |

Observations. — L'article premier modifie l'article 4 du décret du 21 novembre 1933 afin d'y introduire le principe nouveau : la compétence des magistrats pour les fonctions de juge de paix et leur suppléance par des fonctionnaires. Il réintroduit également dans cet article la disposition figurant à l'article 2 du projet de loi concernant la représentation du ministère public auprès des justices de paix, ainsi qu'une disposition concernant la nomination du greffier qui aurait dû figurer dans un décret, afin de rassembler dans un seul texte les dispositions concernant les justices de paix.

| Texte actuellement en vigueur. | Texte du projet de loi. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par la Commission. |
|---|--|---|-------------------------------------|
| Article premier du décret du 21 novembre 1933 (modifié par le décret du 8 juin 1956). <i>(Alinéa second.)</i> Sur proposition du chef du service judiciaire et du président du tribunal supérieur d'appel, des fonctionnaires du cadre général ou local ayant une pratique judiciaire suffisante et résidant au siège des justices de paix ainsi créées sont délégués par arrêté du Gouverneur dans les fonctions de juges de paix. | Art. 2. Le ministère public peut être représenté auprès des justices de paix à compétence ordinaire. Le représentant du ministère public auprès de ces juridictions peut être désigné parmi les fonctionnaires en service sur le territoire de la Polynésie française, par arrêté du Gouverneur, chef du territoire, pris sur proposition du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel. | Art. 2. <i>Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, et notamment le second alinéa de l'article premier du décret susvisé du 21 novembre 1933.</i> | Art. 2. Conforme. |

Observations. — L'article 2 ne comprend plus les dispositions du projet de loi puisqu'elles ont été insérées dans l'article premier. Il prévoit l'abrogation de toutes les dispositions contraires à la nouvelle loi.

| Texte actuellement en vigueur. | Texte du projet de loi. | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par la Commission. |
|-----------------------------------|--|--|-------------------------------------|
| — | — | — | — |
| | Art. 3. | Art. 3. | Art. 3. |
| | Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à compter de la publication du décret modifiant les dispositions de caractère réglementaire de l'article 4 du décret du 21 novembre 1933 et au plus tard le 1 ^{er} janvier 1968. | <i>Supprimé.</i> | <i>Suppression conforme.</i> |

Observations. — L'article 3 prévoyait un décret qui n'a plus aucune raison d'être. Il est donc supprimé.

*

* *

En conclusion, votre Commission vous demande d'adopter sans modification le texte voté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article 4 du décret du 21 novembre 1933 portant réorganisation judiciaire et fixant les règles de procédure en Océanie est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. — Les audiences des justices de paix à compétence ordinaire instituées par l'article 1^{er} sont assurées par des magistrats en service dans le ressort du Tribunal supérieur d'appel de Papeete, désignés par l'Assemblée générale de cette juridiction sur proposition du Président et du Procureur de la République.

« Toutefois, lorsque les besoins du service le requièrent, des fonctionnaires résidant au siège des justices de paix peuvent être délégués dans les fonctions de juge de paix par arrêté du Gouverneur, chef du territoire, pris sur proposition du Président du Tribunal supérieur d'appel et du Procureur de la République près cette juridiction.

« Les juges de paix sont assistés d'un greffier nommé par arrêté du Gouverneur, chef du territoire.

« Le Ministère public peut être représenté auprès des justices de paix à compétence ordinaire. Le représentant du Ministère public auprès de ces juridictions peut être désigné parmi les fonctionnaires en service sur le territoire de la Polynésie française, par arrêté du Gouverneur, chef du territoire, pris sur proposition du Procureur de la République près le Tribunal supérieur d'appel. »

Art. 2.

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, et notamment le second alinéa de l'article premier du décret susvisé du 21 novembre 1933.

Art. 3.

. Supprimé